

**Externe Demokratieförderung im postsowjetischen
Raum: Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in
Europa (OSZE) in Kirgisistan**

Olga Spaiser

► **To cite this version:**

Olga Spaiser. Externe Demokratieförderung im postsowjetischen Raum: Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Kirgisistan. Ferdowsi A., Opitz Peter J. Arbeitspapiere zu Problemen der internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung 57, Forschungsstelle Dritte Welt, pp.1-108, 2009. hal-01037994

HAL Id: hal-01037994

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01037994>

Submitted on 23 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Olga Spaiser

**Externe Demokratieförderung im post-
sowjetischen Raum:
Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der
Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit
in Europa (OSZE) in Kirgisistan**

Nr. 57/2009

LEHREINHEIT PROF. DR. MIR A. FERDOWSI

Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz

Olga Spaiser

**Externe Demokratieförderung im post-sowjetischen Raum:
Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Organisation für
Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Kirgisistan**

Nr. 57/2009

Die vorliegende Untersuchung ist die überarbeitete Fassung einer im Oktober 2008 bei Prof. Dr. Mir A. Ferdowsi am GSI der LMU München eingereichten Magisterarbeit.

ISSN 1861-6437

Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-9094/9099

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
1.1 Problemhintergrund.....	5
1.2 Politikwissenschaftliche Relevanz.....	6
1.3 Stand der Forschung und Quellenlage.....	8
1.4 Leitfrage und Hypothese.....	11
1.5 Vorgehensweise.....	11
2. Konzeptionelle Grundlage: Der Ansatz ‚Internationale Sozialisation‘.....	13
2.1 Theoretische Einordnung und Grundlagen des Ansatzes.....	13
2.2 Erklärungsmodelle der Internationalen Sozialisation.....	17
2.2.1 Das rationalistische Modell.....	17
2.2.2 Das konstruktivistische Modell.....	19
2.2.3 Gegenüberstellung und Vergleich der Modelle.....	22
3. Ziele und Instrumente der Demokratieförderung durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im post-sowjetischen Raum... 24	
3.1 Von der KSZE zur OSZE: historische Aspekte.....	24
3.2 Demokratieförderung durch die OSZE.....	28
3.2.1 Das umfassende Sicherheitsverständnis der OSZE: Konfliktprävention durch Demokratisierung.....	28
3.2.2 Institutionen und Organe der Demokratieförderung.....	29
3.2.3 Mechanismen und Instrumente der Demokratieförderung.....	33
3.3 Zwischenfazit.....	37
4. Die OSZE als Akteur der Demokratieförderung in Kirgisistan: Zwischen Konflikt und Kooperation.....	39
4.1 Politische und sozio-ökonomische Entwicklung Kirgisistans seit der Unabhängigkeit 1991.....	39
4.2 Das OSZE-Zentrum in Bischkek: Mandat, Struktur, Ressourcen.....	53
4.3 Die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans 57	
4.3.1 Wirkungsmöglichkeiten im rationalistischen Modell.....	57
4.3.1.1 Anreize und Druckmittel der OSZE.....	58
4.3.1.2 Kosten-Nutzen-Kalkül der kirgisischen Akteure.....	64
4.3.1.3 Zwischenfazit.....	73
4.3.2 Wirkungsmöglichkeiten im konstruktivistischen Modell.....	73
4.3.2.1 Instrumente der OSZE.....	74
4.3.2.2 Soziokulturelle Bedingungen in Kirgisistan.....	81
4.3.2.3 Zwischenfazit.....	90

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung	90
Literaturverzeichnis	100
Abkürzungsverzeichnis	108

1. Einleitung

1.1 Problemhintergrund

„Von Vancouver bis Wladiwostok“¹ erstreckt sich der Einfluss der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihrer 56 Mitgliedstaaten. Die Nachfolgeorganisation der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), ein multilaterales Dialogforum zwischen Ost und West während des Kalten Krieges, feierte am 1. August 2005 den 30. Jahrestag der Unterzeichnung ihrer Gründungsurkunde, der Schlussakte von Helsinki. In den drei Jahrzehnten ihres Bestehens hat sie sich einem tief greifenden Wandel unterzogen. Die Charta von Paris aus dem Jahr 1990, in der die KSZE-Teilnehmerstaaten in feierlicher Atmosphäre das friedliche Ende des Ost-West-Konflikts besiegelten, gilt dabei als wichtigster Meilenstein.

Unter den europäischen Regionalorganisationen kommt der OSZE eine besondere territoriale Bedeutung zu. Sie ist die einzige europäische Institution, die neben den Staaten Westeuropas, Kanada und den USA auch die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie die post-sowjetischen Republiken der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) vereint. Die Desintegration der Sowjetunion und Jugoslawiens brachte auf dem Einflussgebiet der OSZE vielschichtige Konflikte zum Vorschein. Die Antwort auf die veränderte politische Lage versuchte die Organisation in der Konsolidierung eines gemeinsamen Normengerüsts mit zahlreichen Dokumenten und Erklärungen zu finden. Dabei schreibt die Organisation demokratischen Strukturen eine langfristige Konfliktpräventionsfunktion zu. Die OSZE geht davon aus, dass solche Strukturen Mechanismen in Gang setzen, die eine friedliche Streitbeilegung fördern, sodass Konflikte unwahrscheinlicher gewalttätig ausgetragen werden. Mit diesem Konzept der umfassenden Sicherheit verknüpft sie die sicherheitspolitische Dimension mit Demokratie und Menschenrechten. Die vorliegende Arbeit orientiert sich dementsprechend am Demokratiebegriff der OSZE:

„Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle. Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz.“²

Im Januar 1992 wurden die fünf zentralasiatischen Nachfolgerstaaten der Sowjetunion Kirgisistan³, Kasachstan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan nach intensiven Verhandlungen als Teilnehmer der KSZE zugelassen. Seit 1998 ist die Organisation mit eige-

¹ OSZE: OSZE auf einem Blick, Wien, <http://www.osce.org/item/18784.html?ch=591&lc=DE> (Zugriff: 26.08.2008).

² OSZE: Charta von Paris für ein neues Europa, Paris 1990, S.1f., <http://www.osce.org/item/4047.html?lc=DE>, (Zugriff: 03.06.2008).

³ In dieser Arbeit wird die vom Auswärtigen Amt gebrauchte, offizielle Bezeichnung ‚Kirgisistan‘ und nicht die sich ebenfalls im Umlauf befindenden, aber nicht korrekten Namen ‚Kirgisien‘ bzw. ‚Kirgistan‘ verwendet.

nen Zentren in allen fünf Staaten präsent. In dieser Region, in der sowohl sowjetische als auch traditionelle kulturelle Normen und Werte parallel Einfluss ausüben, ist die OSZE die einzige multilaterale Organisation, die sich mit der Durchsetzung und Einhaltung von Demokratieprinzipien und Menschenrechten befasst. Dies ist insofern bedeutend, als diese rohstoffreiche Region durch die EU-Erweiterung und die NATO-Öffnung nach Osten immer näher an Europa heranrückt und in ihrer strategischen Bedeutung für das internationale Geschehen gerade im Hinblick auf Energiesicherheit wächst.

Die OSZE ist im post-sowjetischen Zentralasien mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Während Tadschikistan in den 1990er Jahren in einen langwierigen und folgenschweren Bürgerkrieg versank, verfestigten die Staatsschefs Kasachstans, Usbekistans und Turkmenistans an den Ausbau autoritärer bis totalitärer Herrschaftsstrukturen in ihren Staaten. Kirgisistan nimmt in der Entwicklung der zentralasiatischen Staaten in der post-sowjetischen Ära aber eine Sonderstellung ein: Nach seiner Unabhängigkeit 1991 genoss das Land den Ruf eine „Insel der Demokratie“⁴ in Zentralasien zu sein und wurde vom Westen für seine umfassenden politischen und wirtschaftlichen Reformen gelobt. Seit Mitte der 1990er Jahre stagniert jedoch die Demokratie, viele Errungenschaften aus den Anfangsjahren wichen einem wachsenden, politischen Autoritarismus. Der Unmut des kirgisischen Volkes entlud sich schließlich in den als „Tulpenrevolution“⁵ betitelten Ereignissen vom März 2005, als Demonstranten den ersten Präsidenten des Landes, Askar Akajew stürzten.

Für die Fallstudie in der vorliegenden Arbeit wurde das Land Kirgisistan gewählt, da es sich von seinen zentralasiatischen Nachbarn in seiner politischen Entwicklung unterscheidet: Nach wie vor ist es der offenste Staat Zentralasiens mit demokratischen Institutionen, vergleichsweise freien Medien und einem hohen Grad an politischem Pluralismus. Für die Demokratisierungsbemühungen externer Akteure ist demnach Potential vorhanden. Darüber hinaus gilt Kirgisistan als ‚Testfall‘ für die Region. Sollte sich dort eine stabile Demokratie entwickeln, könnte dies als Signalwirkung für die anderen zentralasiatischen Staaten verstanden werden. Umgekehrt würden eine weitere Stagnation der kirgisischen Demokratie und eine anhaltende politische Stabilität die territorialen Nachbarn in ihrer autoritären Richtung bestärken.

1.2 Politikwissenschaftliche Relevanz

Externe Demokratieförderung ist vor allem seit dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens ein Schlüsselement der Außenpolitik vieler westlicher Staaten und Organisationen und wird dabei wissenschaftlich sehr aktiv begleitet. Dabei beschäftigt sich die Politikwis-

⁴ Vgl. z.B. Anderson, John: Kyrgyzstan: Central Asia's island of democracy, Singapur: Harwood Academic Press, 1999; International Crisis Group: Kyrgyzstan at ten: Trouble in the "Island of Democracy", Asia Report Nr.22, 28. August 2001, Osch/Brüssel S.1.

⁵ Vgl. z.B. The Washington Times: Kyrgyzstan's tulip revolution, Washington D.C., 26. März 2005, <http://www.washingtontimes.com/news/2005/mar/26/20050326-103550-7473r/> (Zugriff: 13.08.2008).

senschaft mit Fragen wie: Wie können Normen und Werte extern vermittelt werden? Welche Art und Weise der Demokratieförderung ist am effektivsten? Welche Bedingungen sind für eine dauerhafte Übernahme von demokratischen Prinzipien förderlich? Die Akteure der Demokratieförderung rücken dabei immer mehr ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses, darunter auch die OSZE. Allerdings herrscht noch Uneinigkeit über die Effektivität, die Funktion und den Einfluss dieser jungen Organisation. Die Beobachtung der Entwicklung der OSZE ergibt daher ein interessantes Forschungsfeld für die Wissenschaft. Auch die intern und extern geführte Debatte über die Reformen und die Schärfung des Profils der OSZE stößt in der Politikwissenschaft auf Interesse. Neue Brisanz erhält das Thema der Reformierung der Organisation im Rahmen der wachsenden Kritik der Mitgliedstaaten an der OSZE, wie sie insbesondere im ‚Appell von Astana‘ vom 15. September 2004 geäußert wurde. Darin riefen neun GUS-Staaten unter der Führung Russlands dazu auf, die Arbeit der OSZE neu auszurichten und ihre Aktivitäten im Bereich der Demokratieförderung einzuschränken.

Gegenwärtig ist ein wachsendes Interesse an der Region Zentralasien nicht nur in Medien und in der Außenpolitik vieler Staaten (z.B. Zentralasienstrategie der EU unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007), sondern auch in der Politikwissenschaft zu beobachten. Im Zentrum der Aufmerksamkeit steht die Untersuchung stabilisierender und destabilisierender Determinanten dieser an Rohstoffen reichen und geopolitisch bedeutenden, aber ökonomisch und politisch fragilen Region. Gerade die europäischen Staaten sind an einer Stabilisierung dieses Gebietes interessiert, gilt es doch ihre Energieversorgung zu gewährleisten, Außengrenzen zu sichern und Migrantenströme sowie Drogen- und Waffenschmuggel zu unterbinden. Der Region wurde vor allem nach dem 11. September 2001 internationale Aufmerksamkeit zuteil, als aufgrund der Nähe zu Afghanistan ihr enormes geostrategisches Potential erkannt wurde. Ausländische Truppen, die am Afghanistan-Einsatz beteiligt sind, werden bereits in Zentralasien stationiert: die deutsche Bundeswehr im usbekischen Termez und die US Airforce in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek. Da sich Zentralasien jedoch im Schnittpunkt strategischer Interessen verschiedener Mächte wie Russland, China, USA, EU, dem Iran und der Türkei befindet, konkurrieren unterschiedlichste Vorstellungen von Bedingungen der Stabilität miteinander.

Kirgisistan, das über keine bedeutenden Rohstoffe verfügt, steht zwar nicht im direkten Interessensmittelpunkt. Allerdings beobachtet die Politikwissenschaft aufmerksam die Entwicklung dieses Landes, da von ihm wichtige Impulse für die gesamte Region ausgehen. So brachen nur knapp zwei Monate nach der ‚Tulpenrevolution‘ im März 2005 auch Unruhen im usbekischen Andischan auf, als sich Demonstranten gegen die Willkür der Staatsmacht auflehnten. Auch in Kasachstan, Tadschikistan und Turkmenistan wurden als Reaktion auf den

Sturz des kirgisischen Präsidenten Repressionen und Kontrollen verschärft, um ähnliche Aufstände zu verhindern. Will die Politikwissenschaft also Stabilitätsfaktoren in der Region untersuchen, muss sie auch das kleine Land Kirgisistan in die Forschung einbeziehen.

1.3 Stand der Forschung und Quellenlage

Der K/OSZE-Entwicklung wird von der Forschung schon lange aktiv beobachtet und analysiert. Allerdings überwiegen dabei Untersuchungen über den Beitrag der K/OSZE zur friedlichen Beendigung des Ost-West-Konflikts⁶, zum Minderheitenschutz⁷, ihre Funktion des Konfliktmanagements⁸ oder ihr institutionelles Auftreten⁹. Externe Demokratieförderung durch die OSZE wird in der Forschung allerdings überwiegend als Nebeneffekt ihrer Konfliktmanagementfunktion behandelt¹⁰ und ist selten zentral in wissenschaftlichen Untersuchungen. Eine Ausnahme bildet die Publikation über den Beitrag der OSZE zur Demokratisierung in Süd-Ost-Europa nach dem Kalten Krieg von Janie Leatherman, die bisher umfassendste wie optimistischste Darstellung zu diesem Thema. Darin betont die Autorin den wichtigen Beitrag, den die OSZE zur Konsolidierung neuer Demokratien in Osteuropa geleistet haben soll.¹¹

Wissenschaftliche Beiträge, die KSZE anhand eines theoretischen Konzepts analysieren, sind vorhanden, während die OSZE theoretisch kaum erfasst wurde. Das liegt zum einen daran, dass viele Autoren als Akteure bzw. Mitgestalter der K/OSZE hauptsächlich über ihre Erfahrungen und Sichtweisen Auskunft geben. Außerdem, waren viele Wissenschaftler von der Motivation geleitet, ihre Publikationen politikberatend zu gestalten und waren deshalb eher an aktuellen Ereignissen interessiert. Peter Schlotter hat bisher die umfassendste, an Theorien der Politikwissenschaft orientierte Analyse über die KSZE vorgelegt. Darin hat er die Theorien des Realismus und Institutionalismus empirisch auf ihre Erklärungskraft über die Rolle der KSZE während des Kalten Krieges untersucht.¹² Daneben gab es vereinzelt Verknüpfungen mit der Regimetheorie, die zeigen sollten, dass die KSZE-Normen tatsächlich das Verhalten der Teilnehmerstaaten in den einzelnen Politikfeldern beeinflusst haben.¹³

⁶ Vgl. u.a. Schlotter, Peter: Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkungen einer internationalen Institution, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Band 32, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, 1999.

⁷ Vgl. u.a. Riepe, Claudia: Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE, Hamburg: Universitätsdissertation, 1997.

⁸ Vgl. u.a. Dornfeldt, Matthias: Das Konfliktmanagement der OSZE. Eine Analyse am Beispiel der interethnischen Konflikteskalation in der Republik Makedonien 2001, München (u.a.): poli-c-books, 2006.

⁹ Vgl. u.a. Tudyka, Kurt: Das OSZE-Handbuch, Opladen: Leske+Budrich, 1997.

¹⁰ Vgl. u.a. Ghebali, Victor-Yves: L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel : Émile Bruylant, 1996; Ghebali, Victor-Yves/Warner, Daniel: The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe, Aldershot : Ashgate, 2001.

¹¹ Vgl. Leatherman, Janie: From Cold War to Democratic Peace – Third Parties, Peaceful Change and the OSCE, New York: Syracuse, 2003, S.245 u.a.

¹² Vgl. Schlotter, a.a.O., 1999.

¹³ Vgl. u.a. Ropers, Norbert/ Schlotter, Peter: Regimeanalyse und KSZE-Prozess, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos, 1989, S.325-342; Müller, Harald: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993, S.37.

Die theoriegeleiteten Untersuchungen beschränken sich aber lediglich auf den KSZE-Prozess vor 1990. Vergleichbare Analysen zur OSZE nach ihrem Strukturwandel gibt es jedoch kaum. Es ergibt sich also ein Forschungsdefizit.

Da Demokratieförderung durch die OSZE nur marginal in der Wissenschaft behandelt wird, gibt es kaum eine theoretische Verbindung zur Transformationsforschung. Seit Beginn der 1990er Jahre ist Demokratisierung im post-sowjetischen Raum sowie ihre Bedingungen und Prozesse ein zentraler Gegenstand der Transformationsforschung. Dessen ungeachtet, haben die Wirkungsmechanismen externer Einflüsse auf den Verlauf politischer Transformationsprozesse nur wenig Berücksichtigung gefunden. Wichtige Impulse gingen zwar vor allem vom angloamerikanischen Forschungsraum aus, in dem *Democracy Promotion*, *Democracy Assistance* und *Democracy Aid* wichtige Schlagworte der internationalen Politikforschung sind.¹⁴ Doch auch hier wird die Rolle internationaler bzw. regionaler Organisationen wissenschaftlich kaum erfasst. Diese Lücke wird jedoch gegenwärtig von der an Einfluss zunehmenden Forschung zur Wirkung des Theorieansatzes ‚Internationaler Sozialisation‘ geschlossen. Die Hauptthese dabei ist, dass internationale Organisationen aktiv an einem Prozess beteiligt sind, der auf die Einführung neuer, vor allem postkommunistischer Mitglieder bzw. Staaten in von der westlichen Wertegemeinschaft institutionalisierten Denk- und Verhaltensweisen abzielt. Die Forschung über ‚Internationale Sozialisation‘ lieferte Erkenntnisse über Prozesse, Mechanismen und Bedingungen internationaler Einflüsse auf inneren, politischen Wandel.

Nach dem Ende der großen Erweiterungswelle der EU und der NATO galt der Ansatz der ‚Internationalen Sozialisation‘ zwar als obsolet, doch haben Autoren wie Alexander Warkotsch¹⁵ sowie Michael Merlingen und Rasa Ostrauskaitė¹⁶ einen neuen Akzent gesetzt, indem sie ihn auf den OSZE-Demokratieförderungsprozess übertragen haben.

Die OSZE wird in der Forschung über Internationale Sozialisation neben der EU, der NATO und dem Europarat zu den Hauptsozialisationsakteuren in Europa gezählt.¹⁷ Die Literatur bescheinigt der Organisation eine Schlüsselrolle in Staatsbildung und Demokratisierung in vielen Gebieten Mittel- und Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion.¹⁸

¹⁴ Vgl. u.a. Carothers, Thomas: *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington: Carnegie Endowment, 1999.

¹⁵ Vgl. Warkotsch, Alexander: *International Socialization in Difficult Environments: The Organisation for Security and Cooperation in Europe in Central Asia*, in: *Democratization*, Vol.14, No.3, 2007a, S. S.481-508; Warkotsch, Alexander: *The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia*, in: *Europe-Asia Studies*, Vol.59, No.5, 2007b, S.829-846.

¹⁶ Vgl. Merlingen, Michael/Ostrauskaitė, Rasa: *Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten: Die Rolle der OSZE und des Europarats*, in: *OSZE-Jahrbuch 2003*, Band 9, Baden-Baden: Nomos, 2004, S.401-417; Merlingen, Michael/Ostrauskaitė, Rasa: *The OSCE: The Somewhat different Socializing Agency*, in: Flockhart, Trine: *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Construction of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, S.127-146.

¹⁷ Vgl. Schimmelfennig, Frank./Engert, Stefan./Knobel, Heiko: *International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006, S.6.

¹⁸ Vgl. Warkotsch, a.a.O., 2007b, S.829; Leatherman, a.a.O., 2003, S.237, S.245; Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2005, S.132.

In Bezug auf ihre Wirkung auf den Demokratisierungsprozess in den zentralasiatischen Republiken fällt das Urteil über die Organisation jedoch weitaus negativer aus. Zwar gilt die OSZE als der wichtigste Demokratie- und Menschenrechtsförderer in Zentralasien, doch wird ihre Wirkung als „remarkably powerless“¹⁹ oder begrenzt²⁰ bewertet. Spezifische Analysen zu der Rolle der OSZE in Kirgisistan gibt es hingegen noch nicht.

Die Quellenlage erweist sich demnach als äußerst lückenhaft. Zahlreiche spezifische Themenpublikationen und -analysen machen dennoch eine ganzheitliche Untersuchung der OSZE-Demokratieförderung in Kirgisistan möglich. Zum einen finden sich wertvolle Beiträge in Sammelbänden und Fachzeitschriften zu Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der OSZE allgemein in Zentralasien. Wichtige Autoren auf diesem Gebiet sind Alexander Warkotsch, Marie-Carin von Gumpfenberg, Andrea Berg, Anne Kreikemeyer, Victor-Yves Gheballi, um nur einige zu nennen. Landesspezifische Studien bilden dabei jedoch die Ausnahme. Zum anderen, existiert aber auch eine gute Anzahl an wissenschaftlichen Artikeln, Aufsätzen und Studien zur politischen Entwicklung Kirgisistans, die in Sammelbänden oder Fachzeitschriften erscheinen. Hinzu kommen Einschätzungen über die Lage der Demokratie in Kirgisistan von Forschungsunternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NROs), wie der Bertelsmann-Stiftung, Freedom House oder der International Crisis Group, die teilweise vor Ort agieren. Auf diese wird zurückgegriffen, um einzelne Faktoren der Demokratisierungschancen zu erarbeiten. Daneben gibt das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) jährlich das OSZE-Jahrbuch heraus. Es befasst sich insbesondere mit der aktuellen Entwicklung der Organisation, ihren Aufgaben und den einzelnen Missionen. Von großem Wert sind auch Veröffentlichungen der Zeitschrift ‚Helsinki Monitor‘ sowie der OSZE selbst. Sie geben oft detaillierte Auskünfte über Interessenskonstellationen und -konflikte zwischen den Mitgliedstaaten. Die Informationen sind jedoch aufgrund der mangelnden Objektivität der Autoren, die oft in der Organisation involviert sind, teilweise mit Vorsicht zu genießen.

Für eine vollständige Erfassung des Themas dieser Arbeit sind darüber hinaus Primärquellen der einzelnen OSZE-Gipfeltreffen, Konferenzen, Missionen und Organe etc. unerlässlich. Zu einem großen Teil sind sie öffentlich auf der Homepage der Organisation abrufbar. Der Zugang zu internen Dokumenten wird außerdem durch eine Reihe von Kontakten erleichtert, die die Autorin der vorliegenden Arbeit im Rahmen eines Praktikums im OSZE-Zentrum in Bischkek, Kirgisistan, aufgebaut hat.

Trotz der detailreichen verschiedenen Studien und Veröffentlichungen zu den einzelnen Teilbereichen des Themas ‚Demokratieförderung der OSZE in Kirgisistan‘, wurden die verschiedenen Aspekte bisher noch nicht zu einer systematischen Analyse der Handlungsmög-

¹⁹ Warkotsch, a.a.O., 2007a, S.501.

²⁰ Vgl. Gumpfenberg, Marie-Carin von/Brach-Gumpfenberg, Markus von: Zur Rolle der OSZE in Zentralasien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr.4, 2006, S.32.

lichkeiten und -grenzen zusammengefügt. Die vorliegende Arbeit versucht ansatzweise diese Lücke zu schließen.

1.4 Leitfrage und Hypothese

Aus dem dargestellten Problemhintergrund, der Relevanz für die Politikwissenschaft und dem derzeitigen Forschungsstand soll folgende Forschungsfrage untersucht werden und die Arbeit leiten:

Welche Wirkungsmöglichkeiten hat die OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans?

Dabei wird bewusst von ‚Wirkungsmöglichkeiten‘ und nicht ‚Einflussmöglichkeiten‘ gesprochen, da die OSZE von innen auf die Demokratisierungsprozesse ihres eigenen Mitgliedstaates einwirkt.

Aufbauend auf die Forschungsfrage wird der Arbeit folgende Hypothese zu Grunde gelegt:

Die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans sind aufgrund der Anwendung inadäquater Instrumente begrenzt.

1.5 Vorgehensweise

Der Untersuchung liegt das Konzept der ‚Internationalen Sozialisation‘ zu Grunde, welches zwei Modelle, das rationalistische und das konstruktivistische Modell umfasst. Diese geben Kriterien einer erfolgreichen Vermittlung von demokratischen Normen von der OSZE an den Zielstaat Kirgisistan, an. Die Modelle bilden den analytischen Rahmen der Arbeit.

Für die vorliegende Arbeit wurde das Analysekonzept ‚Internationale Sozialisation‘ gewählt, da die Konzepte und Theorien der Transformationsforschung, die häufig ‚Demokratieförderung‘ zum Untersuchungsgegenstand haben, bedeutende Mängel in Bezug auf Analysen der Demokratisierungsprozesse in post-sowjetischen Staaten aufweisen. Das dominierende Drei-Phasen-Modell,²¹ das ‚Liberalisierung‘, ‚Demokratisierung‘ und ‚Konsolidierung‘ als Stadien des Übergangs von einer autoritären zu einer demokratischen Ordnung kennzeichnet, kann die Realität des politischen Wandels in diesen Staaten nicht erklären. Zwar versucht Wolfgang Merkel das Modell in seiner Reihe „Defekte Demokratien“²² zu erweitern, doch erwies sich der Forschungsansatz der Transformation für die Untersuchung von Prozessen *externer* Demokratieförderung als nicht relevant. Zum einen ist die Innen- und Systemperspektive nicht mit dem Anspruch dieser Arbeit kompatibel, zum anderen liefert weder das Drei-Phasen-Modell noch andere Konzepte der Transformationsforschung klare Indikatoren, um Demokratisierungschancen und -hindernisse in einem Staat zu messen.

²¹ Vgl. Przeworski, Adam: Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, New York: Cambridge UP, 1991.

²² Vgl. Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jütgen/Croissant, Aurel/Thierry, Peter: Defekte Demokratie, Band 1/2003, Band 2/2006, Band 3/2008; Wiesbaden: VS Verlag.

Der Aufbau dieser Arbeit ergibt sich größtenteils aus der theoretischen Grundlage, dem Konzept der ‚Internationalen Sozialisation‘, das nach der Einführung vorgestellt wird (2.). Nach einer kurzen theoretischen Einordnung und der Erläuterung der Grundlagen des Konzepts, werden seine Hauptmodelle, das rationalistische und das konstruktivistische Modell, erläutert. Sie sollen der Analyse Kriterien und Bedingungen von Internationalen Sozialisationsmechanismen liefern. Dabei soll deutlich gemacht werden, dass sich die beiden Modelle nicht gegenseitig ausschließen, sondern als sich ergänzende Elemente betrachtet werden sollen. Es soll außerdem gezeigt werden, dass beide Sichtweisen relevant sind, um die Demokratisierungsaktivitäten der OSZE in Kirgisistan zu erklären.

Nach Festlegung der theoretischen Grundlage der Arbeit und der Analyseindikatoren wird der Fokus auf die OSZE als Akteur der externen Demokratieförderung und auf ihre Ziele und Instrumente gelegt (3.). Zunächst werden historische Aspekte behandelt, um den besonderen Charakter und die Legitimität der Organisation als Demokratieförderer hervorzuheben. Anschließend wird die Herangehensweise der OSZE thematisiert, demokratische Normen ihren post-kommunistischen Mitgliedstaaten zu vermitteln. Dabei soll deutlich werden, dass sie vor allem darauf abzielt, Demokratisierung durch eine Veränderung der politischen Kultur zu erreichen und nicht durch Zwangsmaßnahmen. Dem zu Grunde liegt ein umfassendes Sicherheitsverständnis, das demokratische Mechanismen als effektivstes Mittel zur Konfliktprävention sieht.²³ Nachfolgend werden die für die Demokratieförderung relevante Institutionen und Organe der OSZE beschrieben. Das Hauptaugenmerk wird dabei auf das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau gelegt, wobei auch der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und der Beauftragte für Medienfreiheit (BMF) Berücksichtigung finden. Andere Gremien, Institutionen und Funktionen der Organisation werden hingegen nicht näher erläutert, da diese nicht dazu beitragen, die Demokratisierungsaktivitäten der OSZE in Kirgisistan zu verstehen.

Schließlich sollen die verschiedenen Instrumente, die die OSZE in ihrer Funktion als operativer Normvermittler entwickelt hat, kurz erläutert und bewertet werden. In einem Zwischenfazit soll das Dargestellte aus der Perspektive des theoretischen Konzepts der ‚Internationalen Sozialisation‘ evaluiert und Besonderheiten sowie strukturelle Stärken und Mängel identifiziert werden.

Im darauf folgenden Kapitel (4.), das den Hauptteil der Arbeit bildet, wird anhand der in Kapitel 2 dargestellten Modelle der Sozialisationsmechanismen und den ihnen zu Grunde lie-

²³ Es soll darauf hingewiesen werden, dass die Annahme des ‚Demokratischen Friedens‘, die dem Sicherheitsverständnis der OSZE zu Grunde liegt, in der Politikwissenschaft nicht auf breiten Konsens stößt. Der friedensfördernde Charakter der Staatsform Demokratie ist durchaus umstritten, siehe z.B. Layne, Christopher: Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace, in: *International Security*, Vol.19, No.2, 1994, S.5-49; Maoz, Zeev: The Controversy over Democratic Peace: Rearguard Action or Crack in the Wall, in: *International Security*, Vol.22, No.1, 1997, S.162-198; Rosato, Sebastian: The Flawed Logic of Democratic Peace Theory, in: *American Political Science Review*, Vol.97, No.4, 2003, S.585-602. Auf diese Debatte soll in dieser Arbeit jedoch nicht weiter eingegangen werden, da untersucht wird, wie die OSZE ihr Verständnis von Demokratie fördert und nicht ob sie damit dem Universalismus des Demokratiebegriffs gerecht wird.

genden Kriterien untersucht, inwieweit die OSZE in ihrer Funktion als Demokratieförderer in Kirgisistan effektiv ist. Dabei wird jedem Unterkapitel ein kurzes Zwischenfazit folgen, in der das Erarbeitete zusammenfassend analysiert wird, um den Untersuchungsstand im theoretischen Kontext zu verdeutlichen.

Zuvor soll jedoch ein Überblick über die politische und sozio-ökonomische Entwicklung Kirgisistans gegeben werden. Das dient der Bestimmung der besonderen Herausforderungen für die Demokratieförderung, die in die abschließende Bewertung über Wirkungsmöglichkeiten der OSZE in diesem Land einfließen. Die OSZE ist mit einem eigenen Zentrum in Kirgisistan vertreten, durch das sie ihre Tätigkeit lenkt und organisiert. Es ist deshalb erforderlich auch das Mandat, die Struktur und die Ressourcen dieser Feldmission in Betracht zu ziehen, um strukturelle Stärken und Defizite zu erarbeiten.

Anschließend werden die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE zunächst anhand des rationalistischen Modells analysiert. Dafür wird das Anreiz- und Druckpotential untersucht, das der OSZE zur Verfügung steht, um demokratische Normen zu vermitteln. Da das theoretische Konzept ‚Internationale Sozialisation‘ ebenfalls die Sichtweise des Zielakteurs berücksichtigt, wird weiterhin das Kosten-Nutzen-Kalkül der relevanten, kirgisischen Akteure untersucht. Denn gemäß dem rationalistischen Modell entscheidet auch der Zielstaat über die Effektivität von Internationalen Sozialisations- bzw. Demokratisierungsmaßnahmen. Anhand der Beispiele der Bischkeker Konferenz 2001 und dem Appell von Astana 2004, soll der Interessenskonflikt zwischen OSZE und Kirgisistan veranschaulicht werden.

Nachfolgend wird auf das konstruktivistische Modell der Wirkungsmöglichkeiten der OSZE eingegangen. Auf der einen Seite werden zunächst die Instrumente, über die die OSZE verfügt, aus konstruktivistischer Sicht auf Effektivität hin untersucht. Auf der anderen Seite werden in der Arbeit aber auch der soziokulturelle Kontext in Kirgisistan Berücksichtigung finden, um die Handlungsmöglichkeiten und -grenzen der Demokratieförderung der OSZE praktisch einschätzen zu können.

Im letzten Kapitel der Arbeit (5.) werden die Ergebnisse der Analyse zusammengefasst und ausgewertet. Überlegungen zu Zukunftsperspektiven der OSZE in ihrer Funktion als Vermittler demokratischer Normen werden den Abschluss bilden.

2. Konzeptionelle Grundlage: Der Ansatz ‚Internationale Sozialisation‘

2.1 Theoretische Einordnung und Grundlagen des Ansatzes

Die internationale Sozialisation neuer Staaten ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu einem zentralen Anliegen der internationalen Politik geworden. Multinationale Staatsgebilde wie die Sowjetunion haben nach ihrem Zerfall auf ihrem Territorium eine Vielzahl von Staaten hervorgebracht, die zum Teil Neugründungen waren und keine historischen Vorläufer hatten (z.B. die zentralasiatischen Staaten). Die Vertreter des theoretischen Konzepts der

‚Internationalen Sozialisation‘, wie Frank Schimmelfennig, Thomas Risse, Jeffrey Checkel, Alastair Johnston, John Ikenberry und Charles Kupchan, gehen von der Annahme aus, dass sich historisch neue Staaten in der internationalen Gemeinschaft sozialisieren müssen und wollen, genauso wie Individuen in einer neuen Gemeinschaft. Externe Demokratieförderer wie internationale oder regionale Organisationen handeln dabei als sozialisierende Akteure. ‚Internationale Sozialisation‘ hat überwiegend Demokratie und Menschenrechte zum empirischen Gegenstand.

‚Internationale Sozialisation‘ ist aber nicht erst seit dem Zusammenbruch kommunistischer Systeme ein Gegenstand der Internationalen Beziehungen. Schon in der Theorie des (Neo-) Funktionalismus, die in den 1950er bis 1970er Jahren die Forschung über internationale Organisationen und vor allem über die europäische Integration dominierte, war bei der Untersuchung internationaler Integrationsprozesse die Rede von ‚Akteurssozialisation‘.²⁴ Empirische Überprüfungen, die vor allem in den 1970er Jahren durchgeführt wurden, brachten jedoch keinen Beweis für die theoretische Erklärungskraft, sodass der (Neo-) Funktionalismus und folglich auch der Forschungsgegenstand ‚Sozialisation‘ in der Politikwissenschaft als obsolet galten.

Mit der Demokratisierungswelle post-kommunistischer Staaten und der „konstruktivistischen Wende“ in der Wissenschaft über internationale Beziehungen Anfang der 1990er Jahre kam es zu einem Wiederaufleben der Forschung über ‚Internationale Sozialisation‘ und damit zu einer neuen theoretischen Perspektive bei der wissenschaftlichen Untersuchung von Demokratisierungsprozessen.²⁵ ‚Internationale Sozialisation‘ war vor allem für die Erklärung der Erweiterungsprozesse von EU und NATO relevant. Mit dem vorläufigen Abschluss der großen Erweiterungswellen nahm auch die Aufmerksamkeit der Wissenschaft für das Konzept ab, bis es in einigen Untersuchungen zum Einfluss der OSZE als Demokratisierungsförderer wieder aufgegriffen wurde, wie bereits in der Einleitung erwähnt.

Die Mechanismen der ‚Internationalen Sozialisation‘ folgen dabei sowohl rationalistischer als auch konstruktivistischer Logik, die unter Punkt 2.2 erläutert werden. Die beiden theoretischen Perspektiven dürfen jedoch nicht als separate, konkurrierende Handlungsaktionen verstanden werden, vielmehr kommen sie bei jedem Sozialisationsprozess zum Tragen. Dementsprechend ist das Konzept ein wichtiger Beitrag für die Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte, da es Impulse für den Dialog, die Kombinierbarkeit und Integration beider Paradigmen erbracht hat. Das Konzept sollte jedoch nicht als eigenständiges For-

²⁴ Vgl. Lindberg, Leon N./Scheigold, Stuart A.: *Europe's Would be Polity. Patterns Change in the European Community*, New York: Englewood Cliffs, 1970, S.119.

²⁵ Vgl. Schimmelfennig, Frank: *Internationale Sozialisation: Von einem „erschöpften“ zu einem produktiven Forschungsprogramm?* in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Reihe: *Weltpolitik im 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.402f.

schungsgebiet betrachtet, sondern in die breite Forschung über die Wirkung internationaler Normen auf die Innenpolitik eines Staates integriert werden.²⁶

Der aus der Psychologie bzw. der Soziologie stammende Begriff der Sozialisation wird zunächst allgemein als ein Prozess verstanden, während dem ein sozialer Akteur institutionalisierte Denk- und Verhaltensweisen aus seiner sozialen Umwelt übernimmt.²⁷

Auf die Staatenwelt übertragen, meint der Begriff ‚Internationale Sozialisation‘ einen Prozess, „(...) durch den Staaten veranlasst werden sollen, die Grundschemata und -regeln einer internationalen Gesellschaft zu übernehmen“.²⁸ Die zentralen Elemente dieser Definition sind:

1. *Prozess*: ‚Internationale Sozialisation‘ beschreibt keinen abgeschlossenen Mechanismus, sondern ist ergebnisoffen. Das impliziert jedoch nicht, dass ‚Internationale Sozialisation‘ ziellos ist: Erfolgreiche Sozialisation kann zur Internalisierung von Gemeinschaftsregeln führen.
2. *Staaten*: Die relevanten Zielakteure der ‚Internationalen Sozialisation‘, also die zu sozialisierenden Akteure, sind Staaten.
3. *Veranlasst*: Die ‚Internationale Sozialisation‘ kennt verschiedene Mechanismen. Um dieser Vielseitigkeit gerecht zu werden, wird mit ‚veranlasst‘ bewusst ein offener Aktionsbegriff gewählt.
4. *Grundschemata und -regeln* bilden den inhaltlichen Kern der ‚Internationalen Sozialisation‘ und schließen konstitutive Identitäten, Werte, Rollen, Standards und Verhalten mit ein.
5. *Internationale Gesellschaft*:²⁹ Die Beschreibung des Sozialisationsinhalts als ‚Grundschemata und -regeln‘ setzt voraus, dass die internationale Umwelt der Staaten nicht einfach nur als eine technische Umwelt im Sinne eines ‚internationalen Systems‘ verstanden wird, sondern als eine kulturelle und institutionelle Umwelt, eine ‚internationale Gesellschaft‘. Zu beachten dabei ist, dass es nicht nur eine einzige internationale Gesellschaft gibt, sondern mehrere, die um Ressourcen und Mitglieder konkurrieren.³⁰
6. *Übernehmen*: Die Übernahme von den Gemeinschaftsregeln ist das Ergebnis eines effektiven Sozialisationsprozess. Der Begriff unterscheidet sich von der einfachen

²⁶ Vgl. ebd.

²⁷ Vgl. Schimmelfennig, Frank: Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegung zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1.Jg., Heft 2, 1994, S.337.

²⁸ Schimmelfennig, a.a.O., 2003, S.406.

²⁹ Der Begriff ‚Internationale Gesellschaft‘ geht auf den Vertreter der Englischen Schule H. Bull zurück. Vgl. Bull, Hedley: The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, New York: Columbia UP, 1977, S.13.

³⁰ Vgl. Risse, Thomas /Sikkink, Kathryn: The Socialization of International Human Rights Norms into domestic practices: Introduction, in: Risse, Thomas/Ropp Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge: Cambridge UP, 1999, S.11.

Regelbefolgung (*compliance*) dadurch, dass der sozialisierte Akteur die Normen und Praktiken als seine eigene betrachtet und ihnen automatisch folgt.

Als relevante Zielakteure der Internationalen Sozialisation wurden bereits Staaten identifiziert. Sie werden im Folgenden als "Sozialisanden" bzw. als „Zielstaaten“ bezeichnet.³¹ Auf der sozialisierenden Seite steht ganz allgemein die ‚Internationale Gesellschaft‘, als Hauptakteure gelten dabei aber vor allem internationale und regionale Organisationen.³² Der in der vorliegenden Arbeit relevante Sozialisationsakteur, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), wird demnach auch als ‚Sozialisationsinstanz‘³³ bezeichnet.

Sozialisationsinstanzen können zwischen zwei Strategien der Gemeinschaftsbildung wählen: der ‚inkluisiven‘ und der ‚exklusiven‘. Von der inklusiven Strategie spricht man, wenn die Organisation den Sozialisanden zuerst aufnimmt und ihn dann von innen heraus sozialisiert, wie es z.B. bei der OSZE Usus ist. In diesem Fall sozialisiert sie ‚Mitgliedstaaten‘. Im Gegensatz dazu, nimmt die Sozialisationsinstanz bei der exklusiven Strategie den Sozialisanden erst auf, wenn er die Gemeinschaftsregeln bereits übernommen hat (z.B. EU, NATO). Hier sind die Sozialisanden ‚Bewerberstaaten‘.³⁴

Der Sozialisationsinhalt kann je nach Sozialisationsinstanz und Zielstaat variieren. Die OSZE basiert auf liberalen, demokratischen Normen wie Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Wahlen. Im Fall der Sozialisation durch die OSZE bilden dementsprechend *Normen* den Sozialisationsinhalt, also nur ein spezifisches Element der in der Definition unter Punkt 4 der Definition beschriebenen ‚Grundschemata und -regeln‘. Normen werden als kollektive Verhaltensstandards, als „(...) shared expectations about appropriate behavior held by a community of actors“³⁵ definiert. Im Hinblick auf den Forschungsfokus dieser Arbeit, externe Demokratieförderung durch die OSZE, bietet sich eine angepasste Definition der ‚Internationalen Sozialisation‘ an. In dieser Arbeit wird darunter ein Prozess verstanden, durch den Mitgliedstaaten veranlasst werden, die demokratischen Normen der OSZE zu übernehmen.

Es muss betont werden, dass der Prozess der ‚Internationalen Sozialisation‘ nicht als einseitiger Prozess gesehen werden darf, im Zuge dessen die Sozialisationsinstanz dem Sozialisanden seine Normen und Regeln diktiert. Die Interaktion, die während diesem „two-way process“³⁶ stattfindet, soll Auswirkungen sowohl auf die normative Orientierung des Zielstaates, als auch auf die Sozialisationsinstanz selbst haben.

³¹ Vgl. Schimmelfennig, a.a.O., 2003, z.B. S.410, 413; vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2003, z.B. S.406.

³² Vgl. Schimmelfennig/Engert/Knobel, a.a.O., 2006, S.5f.

³³ Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2003, S.401 u.a.; Schimmelfennig, a.a.O., 2003, S.413 u.a.

³⁴ Vgl. Schimmelfennig/ Engert/ Knobel, a.a.O., 2006, S.31f.

³⁵ Finnemore, Martha: *National Interest in International Society*, Ithaca (u.a.): Cornell UP, 1996, S.22.

³⁶ Ikenberry, John G./Kupchan, Charles A.: *Socialization and hegemonic power*, in: *International Organization*, Vol. 44, No.3, Summer 1990, S.293.

Welche Bedingungen müssen aber erfüllt sein, um den Sozialisationsprozess in Gang zu setzen? Eine notwendige Voraussetzung ist zunächst eine strukturelle Asymmetrie in Form eines Gefälles von Ressourcen, Fähigkeiten und Wissen zugunsten der Sozialisationsinstanz.³⁷ Da der Sozialisand Zugang zu den potentiellen Vorteilen erhalten will, übernimmt er die Normen, die durch die Sozialisationsinstanz institutionalisiert sind.

Zur Vermittlung ihrer Normen stehen der Internationalen Organisation der ‚intergouvernementale‘ und der ‚transnationale‘ Kanal zur Auswahl. Durch den ersten, den intergouvernementalen Kanal, wendet sich die Sozialisationsinstanz direkt an die Regierungen der jeweiligen Zielstaaten. Der transnationale Kanal hat dagegen Nichtregierungsakteure wie Parteien, NROs und andere gesellschaftliche Gruppen als Zielakteure im Fokus. Diese wiederum sollen die Regierung durch Druck dazu bringen, die internationalen Regeln zu übernehmen.³⁸ Wie sich im Laufe der Analyse zeigen wird, sagen die Aktionskanäle viel über Zielsetzung, Ressourcenverfügung und Strategie der Sozialisationsinstanz aus.

Nachdem die generellen Bedingungen und Grundlagen des Konzepts der Internationalen Sozialisation besprochen wurden, sollen im Folgenden die zwei Hauptmodelle zur Erklärung der Mechanismen der Internationalen Sozialisation und ihre rationalistische bzw. konstruktivistische Logik erläutert werden.

2.2 Erklärungsmodelle der Internationalen Sozialisation

2.2.1 Das rationalistische Modell

Der rationalistische Ansatz geht bei ‚Internationaler Sozialisation‘ von einem *bargaining*-Prozess aus, bei dem die involvierten Akteure als strategische Nutzenmaximierer Drohungen und Versprechen austauschen und auf der Basis von selbst definierten Interessen agieren. Derartige Interessen sind materiell und/oder macht- und sicherheitsorientiert. Anreize sind demnach dann relevant, wenn sie Sicherheit und Wohlstand erhöhen und dem Machtgewinn bzw. -erhalt dienen. Dabei ist die Handlung beider Sozialisationsakteure egoistisch und instrumentell motiviert. Auf der Seite des Sozialisanden wird dahingehend strategisch gehandelt, dass externe Normen nur dann adoptiert werden, wenn sie den politischen Zielen und materiellen Interessen förderlich sind. Auf der Seite der Sozialisationsinstanz wird ebenfalls strategisch kalkuliert: ihr Interesse liegt in der internationalen Verbreitung ihrer politischen Werte und Normen und damit ihres Einflussbereichs, was nicht nur ihre Legitimität, sondern auch ihr politisches Gewicht stärkt und damit ihre Macht und Autorität maxi-

³⁷ Vgl. Schimmelfennig, Frank: International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment, in: European Journal of International Relations, Vol.6, No.1, 2000, S.117.

³⁸ Vgl. Schimmelfennig/Engert/Knobel, a.a.O., 2006, S.33.

miert. Gemeinsame Werte und Normen reduzieren die Wahrscheinlichkeit von Konflikten und erleichtern Kooperation auf allen Ebenen.³⁹

Allerdings sind solche gegenseitigen Adaptationsprozesse mit Kosten auf beiden Seiten verbunden, was bedeutet, dass ‚Internationale Sozialisation‘ nur bei positiver Kostenbilanz erfolgreich sein kann. Die Vorteile und Gewinne, die während dem Sozialisationsprozess in Aussicht gestellt werden, müssen deshalb für beide Seiten die Sozialisationskosten übersteigen. Die Kosten der Sozialisationsinstanz sind dabei sowohl materieller als auch politischer Art. Um einen Zielstaat zu sozialisieren, muss sie nicht nur ihre Ressourcen belasten, sondern auch stets darauf achten, dass sie politisch glaubwürdig bleibt. Wendet sie z.B. materielle Kosten in erhöhtem Maße auf, der Zielstaat hält sich aber kontinuierlich nicht an die vorgegebenen Normen, so verliert die Organisation an Ansehen und Glaubwürdigkeit.

Ein Zielstaat hingegen übernimmt nur dann die Normen einer internationalen Organisation, wenn der Nutzen und die Gewinne, die er dabei erhalten kann, die inneren Anpassungskosten kompensieren. Dabei gilt: je höher die internen politischen Kosten der Normübernahme, desto unwahrscheinlicher ist diese. Solche internen Kosten des Zielstaates sind dabei vor allem politischer Art. Die Einhaltung demokratischer Normen begrenzt meist die Autonomie und die Macht der Regierung und der Elite. Die Normen verbieten undemokratische Praktiken, wie z.B. die Unterdrückung der Opposition, der Minderheiten oder der Pressefreiheit, auf die die politische Elite oft ihre Macht stützt. Als instrumentell agierende Akteure wägt sie folglich ab, ob die Vorteile die Nachteile einer Normeinhaltung kompensieren. Aus diesem Grund ist das Kosten-Nutzen-Kalkül der Zielstaaten von der Attraktivität, der Größe und der Glaubwürdigkeit der externen Anreize, die die Sozialisationsinstanz zu bieten hat, abhängig. Externe Anreize sind dann attraktiv, wenn die Sozialisationsinstanz fähig ist, solche Gewinne in Aussicht zu stellen, die der Sozialisand anderweitig nur schwer erhalten kann.

Dabei gibt es zwei Arten von Anreizen: So genannte ‚tangible‘ Anreize haben das Potential Wohlstand, Sicherheit und die politische Macht in einem Zielstaat zu erhöhen. Das können finanzielle Zuschüsse, Zugang zu attraktiven Märkten oder technisches Know-how sein. Im Falle der Normverletzung werden hingegen tangible Strafen, wie z.B. materielle Sanktionen, angewandt, um Druck zu erzeugen. Daneben gibt es noch ein drittes Szenario: Bekundet der Zielstaat zwar den Willen zur Normübernahme, ist aber zu schwach dazu (z.B. wegen innerer Opposition), so gibt es die Möglichkeit der tangiblen Unterstützung, die in technischer und finanzieller Hilfe ihren Ausdruck finden kann.

‚Intangible‘ – also immaterielle – Anreize, Strafen und Unterstützung wirken hingegen auf der sozialen, psychologischen und symbolischen Ebene und betreffen vor allem Image und

³⁹ Vgl. Schimmelfennig, a.a.O., 2000, S.118.

Reputation.⁴⁰ Der rationalistischen Logik zu Folge, sind tangible Anreize aber am effektivsten bzw. führen am wahrscheinlichsten zur Normübernahme, weil sie eine starke Anziehungskraft auf die Machtelite eines Zielstaates ausüben.⁴¹ Aus diesem Grund kommen die intangiblen Anreize vor allem im konstruktivistischen Mechanismus der sozialen Einflussnahme zum Tragen, der unter Punkt 2.2.2 erläutert wird.

Aus rationalistischer Perspektive, verhalten sich Zielstaaten nur deshalb normkonsistent, um die materiellen Gewinne zu erhalten oder um Strafen zu vermeiden. Dabei wiegen sie Kosten und Nutzen der Normübernahme im Lichte ihrer Präferenzen ab. Dem rationalistischen Modell liegt folglich die „Logik der Konsequenzen“ zu Grunde.⁴² Demnach verhält sich der Sozialisand nur deswegen normkonform, weil er die Konsequenzen einer Nichteinhaltung und damit die materiellen Nachteile fürchtet. Er nimmt die Gemeinschaftsnormen an, weil dies nötig ist, um seine politischen Ziele zu erreichen und nicht, weil er sie für richtig erachtet. Voraussetzung ist jedoch, dass die Adaptionkosten den Nutzen nicht übersteigen. Zielstaaten wägen Konsequenzen ihrer Handlungen ab, anstatt über die Angemessenheit der externen Normen zu reflektieren.

Vertreter des rationalistischen Modells der ‚Internationalen Sozialisation‘ weichen in einem entscheidenden Punkt vom klassischen rationalistischen Denken ab: ‚Internationale Sozialisation‘, will sie effektiv sein, greift zwar auf rationalistische Mechanismen zurück, doch geschieht dies nicht gemäß dem konventionellem rationalistischem Verständnis in einer anarchischen Umgebung.⁴³ Stattdessen – und hier erfolgt die Anknüpfung an die konstruktivistische Denkweise – gehen sie von einer normativ institutionalisierten, internationalen Umgebung, einer ‚Internationalen Gesellschaft‘ aus, in der gemeinsame Interessen und gemeinsame Werte existieren⁴⁴. In einer solchen Umgebung wird das rein rationale Verhalten von Staaten durch diverse auf Werten basierende, internationale Normen gehemmt.

2.2.2 Das konstruktivistische Modell

Der Konstruktivismus betont die Bedeutung von Ideen, Wissen und Werten, die die Wahrnehmungsmuster und Reaktionen staatlicher Akteure beeinflussen. Seine Vertreter kritisieren am rationalistischen Ansatz, dass Politik lediglich auf das Kosten-Nutzen-Kalkül redu-

⁴⁰ Vgl. Schimmelfennig/Engert/Knobel, a.a.O., 2006, S.32f.

⁴¹ Vgl. Warktosch, a.a.O., 2007b, S.834; Schimmelfennig, Frank: The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: A Qualitative Comparative Analysis, CES Working Paper Nr. 61, Harvard University: Center for European Studies, 2005b, S.4f.

⁴² Vgl. March, James G. /Olsen, Johan P.: Rediscovering Institutions. The Organization Basis of Politics, New York: The Free Press, 1989; March, James G. /Olsen, Johan P.: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organization, Vol. 52, No.4, 1998, S.949.

⁴³ Vgl. z.B. Stein, Arthur: Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations, Ithaca/New York: Cornell UP, 1990, S.27 ff.

⁴⁴ Vgl. Bull, Hedley, a.a.O., 1977, S.13.

ziert wird und nach dem Prinzip von Zuckerbrot und Peitsche funktionieren soll. Gemäß konstruktivistischer Ansicht ist es nicht effektiv, Normenvermittlung an materielle oder machtpolitische Faktoren zu binden.⁴⁵ Das konstruktivistische Modell der ‚Internationalen Sozialisation‘ geht über das rationalistische Verständnis des materiellen *bargainings* hinaus und befürwortet einen kooperativen und konsensorientierten Prozess. Seine Kernannahme dabei ist: Die Interessen und Identitäten von Akteuren sind sozial konstruiert und ein Produkt der sozialen Strukturen sowie der sozialen Interaktionen in der normativ institutionalisierten Umwelt. Staaten bestehen aus Individuen und Institutionen, die nicht nur auf das Kalkül von Kosten und Nutzen fixiert sind, sondern durch internalisierte Identitäten, Werte und Normen motiviert werden.⁴⁶

Konstruktivisten unterscheiden drei Haupt-Mechanismen des sozialen Lernens, die während der ‚Internationalen Sozialisation‘ wirksam werden können: Imitation, Argumentation und die soziale Einflussnahme.⁴⁷

Bei der **Imitation** fungieren Gemeinschaftsnormen als Vorlagen bzw. als Schablonen, die dem Zielstaat dabei helfen sollen, soziale Interaktionen zu verstehen und zu interpretieren und die ihm Vorgaben liefern, wie er sich in seiner Rolle als sozialisiertes Mitglied in der Internationalen Gemeinschaft verhalten soll.

Im Gegensatz zu Imitation, impliziert der Mechanismus der **Argumentation** einen reflektierten Prozess. Dabei treten die Sozialisationsinstanz und der Zielstaat in eine argumentative Interaktion, wobei erstere versucht, ihr Gegenüber von ihren Normen und Vorstellungen zu überzeugen, anstatt nach rationalistischer Logik durch *bargaining* mit materiellen Vor- und Nachteilen eine Normübernahme zu bewirken. Idealerweise wird der Zielstaat durch die „power of the better argument“⁴⁸ von der Legitimität und der Gültigkeit der vermittelten Normen überzeugt und ändert dementsprechend seine Identität und seine Interessen. Sozialisation in diesem Sinne beruht idealerweise nicht auf einem Lehrer-Schüler-Verhältnis, sondern wird als ein kooperativer Prozess zur Herstellung eines Konsenses zwischen zwei gleichberechtigten Partnern verstanden. Im Gegensatz zur rationalistischen „Logik der Kon-

⁴⁵ Vgl. Ikenberry/Kupchan, a.a.O., 1990, S.283f. ; Risse/Sikkink, a.a.O., 1999, S.38.

⁴⁶ Vgl. Wendt, Alexander: Collective Identity Formation and the International State, in: American Political Science Review, Vol.88, No.2, June 1994, S.385f.

⁴⁷ Hier muss beachtet werden, dass die Bezeichnungen für diese Mechanismen in der Literatur stark variieren. So bezeichnet z.B. Alistair Johnston den hier genannten Mechanismus der Argumentation als Überzeugung (persuasion) (vgl. Johnston, Alastair I.: Treating International Institutions as Social Environments, in: International Studies Quarterly, 2001, Vol. 45, No.4, S.496f.) während Merlingen/Ostrauskaitė den Begriff der Unterweisung wählen (vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2003, S.409). In der vorliegenden Arbeit wird auf die Begriffsauswahl von Frank Schimmelfennig zurückgegriffen: Vgl. Schimmelfennig, Frank: Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues; in: Linden, Ronald H. (Hrsg.): Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States, Oxford: Rowman&Littlefield, 2002, S.6.

⁴⁸ Risse, Thomas: ‚Let’s Argue!‘: Communicative Action in World Politics, in : International Organization, Vol. 54, No.1, 2000, S.23.

sequenzen“ liegt diesem Mechanismus die „Logik der Angemessenheit“ zu Grunde.⁴⁹ Sozialisanden übernehmen die Normen einer Sozialisationsinstanz, wenn sie diese für angemessen halten und von ihrer Richtigkeit überzeugt sind. Sie akzeptieren Organisationsnormen, weil es „(...) the right thing to do“⁵⁰ ist, und nicht, um damit Gewinne zu maximieren. Die normative Internalisierung setzt dabei zunächst bei individuellen Akteuren ein, weitet sich aber allmählich auf die gesamte staatliche Struktur aus. Idealerweise wandeln sich im Laufe dieses Prozesses die Identität und Interessen des Zielstaates entsprechend der vermittelten Normen.

Der dritte Mechanismus beschreibt die **soziale Einflussnahme**. Er basiert auf dem Gebrauch von intangiblen, d.h. immateriellen, sozialen Anreizen und Druckmitteln zur Durchsetzung von normkonformem Verhalten, die vor allem Auswirkungen auf Image und Status des Zielstaates haben.⁵¹ In ihrer Studie über die Sozialisation von Menschenrechtsnormen betonen z.B. die Politikwissenschaftler Thomas Risse und Kathryn Sikkink, dass es zu einer Sozialisation von Staaten kommt, „(...) because leaders of countries care about what leaders of other countries think of them“.⁵² Staaten halten sich folglich an externe Normen, weil sie einen guten Ruf innerhalb der Internationalen Gesellschaft anstreben. In erster Linie übernehmen Zielstaaten die Normen der Sozialisationsinstanz, damit sie Legitimität in Form von internationaler Anerkennung erhalten - eine Ressource, die ihre innenpolitische Macht stärkt. Andere attraktive soziale Anreize sind außerdem öffentliches Lob und Mitspracherechte bei sowie Einladungen zu internationalen Konferenzen.

Hält sich der Zielstaat trotz dieser Anreize nicht an die Normen, übt die Sozialisationsinstanz intangiblen Druck aus. Dies kann durch öffentliche Anprangerung, Kritik und Ignorierung bis hin zur Ausladung von der Teilnahme an Gemeinschaftstreffen geschehen. Derartige soziale Strafen können effektiv sein, weil sie Kategorien von ‚uns‘ und ‚den anderen‘, also von *in-* und *out-groups* bilden, was Auswirkungen auf die Staatsidentität und die innere Akzeptanz der Regierung eines Zielstaates hat.⁵³ Ein häufig gebrauchtes Instrument dazu ist die öffentliche Berichterstattung durch internationale Organisationen, in denen Zielländer anhand von institutionell etablierten Kriterien bewertet und teilweise in eine Rangfolge zueinander gebracht werden. Diese Berichte dienen dazu, zum einen normverletzendes Verhalten ans Licht zu bringen und zum anderen positive Entwicklungen zu loben.

Liegen die Gründe für die fehlende Normeinhaltung des Zielstaates jedoch an seiner Schwäche und nicht an mangelnder Bereitschaft, so gibt es das Instrument der intangiblen Unterstützung. Dabei erhält der Zielstaat anstatt Strafen erhöhte Aufmerksamkeit. Ihm soll

⁴⁹ Vgl. March/Olsen, a.a.O., 1989, S.160-162; March/Olsen, a.a.O. 1998, S.951f.

⁵⁰ Warkotsch, a.a.O.,2007, S.492.

⁵¹ Vgl. Johnston, a.a.O., 2001, S.499.

⁵² Risse/Sikkink, a.a.O., 1999, S.8.

⁵³ Vgl. Johnston, a.a.O., 2001, S.499-501.

durch spezielle Treffen oder durch die Entsendung von Experten bei der Übernahme von externen Normen geholfen werden.

Für alle drei Mechanismen – Imitation, Argumentation und soziale Einflussnahme – gelten fünf Bedingungen, die begünstigend auf deren Effektivität wirken: Neuheit, Legitimität, Autorität Identität und Resonanz.⁵⁴

- **Neuheit:** Soziales Lernen ist effektiv, wenn sich der Zielstaat in einer neuen, unbekanntem und unsicheren Umgebung befindet. Um Unsicherheiten zu verringern, strebt er nach Informationen über richtiges Verhalten und achtet gerade in dieser Situation besonders auf Zeichen sozialer Billigung und Missbilligung.
- **Legitimität** meint die inhaltliche Qualität der vermittelten Normen. Die Übernahme der Normen hängt von deren Klarheit, deren Verbreitung und deren Erfolg ab.
- **Autorität:** Besitzt die Sozialisationsinstanz die anerkannte Kompetenz normsetzend für eine Gemeinschaft zu handeln, zu welcher der Sozialisand gehören will, so erhöht dies die Effektivität sozialen Lernens.
- **Identität:** Der Zielstaat betrachtet die Sozialisationsinstanz als eine für ihn relevante *in-group*, zu der er gehören will und identifiziert sich mit ihr. Andernfalls verfehlen soziale Anerkennung oder Ächtung ihre Wirkung
- **Resonanz:** Soziales Lernen, und hier gerade der Mechanismus der Argumentation, wird begünstigt, wenn die externen Normen mit den bereits existierenden Werten, Normen, Regeln, Praktiken und Diskursen eines Zielstaates kompatibel sind bzw. ihnen zumindest nicht widersprechen.

Mit Hilfe dieser fünf Bedingungen lassen sich Handlungsmöglichkeiten und -grenzen einer Internationalen Organisation in einem konkreten Zielstaat messen und Schlussfolgerungen über die Effektivität ihrer Sozialisationsstrategie ziehen.

2.2.3 Gegenüberstellung und Vergleich der Modelle

Im Folgenden sollen die konkreten Charakteristika, Bedingungen und Prozesse der beiden Modelle der Internationalen Sozialisation zum besseren Verständnis tabellarisch gegenübergestellt werden.

⁵⁴ Vgl. Checkel, Jeffrey T.: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: International Organization, Vol. 55, No.3, 2001, S.562f.; Johnston, a.a.O., 2001, S.498f.; Schimmelfennig, a.a.O., 2005b, S.7.

	Rationalistische Perspektive	Konstruktivistische Perspektive
Sozialisationsprozess	Austausch von Drohungen und Anreizen	Kooperativer, konsensorientierter Prozess
Bedeutung von Normen	Übernahme von Normen ist Bedingung für Belohnung oder Strafe → Kalkül	Normen als Modelle des richtigen Verhaltens, wirken identitätsbildend → Reflexion
Eigenschaften des Sozialisanden	Strategischer Nutzenmaximierer	Gleichberechtigter Partner
Eigenschaft der Sozialisationsinstanz	Vorsprung an materiellen Ressourcen	Vorsprung an sozialen Ressourcen sowie Autorität und Legitimität
Interessen der Sozialisationsakteure	Selbst-definiert; materiell, an Macht und Sicherheit orientiert	sozial konstruiert: Image, soziale Akzeptanz, Legitimität
Art der Anreize	Tangibel	Intangibel
Dominierender Mechanismus	<i>Bargaining</i>	Imitation, Argumentation, soziale Einflussnahme
Begünstigende Bedingungen	Positive Kostenbilanz, Größe und Attraktivität der externen Anreize	Neuheit, Legitimität, Identität, Autorität, Resonanz
Handlungslogik	Logik der Konsequenzen	Logik der Angemessenheit
Ergebnis der Sozialisation	Verhaltensanpassung	Änderung/Wandel von Identität und Interessen

(eigene Tabelle)

Wie bereits erwähnt, schließen sich die beiden Sozialisationsmodelle nicht aus. Innerhalb des Forschungszweiges ist man sich einig, dass weder externe Anreize noch normative Einflussnahme allein ausreichen, um den Sozialisationsprozess zu vollziehen, vielmehr müssen sie kombiniert werden. Konstruktivisten begreifen ihr Konzept nicht als Konfrontation zum rationalistischen Ansatz, sondern vielmehr als Ergänzung. Risse und Sikkink haben gezeigt, dass das rationalistische Modell die ersten Phasen des Sozialisationsprozesses dominiert, weil fast jeder Prozess des Normwandels zunächst instrumentell bzw. strategisch motiviert ist und mit taktischen Zugeständnissen beginnt. Damit Normen aber nachhaltig internalisiert werden können, darf dieser Prozess nicht schon dabei enden. Allmählich stellt sich durch eine Eigendynamik bzw. durch Habitualisierung eine Verinnerlichung und Übernahme von externen Normen im Sinne eines „taken for granted behavior“ ein, was zu einer Identitätstransformation führen kann.⁵⁵

Dieser Prozess kann beschleunigt bzw. intensiviert werden, indem Mittel der sozialen Einflussnahme mit materiellen Konsequenzen verbunden werden, was eine Kombination der beiden Handlungslogiken impliziert. James March und Johan Olsen betonen, dass sich die

⁵⁵ Vgl. Risse/Sikkink, a.a.O., 1999, S.10-17; Martha Finnemore hat dies besonders gut am Beispiel der UNESCO dargestellt: vgl. Finnemore, a.a.O., 1996, S.34-68.

beiden Logiken nicht gegenseitig ausschließen. Im Gegenteil: „Political action generally cannot be explained exclusively in terms of a logic of either consequences or appropriateness. Any particular action probably involves elements of each.“⁵⁶

3. Ziele und Instrumente der Demokratieförderung durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im post-sowjetischen Raum

Die OSZE ist ein sehr aktiver Sozialisationsakteur in Europa und agiert dabei als „norm entrepreneur, enabler and diffuser“⁵⁷. Wie konnte sich die Organisation dazu entwickeln? Welche Normen und Prinzipien liegen ihrer Arbeit zu Grunde? Welche Ziele verfolgt sie und welche Instrumente stehen ihr dafür zur Verfügung? Diese Fragen sollen in diesem Kapitel beantwortet werden.

3.1 Von der KSZE zur OSZE: historische Aspekte

Die Ursprünge der OSZE können in die kurze Entspannungsphase zwischen Ost und West in den 1970er Jahren gelegt werden. Nach dem Abrüstungsvertrag SALT I (Strategic Arms Limitation Talks) von 1969 waren die bipolaren Mächte USA und UdSSR zu Gesprächen und Verhandlungen bereit, um Europa innerhalb der Kalten-Kriegs-Ordnung zu stabilisieren. Diese Atmosphäre begünstigte den Aufbau von blockübergreifenden Sicherheitsmechanismen, sodass eine Reihe von Konferenzen zwischen 35 Staaten entstand, darunter die meisten europäischen Staaten, Kanada, USA und die Sowjetunion, um den Kontrahenten ein Gesprächsforum zu bieten. Es war das erste Mal, dass sich diese Staaten an einen Verhandlungstisch setzten. Dies war die Geburtsstunde des KSZE-Prozesses, einem „Institutionalisierte[n] Dauerdialog“⁵⁸, der eine Grundlage für vertrauensbildende Maßnahmen schaffen sollte und seinen Höhepunkt in der Unterzeichnung der Schlussakte anlässlich des Gipfeltreffens von Helsinki am 1. August 1975 fand. Staats- und Regierungschefs der 35 damals beteiligten Staaten unterzeichneten das Gründungsdokument der KSZE, das ebenfalls als Geburtsurkunde der OSZE gilt und ein umfangreiches Regelwerk beinhaltet. Den Kern der Schlussakte von Helsinki bildeten drei Körbe: Fragen zur Sicherheit in Europa (Korb I), Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und Umwelt in Europa (Korb II) sowie Menschenrechte, Erleichterung der menschlichen Kontakte und Informationsaustausch über Blockgrenzen hinweg (Korb III).⁵⁹

Die Schlussakte von Helsinki hat jedoch nicht den Status eines völkerrechtlichen Vertrages, sondern den einer außerrechtlichen, zwischenstaatlichen Abmachung mit politisch-

⁵⁶ March/Olsen, a.a.O., 1998, S.952.

⁵⁷ Leatherman, a.a.O., 2003, S.227.

⁵⁸ Schlotter, Peter: „Demokratischer Frieden“ durch die OSZE – eine Bilanz nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte, in: OSZE-Jahrbuch 2005, Band 11, Baden-Baden: Nomos, 2006, S.65.

⁵⁹ Vgl. Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act Helsinki 1975, Zum 25-jährigen Jubiläum der Helsinki-Schlussakte, Wien, November 1999 [1975].

moralischer Wirkung. Tatsächlich wurde ihr Ziel nicht verfehlt: Obwohl die Schlussakte von 1975 keinen Bezug zu Demokratie enthielt, entwickelten sich die Klauseln über den Respekt von Menschenrechten und fundamentalen Freiheitsrechten zu einer „driving force for change“⁶⁰. Mit Helsinki sind diese Rechte zu einem legitimen Gegenstand der zwischenstaatlichen Beziehungen aufgestiegen, sodass Kritik an Menschenrechtsverletzungen und politischer Unterdrückung nicht mehr so einfach als Einmischung in innere Angelegenheiten zurückgewiesen werden konnte. Unangenehme Fragen kamen dabei nicht nur aus dem Westen, auch die inneren, gesellschaftlichen Oppositionsbewegungen forderten immer lauter die Einhaltung der KSZE-Normen.⁶¹ Beschleunigt wurde diese Entwicklung später durch die Reformpolitik des sowjetischen Generalsekretärs Michail Gorbatschow. Es stellte sich ein Lernprozess ein, der durch den institutionalisierten Dauerdiallog gefördert wurde: Staatliche und gesellschaftliche Akteure in den Ländern östlich des Eisernen Vorhangs übernahmen immer mehr liberal-demokratische Wertvorstellungen.

Auf diese Weise hat der KSZE-Prozess mit seinen normativen Prinzipien zur Delegitimierung und Destabilisierung von autoritären, kommunistischen Regimen beigetragen:

„(...) When on 1 August 1975 [!] communist leaders like Leonid Brezhnev, Nicolae Ceausescu and Erich Honecker signed the Final Act, only few could have anticipated how much this paragraph would contribute to the moral undermining and eventual fall of the dictatorships in Eastern Europe.“⁶²

Der Epochenwandel in Europa im Jahr 1989 läutete auch eine neue Ära für die KSZE ein. Der Antagonismus der letzten Jahrzehnte fiel weg und der Daseinszweck des Dialogprozesses begann sich zu verflüchtigen. Der friedliche Ausgang der Ost-West-Konfrontation rief unter den beteiligten Staaten großen Enthusiasmus hervor, sodass sie nicht bereit waren das Erfolgsmodell KSZE aufzugeben. Vielmehr wollten sie die Institution zu einem der wichtigsten Akteure im Bereich der Verbreitung der westlichen Werte im post-sozialistischen Raum machen. Dazu gehört auch der Entschluss, alle Nachfolgestaaten der Sowjetunion als KSZE-Teilnehmerstaaten anzuerkennen. Dadurch zeichnet sich die OSZE als ‚inklusive‘ Sozialisationsinstanz aus, weil sie die Zielstaaten zuerst aufnimmt, um sie von innen an ihre Gemeinschaftsregeln und -normen heranzuführen.

Angesichts neu aufkeimender Konflikte und einer unsicheren Sicherheitslage in Europa sahen die KSZE-Staaten jedoch bald die Notwendigkeit, ihr normatives Fundament zu konsolidieren. Mit dem Abschlussdokument der Konferenz über die Menschliche Dimension in Kopenhagen vom 5.-29. Juni 1990 erreichte der Normsetzungsprozess seinen vorläufigen Höhepunkt. Die darin enthaltenen Verpflichtungen und Prinzipien regeln nicht nur die Beziehungen zwischen Regierungen und Staatsbürgern, sondern auch Fragen des Verfassungs-

⁶⁰ Speeches by Dr. Wilhelm Höyneck 1996, zit. nach Leatherman, a.a.O., 2003, S.226.

⁶¹ Wie z.B. von der Gruppe *Charta 77* in der Tschechoslowakei oder der polnischen Gewerkschaft *Solidarnost*.

⁶² Stoel, Max van der: The Heart of the Matter. The Human Dimension of the OSCE, in: Helsinki Monitor, Vol.6, No.3, 1995, S.25.

systems. Die „(...) volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung von Gesellschaftssystemen auf der Grundlage von pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ sind die Vorbedingungen für eine „dauerhafte (...) Ordnung von Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenarbeit“ in Europa.⁶³ Neben einem umfassenden Menschenrechtskatalog (Kapitel II) beinhaltet das Dokument außerdem Kriterien für demokratische Wahlen (Kapitel I, Punkt 7), sowie für den Schutz nationaler Minderheiten (Kapitel IV). Anders als in der Schlussakte von Helsinki findet sich hier ein deutliches Bekenntnis zur demokratischen Staatsform.

Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten vom 19.-21. November 1990 in Paris ebnete den Weg zu einer Institution mit Organisationsstrukturen. In einer euphorischen Atmosphäre wurde der Ost-West-Konflikt für beendet erklärt und die „Charta für ein neues Europa“ verabschiedet. Darin legten die Teilnehmer ein „unerschütterliches Bekenntnis zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie“ ab, in der „(...) Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und soziale Gerechtigkeit und gleiche Sicherheit für alle unsere Länder“ herrschen sollte.⁶⁴

Damit begann der Wandlungsprozess der KSZE von einer losen multilateralen Konferenzreihe zu einer Organisation mit eigenen Institutionen und Verfahren. Während dessen wurde ihr jedoch deutlich vor Augen geführt, dass mit dem Ende des Ost-West-Konflikts bei weitem nicht alle Probleme gelöst wurden. Ein Umdenken fand gerade im Zuge der Desintegration Jugoslawiens und des Zusammenbruchs der Sowjetunion, verbunden mit der Entstehung von 15 unabhängigen, teilweise historisch neuen Staaten, statt. Eine Reihe neuer bzw. bisher verdeckter Konflikte kam ans Licht, sodass die europäische Sicherheit erneut bedroht war. Auf diese veränderte politische Lage reagierte die KSZE, indem sie den Fokus ihrer Arbeit nunmehr auf die Implementierung demokratischer Normen legte und ihre Institutionen auf diese Funktion ausrichtete. Um ihrem neuen Profil gerecht zu werden, wurde auf dem Fünften Folgetreffen in Budapest im Dezember 1994 die Umbenennung der KSZE in OSZE mit Wirkung zum 1. Januar 1995 beschlossen.⁶⁵ Dabei einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, die Kompetenz der OSZE auf kooperative Sicherheitsmaßnahmen in Verbindung mit Demokratieunterstützung zu beschränken. Aufgrund dieser strukturellen Bestimmung, liegt der Fokus der OSZE-Arbeit mehr auf instrumenteller Vermittlung bzw. Streitschlichtung, auf Unterstützung, Beobachtung und *fact finding* als auf Zwang oder aggressive Durchsetzung. Dabei verfolgt sie ein strategisches Interesse: die Verbreitung ihrer Werte und Normen in einem Gebiet, das neben Nordamerika und Westeuropa auch alle post-kommunistischen

⁶³ OSZE: Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Wien, Juni 1990, S.2, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_de.pdf (Zugriff: 02.07.2008).

⁶⁴ Charta von Paris für ein neues Europa, a.a.O., 1990, S.1.

⁶⁵ Vgl. OSZE: Gipfelerklärung von Budapest „Der Weg zur echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter“, Budapest, Dezember 1994, S.1, Punkt 3, <http://www.osce.org/item/4050.html?lc=DE> (Zugriff: 02.07.2008).

Staaten umfasst. Dies demonstriert nicht nur ihre Lebensfähigkeit als neuer Akteur auf der internationalen Bühne, sondern stärkt auch ebenfalls ihr politisches Gewicht und ihre Autorität als normsetzende Organisation mit historischer Legitimität.

Die OSZE-Aktivitäten gliedern sich heute in drei Themenbereiche, die ‚Dimensionen‘ genannt werden und die auf die drei Körbe der Helsinki-Schlussakte zurückgehen. Diese sind:

- Politisch-Militärische Dimension
- Wirtschafts- und Umweltdimension
- Menschliche Dimension

Die erste Dimension, die **Politisch-Militärische Dimension (PMD)** soll dazu beitragen, Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Raum zu stärken. Die vier wichtigsten Aktionsfelder sind Rüstungskontrolle, Terrorismusbekämpfung, Konfliktprävention und Post-Konflikt-Rehabilitation sowie Grenzmanagement. Dabei will die OSZE durch langfristig angelegte Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen sowie durch Programme zur Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, Stabilität etablieren. Gerade in dieser Dimension verfügt sie über Anreize, die für Zielstaaten attraktiv sind.

Die zweite Dimension, die **Wirtschafts- und Umweltdimension (WUD)** befasst sich im Sinne des umfassenden Sicherheitsbegriffes mit wirtschaftlichen und ökologischen Aspekten von politischen Konflikten. Wirtschaftlicher Wohlstand wird als eines der „cornerstones of stability“⁶⁶ verstanden, deswegen bemüht sich die WUD um Abbau ökonomischer Risiken. Auch ökologische Konflikte um Wasser, Land und Rohstoffe, die als Quellen von Spannungen gelten, sind Gegenstand des Engagements. Die WUD ist jedoch die schwächste Dimension innerhalb der OSZE. Dies ist unter anderem historisch begründet. Der ihr zu Grunde liegende zweite Korb in der KSZE-Schlussakte von Helsinki von 1975, konnte sich kaum entwickeln, da zu jener Zeit Europa in zwei wirtschaftlich widerstreitende Blöcke geteilt war. Aber auch 17 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges befindet sich die WUD in einem unterentwickelten Stadium, wofür vor allem politische Prioritäten ausschlaggebend sind: Einige Länder, vor allem die der EU, sehen die Bestimmung und den Daseinszweck der OSZE in der Menschlichen Dimension und nicht in der WUD.

Die dritte Dimension, die so genannte **Menschliche Dimension (MD)** hat von Anbeginn eine Schlüsselrolle im KSZE-Prozess gespielt. Standen während dem Ost-West-Konflikt noch die Menschenrechte und humanitäre Angelegenheiten im Vordergrund, entwickelte sich die MD nach und nach zu einer Dimension der Demokratie- und Rechtsstaatsförderung. Die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtun-

⁶⁶ OSCE: Activities, Economic and Environmental Dimension, <http://www.osce.org/activities/18804.html> (Zugriff: 26.06.2008).

gen stellen „(...) ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates“ dar.⁶⁷

3.2 Demokratieförderung durch die OSZE

3.2.1 Das umfassende Sicherheitsverständnis der OSZE: Konfliktprävention durch Demokratisierung

„Unsere gemeinsamen Ziele sind die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, (...) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Verantwortung gegenüber der Umwelt. Sie sind unumstößlich.“ Diese bilden „(...) die Grundlage für unsere umfassende Sicherheit“.⁶⁸ In der Gipfelerklärung von Helsinki 1992 verankert die OSZE ihr umfassendes Sicherheitsverständnis, das der Demokratie eine Konfliktpräventionsfunktion zuspricht. Durch die Entwicklung von demokratischen Strukturen kann der langfristige Grundstein für Frieden gelegt werden. Die wesentlichen Argumente dafür sind: Demokratien fördern gewaltlose Mittel zur Konfliktlösung, bilden Koalitionen und fördern Konsens zwischen Konflikt – und Interessensgruppen. Darüber hinaus fördern demokratische Prozeduren den Respekt für den Rechtsstaat und die Partizipation breiter Bevölkerungsteile. All diese Faktoren reduzieren die Wahrscheinlichkeit von Konfliktausbrüchen.

Angesichts der zahlreichen Konflikte, die in den 1990er Jahren nach der Implosion der Sowjetunion und Jugoslawiens zu Tage getreten sind, wurde innerhalb der OSZE der Dialog darüber intensiviert, wie man das Prinzip der umfassenden Sicherheit stärken könnte. Das Ergebnis dieses Dialogs war neben dem ‚Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit‘, der 1994 auf dem Budapester Gipfel beschlossen wurde, vor allem die 1999 in Istanbul verabschiedete Europäische Sicherheitscharta.

Noch in der Wandlungsphase von KSZE zur OSZE, stärkte der Verhaltenskodex die Rolle der OSZE als Demokratieförderer. Frens Stöckel zählt ihn zu einen der größten normativen Beiträge der OSZE überhaupt.⁶⁹ Der Kodex verbindet demokratische Prozeduren und Prinzipien mit der Sicherheitsdimension: Die „(...) demokratische, politische Kontrolle militärischer und paramilitärischer Kräfte und von Kräften der inneren Sicherheit sowie von Nachrichtendiensten und der Polizei“ wird „(...) als unerlässliche[r] Bestandteil der Stabilität und der Sicherheit“ erachtet.⁷⁰ Dieser Kodex ist gemäß der K/OSZE-Tradition zwar nur ein politisch bindendes Instrument, kann aber bei Nichtbeachtung zu beachtlichen politischen Konsequenzen führen.

⁶⁷ KSZE: Helsinki-Dokument 1992 „Herausforderung des Wandels“, Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 1992, S.4, Punkt 8, <http://www.osce.org/item/4048.html?lc=DE> (Zugriff: 27.07.2008).

⁶⁸ Ebd. S.4, Punkt 6-8.

⁶⁹ Vgl. Stöckel, Frens: Strategien und Einflüsse von EU, NATO und OSZE auf osteuropäische Transformationsstaaten. Zur Entwicklung paneuropäischer Sicherheitskooperation und Demokratieförderung zwischen 1989 und 2005, Berlin: Logos, 2007, S.142.

⁷⁰ OSZE: Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit vom 3. Dezember 1994, Wien, 1996, S.4, Punkt 20, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/OSZE-Verhaltenskodex.pdf> (Zugriff: 14.07.2008).

Auch die Europäische Sicherheitscharta von 1999 will zur Bildung einer umfassenden Sicherheitsgemeinschaft beitragen, die auf Prinzipien wie Demokratie, Transparenz, Toleranz und Solidarität basiert. Sie ist eine Weiterentwicklung der Charta von Paris von 1990, jedoch um die Erfahrungen einer Dekade voller gewalttätiger Konflikte auf dem OSZE-Territorium reicher. Darin bekräftigen die Mitgliedstaaten, „(...) dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist“.⁷¹ Darüber hinaus tragen auch wirtschaftliche Stabilität und ein friedlicher Umgang mit natürlichen Ressourcen zur Sicherheit in Europa bei: „Die Verbindung zwischen Sicherheit, Demokratie und Wohlstand tritt im OSZE-Gebiet immer deutlicher zutage, ebenso wie das Sicherheitsrisiko durch Umweltschäden und den Raubbau an natürlichen Ressourcen.“⁷²

Doch gerade im postkommunistischen Raum kann die Organisation ihrem Sicherheitsanspruch nicht immer gerecht werden, da sie auf große Schwierigkeiten beim Aufbau von demokratischen Strukturen stößt. Als Reaktion darauf hat die OSZE spezielle Organe, Institutionen sowie Mechanismen und Instrumente geschaffen, um Demokratiedefizite zu beheben. All diese Mittel sind zwar nicht geeignet, um bereits ausgebrochene Konflikte zu lösen, jedoch bildet Demokratisierung einen soliden Grundstein für langfristige Konfliktprävention.

3.2.2 Institutionen und Organe der Demokratieförderung

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und der Beauftragte für Medienfreiheit (BMF) sind die Hauptorgane der Demokratieförderung der OSZE. Sie sind keine unabhängigen Instanzen, sondern in die institutionelle Gesamtstruktur der OSZE eingebunden. So bilden politische Gremien und Exekutivinstitutionen den Rahmen für politische Konsultationen und Entscheidungen, die für die Demokratisierungsorgane relevant und bindend sind. Auf den ‚Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs‘ sowie im ‚Ministerrat‘ und in der ‚Parlamentarischen Versammlung‘ wird über die Aktivitäten der Organisation, sowie über Probleme, Ziele und Prioritäten debattiert. Die „Drehscheibe der OSZE“⁷³ bildet der ‚Ständige Rat‘, der in der Regel einmal wöchentlich in Wien zusammentrifft. Sein Aufgabenbereich umfasst die Beratung von aktuellen, politisch bedeutenden Ereignissen, entsprechende Beschlussfassungen und die Begleitung aller laufenden operativen Aktivitäten der Organisation. Die politische Ausrichtung und der politische Einfluss hängen jedoch von der Persönlichkeit, Fähigkeit und dem Engagement des jährlich wechselnden Amtierenden Vorsitzen-

⁷¹ OSZE: Dokument von Istanbul, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul 1999, S.6, Punkt 19, <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=DE> (Zugriff: 14.7.2008).

⁷² Ebd., S.9, Punkt 31.

⁷³ Stefan-Bastl, Jutta: Die Bedeutung des Ständigen Rates der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2002, Band 8, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.377.

den ab. Der wichtigste politische Beamte ist für ein Jahr „Gesicht und Stimme“⁷⁴ der OSZE. Sein Posten wird vom Außenminister des vorsitzenden Landes besetzt, im Jahr 2008 ist es der finnische Außenminister Alexander Stubb.

Beschlüsse werden in der OSZE im Konsens der 56 Mitgliedstaaten gefasst, was schnelle Entscheidungsfindung jedoch teilweise stark eindämmt. Bei der Art und Form ihres Engagements sind die spezifischen Organe der Demokratieförderung selbständig.

Das **BDIMR**, das aus dem 1990 gegründeten ‚Büro für Freie Wahlen‘ hervorgegangen ist, erhielt im Abschlussdokument des Gipfeltreffens in Helsinki 1992 den Auftrag die Teilnehmerstaaten der OSZE dabei zu unterstützen, ihre Verpflichtungen im Bereich der Menschlichen Dimension in die Tat umzusetzen.⁷⁵ Das Büro, mit Sitz in Warschau, ist das wichtigste OSZE-Organ im Bereich der Demokratieförderung. Es wird seit 1. Juli 2008 vom slowenischen Botschafter Janez Lenarcic geleitet. Das Organ soll gerade postkommunistischen Staaten bei der Einhaltung der OSZE-Prinzipien helfen und praktische Unterstützung bei der Festigung demokratischer Institutionen liefern. Das Prinzip der Nicht-Intervention in innere Angelegenheiten sowie das Prinzip der Einstimmigkeit aller 56 Mitgliedstaaten wurde innerhalb der Arbeit des BDIMR zum Teil aufgehoben. Wie bereits erwähnt, werden interne Menschenrechtsverletzungen und Demokratiedefizite als Gefahr für die Sicherheit im OSZE-Raum verstanden und betreffen deshalb auch andere Staaten. Es wurde die Regel ‚Konsens minus eins‘ eingeführt, d.h. auch bei Veto des betroffenen Staates, können die anderen tätig werden.

Die Haupttätigkeit des BDIMR basiert auf zwei Aufgabenschwerpunkten: Wahlen und Demokratieförderung.

Die Durchführung, Beobachtung und Bewertung von **Wahlen** gehört zu den zentralen Aufgaben der OSZE. Das BDIMR entsendet hierfür Expertenteams, die technische Unterstützung anbieten und den gesamten Wahlprozess beobachten und beurteilen. Anhand der im Kopenhagener Dokument von 1990 festgelegten neun Punkte werden Wahlen im OSZE-Raum auf ihren demokratischen Charakter hin überprüft. Die abschließende Bewertung einer Wahl erfolgt rund sechs Wochen nach Ende des gesamten Wahlverfahrens durch einen vom BDIMR veröffentlichten Wahlbericht.⁷⁶ Ist jedoch im Vorfeld abzusehen, dass faire Wahlen in einem Teilnehmerstaat nicht zu erwarten sind, kann das BDIMR eine Wahlbeobachtungsmission ablehnen. Dies ist bisher 1999 in Turkmenistan und Usbekistan und im März 2008 in Russland geschehen.

Die Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE erhalten stets sehr große Aufmerksamkeit seitens demokratischer Staaten, Medien und anderer internationaler Organisationen, was von ihrer Qualität zeugt. Eine positive Bewertung von Wahlen kommt einem „(...) Eintrittsbillet in

⁷⁴ Stöckel, a.a.O., 2007, S.132.

⁷⁵ Vgl. KSZE: Helsinki-Dokument 1992, a.a.O., S.4, Punkt 9.

⁷⁶ Vgl. ODIHR: Factsheet of the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warschau, 10. Mai 2005, http://www.osce.org/odihr/item_11_13555.html (Zugriff: 15.07.2008).

den Kreis der demokratischen Staaten“ gleich und „(...) erhöht für Länder, die sich im Übergang zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie befinden, die Chancen, stärker an die EU und die NATO herangeführt zu werden“.⁷⁷ Das Gütesiegel ‚demokratisch‘ wirkt aber nur auf die Länder, die auf absehbare Zeit als Beitrittskandidaten im Gespräch sind. Dies trifft aber auf einen Großteil der postkommunistischen Länder im Kaukasus und in Zentralasien nicht zu. Wahlberichte sind ein Mittel der intensiven Anprangerung und Verurteilung. Auch wenn keine Aussicht auf Beitritt in andere multilaterale Organisationen besteht, so können diese Berichte dem Ansehen der Regierung auf internationalem Parkett schaden und sie auch innenpolitisch delegitimieren. Mitunter ist der Einfluss eines Wahlberichts auf innerstaatliche Prozesse sehr hoch, betrachtet man allein, wie Oppositionsbewegungen die scharfe Kritik der OSZE an den Wahlen in Georgien 2003, der Ukraine 2004 und Kirgisistan 2005 dazu nutzten, um bestehende Regierungen zu stürzen.⁷⁸

Die Kernaktivitäten der **Demokratieförderung** des BDIMR sind in drei thematische Schwerpunkte gegliedert: Rechtsstaatlichkeit sowie Unterstützung bei Gesetzgebung, demokratischer Regierungsfähigkeit und verstärkter Eingliederung der Zivilgesellschaft⁷⁹ in demokratische Prozesse. Das Hauptinstrument bilden Seminare, Dialoge und thematische Treffen. Dies entspricht dem konstruktivistischen Sozialisationsmechanismus der Argumentation, bei dem versucht wird, den Zielstaat durch die ‚power of the better argument‘ von der Richtigkeit der demokratischen Normen zu überzeugen. Durch die ‚Logik der Angemessenheit‘ soll er die Normen übernehmen und sein Verhalten ändern.

Zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit etwa wurde eine Vielzahl von Seminaren und Programmen entwickelt. So wurden z.B. im Bereich faire Gerichtsverfahren unter anderem Schulungen für Anwälte, Richter, Staatsanwälte und Beamte durchgeführt. Dazu organisiert das BDIMR in Warschau seit 1994 jährlich ein Justizsymposium für Juristen aus den Teilnehmerstaaten. Daneben bietet es Regierungen, Juristen, Medien und NROs Beratungsdienste in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Gesetzgebung an. Die demokratische Regierungsfähigkeit soll ebenfalls durch eine Reihe von Programmen gefördert werden, indem BürgerInnen in politische und wirtschaftliche Entscheidungsfragen auf freier, fairer und gleichberechtigter Basis eingebunden werden und die Möglichkeit haben sollen, ihre Regierungen zur Verantwortung zu ziehen. Alle BDIMR- Projekte werden mit den Mitgliedstaaten

⁷⁷ Schlotter, a.a.O., 2005, S.72.

⁷⁸ Vgl. Kreikemeyer, Anna: Balancing Between Commitments and Co-operation. The OSCE in Central Asia, in: Berg, Andrea/Kreikemeyer, Anna (Hrsg.): Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited, Baden-Baden: Nomos, 2006, S.101.

⁷⁹ Der Begriff „Zivilgesellschaft“ orientiert sich in dieser Arbeit an der Definition des Centres for Civil Society an der London School of Economics (LSE) vom 22. März 2004 : "Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market (...). Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organisations such as registered charities, development non-governmental organisations, community groups, women's organisations, faith-based organisations, professional associations, trades unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy groups." <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction.htm> (Zugriff: 17.09.2008).

und den jeweiligen OSZE- Missionen abgestimmt.⁸⁰ Da sich die Seminare sowohl an Regierungsvertreter als auch an zivilgesellschaftliche Akteure richten, wählt die OSZE hier sowohl den intergouvernementalen als auch den transnationalen Kanal der Normvermittlung.

Der **HKNM**, mit Sitz in Den Haag, gehört ebenfalls zu den Organen der Demokratieförderung, da sich sein Engagement darauf richtet, alle Bevölkerungsgruppen eines Staates in den politischen Entscheidungsprozess einzubinden. Das ist eine wichtige Voraussetzung für demokratische, politische Partizipation. Gegenwärtig hat Knut Vollebaek aus Norwegen das Amt des HKNM inne.

Der HKNM wurde im Juli 1992 als Reaktion auf die interethnischen Kriege in Kroatien und Bosnien und Herzegowina etabliert und soll Spannungen zwischen Mehr- und Minderheiten auf dem Territorien der OSZE „zum frühestmöglichen Zeitpunkt“ erkennen und deren Eskalation durch „Frühmaßnahmen“ wie Empfehlungen und auf OSZE-Normen beruhenden Lösungsvorschlägen verhindern.⁸¹ Der HKNM sammelt Informationen, reist vor Ort und fördert den Dialog zwischen Konfliktparteien. Sein Mandat räumt ihm einen beachtlichen Handlungsspielraum ein. Die Entscheidung, wann und wo er intervenieren soll, trifft der Kommissar selbstständig und unabhängig. Die Involvierung des HKNM in einen bestimmten Konflikt bedarf weder einer Genehmigung der Entscheidungsgremien der OSZE, wie z.B. des Ständigen Rats, noch des betreffenden Staates.⁸² Für eine effektive Ausübung seines Amtes ist er dennoch auf eine umfassende politische Unterstützung seitens der Teilnehmerstaaten und der OSZE-Institutionen angewiesen. Darüber hinaus hat er die Pflicht, den Amtierenden Vorsitzenden und die Parlamentarische Versammlung auf potentielle Konflikte aufmerksam zu machen und regelmäßig Bericht über seine Tätigkeit gegenüber dem Ständigen Rat zu erstatten.

Seine wichtigsten Instrumente sind Empfehlungen an die Regierungen und – in Zusammenarbeit mit den OSZE-Missionen vor Ort - die Einrichtung von Diskussionsrunden zur Förderung des Dialogs zwischen den Vertretern der Mehr- und der Minderheiten. Bedeutend dabei ist, dass dies nicht in Form eines Lehrer-Schüler-Verhältnisses geschieht. Der HKNM erteilt keinen Standardunterricht zum Thema Minderheitenschutz, sondern tritt mit allen Konfliktparteien in Kontakt, um sich ihre Standpunkte anzuhören und gemeinsam einen Konsens zu finden. Dabei nimmt er die Rolle einer dritten, unabhängigen Partei an und zwingt keine Maßnahmen auf. Auch hier findet sich der Sozialisationsmechanismus der Argumentation, in Zuge dessen der HKNM entsprechend der ‚Logik der Angemessenheit‘ versucht, von seinen Argumenten zu überzeugen und einen Kompromiss mit den Sozialisanden zu

⁸⁰ Vgl. ODIHR: Factsheet, a.a.O., 2005.

⁸¹ Vgl. KSZE: Helsinki-Dokument 1992, Beschlüsse von Helsinki, a.a.O., S.20, Punkt 23.

⁸² Vgl. OSZE: Factsheet „Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten“, Den Haag, 10 Mai 2002, <http://www.osce.org/item/14784.html?ch=378&lc=DE> (Zugriff: 13.07.2008).

finden. Dabei wendet er sich – intergouvernemental – an Regierungsvertreter, aber insbesondere – transnational – an gesellschaftliche Vertreter der einzelnen Konfliktgruppen.

Der HKNM kennt beides, „carrots and sticks“⁸³. Zum einen kennt er die kooperative Arbeit mit den Regierungen, bietet beiden Parteien soziale Anreize an, um Spannungen zu verringern und gibt Empfehlungen. Gleichzeitig kann er aber auch diplomatischen Druck durch den Amtierenden Vorsitzenden oder durch parallele Intervention anderer Staaten erzeugen, was den sensiblen Bereich der Reputation von Staaten angeht. Hier kommen die ‚Logik der Konsequenzen‘ und der Mechanismus der sozialen Einflussnahme zum Tragen, da anhand intangibler Druckausübung (schlechtes Image des Zielstaates) eine Verhaltensänderung erreicht werden soll. Am Beispiel des HKNM sieht man wie beide Modelle der Internationalen Sozialisation, das rationalistische und das konstruktivistische, zur Anwendung kommen können.

Schließlich soll auch der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit **BMF** zur Konsolidierung der Demokratie im OSZE-Raum beitragen, denn Medienfreiheit spiele „(...) an essential role in protecting democracy, peace and stability.“⁸⁴ Seit 1997 ist er damit beauftragt, die Entwicklung der Medien in den Mitgliedstaaten zu beobachten und schnell auf Verstöße gegen OSZE-Vereinbarungen zur Medienfreiheit zu reagieren. Das Amt wird seit 2001 von dem ungarischen Schriftsteller und Menschenrechtler Miklós Haraszi bekleidet.

Der BMF hat seit seiner Etablierung fast alle Mitgliedstaaten – auch die westlichen – besucht, den Gremien der OSZE über seine Ergebnisse Bericht erstattet und in Briefen an einzelne Regierungen Missstände kritisiert sowie Verbesserungsvorschläge gemacht. Seine wichtigsten Partner sind internationale und lokale NROs, die sich mit Medienfreiheit beschäftigen, sowie Journalisten im gesamten OSZE-Raum. Eine Intervention durch den BMF kann verschiedene Formen annehmen und von stiller Diplomatie, Seminaren und Dialog bis hin zur öffentlichen Brandmarkung von Missständen reichen. Auch er verbindet die zwei Logiken der ‚Internationalen Sozialisation‘ und nutzt sowohl den intergouvernementalen als auch den transnationalen Kanal.

Die OSZE hat zur Unterstützung ihrer Organe verschiedene Mechanismen und Instrumente entwickelt, mit denen demokratische Strukturen effektiv gefördert werden sollen.

3.2.3 Mechanismen und Instrumente der Demokratieförderung

Mit ihren Aktivitäten zur Demokratieförderung verfolgt die OSZE das Ziel, über eine Veränderung der politischen Kultur vor allem in den postkommunistischen Ländern die Bedingungen für demokratische politische und gesellschaftliche Strukturen und damit für Sicherheit

⁸³ Leatherman, a.a.O., 2003, S.238.

⁸⁴ OSCE: Factsheet of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien, 9. Juli 2008, http://www.osce.org/fom/item_11_30425.html (Zugriff: 08.08.2008).

und Stabilität auf dem OSZE-Territorium zu schaffen. Dafür hat sie fünf verschiedene Mechanismen und Instrumente zur Demokratieförderung etabliert: (1) Der Moskauer Mechanismus, (2) Evaluierung, (3) Seminare, (4) Local Ownership und (5) Langzeitmissionen.

(1) Nach den Bestimmungen des **Moskauer Mechanismus** kann jeder Mitgliedstaat an einen anderen eine Informationsanfrage zu bestimmten Problemen und Defiziten aus dem Menschenrechts- oder Demokratiebereich richten, welche dieser innerhalb von zehn Tagen zu beantworten hat.⁸⁵ Dafür gibt es sowohl fakultative als auch zwingende Vorgehensweisen der OSZE: Der betroffene Staat kann freiwillig eine Expertenkommission zur Untersuchung, Informationsbeschaffung oder Lösung der expliziten Situation auf sein Staatsgebiet einladen.⁸⁶ Reagiert er jedoch nicht auf das Informationsersuchen oder nur in einer unbefriedigenden Art und Weise bzw. war die Expertenkommission außer Stande nennenswerte Ergebnisse zu erzielen, kann eine Gruppe von mindestens sechs OSZE-Staaten eine Berichterstermission ohne Einverständnis des betroffenen Staates entsenden, die neben der Informationsbeschaffung auch Empfehlungen an den ersuchten Staat abgeben kann. Ihre Ergebnisse leitet die Mission in einem Bericht sowohl dem betreffenden Staat als auch den OSZE-Institutionen zu. Gegebenenfalls kann der Bericht auf die Tagesordnung des nächsten Treffens des ‚Ausschusses Hoher Beamter‘ gesetzt werden, der über weitere Schritte entscheiden kann. In besonders schwerwiegenden Fällen können zehn OSZE-Staaten oder der Ständige Rat selbst eine Berichterstermission auch ohne den Umweg einer Informationsanfrage bzw. einer vorherigen Expertenmission entsenden.⁸⁷

Der Moskauer Mechanismus stellt insofern ein Novum dar, als Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmersaaten ausgewiesen und innerstaatliche Aspekte somit in die Zuständigkeit internationaler präventiver Diplomatie einbezogen werden. Dieser Mechanismus ist ein Kontrollinstrument, mit dem Demokratiedefizite ins Licht der Aufmerksamkeit gerückt werden. Anhand intangibler Druckmittel, wie öffentliche Anprangerung, wird soziale Einflussnahme ausgeübt und eine Verhaltensänderung angestrebt.

Allerdings hat sich dieser Mechanismus als nicht effektiv erwiesen. Staaten zögern davon Gebrauch zu machen, weil sie befürchten, dass es sie im Gegenzug auch treffen könnte. Der Moskauer Mechanismus ist bisher nur drei Mal zur Anwendung gekommen: 1992 in Kroatien und Estland (1992) sowie 1993 in Moldawien. Eine weitere vom Hohen Rat beschlossene Mission nach Jugoslawien konnte im Juni 1993 aufgrund des Widerstands der jugoslawischen Regierung nicht durchgeführt werden. Gescheitert sind außerdem auch diverse Versuche, Missionen in die Kurdengebiete der Türkei zu entsenden.

⁸⁵ Vgl. OSZE: Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 1991, S.3, Punkt 1 +2, http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_de.pdf (Zugriff: 17.07.2008).

⁸⁶ Vgl. Ebd., S.4f., Punkt 4-7.

⁸⁷ Vgl. Ebd., S.5f., Punkt 9-13.

(2) Vom Mechanismus der **Evaluierung** gibt es verschiedene Formen. Es findet beispielsweise alljährlich im Herbst ein zweiwöchiges Evaluierungstreffen der Menschlichen Dimension in Warschau statt, das ein Monitoringverfahren darstellt. Dabei werden Demokratiedefizite und Menschenrechtsverletzungen identifiziert und gemäß etablierter Normen bewertet. Es ist sowohl ein intergouvernementales als auch transnationales, öffentliches Forum, bei dem neben Staatenvertretern auch NROs und andere internationale Organisationen teilnehmen und Vorschläge unterbreiten können. Gerade hier wird sozialer Druck ausgeübt, insbesondere auf die Vertreter nicht- oder eingeschränkt demokratischer Regime des OSZE-Raums, die während des Treffens in die Defensive geraten und sich rechtfertigen müssen. Allerdings können derartige Treffen lediglich die Aufmerksamkeit auf bestimmte Missstände lenken. Häufig wird der oberflächliche Charakter dieser Treffen kritisiert.⁸⁸

Effektvoller sind hingegen Berichte, wie z.B. neben den bereits besprochenen Wahlbeobachtungsberichten auch die Menschenrechts- und Demokratiestandsberichte der verschiedenen Organe oder Missionen. Dieses Mittel der sozialen Einflussnahme ist deshalb effektiv, da es sich auf das Image und die internationale Anerkennung von Staaten auswirkt. Sind die Defizite in einem Land so hoch und die Verstöße gegen grundlegende OSZE-Prinzipien so eklatant, kann die OSZE ihr wichtigstes Druckmittel einsetzen: die Suspension von Mitgliedstaaten aus der Organisation. Damit verliert ein Staat die Mitgliedschaft in einer Sicherheitsgemeinschaft und den Zugang zu Märkten, was tangible Konsequenzen für ihn haben könnte. Allerdings hält sich die Organisation mit der Anwendung dieses Druckmittels stark zurück, sie machte nur einmal, 1992 gegen Jugoslawien, davon Gebrauch.⁸⁹ Forderungen nach einem Ausschluss von den diktatorisch regierten Staaten Turkmenistan und Usbekistan blieben bisher ohne Konsequenzen.

3) Die Ausrichtung von **Seminaren**⁹⁰ zur Menschlichen Dimension ist mittlerweile ein klassisches Instrument der OSZE zur Normenvermittlung. Die Themenschwerpunkte und die Qualität der Seminare sind stark vom Willen des Ständigen Rates abhängig, der diese billigen muss. Eines der bedeutendsten Seminare in der OSZE-Geschichte war das Seminar ‚*Democratic Institutions and Democratic Governance*‘, das vom 12.- 14.5.2004 in Warschau abgehalten wurde. 211 Teilnehmer aus 35 der damals 55 OSZE-Mitgliedstaaten (darunter Kasachstan als einziger der fünf zentralasiatischen Staaten) diskutierten über Probleme bei der Implementierung von demokratischen Normen im OSZE-Raum. Acht multilaterale Orga-

⁸⁸ Vgl. Ghebali, a.a.O., 1996, S.476.

⁸⁹ Nach dem Niedergang von Slobodan Milosevic wurde jedoch der rechtliche Nachfolgestaat Jugoslawiens Serbien wieder aufgenommen.

⁹⁰ Eine Liste der Seminare, die das BDIMR veranstaltet hat, findet sich im Abschlussdokument ‚Consolidated Summary of the OSCE/ODIHR Human Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governance‘, Warschau, 12-14. Mai 2004, Kapitel I/Introduction, S.3, <http://www.osce.org/odihr/13430.html> (Zugriff: 31.07.2008).

nisationen, darunter der Europäische Rat, UNDP, UNESCO und die Weltbank, entsandten ihre Vertreter nach Warschau, genauso wie 35 NROs.⁹¹ Dementsprechend werden hier Normen sowohl intergouvernemental als auch transnational vermittelt. Vier Arbeitsgruppen erarbeiteten Themen wie „Civil Society Participation“ und „Public Administration as a Democratic Institution: the Link between Government and Citizens“ und gaben in einem Abschlussbericht Empfehlungen an die OSZE selbst und an die Mitgliedstaaten. Ein weiteres Beispiel ist das Seminar zum Thema Wahlbeobachtung, das der Amtierende Vorsitzende am 21. und 22. Juli 2008 organisiert hat.⁹² Grundsätzlich dienen Seminare dazu, OSZE-Normen in ihrer praktischen Anwendung zu diskutieren und von ihrem Sinn und ihrer Legitimität zu überzeugen. Damit gehört auch dieses Instrument der Demokratieförderung zum Sozialisationsmechanismus Argumentation.

(4) Bei allen operativen OSZE-Aktivitäten wird viel Wert auf das Prinzip des **Local Ownership** gelegt, d.h. auf die Einbeziehung und die Eigenverantwortlichkeit von lokalen gesellschaftlichen Gruppen wie NROs. Der Überzeugung der OSZE zufolge können sie bei der Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine äußerst wichtige Rolle spielen.⁹³ Regionale Kooperation, Erfahrungsaustausch sowie lokales Wissen sollen dabei im Vordergrund stehen. Bereits auf dem Gipfeltreffen von Paris 1990 einigten sich KSZE-Teilnehmerstaaten darauf, dass NROs in einer angemessenen Art und Weise in die Aktivitäten und neuen Strukturen der KSZE einbezogen werden müssen. In Helsinki 1992 beteuerten die Teilnehmerstaaten erneut ihre Zustimmung, alle KSZE-Treffen, -Seminare und Konferenzen NROs zugänglich zu machen. Gerade Langzeit- und Feldmissionen nutzen für den Aufbau von demokratischen Strukturen und gesellschaftlicher Partizipation lokale, zivilgesellschaftliche Strukturen. Der Aufbau und die Unterstützung von NROs ist dabei ein transnationaler Kanal zur Förderung der Demokratie.

(5) Das wichtigste operative Instrument des Konfliktmanagements und der Demokratieförderung der OSZE sind **Langzeit- bzw. Feldmissionen**, die vom Ständigen Rat eingesetzt werden und die Zustimmung des betroffenen Staates benötigen. Viele von ihnen werden jedoch aus Rücksicht vor nationalen Empfindlichkeiten nicht als Missionen, sondern als ‚OSZE-Zentren‘ bezeichnet. Sie begleiten den Transformationsprozess von autoritären, postkommunistischen Staaten zur Demokratie (z.B. Kirgisistan), widmen sich aber auch je nach Mandat der Überwachung von Waffenstillständen (z.B. Armenien/Nagorno Karabach), der Entschärfung von ethnischen Spannungen (z.B. Bosnien und Herzegowina, Kroatien) oder dem Aufbau von Nachkriegsgesellschaften (z.B. Tadschikistan). Der „OSZE-Botschaft

⁹¹ Vgl. ebd., Kapitel V, S.7.

⁹² Vgl. OSCE: Chairman in Office: Event CiO Seminar on Election Related Issues, Wien, http://www.osce.org/cio/item_6_31612.html (Zugriff: 25.08.2008).

⁹³ Vgl. OSZE: Europäische Sicherheitscharta, a.a.O., 1999, S.8, Punkt 27.

auf Zeit“ gehören Diplomaten, Rechts- und Regionalexperten sowie eine Reihe von lokalen Mitarbeitern an.⁹⁴

Nach Ansicht von Frens Stöckel nehmen die Missionen bzw. Zentren eine „herausgehobene Stellung [als] operative(...) Normtransmitter“ ein.⁹⁵ Der personelle, finanzielle und inhaltliche Schwerpunkt der OSZE-Aktivitäten der Demokratieförderung liegt nicht im zentralen Organisationsapparat, sondern direkt am Ort des Geschehens, was sie von anderen internationalen Organisationen deutlich unterscheidet. Die Präsenz der OSZE in potentiellen oder ehemaligen Konfliktgebieten ist „(...) auch ihre größte Stärke“.⁹⁶ Die derzeit 18 Missionen bzw. Zentren liefern wertvolle Informationen über die Konfliktgebiete. Das ist vor allem für diejenigen Staaten eine wertvolle Informationsquelle, die keine Botschaften in den betreffenden Ländern unterhalten und damit nur über einen begrenzten Zugang zu Informationen verfügen.

Die Missionen bzw. Zentren sind verpflichtet Bericht über die politischen Entwicklungen im jeweiligen Einsatzland zu erstatten und verfügen damit über ein starkes Mittel des sozialen Drucks. Diese Rapports werden wöchentlich an alle OSZE-Staaten und – je nach Fall oder Problem – den verantwortlichen OSZE-Institutionen zugeleitet. Das Ziel dabei ist, zum einen negative Entwicklungen bzw. normverletzendes Verhalten ans Licht zu bringen, um so vor potentiellen Konflikten zu warnen und zum anderen, Fortschritte zu loben. Allein ihre Verbreitung gerade unter den mächtigen und wohlhabenden OSZE-Staaten, wie USA oder Deutschland, kann Druck auf Regierungen oder Eliten erzeugen.

Da die Missionen durch verschiedene Maßnahmen zur Sicherheit in einem Zielstaat beitragen und teilweise auch staatliche Aufgaben, wie Ausstattung oder Schulung von Polizeikräften finanzieren, kann die OSZE hier tangible Anreize einsetzen. Dennoch wird die Effektivität der Missionen bzw. Zentren häufig von chronischer personeller und finanzieller Unter- ausstattung und der personellen Fluktuation gebremst. Hinzu kommen politische Probleme: je länger Missionen vor Ort tätig sind, desto stärker werden sie als stigmatisierend für den jeweiligen Staat betrachtet und schaden somit dessen internationaler Reputation. Sie wirken wie ein Beleg dafür, dass in diesem Land „etwas nicht in Ordnung“ sei.⁹⁷

3.3 Zwischenfazit

Es wurde gezeigt, dass die Hauptdomänen und gleichzeitig die Stärke der OSZE soziale Einflussnahme und die normative Vermittlung durch Argumentation sind. Diese Art von Normvermittlung liegt vor allem in der Organisationsstruktur begründet. Da der OSZE eine

⁹⁴ Vgl. Schlotter, Peter: Die OSZE – Leistungsfähigkeit einer Internationalen Organisation, in: Die Friedens-Warte, Band 75, Heft 1, 2000, S.23.

⁹⁵ Stöckel, a.a.O., 2007, S.146.

⁹⁶ Dunay, Pál: Verbessern, was zu verbessern ist- ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2004, Band 10, Baden-Baden: Nomos, 2004, S.48.

⁹⁷ Schlotter, a.a.O., 2000, S.24.

rechtlich verbindliche Grundlage fehlt, greift sie auf das Instrument der diplomatischen und argumentativen anstatt auf das der juristischen Durchsetzung von Normen zurück. Folglich ist die OSZE strukturell gesehen insbesondere für die dialogisch-argumentativen Normvermittlung gerüstet. Dies spiegelt sich in der Arbeitsweise ihrer Organe, wie dem BDIMR und in ihren Missionen wider, die mittels Konferenzen, Schulungen und Seminaren Normen vermitteln.

Die OSZE verfügt demnach über wenige tangible aber viele intangible Anreize. Erstere kann sie nur im Rahmen von Missionen bieten, dies jedoch nur eingeschränkt, da gerade die relevanten Dimensionen PMD und WUD oft unterfinanziert und unterentwickelt sind und die Organisation historisch bedingt den Fokus auf die dritte, gut ausgestattete MD legt. Die wichtigsten Anreize der OSZE sind also sozialer sowie symbolischer Art (intangibel). Sozialer Druck wie Anprangerung bzw. Lob in öffentlichen Berichten funktionieren nach der ‚Logik der Konsequenzen‘, die normative Vermittlung durch Seminare, Runden-tische und Diskussionen hingegen nach der ‚Logik der Angemessenheit‘. Wahlberichte und andere Einschätzungen über Demokratieentwicklungen sowie die Arbeit der Langzeitmissionen können einen steten innenpolitischen Druck erzeugen, der langfristig zu einer Verhaltensänderung in Form einer Demokratisierung politischer Prozesse beitragen kann.

Die Legitimität ihrer Normen wird dabei historisch belegt: kraft der Prinzipien in der Schlussakte von Helsinki trug der KSZE-Prozess zum Fall kommunistischer Regime bei und damit zum Ende der Ost-West-Konfrontation. Die OSZE, als Nachfolgerin der KSZE, profitiert von dieser geschichtlichen Legitimität und gilt damit als legitime Vertreterin der westlichen Wertegemeinschaft mit viel Sozialisationspotenzial.

Die OSZE ist zudem aufgrund ihrer strukturellen Verzahnung mit anderen europäischen Institutionen ein ernst zu nehmender Akteur. Mitgliedstaaten anderer mächtiger Sozialisationsakteure mit attraktiven Anreizen wie die EU (Wohlstand) und NATO (Sicherheit) sind zu einer Großzahl auch in der OSZE vertreten. Sie greifen auf Einschätzungen der OSZE über die Einhaltung internationaler Normen durch bestimmte Länder zurück, z.B. auf Wahlberichte, um über den weiteren Verlauf von Aufnahme- oder Partnerschaftsgesprächen und über den Abschluss sonstiger Verträge entscheiden zu können. Die OSZE stellt gewissermaßen ein „Gesundheitszeugnis“⁹⁸ aus.

Eine besondere Stellung nimmt die OSZE vor allem in Zentralasien ein. Wie bereits erwähnt, ist sie die einzige multilaterale Organisation, die sich dort in den Bereichen Demokratieförderung und Menschenrechte engagiert. Sie erfüllt dabei eine bedeutende Brückenfunktion zwischen Europa und den post-sowjetischen Republiken Mittelasiens.

⁹⁸ Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2003, S.407.

4. Die OSZE als Akteur der Demokratieförderung in Kirgisistan: Zwischen Konflikt und Kooperation

“We emphasize the importance of the Central Asian States in the OSCE. We are committed to increasing OSCE efforts aimed at developing democratic structures and the rule of law, maintaining stability and preventing conflicts in this area.”⁹⁹ Als Folge der Beschlüsse auf dem Lissabonner Gipfel von 1996, hat der Ständige Rat zwei Jahre später entschieden, OSZE-Zentren in Kirgisistan, Kasachstan und Turkmenistan zusätzlich zu der bereits laufenden Mission in Tadschikistan und dem Verbindungsbüro im usbekischen Taschkent zu etablieren. Dem gingen intensive Verhandlungen mit den jeweiligen Staaten aber auch Auseinandersetzungen und Einwände im Kreis der K/OSZE-Teilnehmerstaaten voraus. Einige Staaten gaben zu bedenken, dass die zentralasiatischen Republiken geographisch nicht zu Europa gehören. Dagegen setzten sich jedoch zwei Argumente durch: Diese Staaten gehörten als Teil der ehemaligen Sowjetunion seit der Schlussakte von Helsinki zum KSZE-Raum. Zudem gilt es, Instabilität dieser, an Europa grenzenden Region, zu verhindern und Hilfestellung bei der Lösung der vielfältigen Transformationsherausforderungen zu geben. Die Aufnahme in die Organisation wurde zunächst von allen Republiken Zentralasiens begrüßt, weil sie darin ein Zeugnis für Souveränität und Anerkennung ihrer Unabhängigkeit sahen. Sie strebten nach voller institutioneller Integration und unterstützten das Eröffnen der OSZE-Zentren in ihren Hauptstädten. In Kirgisistan weckte das Engagement der Organisation viele Hoffnungen auf aktive Unterstützung bei der Bewältigung der vielschichtigen Probleme, mit denen das Land seit seiner Unabhängigkeit konfrontiert war.

4.1 Politische und sozio-ökonomische Entwicklung Kirgisistans seit der Unabhängigkeit 1991

Um die Bedingungen für eine Demokratisierung ganzheitlich für das Land Kirgisistan zu erfassen, empfiehlt es sich nicht nur auf die politischen Ereignisse seit der Unabhängigkeit den Blick zu lenken, sondern auch wirtschaftliche sowie gesellschaftliche Faktoren zu integrieren. Dabei wird die Entwicklung Kirgisistans nicht nur deskriptiv dargestellt, sondern es werden bereits Faktoren der Herausforderungen und Chancen einer Demokratisierung herausgearbeitet. Als Einstieg bieten sich dafür Analysen von unabhängigen Forschungsinstituten an, die bereits wesentliche Anhaltspunkte geben, um die politische, ökonomische und soziale Situation des heutigen Kirgisistans einzuschätzen.

Der *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) misst weltweit den Entwicklungs- und Transformationsprozess von 125 Staaten. Der Status-Index, der Aufschluss über den Stand der Demokratie und der Marktwirtschaft gibt, positioniert Kirgisistan auf Platz 63 mit einem Wert

⁹⁹ OSCE: Lisbon Document 1996, Lisbon Summit Declaration, 3. Dezember, 1996, S. 8, Punkt 23, <http://www.osce.org/item/4049.html> (Zugriff: 14.07.2008).

von 5,80 auf einer Skala von 1 (marktwirtschaftliche Demokratie nicht konsolidiert) bis 10 (marktwirtschaftliche Demokratie konsolidiert). Die Steuerung der Transformation durch politische Eliten wird noch schlechter beurteilt: mit einem Management-Index von 4,67 wird Kirgisistan auf den Rang 77 platziert.¹⁰⁰ Detaillierter wird der Stand einer freien Demokratie von Freedom House gemessen: Auf einer Skala von 1 (am freiesten) bis 7 (am wenigsten frei) errechnete das Forschungsinstitut 2008 für Kirgisistan einen *Political Rights*-Wert von 5 und einen *Civil Liberties*-Wert von 4 und stufte damit das Land als einziges der fünf zentralasiatischen Staaten als *partly free* ein.¹⁰¹ Hinsichtlich der Rechtsstaatlichkeit bewertete Freedom House Kirgisistan im Jahre 2006 mit einem Wert von 3,38 auf einer Skala von 0 (schwächste Ausprägung) bis 7 (höchste Ausprägung). Das größte Problem des kirgisischen Rechtsstaates ist dabei die Korruption auf allen Justizebenen. Bei einem Lohn von weniger als 200 US\$ im Monat, sind Richter bestechlich und Gerichtsprozesse leicht käuflich.¹⁰² Dementsprechend negativ fällt der *Corruption Perceptions Index (CPI)* von Transparency International aus, dem zufolge Kirgisistan 2007 mit einem CPI-Wert von 2,1 auf einer Skala von 1 (hohe Korruption) bis 10 (keine Korruption) von 180 Staaten auf Platz 150 zusammen mit Liberia, Sierra Leone und Simbabwe rangiert.¹⁰³ Ähnlich wie in anderen postkommunistischen Systemen, leidet Kirgisistan zudem an einer ineffizienten Verwaltung – ein Erbe aus der Sowjetzeit. Korruption, Klientelismus und Mangel an Transparenz auf staatlichen Ebenen sind fester Bestandteil des kirgisischen Alltags. Davon sind allerdings nicht nur die obersten politischen Ränge betroffen, so gut wie jeder Arzt, Universitätsprofessor, Beamter oder Polizist rechtfertigt die Annahme von Bestechungsgeldern mit den miserablen staatlichen Löhnen. Ein Polizeioffizier bekommt im Monat z.B. etwa 15 US\$ Gehalt, was die Lebenshaltungskosten bei Weitem nicht deckt.¹⁰⁴

Einer der Gründe für die hohe Korruption liegt in der desolaten Wirtschaftslage des Landes: Das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2005 betrug gerade einmal 2,4 Milliarden US\$.¹⁰⁵ Zum Vergleich: der Haushalt der Stadt München beträgt im Jahr 2008 7,8 Milliarden US\$, das entspricht mehr als drei Mal dem kirgisischen Staatshaushalt.¹⁰⁶ Das Land ist deshalb stark auf Hilfszahlungen aus dem Ausland angewiesen: Im Jahre 2005 waren es 268,5 Millionen

¹⁰⁰ Vgl. Bertelsmann Stiftung: BTI 2008 Kyrgyzstan Country Report, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/154.0.html?&L=1> (Zugriff: 26.07.2008).

¹⁰¹ Vgl. Freedom House: Freedom of the World Country Report Kyrgyzstan 2008, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7427> (Zugriff: 26.07.2008).

¹⁰² Vgl. Freedom House: Countries at the Crossroads 2006, Country Report Kyrgyzstan, <http://www.freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=7&ccrpage=31&ccrcountry=122> (Zugriff: 25.07.2008).

¹⁰³ Vgl. Transparency International: Corruption Perception Index 2007, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007 (Zugriff: 25.07.2008).

¹⁰⁴ Vgl. International Crisis Group: Kyrgyzstan's Political Crisis: An Exit Strategy, Asia Report Nr. 37, Osch/Brüssel, 20. August 2002, S.11.

¹⁰⁵ Vgl. UNDP: Human Development Report 2007/2008, New York, S.279, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/> (Zugriff: 26.07.2008).

¹⁰⁶ Eigene Berechnung und Aufrundung mit Daten aus: Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei: Der Stadthaushalt 2008, S.5, http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/_lhm_alt/mde/referat/kaemmer/Haushalt_2008.pdf (Zugriff 22.07.2008).

US\$, das sind 11% des BIP (Vergleich: in Usbekistan sind es nur 1,2%, in Simbabwe 10,9).¹⁰⁷ Dies spiegelt sich in der hohen Armut der 5,2 Millionen Kirgisen wider: 72,5% der Bevölkerung müssen mit weniger als 4US\$ am Tag auskommen. Im Nachbarland Usbekistan sind es hingegen nur 16,9%.¹⁰⁸ "A glass wall between the rich and the poor, the 'haves' and the 'have nots' replaced the former Iron Curtain in countries which were among the most egalitarian in the world."¹⁰⁹

Betrachtet man das politische System Kirgisistans, so scheint es den formellen, westlichen Ansprüchen an demokratische Institutionen zu genügen, doch sind bei genauerem Hinsehen vielfältige Mängel zu konstatieren. Die am 5. Mai 1993 verabschiedete Verfassung definiert Kirgisistan als souveräne, einheitliche, demokratische Republik auf der Grundlage des säkularen Rechtsstaates. Sie enthält am westlichen Standard orientierte Menschen- und Bürgerrechte sowie rechtsstaatliche Grundprinzipien.¹¹⁰ In der Präsidentialrepublik Kirgisistan wird der Präsident alle fünf Jahre direkt vom Volk gewählt (Art.43). Die Wahl eines Präsidenten zum dritten Mal ist laut Verfassungstext nicht möglich, was allerdings vom ersten Präsidenten Akajew nicht beachtet wurde. Durch zahlreiche Verfassungsreformen (1994, 1996, 1998, 2003) ließ der Präsident seine Macht auf Kosten des Parlaments stärken, seine legislativen Kompetenzen erweitern und seine Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen ausdehnen.

Der ‚*Dschogorku Kenesch*‘, so der kirgisische Name für das Parlament, war ein Zweikammersystem mit 105 direkt gewählten Abgeordneten, bis es durch eine Verfassungsreform 2003 auf eine Kammer mit 75 Deputierten verkleinert wurde. Das kirgisische Parlament scheint ebenfalls keine Institution zu sein, die demokratische Regeln verinnerlicht hat. Es bietet kein Forum für politische Diskussion, vielmehr für private Eigen- oder Geschäftsinteressen der Abgeordneten, die zudem nicht selten einen kriminellen Hintergrund aufweisen. Kein einziges Mandat wird von einer Frau bekleidet – eine Tatsache, die im weltweiten Vergleich nur noch in Katar, Saudi Arabien oder auf den Salomonen zu finden ist. Sogar die stark konservativen Nachbarn wie Usbekistan und Tadschikistan haben eine Frauenquote von 16,4% bzw. 19,6% in ihren Parlamenten.¹¹¹

Dennoch ist der *Dschogorku Kenesch* im Vergleich zu seinen zentralasiatischen Nachbarn noch das einzige Parlament in dem sowohl eine Opposition, als auch einige wenige Reprä-

¹⁰⁷ Vgl. UNDP: Human Development Report 2007/2008, a.a.O., S.292.

¹⁰⁸ Vgl. ebd., S.242.

¹⁰⁹ Tadjbakhsh, Shahrbanou: A Human Security Agenda for Central Asia, in: Sabahi, Farian/Warner, Daniel (Hrsg.): The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia. Aldershot: Ashgate, 2004, S.170.

¹¹⁰ Vgl. Council of Europe: Constitution of the Kyrgyz Republic, Kapitel I Artikel 1 sowie Kapitel II Art.15-20, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/nationality/documents/national_legislation/kyrgyzstan%20constitution%20of%20the%20kyrgyz%20republic.asp#P190_13092 (Zugriff 01.08.2008).

¹¹¹ Vgl. UNDP: Human Development Report 2007/2008, a.a.O., S.332.

sentanten der verschiedenen Minderheiten vertreten sind. Zudem ist die Opposition im kirgisischen Parlament vergleichsweise aktiv und hat z.B. bereits mehrere Kabinettsentwürfe zurückgewiesen. In den Jahren 2005 und 2006 bildeten einige Abgeordnete mit verschiedenen NROs erfolgreich die Koalition „Pro Reform“, um eine Verfassungsreform einzuleiten, deren Hauptanliegen vor allem eine stärkere Gewaltenteilung war.

Die Parteien spielen im politischen Geschehen des Landes allerdings eine untergeordnete Rolle. 70% der Mandatsträger 2001 gehörten keiner Partei an und traten als unabhängige Kandidaten zur Wahl an.¹¹² Das kirgisische Parteiensystem ist zwar im Gegensatz zu dem den anderen zentralasiatischen Ländern pluralistisch, doch die Parteien erfüllen keine ernst zu nehmende politische Repräsentativfunktion, sind meist auf eine Persönlichkeit konzentriert und oft kurzlebig. Aufgrund strenger Clanstrukturen und geographischer Zerrissenheit des Landes haben Parteien es schwer, sich auf lokaler und erst recht auf nationaler Ebene zu behaupten. Kandidaten haben folglich einen relativ geringen Ansporn mit politischen Parteien zusammenzuarbeiten, die zudem wenig Einfluss auf das politische Geschehen haben. Es muss bei der Bewertung der demokratischen Strukturen und Institutionen jedoch berücksichtigt werden, dass sich Kirgisistan weder auf nationalstaatliche noch auf demokratische Traditionen berufen kann – abgesehen von Traditionen der Stammesdemokratie, auf die Präsident Akajew und einige kirgisische Wissenschaftler gelegentlich hinweisen.¹¹³ Eine Form von Staatlichkeit wurde in dem von Nomadentum geprägten Land erst 1936 mit der Sowjetisierung zur Kirgisischen Sozialistischen Sowjetrepublik (KSSR) etabliert. Eine nationale Identität konnte sich auf dem Territorium mit den künstlich gezogenen Grenzen kaum entwickeln, nicht zuletzt weil Stalin im Rahmen seiner Nationalitätenpolitik den sowjetischen Menschen (*sowietskij chelovek*) schaffen wollte. Ausschlaggebend dafür waren vor allem die geographischen Gegebenheiten des Landes: Die wichtigsten Städte und Täler sind durch massive Bergketten von einander getrennt, was Kommunikation und Handel zwischen den Kirgisen erschwerte.

Das Land strebte jedoch – wohl wissend um die strukturelle Abhängigkeit von Moskau – nie nach einer Loslösung von der UdSSR. Dass Kirgisistan am 31. August 1991 als erster der zentralasiatischen Staaten seine Unabhängigkeit erklärte, war nicht das Werk einer Volksbewegung, wie z.B. in Polen oder in den baltischen Ländern, sondern war einer kleinen, aus dem intellektuellen Spektrum des Landes stammenden, Minderheit um Askar Akajew zuzuordnen. Der damalige Präsident der Kirgisischen Akademie der Wissenschaften und des Parlaments nutzte die chaotische Umbruchphase nach dem Augustputsch 1991 in Moskau, um sein Land von der bereits zerfallenden Sowjetunion zu lösen. Am 12. Oktober 1991 wur-

¹¹² Vgl. International Crisis Group: a.a.O. 2001, S.8.

¹¹³ Mehr dazu: Achylova, Rakhat: Political culture and Foreign Policy in Kyrgyzstan, in: Tismaneanu, Vladimir: Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia, New York: Shep, 1995; Diese Traditionen werden im Rahmen dieser Arbeit nicht näher behandelt, da sie dem heutigen (westlichen) Standard von Demokratie, wie sie auch die OSZE vertritt, nicht entsprechen.

de er ohne Gegenkandidaten als erster Präsident des unabhängigen Kirgisistans bestätigt. Unter den zentralasiatischen Republiken war dies ein atypischer Fall: nicht ein ehemaliger KPdSU-Generalsekretär, sondern ein Akademiker übernahm die Regierungsgeschäfte nach der Unabhängigkeit.

Doch stieß die Unabhängigkeitserklärung unter der Bevölkerung weniger auf Begeisterung als auf Skepsis und Angst vor der Zukunft. Eine zu der Zeit durchgeführte Umfrage ergab, dass sich 88,7% der Kirgisen dafür aussprachen, dass Kirgisistan Teil der UdSSR bleiben sollte.¹¹⁴ Ihre größte Sorge war der wirtschaftliche Zerfall des Landes und die Entwicklung der folgenden Jahre sollte ihnen Recht geben. Akajew begann sehr früh mit grundlegenden Strukturreformen zur Einführung der Marktwirtschaft. So war Kirgisistan das erste zentralasiatische Land, das Mitglied der Welthandelsorganisation wurde und das sich durch die Einführung einer eigenen Währung, dem Som, am 10.5.1993 von der Rubelzone abkoppelte. Die tief greifenden Reformen wurden jedoch von der Bevölkerung als „shock therapy“ empfunden¹¹⁵. Kirgisistan war in hohem Maße in das zentralistische Wirtschaftssystem der Sowjetunion eingebunden. Die industrielle Struktur war höchst spezialisiert, einseitig auf den sowjetischen Markt ausgerichtet und von Moskau diktiert aber auch stark subventioniert. Es gab kaum Handelsbeziehungen mit nicht-sowjetischen Staaten. Auch die Energieversorgung in dem neben Tadschikistan ressourcenärmsten Land der Region wurde gelenkt. Durch die Desintegration der UdSSR brach dieses Wirtschaftssystem zusammen, was einen Fall der Industrieproduktion um 63,7%¹¹⁶ und des BIP im Jahre 1994 um 26,2%¹¹⁷ nach sich zog und weite Teile der Bevölkerung in Armut stürzte. Das reale Einkommen sank zwischen 1992 und 1996 um 83,6%.¹¹⁸ Wurden 1992 noch 1792 Arbeitslose gezählt, hat sich ihre Zahl zwei Jahre später auf 12614 um den Faktor sieben und 1996 auf 77198 um den Faktor 43 vervielfacht.¹¹⁹ Auch der Massenexodus von großen Teilen der slawischen und deutschen Bevölkerung nach der Unabhängigkeit bedeutete einen großen wirtschaftlichen Verlust. Zwischen 1989 und 1994 verließen ca. 590 000 Menschen die Republik¹²⁰ und hinterließen eine schwer zu füllende Lücke an gut qualifizierten Arbeitskräften.

Nach wie vor ist das neben dem bürgerkriegszerstörten Tadschikistan ärmste Land Zentralasiens von westlichen Geldgebern sowie von Energie- und Ressourcenlieferungen aus dem Ausland abhängig. Dank seines demokratischen Images zu Beginn der 1990er Jahre, be-

¹¹⁴ Vgl. U.S. Department of State Bureau of South and Central Asian Affairs: Background Note. Kyrgyzstan, April 2007, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5755.htm> (Zugriff: 22.07.2008).

¹¹⁵ Vgl. Berg, Andrea: All Eyes on Central Asia: Desintegration in Uzbekistan and Kyrgyzstan, in: Berg, Andrea/Kreikemeyer, Anna: Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited, Baden-Baden: Nomos, 2006, S.213.

¹¹⁶ Vgl. Abazov, Rafis: Policy of economic transition in Kyrgyzstan, in: Central Asian Survey, Vol.18, No.2, 1999, S.214.

¹¹⁷ Vgl. ebd. S.207.

¹¹⁸ Vgl. Matveeva, Anna: Democratization, Legitimacy and Political Change in Central Asia, in: International Affairs, Vol.75, No.1, 1999, S.39.

¹¹⁹ Eigene Berechnung mit Daten aus: zit. nach: ILO Yearbook Labour Statistics, in: Abazov, a.a.O., 1999, S.215.

¹²⁰ Vgl. Abazov, a.a.O., 1999, S.215.

kam Kirgisistan drei Mal soviel Auslandsüberweisungen wie alle anderen postkommunistischen Länder Zentralasiens.¹²¹ Von den Hilfgeldern profitierte jedoch nur eine winzige Oberschicht, die nach der Öffnung der kirgisischen Wirtschaft die ökonomische Kontrolle des Landes an sich riss.

Abgesehen vom wirtschaftlichen Zerfall des Landes, wurde ebenfalls ein Ausbruch ethnischer Konflikte in dem multiethnischen Land befürchtet. Viele politische und ethnische Konflikte im heutigen Zentralasien sind eine Folge des willkürlichen, territorialen Eingriffes der Sowjetmacht in die Bevölkerungs- und Gebietsstruktur durch Grenzziehung. Obwohl sich durch die slawische und deutsche Emigration nach der Unabhängigkeit die ethnische Zusammensetzung des Landes zugunsten der Titularnation der Kirgisen verschoben hat, gehören im Jahre 2003 noch immer 33% der Bevölkerung einer ethnischen Minderheit an. Usbeken stellen dabei mit 14% die größte Minorität des Landes dar, gefolgt von Russen mit 11% und einigen kleineren Gruppen wie den Uiguren, Koreanern, Ukrainern, Dunganen etc.¹²² Brennpunkt ist dabei das dicht besiedelte, fruchtbare aber stark verarmte Ferghana-Tal, das im Süden Kirgisistans an Usbekistan und Tadschikistan grenzt. Ein Viertel der Einwohner dort sind Usbeken, die gemäß der Verfassung kaum politische Mitwirkungsrechte haben. Der interethnische Streit hat dabei meistens eine materielle Komponente und wird um knappes Land und Wasserbestände ausgetragen. Zu einer blutigen Eskalation kam es in Osch und Uzgen, beides Städte im Ferghana-Tal, im Juni 1990, als ein Streit um Land gewalttätige Ausschreitungen zwischen Usbeken und Kirgisen entfachte. 200 Menschen kamen dabei ums Leben.¹²³

Akajew unternahm zu Beginn seiner Amtszeit viel, um weitere Eskalationen zu verhindern. Er bemühte sich um Dialog mit Vertretern der Minderheiten und leitete Integrationsmaßnahmen ein. Diese Maßnahmen standen jedoch häufig im Gegensatz zu seinen Bemühungen im Rahmen der Nationenbildung eine nationalstaatliche Identität in Kirgisistan zu fördern, indem kirgisische Elemente der Kultur, wie Sprache, Traditionen und Sagen auf Kosten anderer Volksgruppen in den Vordergrund gezogen wurden.

Zudem waren Integrationsmaßnahmen oft einseitig ausgerichtet. So wurde beispielsweise 2001 Russisch, die *lingua franca* Zentralasiens, als zweite offizielle Staatssprache (wieder-) eingeführt, das Usbekische jedoch stark abgewertet. Die Diskriminierung der Usbeken ging sogar so weit, dass usbekische Studenten nicht an kirgisischen Universitäten studieren durften, was jedoch auf Einlenken des damaligen OSZE- Hochkommissars für nationale Minderheiten, Max von Stoel, wieder aufgehoben wurde.

¹²¹ Vgl. Khanin, Vladimir E.: Central Asian Alternatives. Ethnopolitical Pluralism and Political Conflicts in the Republic of Kyrgyzstan, in: Anthropology & Archeology of Eurasia, Vol.41, No.4, 2003, S.90.

¹²² Vgl. U.S. Department of State, a.a.O., 2007.

¹²³ Vgl. Faranda, Regina /Nolle, David B.: Ethnic Social Distance in Kyrgyzstan: Evidence from a Nationwide Opinion Survey, in: Nationalities Papers, Vol.31, No.2, June 2003, S.177f.

Dank der Abwendung weiterer ethnischer Konflikte und der strukturellen wirtschaftlichen, aber auch politischen Reformen in Richtung marktwirtschaftliche Demokratie, wurde Präsident Akajew im Ausland als mutiger Demokrat und dem Westen zugewandter Intellektueller gefeiert. Er begann früh mit dem Aufbau demokratischer Institutionen: es wurde eine am westlichem Standard orientierte Verfassung verabschiedet, die Gewaltenteilung schien verwirklicht, die politischen Organe spielten zunächst nach demokratischen Grundregeln und es entstand eine freie politische Kultur. Die Zivilgesellschaft in Kirgisistan zeigte bereits in ihren Anfängen großes demokratisches Bewusstsein. Diese Entwicklung setzte sich in den frühen 1990er Jahren fort und Kirgisistan entwickelte sich zum offensten Staat Zentralasiens, der sich durch ein hohes Grad an politischem Pluralismus auszeichnete. Das Land genoss den Ruf einer „Insel der Demokratie“ bzw. der „Schweiz Zentralasiens“.¹²⁴ Noch vor der Unabhängigkeit unterschied sich Kirgisistan von seinen Nachbarn in punkto zivilgesellschaftliches Engagement: mit dem Städtischen Wählerclub (*Gorodskoi klub izbiratelei*) und der ‚Demokratischen Bewegung Kirgisistans‘ wurden beispielsweise Alternativen zu der omnipräsenten KPdSU geschaffen, die deren Monopol im Parlament beschränkten und den damaligen KPdSU-Generalsekretär Absamat Masaliew im Oktober 1990 zu Fall brachten. Allerdings muss betont werden, dass es sich dabei um Minderheiten handelt, die keine demokratische Volksbewegung repräsentierten.

Im Rahmen der demokratischen Öffnung des Landes konnte sich außerdem eine kritische Presselandschaft entwickeln, die bis heute die freieste in Zentralasien ist. Nennenswert sind dabei intellektuelle Zeitungen wie *Slowo Kirgistan* (Wort Kirgisistans) oder oppositionelle Blätter wie *Res Publika*. Allerdings sind jene Medien, die vom breiten Publikum genutzt werden, also Fernseh- und Radiogesellschaften, größtenteils unter staatlicher Kontrolle.

Die Schließung der kritischen Parlamentszeitung *Swobodnye Gori* (Freie Berge) im August 1994 sowie strafrechtliche Verfolgungen von Journalisten wegen Verleumdung markierten den Beginn des autoritären Kurses des Präsidenten. Auch geriet die renommierte und unabhängige Zeitung *Wetschernii Bischkek* (Bischkeker Abendblatt) häufig ins Visier der staatlichen Autoritäten. So beispielsweise 1997, als sie eine Liste von 100 Politikern veröffentlichte, die unter Verdacht standen, ihre Immunität auszunutzen, um wegen früherer krimineller Machenschaften einer strafrechtlichen Verfolgung zu entgehen. Das kirgisische Parlament verabschiedete daraufhin ein Gesetz, das öffentliche Berichterstattung über ‚private Angelegenheiten‘ von Politikern unter Strafe stellt.¹²⁵

Hinzu kamen ab Mitte der 1990er beginnende Unterdrückungen von Menschenrechtsgruppen, Repressionen gegen Oppositionelle, Verfassungsbrüche und ein Regierungsstil Akajews, mit dem er sich immer häufiger über Parlament und Ministerkabinett hinwegsetzte,

¹²⁴ Vgl. z.B. Anderson, a.a.O., 1999; International Crisis Group, a.a.O., 2001, S.1.

¹²⁵ Vgl. Anderson John: Creating a Framework for Civil Society in Kyrgyzstan, in: Europe-Asia Studies, Vol.52, No.1, 2000, S.87.

sodass sich eine deutliche Tendenz zu Präsidialautokratie abzeichnete. Staatliche Einschüchterungsversuche begannen nun auch gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren, wie z.B. dem Kirgisischen Komitee für Menschenrechte (KKPC), dessen Präsident nach Drohungen und einem gewalttätigen Angriff auf seine Tochter im Juli 2004 ins europäische Exil fliehen musste.¹²⁶

Die staatlichen Repressionen wurden stets von der Justiz begleitet und unterstützt. Die wichtigsten Richter werden vom Präsidenten ernannt, weitere Posten sowohl im Justiz- als auch im Regierungsbereich werden erkauf oder an Günstlinge vergeben. Die Opposition beklagte, dass etwa 70-80% der Mitarbeiter Akajews für ihre Anstellung bezahlt haben sollen, wobei das Preisspektrum von 250 000 US\$ für einen Regierungsposten bis 50 000US\$ für einen Richterposten variieren soll.¹²⁷ 80% der kirgisischen Bevölkerung gaben dementsprechend an, kein Vertrauen in die Justiz zu haben.¹²⁸

Dass die Justiz nicht wie in der Verfassung vorgesehen unabhängig handelt, zeigten zum ersten Mal die Präsidentschaftswahlen von 1995, bei denen das oberste Gericht drei von fünf Gegenkandidaten des Präsidenten vor allem wegen angeblicher Verleumdung disqualifizierte. Einen deutlichen Verfassungsbruch vollzog „Mr. Big Democrat“, wie seine Widersacher Akajew spöttisch nannten, als er mit dem Wohlwollen des Verfassungsgerichts 2000 zum dritten Mal zur Präsidentschaftswahl antrat, obwohl die Konstitution nur eine zweimalige Wiederwahl für das oberste Staatsamt vorsieht.¹²⁹ Gerade an den Wahlen kann die allmähliche Distanzierung Akajews von demokratischen Praktiken des Landes abgelesen werden. Von den Parlamentswahlen 1995 z.B. erhofften sich ausländische Beobachter ein deutliches Signal in Richtung Demokratisierung. Stattdessen wurden Unregelmäßigkeiten und Manipulationen im ganzen Land festgestellt. So verteilte beispielsweise ein Kandidat unter den Bewohnern seines Wahlbezirks nur linke Stiefel und versprach den rechten Schuh im Falle seines Wahlsieges. In den ländlichen Gebieten kam es zudem öfters vor, dass ältere Männer für ihre Frauen und Familien abstimmten.¹³⁰ Trotz derartig grober Verstöße legte die OSZE einen Bericht vor, der die Wahl als demokratisch qualifizierte.¹³¹ Der große Hoffnungsträger Kirgisistan erfüllte bei weitem nicht die Anforderungen, doch stufte die OSZE die Unregelmäßigkeiten als Geburtswehen einer jungen Demokratie ein und wollte die Machtelite, mit der man weiterhin gut kooperieren wollte, nicht allzu sehr brüskieren.

Glaubte die OSZE 1995 noch tatsächlich an eine demokratische Insel in Zentralasien, musste sie anlässlich der Präsidentschaftswahlen 2000 einräumen, dass diese Wahlen

¹²⁶ Vgl. Freedom House: Countries at the Crossroads, a.a.O., 2006.

¹²⁷ Vgl. International Crisis Group, a.a.O., 2001, S.5.

¹²⁸ Vgl. ebd. S.11.

¹²⁹ Vgl. Council of Europe: Constitution Kyrghyz Republic, a.a.O., Artikel 43, Absatz 2.

¹³⁰ Vgl. Huskey, Eugen: Kyrgyzstan. The fate of political liberalization, in: Dawisha, Karen/Parrott, Bruce (Hrsg.): Conflict, cleavage and change in Central Asia and the Caucasus, Cambridge: Cambridge UP, 1997a, S.264.

¹³¹ Vgl. ODIHR: Activity Report for 1995, Warschau, S.4.

http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/1851_en.pdf.html (Zugriff: 20.04.2008).

nicht den OSZE- Standards entsprachen und erhebliche Mängel aufwiesen: „(...) the 29 October 2000 presidential election in the Kyrgyz Republic (...) failed to comply with OSCE commitments for democratic elections“.¹³² Wahlhelfer berichteten, Akajews Leute hätten ihnen gedroht, sie würden ihre Arbeitsstelle verlieren, wenn sie nicht das richtige Ergebnis lieferten. So wurde in einem südlichen Bezirk Kirgisistans, aus 9,9 % für Akajew die Kom-mastelle zugunsten von 99% verschoben.¹³³ Sein ärgster Gegner, der ehemalige Bischke-ker Bürgermeister und späterer Premierminister Felix Kulow, wurde von der Wahl ausge-schlossen und erhielt wegen Korruptionsvorwürfen eine Gefängnisstrafe von sieben Jahren. Fast konkurrenzlos, kam Akajew auf ein Ergebnis von 74,45%¹³⁴ der Stimmen. Die kirgisi-schen Wahlen 2000 waren aber die einzigen der zentralasiatischen Präsidentschaftswahlen im Zeitraum 1999 und 2000, die von der OSZE beobachtet wurden. In den anderen zentral-asiatischen Staaten hielt die OSZE es nicht für nötig, Beobachtermissionen zu entsenden, da bereits im Vorfeld der undemokratische Charakter abzusehen war.

Trotzdem schlugen einige kirgisische Diplomaten, die um den internationalen Ruf der einsti-gen vom Westen hofierten Republik besorgt waren, bereits vor den Wahlen Alarm. Der damalige Botschafter in Österreich, Alikbek Jekschenkulow, betonte: „Kyrgyzstan has almost no strategic resources (...). But we do have an international image as an ‘island’ of democracy in Cenral Asia. We mustn’t jeopardise that [!].“¹³⁵

Auch in der Bevölkerung wuchs langsam der Unmut über Akajew, seine Familie und seine Gefolgsleute, die ihre Positionen vehement zur Selbstbereicherung ausnutzten. Korruption, Klientelismus und Mangel an Transparenz auf den staatlichen Ebenen weiteten sich immer mehr aus. Akajews Clan dominierte Politik, Medien und alle lukrativen Wirtschaftsbereiche. Es kam vermehrt zu Protesten auf der Straße. Lange war die Haltung der Regierung ge-genüber dem Versammlungsrecht vergleichsweise tolerant und liberal. Dies änderte sich jedoch, als staatliche Sicherheitskräfte im März 2002 eine Demonstration in der Stadt Aksy im Süden des Landes durch exzessive Gewaltanwendung auflösten und dabei sechs Men-schen töteten. Die Proteste richteten sich gegen die desolante Wirtschaftslage und gegen die willkürliche Verhaftung des Oppositionspolitikers Azimbek Beknazarow.¹³⁶ Nach einer Welle der Entrüstung schob Akajew jedoch die Verantwortung auf seinen Innenminister (und spä-teren zweiten Präsidenten des Landes) Kurmanbek Bakijew, der sein Amt niederlegen musste und sich fortan in der Opposition betätigte.

¹³² Vgl. ODIHR: Election Observation Mission Final Report “Kyrgyz Republic Presidential Election 29. October 2000“, Warschau, 16. Januar 2001, S.1.

¹³³ Vgl. International Crisis Group: Political Transition in Kyrgyzstan. Problems and Prospects, Asia Report Nr.81, 11. August 2004, Osch/Brüssel, S.3.

¹³⁴ Vgl. ODIHR: Presidential Election 2000, a.a.O., 2001, S.14.

¹³⁵ Vgl. Jumagulow, Sultan: Diplomats challenge Akaev, in: IWPR’s Reporting Central Asia, No.13, 28. Juli 2000, <http://listserv.buffalo.edu/cgi-bin/wa?A2=JUSTWATCH-L;E0pExA;20000731215319-0400> (Zugriff: 02.08.2009).

¹³⁶ Vgl. Freedom House: Country Report 2008 Kyrgyzstan, a.a.O.

Eine langfristige politische Lösung war damit aber nicht gefunden und die Unzufriedenheit der Bevölkerung wuchs bis sie sich in der so genannten „Tulpenrevolution“ im März 2005 entlud. Auslöser der Unruhen waren die Parlamentswahlen am 27. Februar und 13. März 2005. Die Anzahl der Parlamentsmandate wurde im Vorfeld der Wahlen von 105 auf 75 reduziert, davon gingen nur fünf an die Opposition, viele oppositionelle Politiker wurden in Schein-Gerichtsverfahren von der Wahl ausgeschlossen.¹³⁷ Die OSZE konstatierte: „[the elections] fell short of OSCE commitments and other international standards for democratic elections in a number of important areas.“¹³⁸ Damit stand der Wahlbetrug schwarz auf weiß. Im Süden des Landes, begannen die ersten wütenden Menschen auf die Straße zu gehen, um Neuwahlen und den Rücktritt Akajews zu fordern. Im Laufe der sich ausbreitenden Demonstrationen wurden die Provinzregierungsgebäude und Polizeistationen in Osch, Dschalal-Abad sowie ein regionaler Flughafen von wütenden Demonstranten besetzt. Die Proteste weiteten sich allmählich auf das gesamte Land aus, bis sie am 22. März die Hauptstadt Bischkek erreichten. Mehr als 10000 Menschen versammelten sich bereits zwei Tage später, am 24. März, unter der Führung der oppositionellen Politiker Kurmanbek Bakijew und Rosa Otunbajewa auf dem zentralen Ala Too Platz. Die Kundgebungen verliefen zunächst friedlich. Die Stimmung schlug jedoch rasant um, als von Akajew mobilisierte Schlägertruppen – nicht die Sicherheitskräfte - begannen, auf die Demonstranten einzuschlagen. Eine aufgebrachte Menge stürmte daraufhin das ‚Weiße Haus‘, den Regierungssitz des Präsidenten. Dieser hatte sich und seine Familie zu dem Zeitpunkt bereits in Sicherheit gebracht. Nicht nur Regierungsangehörige waren von der Geschwindigkeit der Ereignisse überrascht, auch die Opposition wusste zunächst nicht, wie sie mit dieser Situation umgehen sollte. Sie hatte am 24. März nicht zum Sturz des Präsidenten, sondern zum Protest gegen die manipulierten Parlamentswahlen aufgerufen. Die Situation geriet in den nächsten Tagen und Nächten außer Kontrolle, es kam trotz der mahnenden Worte des Interimsregierungschef Bakijew und dem inzwischen aus dem Gefängnis befreiten Felix Kulow, zu Plünderungen und Gewaltexzessen.

Zehn Tage später erklärte Askar Akajew in einer Fernsehansprache aus dem russischen Exil seinen Rücktritt. Westliche Medien, Politiker und die breite Öffentlichkeit zogen sofort Parallelen zu den Machtwechseln in Georgien und der Ukraine und titulierten analog zu den dort stattfindenden „Rosen-“ oder „orangefarbenen“ Revolutionen die Protestbewegung in Kirgisistan als „Tulpenrevolution“. Tatsächlich führte in all den drei postkommunistischen Ländern eine breite Unzufriedenheit mit dem Regime und dreiste Wahlfälschungen zu den Volksunruhen.

¹³⁷ Vgl. Berg, a.a.O., 2006, S.212.

¹³⁸ Vgl. ODIHR: Election observation mission Final Report “Kyrgyz Republic Parliamentary Elections 27 February 2005 and 13 March 2005”, Warschau, 20 Mai 2005, S.1.

Doch läuteten die März-Ereignisse in Kirgisistan tatsächlich eine neue Demokratisierungsdynamik ein? Auffällig war, dass sehr viele Demonstranten entweder Mitarbeiter, Verwandte oder Freunde gescheiterter Parlamentskandidaten waren. Spontane Demonstranten nahmen an den Protesten nur vereinzelt teil. Die Bevölkerung Bischkeks blieb weitgehend unbeteiligt. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Protestwelle das Ergebnis eines demokratischen Unrechtsbewusstseins war, oder ob Oppositionspolitiker ihr soziales Umfeld mobilisierten, um eigene Interessen durchzusetzen. Zudem waren die Anführer der Proteste in Bischkek, Bakijew, Kulow und Otunbajewa, keine Neulinge im politischen Betrieb Kirgisistans. Alle drei waren bereits zu Sowjetzeiten in der KPdSU politisch aktiv, sie stammen alle aus dem früheren politischen Kreis Akajews und haben von seinem System profitiert. Ihr Wechsel zur Opposition resultierte nicht aus ideologischen Beweggründen, sondern aus persönlichen Differenzen mit Akajew. Der Umsturz war nicht geplant, die Beteiligung der Oppositionsführer erwuchs eher einer opportunistischen Motivation. Alexander Warkotsch spricht deshalb von einem „Betriebsunfall der Geschichte“.¹³⁹

Das Etikett „Tulpenrevolution“ scheint in diesem Zusammenhang nicht korrekt und sogar irreführend, folgt man der Definition einer Revolution, die eine Transformation bzw. einen Umsturz einer gesamten sozialpolitischen Ordnung bezeichnet.¹⁴⁰ Dies kann für den Fall Kirgisistan ausgeschlossen werden. Es könne nach Scott Radnitz nicht einmal von einem Regimewechsel gesprochen werden, da Akajews Familie und Anhänger nach wie vor in der Wirtschaft und Politik präsent sind. Radnitz schlägt daher den Begriff „change in government“ bzw. „transfer of power“ vor.¹⁴¹

Welche Rolle spielte die OSZE während der Märzereignisse? Viele Autoren sind sich einig, dass die OSZE den Demonstranten und Oppositionspolitikern das wichtigste Argument zur Mobilisierung der Massen gegen Akajew lieferte: die Manipulierung der Parlamentswahlen.¹⁴² Als immer mehr Menschen auf die Straße gingen, führte die Organisation im Untergrund stille Diplomatie und verhandelte mit Regierung und Opposition. Doch auch sie wurde von den sich überstürzenden Ereignissen überrascht. Der damalige Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, der Europaabgeordnete Alojz Peterle, erzählte, wie er mitten in einem Gespräch mit dem kirgisischen Außenminister Askar Aitmatov plötzlich von der Nachricht der Stürmung des Präsidentenpalasts und der Flucht Akajews unterbrochen wurde.¹⁴³

¹³⁹ Warkotsch, Alexander: Kirgisischer Betriebsunfall, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Nr.5, 2005, S.539.

¹⁴⁰ Vgl. Radnitz, Scott: What really happened in Kyrgyzstan? In: Journal of Democracy, April 2006, Vol.17, No.2, 2006, S.133.

¹⁴¹ Vgl. ebd., S.144 f.

¹⁴² Vgl. z.B. Kreikemeyer, a.a.O., 2006, S.101; Marat, Erica: Civil Society in Kyrgyzstan before, during and after the March 24 Revolution, in: Helsinki Monitor, Vol.16, No.4, 2005, S.273; Radnitz, a.a.O., 2006, S.134f.

¹⁴³ Vgl. Peterle, Alojz: Kyrgyzstan in Transition. OSCE displays swift and decisive action, in: OSCE Magazine, June 2005, S.11, <http://www.osce.org/item/15621.html> (Zugriff: 28.07.2008).

Es dauerte einige Tage bis Recht und Ordnung wieder hergestellt waren. Die Präsidentschaftswahlen am 10. Juli verliefen ohne nennenswerte Zwischenfälle. Oppositionsführer Kurmanbek Bakijew wurde in den von der OSZE als fair und frei eingestuften Wahlen mit 88,7% der Stimmen zum neuen kirgisischen Präsidenten gewählt.¹⁴⁴ Nach dem Machtwechsel musste die neue Herrschaftselite erstmal regionale Interessen ausbalancieren. Die Oppositionsführer Bakijew und Kulow teilten sich die Macht, indem ersterer, der aus dem Süden stammt, sich als Präsidentschaftskandidat aufstellen ließ und letzterer, der den Norden repräsentiert, den Premierministerposten akzeptierte.

Doch der Euphorie nach dem Sturz Akajews und nach der Wahl des neuen Präsidenten folgten schon sehr bald Enttäuschung und Resignation. Während Akajews Vertraute und Clanmitglieder immer noch Einfluss ausüben, zeichnet sich die Zentralregierung durch Schwäche und Reformunfähigkeit aus.

Die politische Lage im Lande bleibt weiterhin instabil: Politische Morde, wie etwa an den Parlamentariern und Vertrauten Akajews Jyralbek Surabaldijew und Bajaman Erkinbajew im Juni 2005, Proteste auf den Straßen sowie eine zerstrittene Herrschaftselite enttäuschten alle Hoffnungen der Bevölkerung auf politischen Fortschritt. Aufgrund anhaltender Demonstrationen und Straßenschlachten zwischen Regierungsanhängern und Oppositionellen im Jahr 2006 warnte die International Crisis Group sogar vor „political breakdown and possible civil war“.¹⁴⁵ Durch Mobilisierung bezahlter Demonstranten – nach dem Prinzip „rent-a-mob“¹⁴⁶ – versuchen politische Akteure zunehmend ihre Interessen durchzusetzen.

Eine kontinuierliche Politik konnte außerdem aufgrund ständiger Personalwechsel in den Ministerien und dem Ausbleiben von Reformen nicht zustande kommen. Höhepunkt dieser Entwicklung war der Rücktritt des Premierministers und ehemaligen Gefolgsmannes von Präsident Bakijew, Felix Kulow, im Dezember 2006. Die von ihm angeführten Demonstrationen im April 2007 sollten erneut einen personellen Machttransfer im Präsidentenamt bewirken. Diese Proteste wurden jedoch gewaltsam von der Polizei aufgelöst, nachdem Kulow die Kontrolle über die meist bezahlten Demonstranten verloren hatte.¹⁴⁷ Bakijew hält sich bis heute angesichts der zahlreichen Proteste mit rigider Hand, autoritärem Stil und unter Nutzung der Streitkräfte an der Spitze des Landes. Dabei kann sich Bakijew auf nur schlecht funktionierende staatliche Strukturen und Institutionen stützen. Das Parlament z.B. repräsentiert eine äußerst schwache demokratische Macht. Trotzdem attestiert die International Crisis Group dem kirgisischen Parlament jedoch politisches Potential und sieht in ihm noch "(...) an independent force [that] (...) is far from being the rubber-stamp body found in some

¹⁴⁴ Vgl. ODIHR: Election Observation Mission Final Report "The Kyrgyz Republic. Presidential Election 10 Juli 2005", Warschau, 7. November 2005, S.1-2 und S.23.

¹⁴⁵ International Crisis Group: Kyrgyzstan on the Edge, Asia Briefing Nr.55, Bischkek/Brüssel, 9. November 2006, S.1.

¹⁴⁶ Marat, a.a.O., 2005, S.275.

¹⁴⁷ Vgl. Neue Züricher Zeitung: Ausschreitungen bei Protesten in Kirgistan. Die Staatsmacht und die Opposition auf Konfrontationskurs, 21. April 2007, <http://www.nzz.ch/2007/04/21/al/articleF4B8Y.html> (Zugriff: 29.07.2008).

neighbouring states.“¹⁴⁸ Allgemein ist aber eine wachsende institutionelle Anarchie zu beobachten, da politische Entscheidungen nicht mehr im Rahmen der Institutionen getroffen werden, sondern auf extralegalem Wege in Form von Erpressung, Drohung oder Korruption. Auch andere Akteure betreten zusehends die politische Bühne. Oligarchen, die Jerzy Maćków als „versteckte Partei der Macht“ bezeichnet, sind in Institutionen wie Medien, Wirtschaftsunternehmen, Geheimdienst, Justizapparat etc. präsent und scharen sich meist um die präsidentielle Exekutive.¹⁴⁹

Mit dem Machtwechsel 2005 hat sich an der desaströsen wirtschaftliche Situation des Landes nichts geändert, was zusätzlich zu der politischen Instabilität beiträgt. Ausländische Investitionen flüchteten nach den Märzunruhen und dem Regimesturz 2005 aus dem Land. Ohne diese ist jedoch das Land aufgrund seiner Ressourcenknappheit kaum überlebensfähig. 2006 arbeiteten geschätzte 500000 Kirgisistaner¹⁵⁰ im Ausland, meist in Kasachstan, Russland oder Tadschikistan. Das entspricht 10% der Gesamt- und 20% der erwerbsfähigen Bevölkerung.¹⁵¹

Rufe nach Veränderung und nach Reformen wurden laut. So entbrannte zwischen Regierung und Opposition etwa ein Jahr nach den Märzunruhen ein Streit um eine Verfassungsreform, der sich über zwei Jahre hinziehen sollte. Ein Referendum im Oktober 2007 schließlich billigte die Verfassungsänderung, die als Stärkung der Demokratie und des Parlaments propagiert wurde, da die Anzahl der Parlamentssitze von 75 auf 90 erweitert wurde. Gleichzeitig wurde jedoch auch die Machtstellung des Präsidenten ausgebaut. Nach dem Referendum löste Bakijew das Parlament auf und rief Neuwahlen für Dezember 2007 aus, bei denen seine speziell dafür gegründete Partei Ak Jol 71 der 90 Mandate erhielt.¹⁵² Diese Wahlen wurden von der OSZE jedoch als „missed opportunity“ titulierte, da sie gegen eine ganze Reihe von Standards einer demokratischen Wahl verstießen.¹⁵³

Auch Repressionen gegen kritische Medien dauern weiterhin an. Maskierte Männer demonstrierten beispielsweise im September 2006 die Ausstattung des unabhängigen Fernsehsenders *Piramida*, nachdem dieser einen kritischen Bericht über Felix Kulow sendete.¹⁵⁴ Zwar wurden staatliche Medien in den letzten zwei Jahren zunehmend privatisiert, doch bleibt die einzige Druckerei des Landes in staatlicher Hand. Bestimmte Ausgaben von Zeitungen oder

¹⁴⁸ International Crisis Group: Kyrgyzstan. A faltering state, Asia Report Nr.109, Osch/Brüssel, 16. Dezember 2005b, S.3.

¹⁴⁹ Vgl. Maćków, Jerzy: Totalitarismus und danach. Einführung in den Kommunismus und die postkommunistische Systemtransformation. Reihe: Extremismus und Demokratie, Band 13, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.105.

¹⁵⁰ Hier wird bewusst der Ausdruck „Kirgisistaner“ benutzt, da damit alle Bürger Kirgisistans gemeint sind, nicht nur Angehörige der ethnischen ‚Kirgisen‘.

¹⁵¹ Vgl. Library of Congress-Federal Research Division: Country Profile: Kyrgyzstan, January 2007, S.4, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Kyrgyzstan.pdf> (Zugriff: 22.07.2008).

¹⁵² Vgl. Freedom House, a.a.O., 2008.

¹⁵³ Vgl. OSCE: Press release “Kyrgyz elections fail to meet a number of OSCE commitments in missed opportunity”, Wien, 17. Dezember 2007, http://www.osce.org/odihr/item_1_28914.html (Zugriff: 23.06.2008).

¹⁵⁴ Vgl. Freedom House, a.a.O., 2008.

Zeitschriften werden nicht gedruckt, was mit Engpässen bei Papier und Tinte begründet wird.¹⁵⁵

Angesichts all dieser Verstöße gegen demokratische Normen und Mechanismen, legen westliche OSZE-Mitgliedstaaten viel Hoffnung auf die kirgisische Zivilgesellschaft, die als die dynamischste Zentralasiens gilt. Sie organisiert sich vor allem in zahlreichen, im Land operierenden NROs. Freedom House schätzte deren Zahl im Jahr 2005 auf 7000-10000.¹⁵⁶

Die Beziehung zwischen den NROs und dem Staat ist jedoch von einem starken gegenseitigen Misstrauen geprägt. So versucht die kirgisische Regierung die Aktivität von NROs zu konterkarieren, indem sie selbst regierungstreue NROs – auch bekannt als GONGOs (Governmentally Organized NGOs) – gründet, um von der Spendiergunst internationaler Geber zu profitieren. Ausländische Gelder sind auch der Antriebsmotor für die Gründung von immer mehr NROs, die zudem insbesondere Frauen, die auf politischer Ebene unterrepräsentiert sind, attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Ehrenamtliche Mitarbeiter gibt es hingegen kaum. Kirgisische NROs sind allerdings stark von externen Geldgebern abhängig, sodass die programmatische Orientierung häufig extern bestimmt wird. Dieser Schwachpunkt kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die NRO-Arbeit in Kirgisistan durch ein großes demokratisches Bewusstsein auszeichnet. Tatsächlich gibt es viele Beispiele, die dies bestätigen. *Koalitsia* ist etwa einer der größten NRO-Verbände des Landes, der die Aktivitäten von 160 Bürger-Organisationen und -Initiativen koordiniert. Der Verband ist aktiv in der Wahlbeobachtung, der politischen Aufklärung sowie im Bereich der Dezentralisierung und finanziert außerdem die kritische Zeitung *Demokrat*.¹⁵⁷

Auch wenn die Zivilgesellschaft vereinzelt mit staatlicher Repression zu kämpfen hat, ist sie weiterhin ein wichtiger Beitrag zum politischen Pluralismus der kirgisischen Gesellschaft, da sie ein Ventil zur Mitwirkung am politischen Geschehen des Landes eröffnet.

Summa summarum lässt sich 17 Jahre nach der Unabhängigkeit die Bilanz ziehen, dass sich Kirgisistans Demokratie rückwärts bewegt. Zwar war es das erste Land Zentralasiens, in dem ein Machtwechsel stattfand, der von Wahlen legitimiert wurde. Doch taumelt die neue Regierung seitdem von einer Krise zur nächsten und das Land hat mit politischer, ethnischer und wirtschaftlicher Instabilität zu kämpfen. „The political system has entered a system of sustained and quasi-managed chaos, in which competing political groupings are finding it difficult to achieve a sustainable formula.“¹⁵⁸ Die Institutionen degradieren entweder

¹⁵⁵ Vgl. Gumpfenberg, Marie-Carin von: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Stabilisierendes Moment in Zentralasien?, Studie Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S33, Berlin: Deutsches Institut für International Politik und Sicherheit, Oktober 2002, S.18.

¹⁵⁶ Vgl. Freedom House, a.a.O., 2006.

¹⁵⁷ Vgl. Pétric, Boris-Mathieu: Post-Soviet Kyrgyzstan or the birth of a globalized protectorate, in: Central Asian Survey, Vol.24, No.3, September 2005, S.329.

¹⁵⁸ Olcott, Martha B.: Democracy Promotion in Central Asia: From High Expectations to Disillusionment, in: Kreikemeyer, Anna/Zellner, Wolfgang (Hrsg.): The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia. Experi-

zur Farce oder werden für persönliche Bereicherungsinteressen von Politikern benutzt. Eine korrupte Justiz sowie schwerwiegende Verfassungsbrüche zeigen, dass die Rechtsstaatlichkeit in Kirgisistan ebenfalls auf wackeligen Füßen steht. Alle, die in Kirgisistan die ‚Insel der Demokratie‘ sehen wollten, müssen sich angesichts der heutigen Entwicklung eines Besseren belehren lassen.

Aufgrund seiner desolaten wirtschaftlichen Situation sowie der vielschichtigen Sicherheitsbedrohungen kann auf eine hohe Vulnerabilität des Sozialisanden Kirgisistan geschlossen werden. Ist die OSZE mit ihrem Zentrum in Bischkek ausreichend ausgestattet, um den Herausforderungen in Kirgisistan zu begegnen? Dieser Frage soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

4.2 Das OSZE-Zentrum in Bischkek: Mandat, Struktur, Ressourcen

In der Entscheidung Nr. 245 vom 23. Juli 1998, begrüßt der Ständige Rat die Bereitschaft der Kirgisischen Republik die Zusammenarbeit mit der OSZE zu intensivieren und beschließt die Eröffnung eines OSZE-Zentrums in Bischkek.¹⁵⁹

Das Mandat der Mission lautet wie folgt:

- „promoting the implementation of OSCE principles and commitments as well as the co-operation of Kyrgyzstan within the OSCE framework with special emphasis on the regional context, in all OSCE dimensions, including the economic, environmental, human and political aspects of security and stability;
- facilitating contacts with the Chairman-in-Office, other OSCE Institutions and the OSCE participating States in Central Asia as well as co-operation with international organizations and institutions;
- establishing and maintaining contacts with local authorities, universities, research institutions and NGOs;
- assisting in arranging OSCE regional events, inter alia, regional seminars and visits to the area by OSCE delegations, as well as other events with OSCE participation.“¹⁶⁰

Es wird ersichtlich, dass das Mandat weit gefasst ist und damit viel Interpretationsspielraum und flexible Reaktionen auf regions- und landesspezifische Probleme erlaubt. Zu Beginn war es zudem ein zeitlich unbefristetes Mandat, seit 2003 muss es aber jährlich vom Ständigen Rat verlängert werden.

Zusätzlich unterhält die OSZE seit April 2000 ein Feldbüro in der zweitgrößten kirgisischen Stadt Osch, das dem Zentrum in Bischkek untersteht und sich am selben Mandat orientiert,

ences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg, Working Paper Nr.18, Februar 2007, S.10.

¹⁵⁹ Vgl. OSCE The Permanent Council: Decision Nr. 245, PC.DEC/245, 23.Juli 1998, S.1f.

¹⁶⁰ Vgl. OSCE Centre in Bishkek: Mandate, Bischkek, <http://www.osce.org/bishkek/13123.html> (Zugriff: 23.08.2008).

seine Aktivitäten jedoch auf die drei südlichen Regionen Osch, Dschalal-Abad und Batken konzentriert. Da diese jedoch in Bischkek koordiniert werden, wird im Folgendem nur die Rede vom ‚OSZE-Zentrum in Bischkek‘ sein.

Das OSZE-Zentrum wird vom *Head of Centre*, gegenwärtig dem britischen Botschafter Andrew Tesoriere geleitet. Die wichtigsten Funktionen der OSZE-Mission in Kirgisistan sind Repräsentation, Beobachtung und politische Beratung. Treffen mit lokalen Politikern stehen dabei häufig auf der Tagesordnung.¹⁶¹ Die relativ offene politische Kultur in Kirgisistan erlaubt außerdem Wahlbeobachtung und Einwirkung auf den inneren politischen Prozess, worauf unter Punkt 4.3 konkreter eingegangen wird.

Der Kern der OSZE-Tätigkeit vor Ort bildet Projektarbeit in allen drei Dimensionen, wobei der Schwerpunkt traditionell auf der Menschlichen Dimension liegt. In Kooperation mit dem BDIMR in Warschau befasst sich die OSZE in Kirgisistan mit Fragen zu Menschenrechten, Förderung der Zivilgesellschaft, Gender und Rechtsstaatlichkeit. Die Partner des Zentrums sind dabei lokale Behörden, NROs und andere internationale Organisationen bzw. Stiftungen, wie z.B. das UNDP oder die Soros-Foundation.

Die Politisch-Militärische Dimension umfasst in Kirgisistan Bereiche wie Demokratisierung politischer Institutionen, Fragen der Grenzsicherheit sowie Frühwarnung, Konfliktprävention und Terrorismusbekämpfung.

Gemäß dem umfassenden Sicherheitsverständnis, haben neben der Politisch-Militärischen und der Menschlichen auch die Wirtschafts- und Umweltdimension eine stabilisierende Funktion. Im Umweltbereich steht die Bewusstseinsbildung für ökologische Fragen durch Konferenzen, Seminare etc. unter Beteiligung öffentlicher Einrichtungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen im Mittelpunkt der OSZE-Aktivitäten. Das Zentrum in Bischkek hilft der kirgisischen Regierung bei der Umsetzung von internationalen Umweltkonventionen, wie z.B. der Aarhus-Konvention¹⁶². Darüber hinaus bietet es technische Unterstützung bei der Entsorgung von radioaktiv verseuchtem Müll um die ehemaligen Uran-Abbaugebiete in Mailuu Suu im Ferghana-Tal. Im Wirtschaftsbereich erarbeitet die OSZE Projekte zur Verbesserung der ökonomischen Lage des Landes. Insbesondere durch Anti-Korruptionsmaßnahmen, Good-Governance-Initiativen und der Förderung regionaler Kooperation und des regionalen Handels will das OSZE-Zentrum die Kirgisische Republik bei ihren Bemühungen unterstützen, ökonomisches Wachstum zu stimulieren und Armut zu senken.¹⁶³

¹⁶¹ Vgl. International Crisis Group, a.a.O., 2002b, S.4.

¹⁶² Die Aarhus-Konvention ist ein im Jahr 2001 in Kraft getretenes UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Vgl. BMU: Aarhus-Konvention - Überblick, http://www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/die_aarhus-konvention/doc/2608.php (Zugriff: 18.09.2008).

¹⁶³ vgl. OSCE Centre in Bishkek: Factsheet, Bishkek, 30 Juni 2006, S.4-8, http://www.osce.org/bishkek/item_11_19745.html (Zugriff am 04.06.2008).

Demokratieförderung versteht die OSZE auch in ihrer Missionsarbeit als einen integrativen Prozess: Sowohl politische, sicherheitsrelevante, menschliche als auch wirtschaftliche und ökologische Aspekte sind zu berücksichtigen, um eine Demokratie aufzubauen und zu konsolidieren. Freien Medien spricht die OSZE dabei eine wichtige Rolle bei der Beeinflussung dieses Prozesses zu und legt deshalb viel Wert auf ihre demokratische Entwicklung. ‚Media Development‘ ist deshalb ebenfalls ein wesentlicher Bestandteil des Tätigkeitsbereichs des OSZE-Zentrums in Kirgisistan. Es beobachtet die Situation der Medien im gesamten Land und verfasst Berichte darüber. Zusätzlich führt es ein Media Support Programm durch, dessen Hauptziel es ist, Massenmedien wie Fernsehen, Presse, Radio und Internet in ländlichen Gebieten besser zugänglich zu machen. Dazu gehört die Bereitstellung der nötigen technischen Ausrüstung, aber auch professionelle Unterstützung für Journalisten. Hierfür eröffnete das Zentrum 2006 so genannte *Media Resource Centres* in den ländlichen Gebieten Batken, Karakol und Talas. Darüber hinaus beteiligt sich der BMF daran, Fälle von Journalisten, die wegen angeblicher Verleumdung und Beleidigung staatlich verfolgt werden oder anderweitig Repressionen erleiden mussten, zu sammeln und zu veröffentlichen.¹⁶⁴

Der Haushalt des OSZE-Zentrums muss jährlich vom Ständigen Rat genehmigt werden. Im Jahre 2002 verwendete die OSZE für die Programmaktivitäten in Kirgisistan insgesamt 947 000 Euro – nur 0,53% ihres Gesamtbudgets. Im Vergleich dazu wurde der größten OSZE-Mission im Kosovo 30,56% des Gesamtfonds zugeteilt.¹⁶⁵ Zwar sind die Konfliktdimensionen der zwei Missionen verschieden, doch erscheint eine solche Differenz unverhältnismäßig. Die Ereignisse des 11. September 2001 und die damit verbundenen wachsenden Interessen der westlichen Teilnehmerstaaten an Zentralasien führten zu einer Ausweitung der OSZE-Aktivitäten in der Region und damit auch zu einer Erhöhung des Budgets. Bereits 2005 wurden die Mittel für das OSZE-Zentrum in Bischkek auf 2 454 800 Millionen Euro aufgestockt, was eine Steigerung innerhalb von drei Jahren auf 1,54% des Gesamtbudgets bedeutet (Kosovo 19,26%).¹⁶⁶ Für das Jahr 2008 wurde ein Haushalt von 5 051 900 Millionen Euro für das OSZE-Zentrum in Bischkek verabschiedet. Mit 3,07% des Gesamtbudgets wird Kirgisistan der größte Anteil unter den zentralasiatischen Staaten gewährt, erstmals mehr als der Mission in Duschambe in Tadschikistan.¹⁶⁷

Nicht nur die Verteilung des OSZE-Budgets auf die Missionen lässt Rückschlüsse auf ein Ungleichgewicht in der Schwerpunktsetzung der Organisation erkennen, auch die Personal-

¹⁶⁴ Vgl. OSCE Centre in Bishkek: Factsheet, a.a.O., 2006, S.9-10.

¹⁶⁵ Eigene Berechnung mit Daten aus: OSCE The Permanent Council: Decision No.469. Unified 2002 Budget. PC.DEC/469, Wien, 11. April 2002, S.5.

¹⁶⁶ Eigene Berechnung mit Daten aus: OSCE The Permanent Council: Decision No.715. OSCE 2005 Unified Budget Revision, PC.DEC/715, Wien, 19. Januar 2006, S.13.

¹⁶⁷ Eigene Berechnung mit Daten aus: OSCE The Permanent Council: Decision No.839. Approval of the 2008 Unified Budget, PC.DEC/839, Wien, 7. März 2008, S.8f.

struktur zeigt eine geographische Asymmetrie des OSZE-Engagements. Das OSZE-Zentrum in Kirgisistan beschäftigt 14 internationalen Experten und 70 lokale Mitarbeiter.¹⁶⁸ Im Vergleich zu 2007 bedeutet das zwar eine personelle Aufstockung um zwölf Personen, doch vergleicht man die personelle Struktur aller 18 OSZE-Feldaktivitäten, so fällt eine deutliche Diskrepanz auf: insgesamt arbeiten 732 internationale Experten für die OSZE-Missionen, davon allein 283 für die Mission im Kosovo. Die OSZE-Zentren in allen fünf zentralasiatischen Republiken beschäftigen dagegen gerade einmal 45 internationale Mitarbeiter insgesamt.¹⁶⁹

Die Fülle an Aufgaben und Projekten kann von einer derartig geringen Anzahl von Mitarbeitern kaum bewältigt werden, hinzu kommt eine hohe personelle Fluktuation innerhalb der Mission. Die OSZE sieht sich als eine *non-career-organisation*.¹⁷⁰ Das ermöglicht zwar große Flexibilität, doch wirkt sich ein solches Personalsystem negativ auf die Qualität und Kontinuität der Arbeit aus, da wertvolle Erfahrungen und institutionalisiertes Wissen verloren gehen.

Ein weiteres strukturelles Manko ist die Art und Weise, wie die Projektarbeit im OSZE-Zentrum Bischkek durchgeführt wird. Oft erhalten Projekte, gerade aus der PMD und der WUD, keine reguläre Finanzierung und sind auf extra-budgetäre Gelder angewiesen, für die einzelne Teilnehmerstaaten aufkommen. Dies hat zum einen zur Folge, dass Mitarbeiter viel Zeit in die Beschaffung von finanziellen Mitteln investieren müssen. Dies erweist sich oft als ineffektiv, da in der Zeit ein Projekt bereits an Relevanz verlieren kann. Zum anderen besteht die Gefahr, Projekte nach Verfügbarkeit von Geldern, sowie nach Interessen einzelner Staaten und nicht nach Notwendigkeit zu finanzieren.¹⁷¹ Dies schränkt die Unabhängigkeit und Flexibilität in Planung und Strategie der Projekte ein.

Auch der turnusmäßige Personalwechsel an der Führungsspitze der OSZE bringt vielschichtige Probleme mit sich. Jedes Jahr erhält ein anderer OSZE-Mitgliedstaat mit eigenen Interessen und thematischen Schwerpunkten den Vorsitz. So erklärte z.B. Österreich im Jahr 2000 Zentralasien zur Priorität der OSZE-Aktivitäten – dieser Kurs wurde bereits von den Nachfolgern Rumänien (2001) und Portugal (2002) nicht fortgesetzt. Der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitzende bereist zwar stets Kirgisistan, doch kommt es dabei „(...) lediglich zu einem Austausch von Informationen – und Freundlichkeiten - mit den herrschenden Eliten. Ein konstruktiver Dialog auf höchster politischer Ebene kommt selten zustande“.¹⁷²

¹⁶⁸ Vgl. OSCE Centre in Bishkek: Mission survey, Bishkek, <http://www.osce.org/bishkek/13258.html> (Zugriff 23.07.2008).

¹⁶⁹ Eigene Berechnung mit Daten aus: OSCE The Secretary General: Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, SEC.GAL/145/07, Wien, 25. Juli 2007.

¹⁷⁰ Das bedeutet, dass die OSZE nur Halbjahresverträge vergibt und die maximale Tätigkeitsdauer eines Mitarbeiters auf zehn Jahre beschränkt.

¹⁷¹ Vgl. International Crisis Group: The OSCE in Central Asia: A New Strategy, Asia Report Nr.38, Osch/Brüssel, 11. September 2002(b), S.4 und S.18.

¹⁷² Gumpfenberg, Marie-Carin von/Brach-Gumpfenberg, Markus von: Zur Rolle der OSZE in Zentralasien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr.4, 2006, S.35.

Dies erlaubt weder Kontinuität noch eine konsequente Herangehensweise an Herausforderungen und Probleme.

Angesichts dieser strukturellen Mängel ist es nicht verwunderlich, dass die OSZE noch keine langfristig angelegte Strategie für Zentralasien und damit für Kirgisistan entwickeln konnte. Hier liegt eines der größten Defizite der Mission in Bischkek. Es fehlt an inhaltlicher Konzeption, bedingt durch den allgemeinen und offenen Charakter der Mandate, die keinen ausreichend klaren Handlungsrahmen für das OSZE-Zentrum definieren.

Das OSZE-Zentrum in Kirgisistan weist deutliche strukturelle Defizite sowohl in finanzieller, personeller als auch in inhaltlicher Hinsicht auf. Es kann daher auf einen geringen Ressourcenvorsprung geschlossen werden, damit ist die Organisation aus rationalistischer Perspektive ein schwacher Sozialisationsakteur.

4.3 Die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans

Um die Handlungsmöglichkeiten der OSZE unter Berücksichtigung der dargestellten politischen und ökonomischen Situation Kirgisistans und der internen Bedingungen des OSZE-Zentrums in Bischkek bewerten zu können, müssen die Instrumente, die die Organisation zur demokratischen Sozialisation Kirgisistans wählt auf ihre Adäquanz untersucht werden. Hierfür bieten das rationalistische und das konstruktivistische Modell der Internationalen Sozialisation gute Analyseindikatoren. Da es sich hierbei wie bereits unter Punkt 2.1 beschrieben, um einen zweiseitigen Prozess handelt, ist es erforderlich ebenfalls die Reaktion der kirgisischen Zielakteure, ihre Interessen sowie die Kompatibilität mit den kulturellen und politischen Strukturen des Landes in die Untersuchung zu integrieren.

4.3.1 Wirkungsmöglichkeiten im rationalistischen Modell

Die rationalistische Sichtweise versteht demokratische Sozialisation als einen Prozess, bei dem sowohl der Sozialisand als auch der Zielstaat als strategische Nutzenmaximierer durch *bargaining* ihre Gewinne und Kosten abwägen. Die Sozialisationsinstanz OSZE versucht durch den Einsatz von Anreizen und Druckmitteln eine Normeinhaltung durch den Zielstaat Kirgisistan zu bewirken. Die Kosten-Nutzen-Bilanz Kirgisistans aber entscheidet über den Erfolg der Sozialisation. Nur wenn tangible Anreize und Druckmittel der OSZE ausreichend stark sind, sodass eine Nichtbeachtung ihrer Normen hohe materielle und politische Kosten für Kirgisistan nach sich ziehen würde, ist die Organisation effektiv und der Zielstaat übernimmt die demokratischen Normen.

Um die Wirkung der OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans bewerten zu können, muss folglich ihr Anreiz- und Druckpotenzial untersucht werden. Anschließend wird überprüft, ob dies den Interessen der kirgisischen Zielakteure entspricht bzw. ob die Anreize für die Über-

nahme demokratischer Normen ausreichend attraktiv sind, eventuelle politische Kosten in Kauf zu nehmen.

4.3.1.1 Anreize und Druckmittel der OSZE

Die OSZE versucht als strategischer Nutzenmaximierer ihren Wirkungsbereich zu erweitern und zu festigen. Ihr Interesse liegt in der Verbreitung ihrer politischen Normen. Auf diese Weise demonstriert sie nicht nur ihre Legitimität, Lebensfähigkeit und Autorität, sondern auch ihre Daseinsberechtigung neben anderen multilateralen Organisationen. Gerade in Zentralasien bieten sich der OSZE Möglichkeiten zum Machtgewinn, da sie dort im Vergleich zu anderen europäischen Regionalorganisationen wie EU oder Europart, die sich in der Region (noch) nicht engagieren, einen Einflussvorsprung ausbauen kann.

Der Prozess der Sozialisation ist, wie in Punkt 2.2.1 dargelegt, stets mit Kosten auf beiden Seiten verbunden, die Vorteile und Gewinne, die sich daraus ergeben, müssen deshalb diese übersteigen. Die Kosten, die während des Sozialisationsprozesses für die OSZE entstehen, haben sowohl eine materielle, als auch eine politische Komponente. Die Organisation muss zunächst ihre materiellen Ressourcen belasten, um ihre Anreize und Aktivitäten zu finanzieren. Gleichzeitig muss sie aber auch die politischen Kosten beachten. Hält sich z.B. Kirgisistan permanent nicht an ihre Normen, so schadet das dem Ansehen der OSZE und sie gilt als erfolgloser Sozialisationsakteur mit wenig Einfluss.

Der Zielstaat Kirgisistan wiederum übernimmt nur dann ihre Normen, wenn dies mit dem Erhalt attraktiver Anreize verbunden ist. Kann die Organisation derartige Anreize bieten, die Wohlstand und Sicherheit des Landes fördern und die es anderweitig nicht erhalten könnte? Bereits in Punkt 4.2 wurde festgestellt, dass der OSZE-Mission in Kirgisistan nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen. Bereits die Aufnahme in die OSZE wird nicht von bedeutenden Wohlstands- oder Sicherheitsgewinnen begleitet, wie es beispielsweise der Fall bei der EU ist, die Zugang zu einem attraktiven Markt bietet, oder bei der NATO, die militärischen Schutz in Aussicht stellt. Anders als die EU oder die NATO verfolgt die OSZE zudem weder einen graduellen Aufnahmeprozess noch eine strikte Auflagenpolitik. Vom Zielstaat werden also keine bestimmten politischen Vorleistungen erwartet. Normübernahme wird nicht durch Zunahme von Wohlstand oder Sicherheit belohnt und ist genauso wenig eine Bedingung der Mitgliedschaft.

Das rationalistische Modell sieht allerdings auch im technischen Wissen und Know-How (Punkt 2.2.1) einen durchaus attraktiven Anreiz, der gerade für neue, unerfahrene Staaten wie Kirgisistan wertvoll ist. Hier lässt sich für die OSZE Wirkungspotential erkennen.

Da die rationalistische Logik davon ausgeht, dass sich die Interessen des Zielstaates an der Zunahme von Sicherheit, Wohlstand und politischer Macht orientieren, darf angenommen werden, dass gerade Know-How aus dem politisch-militärischen und dem ökonomischen

Bereich in Kirgisistan stark gefragt ist. Gemäß dem umfassenden Sicherheitsverständnis sind alle OSZE-Dimensionen, auch die PMD und die WUD an demokratische Normen gekoppelt. Im Folgenden sollen deshalb Projekte dieser Dimensionen untersucht werden, geleitet von der Frage, inwiefern sie effektiv darin sind, demokratische Normen zu vermitteln.

Aktivitäten der PMD wie Grenzsicherung, Prävention und Bekämpfung von Terrorismus sowie Konfliktregulation sind für Kirgisistan angesichts der bereits beschriebenen Sicherheitsbedrohungen besonders attraktiv. Das OSZE-Zentrum in Bischkek vermittelt z.B. bei Grenzstreitigkeiten, die oft Wasser und Land zum Disputgegenstand haben. Es beobachtet zudem potenzielle Konfliktgebiete wie das Ferghana-Tal, sowie die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ethnien und berichtet darüber dem Ständigen Rat bzw. dem HKNM.

Ein besonders attraktives Großprojekt ist das *Police Assistance Programme* (PAP), das im August 2003 gemeinsam vom OSZE-Zentrum und dem kirgisischen Innenministerium begonnen wurde. Dieses mit 3,8 Millionen Euro ausgestattete Programm¹⁷³ war eine Reaktion auf die zunehmenden Sicherheitsrisiken wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, internationaler Drogen- und Menschenhandel etc., die sich unter anderem aus der territorialen Nähe zu Afghanistan und der wachsenden Gefahr durch islamistische Extremisten ergeben. So reagierten kirgisische Polizeikräfte beispielsweise hilflos auf den Einfall bewaffneter Einheiten der Islamischen Bewegung Usbekistans (IMU) in die Südprovinz Batken 1999. Das in Zentralasien einzigartige Programm PAP will einen modernen, an demokratische Regeln gebundenen Polizeiapparat etablieren, der internationale Menschenrechts- und Rechtsstaatsstandards beachtet, sich durch Bürgernähe auszeichnet, seinen Mitarbeitern bessere Lebensbedingungen bietet und technisch besser ausgerüstet ist. Das entspricht dem bereits erwähnten ‚Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit‘ von 1994.

In enger Zusammenarbeit mit dem kirgisischen Innenministerium sowie unter Mitsprache von einigen NROs wurden folgende fünf Haupttätigkeitsfelder¹⁷⁴ des PAP erarbeitet:

(1) Professionalisierung

Schulungen, Beratung und Ausbildung sollen die Polizeikultur in Kirgisistan an Bürgernähe und Menschenrechte heranführen. Dafür tauschte die OSZE aus der Sowjetzeit stammende Lehrpläne der Polizeiakademie gegen modernere aus, die von ihr entwickelt wurden.

(2) Rechtsreform

Die OSZE entwickelte den rechtlichen Rahmen für die neue Aufgabe der Polizei, die Menschen und ihre Rechte zu schützen. Dafür unterstützt sie die Regierung bei der Entwicklung neuer und der Revision bereits bestehender Gesetze, um auf diese Weise nationale Ge-

¹⁷³ Vgl. OSCE: Annual Report on OSCE Activities in 2003, Wien, 1. Oktober 2004, S.20, <http://www.osce.org/item/13545.html> (Zugriff: 29.07.2008).

¹⁷⁴ Vgl. Müller, Markus/McIlvain Ashley: Auf dem Weg zu einer demokratischen Polizei: Die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die Kirgisische Republik, in: OSZE-Jahrbuch 2004, Band 10, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.388-392.

setzung an demokratische OSZE-Standards anzupassen. Ein Seminar, das im Mai 2008 durchgeführt wurde, schulte beispielsweise 430 Polizeibeamte aus den konfliktreichen südlichen Gebieten des Landes Batken, Jalal-Abad und Osch zu Themen wie Gefangenenrechte, Folterverbot, Gewaltanwendung, Meinungsfreiheit sowie Minderheiten- und Flüchtlingsrechte.¹⁷⁵ Darüber hinaus veranstaltet die Organisation Schulungen für kirgisische Juristen, die als Experten nationale Rechtsvorschriften analysieren sollen.

(3) Rechtsstaatlichkeit

Die OSZE finanziert zudem eine umfassende Analyse zur Feststellung, welche Rechts- und Verwaltungsreformen notwendig sind, um kirgisische Verfahrensweisen mit OSZE-Verpflichtungen und -normen in Einklang zu bringen

(4) Verwaltungsreformen im Hinblick auf den einzelnen Polizeibeamten

Im Zentrum dieser Reformen stehen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit der Polizeibeamten sowie die Demokratisierung der internen Struktur, z.B. in Form einer transparenteren Auswahl- und Beförderungspraxis. Darüber hinaus setzt sich die OSZE für mehr Präsenz von Frauen und ethnischen Minderheiten ein.

(5) Verwaltungsreformen im Hinblick auf die Einrichtungen der Polizei

Die OSZE finanziert die technische Ausrüstung der Polizei. Außerdem setzt sie sich für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit der Polizei vor der Öffentlichkeit ein und förderte die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Gemeinden.

Mit diesem Projekt kam die OSZE den Sicherheits- und Stabilitätsinteressen der kirgisischen Regierung entgegen, die – die Ausschreitungen von Aksy im März 2002 vor Augen – sich vor weiteren politischen Unruhen fürchtete, gerade im Hinblick auf die Wahlen 2005, bei denen Akajew entgegen den Verfassungsbestimmungen noch einmal antreten wollte. Das PAP sollte die Basis für eine Polizeireform schaffen, deshalb war die Regierung stets in die Planung und Durchführung des Programms miteinbezogen. Letztlich hat es die Regierung allerdings versäumt ein umfassendes Reformkonzept zu verabschieden, das die Rechts- und Verwaltungsreformen ebenso einschließt wie die Förderung von Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit. Der damalige *Head of Centre* des OSZE-Zentrums in Bischkek, Botschafter Markus Müller, stellte resigniert fest: „In dieser Hinsicht findet die Unterstützung durch das OSZE-Polizeiunterstützungsprogramm für Kirgisistan in einem operativen und konzeptionellen Vakuum statt.“¹⁷⁶

Mit dem PAP reagierte das OSZE-Zentrum zwar auf Interessen der kirgisischen Regierung, doch zivilgesellschaftliche Akteure empfanden das Programm als Unterstützung einer korrupten und undemokratischen Polizei, die dank der besseren Ausrüstung durch die OSZE verstärkt zur Bekämpfung von Protesten und Demonstrationen eingesetzt werden kann. Ein

¹⁷⁵ Vgl. OSCE: OSCE Highlights, 7.Mai 2008, <http://www.osce.org/item/30992.html> (Zugriff: 30.07.2008).

¹⁷⁶ Müller/McIlvain, a.a.O., 2005, S.387.

Stein des Anstoßes war zudem, dass die OSZE Vorschläge kirgisischer NROs bei der Ausarbeitung des Projekts nicht berücksichtigte. Hier zeigte die gewöhnlich enge Kooperation mit NROs Risse, es kam zum offenen Protest: Tolekan Ismailowa, Leiterin der NRO ‚Zivilgesellschaft gegen Korruption‘ erklärte in einer Radioansprache ihren Missmut über die Pläne der OSZE zur Polizeireform. Sie beklagte, dass solange Akajew weiterhin oppositionelle Medien unterdrücke, fehle dem Projekt die legale Basis für eine verbesserte Bewaffnung der Polizei. Darüber hinaus veranstalteten mehrere NRO-Aktivisten während eines Besuchs des Amtierenden Vorsitzenden, dem damaligen Außenminister der Niederlande Jaap de Hoop Scheffer, am 8. Juli 2003 eine Demonstration vor dem OSZE-Büro in Bischkek, um gegen die Polizeireform zu protestieren.¹⁷⁷

Dieses Beispiel zeigt, dass sich die OSZE mit ihren Aktivitäten in einem Interessensdilemma mit verschiedenen Zielakteuren befinden kann. Sie ist sowohl auf eine gute Zusammenarbeit mit der nationalen Regierung, als auch mit NROs angewiesen, um ihre Glaubwürdigkeit nicht zu verlieren. Die OSZE muss ihre Projekte jedoch stets so ausrichten, dass sie für die Regierung interessant sind, da diese über Mandatsverlängerungen entscheidet. So ‚verkauft‘ die OSZE ihre Projekte an staatliche Eliten, indem sie diese Projekte an politische Ziele der Eliten, wie Terrorismus-Bekämpfung oder Grenzsicherheit bindet. Das Ergebnis ist, dass technischer Wissenstransfer klar im Vordergrund steht und dies auf Kosten der Normvermittlung.

Die kirgisische Regierung schätzt ebenfalls OSZE-Aktivitäten in der WUD, da sie oft materielle Gewinne mit sich bringen und gegen Destabilisierungsfaktoren wie Armut und Umweltzerstörung ankämpfen.

Im Wirtschaftsbereich engagiert sich die OSZE in der Armutsbekämpfung und entwickelt Maßnahmen zum ökonomischen Wachstum. Sie unterstützt Programme zum Aufbau von klein- und mittelständischen Unternehmen, gibt NROs Hilfestellung bei der Entwicklung von Mikro-Kredit-Projekten und unterstützt die kirgisische Initiative ‚Kirgisische Parlamentarier gegen Korruption‘ durch Produktion von Informationsmaterial und Organisation von Konferenzen und Tagungen. Seit 2006 bilden die Förderung des Tourismussektors, der wirtschaftlichen Selbstständigkeit von Frauen sowie die Mobilisierung ausländischer Direktinvestitionen, die nach den Märzunruhen 2005 stark zurückgegangen waren, die Schwerpunkte der ökonomischen Dimension des Bischkeker OSZE-Zentrums. Eines der größten Projekte ist zudem die überregionale Förderung von Handelsbeziehungen im Ferghana-Tal, was bisher jedoch am Desinteresse Usbekistans scheiterte.

¹⁷⁷ Vgl. Marat, a.a.O., 2005, S.271.

Eine ähnliche Wertschätzung durch kirgisische Autoritäten genießen OSZE-Projekte im Umweltbereich, da die Regierung mit den notwendigen Umweltmaßnahmen völlig überfordert ist. Erwähnenswert sind hier insbesondere Projekte zur Wasserverteilung in der Grenzregion zu Usbekistan und Tadschikistan, wo es bereits zwischen den Ländern zu Spannungen gekommen ist.

Eines der bedeutendsten Projekte des OSZE-Zentrums in Bischkek findet sich im Umweltbereich: Das OSZE-Zentrum bietet technische Unterstützung bei der Entsorgung industrieller Uran-Abfälle in den Atommülldeponien von Mailuu Suu im stark bevölkerten und fruchtbaren Ferghana-Tal. Das Zentrum entwickelte sich zur Koordinierungsstelle der internationalen Bemühungen um Beseitigung der Umweltgefahr, die die insgesamt 23 ungesicherten, radioaktiven Deponien für die gesamte Region darstellen, nicht zuletzt da sie sich in der Nähe des Flussbeckens des Syr Daria, einer der wichtigsten Wasseradern Zentralasiens, befinden. Eine internationale Konferenz im Jahre 2003 und mehrere Folgeveranstaltungen führten zur Einrichtung einer Datenbank zur Koordinierung der Sanierungsaktivitäten. Gleichzeitig unterstützte das Zentrum zusammen mit verschiedenen lokalen NROs Aufklärungskampagnen, Informationsveranstaltungen und Publikationen, die das Augenmerk der Öffentlichkeit auf die Gefahren lenken sollen.¹⁷⁸



Quelle: OSCE Photo Archive¹⁷⁹

Projekte der PMD und der WUD gewinnen stets viel Zustimmung seitens der kirgisischen Autoritäten. Die Menschliche Dimension dagegen, die „success story of the OSCE“¹⁸⁰ stößt auf breiten Widerstand, obwohl sie den Kern der OSZE-Aktivitäten auch in Kirgisistan bildet. Im Zentrum stehen dabei die Förderung von Bürger- und Menschenrechten sowie der geschlechtlichen Gleichberechtigung, die Unterstützung und Beratung bei Gesetzgebung und bei Verfassungs- und Wahlrechtsreformen sowie das traditionelle Wahlmonitoring. Dies sind

¹⁷⁸ Vgl. OSCE: Annual Report on OSCE Activities in 2003, Wien, 1. Oktober 2004, S.115, <http://www.osce.org/item/13545.html> (Zugriff 29.07.2008).

¹⁷⁹ OSCE Photo Archive: Mailuu Suu in Kyrghyzstan, Nr. 10401,

http://www.osce.org/photos/show_photos.php?a=1&grp=255&limit=1&pos=22&thumb=0 (Zugriff: 31.08.2008).

¹⁸⁰ International Crisis Group, a.a.O., 2002b, S.10.

Bereiche, die ihrer Natur gemäß die Macht von politischen Akteuren einschränken, weshalb sie nicht als tangible Anreize für Kirgisistan gesehen werden können und auch keine attraktiven Vorteile mit sich bringen.

Trotzdem legt die OSZE ihren Fokus auf die dritte Dimension und betont ihre grundlegende Bedeutung für eine erfolgreiche Konfliktprävention und für effektives Krisenmanagement. Die Menschliche Dimension dominiert deshalb deutlich auch die OSZE-Aktivitäten in Kirgisistan, was an der Projektanzahl der verschiedenen Dimension in der folgenden Tabelle deutlich abzulesen ist. Von insgesamt 82 Projekten, die das Zentrum in Bischkek im Zeitraum 2002-2004 durchgeführt hat, entfallen allein 61 auf die MD, das ist mehr als fünf Mal soviel als die WUD und 15 Mal soviel als die PMD vorzuweisen haben.¹⁸¹

	2002	2003	2004	Total 2002-2004
<i>MD</i>	2	27	32	61
<i>WUD</i>	3	2	7	12
<i>PMD</i>	2	2	0	4
<i>Gemischt</i>	1	2	2	5
<i>Total</i>	8	33	41	82

Zwar ist dies eine quantitative Darstellung der Projekte, die zunächst einmal nichts über die Größe oder die Qualität der einzelnen Projekte aussagt, doch spiegelt ebenfalls die Ressourcenverteilung ein Ungleichgewicht der einzelnen Dimensionen wider. Während die PMD mit 653 600 Euro und die WUD mit 783 100 Euro auskommen mussten, wurden der MD 810 900 Euro gewährt, obwohl ihre Tätigkeiten als kostengünstiger gelten.¹⁸² Zwar wurde die Budgetdisparität zugunsten der vernachlässigten Dimensionen seit 2003 reduziert, als die OSZE unter dem Vorsitz der Niederlande einen Budgettransfer vom Balkan nach Zentralasien initiierte, um vor allem die WUD-Aktivitäten zu intensivieren. Doch ist das bei Weitem nicht ausreichend, um die wenigen tangiblen Anreize der OSZE in Kirgisistan zu stärken.

Allerdings würde eine Vertiefung von politisch-militärischen und wirtschaftlich-ökologischen Aktivitäten aus dem Kompetenzrahmen der OSZE fallen. Gerade in diesen, bei den Zielstaaten populären Bereichen, hat die OSZE Konkurrenz durch andere Organisationen, wie Weltbank, IWF, UNDP etc. die auf bessere Ressourcen, kompetentere Experten und mehr Erfahrung verweisen können. Dies verringert erheblich den politischen Einfluss der OSZE in dieser Region. Mit einem undefinierten Mandat und gerade einmal fünf Arbeitskräften im Büro des Koordinators der WUD-Angelegenheiten in Wien kann die OSZE im Wirtschaftsbe- reich nicht die Expertise bieten, wie andere Organisationen. Im Gegensatz dazu betont die

¹⁸¹ Eigene Berechnung mit Daten aus: Kreikemeyer, a.a.O., 2006, S.113.

¹⁸² Vgl. OSCE The Permanent Council Decision Nr.839, a.a.O., 2008, S.9.

Personalstärke der MD mit 80 Mitarbeitern im BDMIR in Warschau die traditionelle Spezialisierung der Organisation.¹⁸³

Auf dem sicherheitspolitischen Sektor fehlen der OSZE neben finanziellen Mitteln auch die technischen Instrumente, um erfolgreich gegen Herausforderungen wie organisiertes Verbrechen, Drogenschmuggel und Terrorismus vorzugehen. Die NATO konnte beispielsweise durch ihr Programm ‚Partnership for Peace‘ (PfP), dem auch Kirgisistan angehört, weitaus mehr Ressourcen mobilisieren, als es der OSZE möglich wäre. Die Tatsache, dass die MD dominiert, ist folglich dadurch bedingt, dass die OSZE keine Ressourcen hat, um eine Vorreiterrolle in den anderen zwei Dimensionen zu spielen.

Auf normverletzendes Verhalten kann die OSZE umgekehrt nur mit schwachen Druckmöglichkeiten reagieren. Wie bereits in Punkt 3.2.3 beschrieben verfügt die Organisation über zwei Sanktionsmöglichkeiten: die Suspension von Mitgliedern im Falle eklatanter Verstöße gegen OSZE-Prinzipien sowie den Moskauer Mechanismus. Es wurde jedoch gezeigt, dass beide Sanktionsoptionen bisher nur sehr zögerlich Anwendung fanden und nicht effektiv waren, um Normeinhaltung seitens der Mitgliedstaaten zu bewirken. Angesichts der Tatsache, dass der Moskauer Mechanismus nicht einmal nach der Niederschlagung der Aufständische im usbekischen Andischan mit geschätzten 300-500 toten Zivilisten¹⁸⁴ aktiviert wurde, ist es nicht zu erwarten, dass die Organisation davon im Falle einer Normverletzung in Kirgisistan Gebrauch macht. Gerade beim Einsatz von Sanktionen spielt der politische Wille einzelner Teilnehmerstaaten eine wichtige Rolle. Doch überwiegen dabei meist einzelstaatliche Interessen: So wollen die USA ihre für die Afghanistan-Operation notwendige Militärbasen z.B. auf dem Bischkeker Flughafen Manas, nicht riskieren und lehnen Sanktionen ab.

Aufgrund des begrenzten Anreizpotentials und dem mangelnden politischen Willen, Sanktionsinstrumente einzusetzen, müsste die OSZE aus rationalistischer Perspektive als schwache Sozialisationsinstanz eingeschätzt werden. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist die OSZE daher weit davon entfernt, Normübernahme oder Verhaltensänderung Kirgisistans zu mehr Demokratie zu bewirken. Bestenfalls kann sie innere Reformimpulse Kirgisistants fördern, ihr Wirkungsbereich ist jedoch auf „stimulate, support, or perhaps galvanise“ beschränkt.¹⁸⁵

4.3.1.2 Kosten-Nutzen-Kalkül der kirgisischen Akteure

Auch der Sozialisand Kirgisistan handelt als rationalistischer Nutzenmaximierer. Die Strategie des Zielstaates im Sozialisationsprozess wird bestimmt von selbst definierten Interes-

¹⁸³ Vgl. International Crisis Group, a.a.O., September 2002, S.9.

¹⁸⁴ Vgl. ODIHR: Preliminary findings on the Events in Andijan, Usbekistan 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005, <http://www.osce.org/item/15233.html> (Zugriff: 19.08.2008).

¹⁸⁵ Warkotsch, a.a.O., 2007b, S.835.

sen, die in der Maximierung der eigenen Macht, des Wohlstands und der Sicherheit liegen. Seine Handlung wird von der ‚Logik der Konsequenzen‘ bestimmt.

Tangible Anreize der OSZE finden sich – wie bereits gezeigt - nur in geringem Maße in der PMD und der WUD. Aktivitäten wie Grenzsicherung, Bekämpfung von Terrorismus und Projekte in Polizei- und Sicherheitsfragen werden von Kirgisistan mit viel Enthusiasmus begrüßt, denn sie tragen auch zur politischen Stabilität und zur Konsolidierung der Macht von Eliten bei. Auch die Unterstützung der OSZE von Unternehmensgründung und die Förderung von regionalen Handelskontakten genießen eine hohe Wertschätzung. Auf diese Weise hilft die Organisation, die weit verbreitete Armut und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, was als Destabilisierungsfaktor für die Regierung gilt. Dankbar ist die Regierung ebenfalls für die Unterstützung bei der Abwendung von Umweltgefahren.

Das Problem bei diesen Dimensionen ist jedoch nicht die fehlende Unterstützung der nationalen Regierungen, sondern das äußerst niedrige Budget, wie oben bereits dargelegt. Auch gehen die Prioritätenschwerpunkte der kirgisischen Regierung sowie der OSZE weit auseinander. Lokale Autoritäten wünschen mehr Unterstützung der schwachen Wirtschaft im Land, während die OSZE nach wie vor ihr Hauptaugenmerk auf Demokratisierung und Menschenrechte richtet. Tatsächlich ist die WUD in Bischkek eine unterentwickelte und permanent unterfinanzierte Dimension mit gerade einmal drei Mitarbeitern, die für ihre Projekte nach externer Finanzierung suchen müssen. In der Anfangsphase des OSZE-Engagements in Kirgisistan, standen ihnen zwischen 1999 und 2001 z.B. nur 20000 US-Dollar zur Verfügung. Die Projekte, die damit finanziert wurden, waren dementsprechend eher symbolischer Art.¹⁸⁶

Kirgisische Politiker reagierten enttäuscht, sahen sie doch in der OSZE vor allem eine potentielle Quelle für neue Einkommens- und Investitionschancen sowie für effektive Unterstützung bei der Überwindung der wirtschaftlich prekären Lage des Landes. In den Jahren nach der Unabhängigkeit strebten lokale Autoritäten nach ausländischen Investitionen und Krediten von Internationalen Organisationen, auch das Engagement der OSZE weckte enorme Hoffnungen. Allerdings übersahen sie dabei, dass weder die Kapazität noch die interne Struktur der OSZE dafür geeignet ist. Große Projekte wie das PAP sind die Ausnahme, das Zentrum fördert vor allem Projekte in kleinem Maßstab.

Nach Ansicht Kirgisistans gibt es zu wenig attraktive Projekte im politisch-militärischen und wirtschaftlichen Bereich. Wie bereits erwähnt, hat die OSZE seit 2003 die PMD und WUD finanziell etwas aufgestockt und somit auf kirgisische Bedürfnisse reagiert. Vor allem nach den Unruhen 2005 hat das OSZE-Zentrum in Kirgisistan die WUD gestärkt, um dem wirtschaftlichen Frust der kirgisischen Bevölkerung zu begegnen. Doch nach wie vor dominiert

¹⁸⁶ Vgl. Raballand, Gael: Is OSCE's Economic and Environmental Dimension Relevant in Central Asia? In: Sabahi, Farian/Warner, Daniel (Hrsg.): The OSCE and the multiple challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia, Aldershot: Ashgate, 2004, S.152.

die für die kirgisische Regierung unpopuläre MD die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Kirgisistan, nach wie vor stehen die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten sowie die Wahlbeobachtung im Vordergrund.

Angesichts derartig unterschiedlicher Interessenslage, stellt sich die Frage, warum Kirgisistan das Mandat der OSZE trotzdem alljährlich verlängert. Lokale Autoritäten sehen im OSZE-Engagement weiterhin eine hilfreiche Verbindung zu anderen internationalen und europäischen Strukturen. Eine offene Konfrontation mit der OSZE würde die Glaubwürdigkeit Kirgisistans als verlässlicher Kooperationspartner bei anderen internationalen Organisationen und Geberländern einschränken. Die Präsenz der OSZE verstärkt zudem die Attraktivität des Landes für ausländische Investoren, die auf die Einschätzungen der Organisation über den Stand von Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung zurückgreifen. Tatsächlich bestätigen Studien, dass ein Land umso mehr mit ausländischen Investitionen rechnen kann, desto mehr es als Rechtsstaat agiert und desto mehr dem Land eine *good governance* bescheinigt wird.¹⁸⁷

Nach rationalistischer Logik wägt der Zielstaat Kirgisistan Kosten und Nutzen der Normübernahme im Lichte seiner Interessen ab. Der Nutzen, in Form von OSZE-Anreizen, fällt für Kirgisistan jedoch gering aus, während die politischen Kosten hoch erscheinen. Denn liberale, demokratische Normen, zu denen sich Kirgisistan durch seine OSZE-Mitgliedschaft verpflichtet hat, begrenzen die Autonomie sowie die uneingeschränkte Machtausübung der Regierung und der Machtelite. Sie verbieten illiberale Praktiken, auf die sich sowohl Akajew als auch Bakijew stützen und mit denen sie ihre Macht sichern. Dazu gehören die Unterdrückung der Opposition und gesellschaftlicher Gruppen, Einschränkung der Pressefreiheit, Wahlfälschungen etc. OSZE-Projekte wie z.B. die Stärkung unabhängiger Gerichte oder der Medienfreiheit untergraben diese Regierungspraxis. Darüber hinaus fördern OSZE-Normen die politische Beteiligung von Minderheiten und anderen benachteiligten sozialen Gruppen, was ebenfalls destabilisierend auf die Machtbasis der Regierung wirken könnte. Die Übernahme von Standards wie demokratischer Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz bedeutet aus der Regierungsperspektive eine Einschränkung des Zugangs zu finanziellen Ressourcen: „Power in the region is an avenue to personal enrichment.“¹⁸⁸ Bereits knapp zwei Jahre nach der Eröffnung des Zentrums war im OSZE-Jahresbericht zu lesen, dass die an den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2000 geäußer-

¹⁸⁷ Vgl. z.B. Hellmann, Joel/Jones, Geraint/Kaufmann, Daniel/Schankermann, Mark: Measuring governance corruption, and state capture. How Firms and Bureaucrats shape the Business Environment in Transition Countries, Working Paper Nr. 2312, Washington D.C.: World Bank, 2000, http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000094946_00040705412171&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (Zugriff: 19.07.2008).

¹⁸⁸ Mac Farlane, Neil: International Organisations in Central Asia: Understanding the limits, in: Helsinki Monitor, Vol. 14, No.3, 2003, S.298.

te Kritik durch die Wahlbeobachtungsmission „(...) von den [kirgisischen] Behörden mit Missfallen zur Kenntnis genommen“ wurde.¹⁸⁹ Diese Aussage ist insofern außergewöhnlich, da in offiziellen OSZE-Publikationen derartige Interessenskonfrontationen meistens nicht erwähnt werden.

Ein Dorn im Auge der kirgisischen Regierung ist die Tatsache, dass vor allem politische und soziale Oppositionsgruppen sowie Menschenrechtsverteidiger vom OSZE-Engagement profitieren. Die Stellungnahmen, Konferenzprotokolle, Gutachten und Berichte der Organisation bieten eine willkommene Argumentationsbasis für Kritiker, da in diesen Dokumenten die Prinzipien und Verpflichtungen fixiert sind, an die sich die Regierung durch ihren Beitritt zur OSZE halten müsste. Das Zentrum in Bischkek dient darüber hinaus oft als eine Anlaufstelle für Vertreter von Parteien, NROs oder Menschenrechtsorganisationen, die versuchen die Aufmerksamkeit der OSZE auf Missstände zu ziehen. Treffen mit Vertretern der Opposition werden außerdem häufig anlässlich der jährlichen Besuche des Amtierenden Vorsitzenden arrangiert.¹⁹⁰

Demokratie wird in Kirgisistan von der Regierung als Quelle von Chaos und Instabilität gesehen. Die Unruhen und der Sturz Akajews im März 2005, denen eine lange Phase politischer Instabilität folgte, bestärkte das Land und seine zentralasiatischen Nachbarn in dieser Annahme. Verbreitet ist außerdem die Annahme, die ‚Tulpenrevolution‘ in Kirgisistan sowie die Umstürze in Georgien und der Ukraine seien „(...) impatient actions of some Western countries to introduce democracy in the region“.¹⁹¹ In der staatlichen Zeitung *Slovo Kirgistan* wurde bereits in einem Artikel vom 4. Juni 2004 unter anderem auch der OSZE vorgeworfen, Akajews Regierung stürzen zu wollen: "The aim is to orchestrate mass unrest and disturbances, and thus overthrow the legitimate authorities and create a puppet government that is wholly dependent on external forces." Der damalige *Head of Office* Markus Müller betonte daraufhin die Rolle der OSZE als „neutral player that supports rather than exports democracy“.¹⁹² Dies zeigt, wie sehr die Vorstellungen der beiden Sozialisationsakteure auseinander gehen: Während die OSZE an einem umfassenden Sicherheitskonzept festhält, das sich wesentlich an Demokratie und Menschenrechten orientiert, setzt die kirgisische Regierung mit Blick auf ihre relativ stabilen zentralasiatischen Nachbarn Sicherheit und Stabilität mit staatlicher Kontrolle der Gesellschaft gleich.

¹⁸⁹ Vgl. OSZE: Jahresbericht 2001 über die Aktivitäten der OSZE, Wien, 26. November 2001, S.71, <http://www.osce.org/item/14109.html> (Zugriff: 03.07.2008).

¹⁹⁰ Allerdings haben auch Regimekritiker und Oppositionelle häufig zu hohe Erwartungen an die Kapazität der OSZE, die sich ihre Vermittlerrolle bewahren will und nicht als Anwalt bestimmter Interessen agieren will.

¹⁹¹ Kreikemeyer Anna/Zellner, Wolfgang: The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia. Experiences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg, Working Paper Nr.18, Februar 2007, S.16.

¹⁹² Zit. nach Saralaeva, Leila: Kyrgyzstan's Fading Romance With the West, London: Institute for War and Peace Reporting, 25. Juni 2004, http://www.iwpr.net/index.php?apc_state=hen&s=o&o=p=rca&l=EN&s=f&o=175864 (Zugriff: 28.07.2008).

Der Beitrag der OSZE ist angesichts zahlreicher sicherheitspolitischer und ökonomischer Herausforderungen, die Kirgisistan zu bewältigen hat, tatsächlich äußerst beschränkt. Gerade nach dem 11. September 2001 wachsen die Ängste vor einem *spill-over*- Effekt aus Afghanistan. Die ersten Anzeichen zeigen sich bereits im wachsenden Drogenhandel, in der Verbreitung von Kleinwaffen sowie an zunehmendem religiösem Extremismus. Die Mittel der OSZE sind jedoch zu begrenzt, um diesen Problemen angemessenen zu begegnen.

Ein weiteres Sicherheitsrisiko sind die nach wie vor die ungeklärten Grenz- und Verteilungsfragen nach dem Ende der Sowjet-Ära, wobei insbesondere Wasservorkommen im Zentrum der Streitigkeiten stehen. Kirgisistan hat dank seiner Gletscher und des Flussdeltas des Syr Daria die größten Wasserressourcen Zentralasiens, ein Gut, das vor allem Usbekistan, Turkmenistan und Kasachstan dringend benötigen. Andererseits ist Kirgisistan von den Energielieferungen seiner Nachbarn abhängig. Verteilungskämpfe um Wasser und Energie gelten als eine der wichtigsten potentiellen Konfliktursachen der Region.¹⁹³ In dieser Konfliktkonstellation kann die OSZE nur eine sehr begrenzte Rolle spielen. Angesichts ihrer Kapazität in Zentralasien, kann sie bestenfalls oberflächliche und Symptom mildernde Projekte durchführen oder andere Organisationen und Staaten auf solche Konfliktrisiken in der Region hinweisen.

Auch ökologische Probleme wie Umweltverschmutzung können in Kirgisistan zum offenen Ausbruch von Konflikten führen. Die grenzübergreifende Gefährdung für die Gesundheit der Menschen ist ein wichtiger destabilisierender Faktor in der Region. Gerade die Unterstützung der OSZE bei der Entsorgung von radioaktiv verseuchtem Müll in Mailuu-Suu ist ein wertvoller Beitrag zur Abwendung von Umwelt- und Konfliktrisiken. Allerdings erscheint das Projekt angesichts des Ausmaßes der ökologischen Bedrohung symbolisch. Allein in Kirgisistan gibt es über 107 weitere Müllhalden aus Sowjetzeiten, die zusammen über 600 Millionen Kubikmeter äußerst gefährlicher Substanzen enthalten. Expertenschätzungen zufolge belaufen sich die Kosten für eine primäre Reinigung dieser Gebiete auf 22,5 Mio US\$.¹⁹⁴ Das kann die OSZE mit ihren knappen Ressourcen nicht leisten.

Sicherheitsrisiken für Kirgisistan konzentrieren sich insbesondere im Ferghana-Tal, in dem über 14 Millionen Menschen verschiedener Ethnien leben.¹⁹⁵ Verteilungskämpfe um bewirtschaftbares Land, Wasserressourcen und auch um die wenigen Arbeitsplätze verlaufen häufig entlang ethnischer Linien, was ein hohes Konfliktpotential birgt. Der ehemalige

¹⁹³ Vgl. Hermann, Rainer: Conflict Constellations in Central Asia – Challenges for the OSCE, in: OSCE-Yearbook 2001, Band 7, Baden-Baden: Nomos, 2002, S.194; Ghebali, Victor-Yves: OSCE Regional Policy in Central Asia: Rationale and Limits, in: Sabahi, Farian/Warner, Daniel. (Hrsg.): The OSCE and the multiple challenges of Transition- the Caucasus and Central Asia, Aldershot: Ashgate, 2004, S.7.

¹⁹⁴ Vgl. Bogatyrev, Valentine B.: The Central Asian transition: Threats to security, in Helsinki Monitor, Vol.14, No.3, 2003, S.283.

¹⁹⁵ Vgl. Zaagman, Rob: OSCE conflict prevention and the economic and environmental dimension, in: Helsinki Monitor, Vol.10, No.4, 1999, S.42.

HKNM Max van der Stoel warnte 1999, Zentralasien könnte das ‚neue Kosovo‘ werden.¹⁹⁶ Hier versuchen die OSZE-Zentren in Bischkek, Duschanbe und Taschkent zwar gemeinsame Projekte zu koordinieren, doch fehlen ihnen ebenfalls die nötigen Ressourcen.

In der zunehmenden Radikalisierung des politischen Islams sehen kirgisische Politiker einen weiteren Faktor für Destabilisierung. Gerade im Ferghana-Tal ist der Islam tief verwurzelt. Die im Nahen Osten entstandene, religiöse Bewegung *Hizb-ut-Tahir*, die die Gründung eines ganz Zentralasien umfassenden Kalifatstaates anstrebt, operiert dort in kleinen, konspirativen Zellen. Beobachter gehen von mehreren Tausend Mitgliedern im Süden Kirgisistans aus.¹⁹⁷ Obwohl die Gruppe Gewalt ablehnt, werden ihre Mitglieder vom Staat verfolgt.

Ähnlich wie die *Hizb-ut-Tahir* strebt die Islamische Bewegung Usbekistans (IMU) die Schaffung eines islamischen Kalifats an, in dem die Scharia gelten soll. Die USA führen die IMU auf der Liste der internationalen Terrororganisationen.¹⁹⁸ Seit den Ereignissen des Jahres 1999 – den Terroranschlägen in der usbekischen Hauptstadt Taschkent, dem Angriff auf kirgisische Dörfer und der Entführung von vier japanischen Geologen auf kirgischem Territorium – werden Anhänger dieser Gruppe auch von kirgisischen Sicherheitskräften verfolgt und bekämpft.

Beide Bewegungen sind in Kirgisistan verboten. Allerdings ist der kirgisische Sicherheitsapparat diesen Herausforderungen nicht gewachsen. Kirgisistan gilt als das militärisch schwächste Land Zentralasiens und mit einer Truppenstärke von 10900 Mann als eines der schwächsten der Welt.¹⁹⁹ In diesem Bereich erhoffte sich das Land breite Unterstützung durch die OSZE. Die Organisation reagierte auf die Sicherheitsängste mit dem vergleichsweise hoch budgetierten PAP, doch kann ihr Engagement den Erfordernissen nicht genügen.

Hinzu kommen vielschichtige interne Konflikte in Kirgisistan. In der Literatur ist häufig zu lesen, dass Kirgisistan von einem starken Gegensatz zwischen dem russifizierten Norden und dem islamisch-konservativen Süden geprägt ist.²⁰⁰ Dies ist jedoch eine stark vereinfachte Sicht. Die innere Zerrissenheit ist komplexer und kann bestenfalls entlang der großen konkurrierenden Clans aus den Tälern Chuy (mit der Hauptstadt Bischkek), Issik-Kul, Talas, Naryn, Osch und Dschalal-Abad strukturiert werden. Sie konkurrieren um politische und ökonomische Ressourcen und sind selten zur politischen Kooperation bereit. Eine Ausnahme war die Koalition zwischen dem aus Dschalal-Abad stammenden zweiten Präsidenten

¹⁹⁶ Vgl. Max van der Stoel, zit. nach: Handrahan, Lori M.: Gender and Ethnicity in the ‘Transitional Democracy’ of Kyrgyzstan, in: Central Asian Survey, Vol.20, Nr.4, 2001, S.470.

¹⁹⁷ Vgl. International Crisis Group, a.a.O., 2002a, S.2.

¹⁹⁸ Vgl. Tabyshalieva, Anara: Political Islam in Kyrgyzstan, in: OSCE Yearbook 2002, Vol.8, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.87.

¹⁹⁹ Vgl. Global Defence: Streitkräfte der Welt: Kirgisistan, Stand 2005, http://www.globaldefence.net/projekt_streitkraefte_der_welt/eurasien/kirgisistan/kirgisien_kyrgyzstan__229_26.html (Zugriff: 14.09.2008).

²⁰⁰ Vgl. z.B.: Hermann, a.a.O., 2001, S.193; International Crisis Group, a.a.O., 2004, S.14f.

Bakijew und Premierminister Kulow aus Bischkek. Diese Zusammenarbeit zerbrach jedoch, wie bereits erläutert, nach nur kurzer Zeit aufgrund starker politischer Differenzen.

Die Diskrepanz zwischen den politischen Kosten für die kirgisische Regierung und den Anreizen und Gewinnen, die die OSZE ihr bieten kann, führte teilweise zu offener Konfrontation mit der Organisation. Bereits Akajew äußerte sich etwas abfällig über die Demokratieförderungsbemühungen der OSZE: „I have long been convinced that true people’s power should naturally appear within countries. Pushing this process from the outside – a sort of ‘export of democracy’ – is very reminiscent of the Bolsheviks’ ‘export of revolution’.” Externe Kritik habe außerdem wenig mit der lokalen Realität zu tun und sei eine Einmischung in innere Angelegenheiten. „But we still have to take them [the critics] on board patiently, especially when they comes [!] from an organisation with the authority of the OSCE”.²⁰¹

Am offensichtlichsten wurde der Interessenskonflikt auf der ‚Bischkeker Konferenz‘. Mehr als 300 Teilnehmer aus 60 verschiedenen Staaten kamen zu der von OSZE und UNDCPP am 13. und 14. Dezember 2001 organisierten Konferenz zum Thema „Terrorismus in Zentralasien“.²⁰² Im Laufe der Verhandlungen kam es zu langen Diskussionen und teilweise heftigen Auseinandersetzungen. Die westlichen OSZE-Teilnehmerstaaten insistierten auf die Einhaltung der OSZE-Prinzipien, wie z.B. der Stärkung des Rechtsstaats, Förderung der Menschenrechte etc., während die zentralasiatischen Staaten um mehr Verständnis für ihre Bedrohungsszenarien und Vorstellung von Sicherheit warben. Sie forderten statt dem Beharren auf Prinzipien konkrete, technisch-militärische Unterstützung. In einem Aktionsprogramm wurden Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus festgelegt, allerdings bestanden westliche Teilnehmerstaaten dabei auch auf die Festschreibung der OSZE-Prinzipien. Der Chef der US-Delegation Stephen Minikes betonte ausdrücklich: „We believe Office of Democratic Institutions and Human Rights has a central role to play in the OSCE’s fight against terrorism, and support its programs in Central Asia. We hope the states in the region will avail themselves of ODIHR’s expertise to strengthen rule of law, and judicial systems and legislation.“²⁰³

Die zentralasiatischen Staaten sprachen sich im Gegensatz dazu gemeinsam für eine Verlagerung der OSZE-Aktivitäten von der menschlichen zur wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Dimension aus. Der damalige kirgisische Außenminister Muratbek Imanaliew forderte entschlossen mehr praktische Unterstützung: „Die Zeiten der bloßen Erklärungen und Ankündigungen sind vorbei. Die OSZE verfügt über ausreichende politische Ressourcen

²⁰¹ Askar Akajew, zit. nach: Saralaeva, a.a.O., 2004.

²⁰² Vgl. OSCE: Press release „OSCE releases Summary Report on Bishkek Conference on Security and Stability in Central Asia“, Wien, 12. März 2002, <http://www.osce.org/item/6597.html> (Zugriff: 20.07.2008).

²⁰³ OSCE: Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, Bischkek, 13-14 December 2001, S.138, <http://www.osce.org/item/4128.html> (Zugriff: 20.07.2008).

und über die nötige moralische Autorität für den Aufbau einer vielseitigen Zusammenarbeit. Die Teilnehmerstaaten haben das Recht auf die Unterstützung seitens der Organisation (...).²⁰⁴

Aufgrund der stark voneinander abweichenden Standpunkte ist das Aktionsprogramm der Konferenz nur allgemein gehalten und kann deshalb auf die Stabilitätsrisiken der Region durch den Terrorismus keine adäquaten Antworten geben. Mit der Bischkeker Konferenz hat sich die OSZE zwar einem neuen, sicherheitspolitischen Themenfeld zugewandt. Allerdings steht die Organisation selbst einer Erweiterung ihres Engagements in Richtung Terrorismusbekämpfung skeptisch gegenüber. Der damaliger Persönliche Repräsentant des Amtierenden Vorsitzenden für die Koordination der OSZE-Aktivitäten bei der Bekämpfung des Terrorismus, Jan Trøjborg, räumte ein, dass die OSZE keine Führungsrolle beim Kampf gegen den Terrorismus einnehmen könne. Sie sollte jedoch mit ihren spezifischen Mitteln und Instrumenten an der internationalen Terrorismusbekämpfung teilnehmen.²⁰⁵ Tatsächlich verfügt die OSZE dafür nicht über ausreichende Kapazitäten. Ihr Beitrag kann sich höchstens auf den interkulturellen Dialog zur Stärkung von Toleranz und auf die Ausbildung von Polizisten und Grenzschützern beschränken.

Gemessen an den kirgisischen Erwartungen gleichen die materiellen Gewinne, die Kirgisistan durch seine Kooperation mit der OSZE in der ersten und zweiten Dimension erhält, die inneren Machtkosten, die aus den intensiven Aktivitäten der dritten, menschlichen Dimension resultieren, nicht aus. Gerade OSZE-Berichte und -Bewertungen über den Stand der Demokratie, des Rechtsstaates oder Wahlbeobachtungen stoßen auf große Ablehnung. Zusammen mit anderen postkommunistischen OSZE-Teilnehmerstaaten kritisiert Kirgisistan, dass sie mit anderem Maßstab als andere Mitgliedstaaten gemessen werden. Sie fühlen sich in informellen Entscheidungsfindungsprozessen ignoriert und sind irritiert über den Belehrungston westlicher Staaten. Ihrer Ansicht nach, teilt die OSZE ihre Staaten in Mentoren und Schüler ein und versäumt es, andere Konflikte auf ihrem Territorium, wie z.B. in Irland oder in der Baskenregion, gleichwertig zu behandeln. Sie glauben, "(...) that the OSCE sometimes resembles more a Western missionary society than a multilateral organization".²⁰⁶

Russland – der Wortführer und Koordinator der Kritik – ist bereits im Vorfeld mit seiner herabsetzenden Kritik an der Organisation aufgefallen. So schrieb der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses des russischen Föderationsrates Michail Margelow in einem Artikel in der *Nesawisimaya Gaseta* (Unabhängige Zeitung), die OSZE sei nichts weiter als eine

²⁰⁴ ebd., S.45 (Eigene Übersetzung aus dem Russischen).

²⁰⁵ Vgl. OSCE: Newsletter February 2002 "Chairman-in-Office strengthens OSCE fight against terrorisms", Vol.9, No.2, Wien, 2002, S.1, <http://www.osce.org/item/14722.html> (Zugriff: 20.07.2008).

²⁰⁶ Vgl. International Crisis Group, a.a.O., 2002b, S.2.

„Müllhalde“ und ihr Ministerrat ein „Sammelplatz für gut ausgebildete Alkoholiker“.²⁰⁷ Der Konfrontationskurs und die sich zunehmend abzeichnende Zweiteilung innerhalb der Organisation begann bereits 2003 nach den ‚farbigen Revolutionen‘ in Georgien und der Ukraine und fand seinen Höhepunkt im so genannten Astana-Appell vom 15. September 2004. Neun von zwölf GUS-Staaten und gleichzeitig Mitglieder der OSZE, darunter auch Kirgisistan, brachten darin unter der Führung Russlands ihren Missmut über die OSZE zum Ausdruck. Sie beklagten den unausgewogenen Fokus, den die Organisation auf die Mängel in den postkommunistischen Staaten richtet, die Dominanz der Menschlichen Dimension sowie die Einmischung in innere Angelegenheiten der Mitgliedstaaten. Die geographische Asymmetrie der OSZE-Missionen, die alle auf dem Balkan und dem Gebiet der früheren Sowjetunion operieren, sei das sichtbarste Zeichen für die Ungleichbehandlung der Mitgliedstaaten.²⁰⁸ Sie forderten eine Reform der OSZE-Strukturen und wollten folgende Punkte durchsetzen.²⁰⁹

1. Die zeitliche Begrenzung der Missionsmandate.
2. Mitspracherecht bei der Ernennung der Missionsleiter sowie das Recht der Revision der Nominierung.
3. Überprüfung der Finanzierung von Projekten, die in dem jeweiligen Teilnehmerstaat durchgeführt werden.

Die Realisierung dieser Forderungen in der Praxis würde den Handlungsspielraum der Missionen stark einschränken. Das verlangte Mitspracherecht käme einem Vetorecht gleich und es würden nur bequeme Wunschkandidaten in Frage kommen. Auch würden die Teilnehmerstaaten keine Projekte in ihrem Land mehr akzeptieren, die ihren politischen Zielen zuwiderlaufen würden. Die Partizipation Kirgisistans an dieser offenen Konfrontation zeigt auf eindringliche Art und Weise das Ausmaß der Interessensdivergenz zwischen Sozialisand und Sozialisationsinstanz.

Insgesamt lässt sich eine Annäherung Kirgisistans an Russland beobachten, obwohl es nach der Unabhängigkeit stets seine Distanz betonen wollte. Den kirgisischen Autoritäten ist klar geworden, dass die OSZE ihre materiellen und sicherheitspolitischen Hoffnungen nicht erfüllen kann. Aus diesem Grund suchen sie nun andere Kooperationspartner, die ihnen attraktive Gewinne bieten können, ohne hohe politische Machtkosten zu verursachen. Die Shanghai Cooperation Organization (SCO) mit den Mitgliedern China, Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, bietet ihnen z.B. eine interessante Alternative, da sie wirtschaftliche Kooperation und gemeinsame Terrorismusbekämpfung in den Vordergrund stellt und nicht an politische Bedingungen knüpft. Das Gipfeltreffen im August

²⁰⁷ Margelow, Michail: Zachem Nuschna OBSE?, in: Nesawisimaya Gaseta, 19. Januar 2004, (Eigene Übersetzung aus dem Russischen), http://www.ng.ru/politics/2004-01-19/2_obse.html (Zugriff: 27.07.2008).

²⁰⁸ Vgl. Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004, <http://www.belarusembassy.org/news/digests/pr092004.htm> (Zugriff: 17.07.2008).

²⁰⁹ Vgl. Dunay, a.a.O., 2004, S.55f.

2007 fand bezeichnenderweise in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek statt und markierte Kirgisistans Kurs in Richtung des autoritären Staatenblocks.

4.3.1.3 Zwischenfazit

Kirgisistan hatte offenbar andere Vorstellungen vom OSZE-Engagement, als es 1992 der KSZE beitrug und damit auch das Moskauer Dokument unterzeichnete, worin die Teilnehmerstaaten unwiderruflich erklären, dass das Interventionsverbot im Bereich der Menschlichen Dimension nicht wirksam ist. Das Land erhoffte sich im Gegenzug zur Normübernahme vor allem einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der fragilen Sicherheits- und Wirtschaftslage. Gemäß der rationalistischen Logik besteht die wirkungsvollste Konstellation für eine Normübernahme aber in hohen tangiblen Gewinnen in Verbindung mit niedrigen politischen Machtkosten für den Zielstaat. Dies ist im Fall Kirgisistan nicht gegeben. Attraktive Anreize der OSZE finden sich zwar vereinzelt in der PMD sowie der WUD, gerade diese Dimensionen sind jedoch unterfinanziert und können mit ihren begrenzten Kapazitäten den Ansprüchen der Regierung nicht genügen. Auf der anderen Seite bringt die Dominanz der Menschlichen Dimension hohe politische Kosten für die Machtelite mit sich, die sie immer weniger bereit ist, zu tragen. Damit gerät das Land zunehmend auf Konfrontationskurs mit den westlichen OSZE-Staaten, der während der Bischkeker Konferenz 2001 offensichtlich wurde und seinen vorläufigen Höhepunkt im Appell von Astana 2004 fand.

Die OSZE selber hat es wiederum versäumt auf die Krisenerscheinungen mit einer umfassenden Strategie für Kirgisistan zu reagieren, sodass die divergierenden Interessen einen Graben zwischen den beiden Sozialisationsakteuren entstehen lassen. Auf den autoritären Kurs Kirgisistans kann die OSZE aufgrund mangelnder tangibler Anreize und Sanktionsmöglichkeiten nur noch mit „cosmetic changes“²¹⁰ reagieren. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Organisation angesichts ihrer historischen Autorität, nicht allzu sehr auf die materiell motivierten Interessen des Zielakteurs eingehen kann. Sie würde damit Gefahr laufen, ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren, was mit hohen, politischen Kosten für sie verbunden wäre. Denn traditionell besteht die Stärke der Organisation in der Dialogpolitik und der inhaltlichen Überzeugung. Diese konstruktivistischen Wirkungsmöglichkeiten werden im Folgenden in Bezug auf Kirgisistan untersucht.

4.3.2 Wirkungsmöglichkeiten im konstruktivistischen Modell

Im Gegensatz zum rationalistisch-materiellen Modell, agieren die Sozialisationsakteure nach konstruktivistischer Logik nicht als strategische Nutzenmaximierer. Ein Sozialisand übernimmt Normen von einer Sozialisationsinstanz, weil er von ihnen überzeugt ist und sich mit ihnen nach einem Prozess des sozialen Lernens identifizieren kann, nicht aber weil er da-

²¹⁰ Warkotsch, a.a.O., 2007b, S.835.

durch einen materiellen Nutzen erhofft. Wie in Punkt 2.2.2 bereits beschrieben kennt das konstruktivistische Modell drei Mechanismen des sozialen Lernens, die während des Sozialisationsprozesses wirksam werden können: Imitation, Argumentation und soziale Einflussnahme. Wie nutzt die OSZE diese verschiedenen Mechanismen, um in Kirgisistan ihre Normen zu vermitteln und wie effektiv ist sie dabei? Auf diese Frage soll nun eingegangen werden.

4.3.2.1 Instrumente der OSZE

Das konstruktivistische Modell impliziert, dass auch Sozialisationsinstanzen mit geringen materiellen Kapazitäten einflussreich sein können, wenn sie als legitime Vertreter einer konsensualen normativen Ordnung anerkannt werden. Für Michael Merlingen und Rasa Ostrauskaitė verfügt die OSZE als legitime Vertreterin der westlichen Wertegemeinschaft über „ein bedeutendes Sozialisationspotential“ gegenüber postkommunistischen Ländern, denn sie kann sich bei der Sozialisation auf die „Macht der Normen“ und ihre „normative Attraktivität“ stützen.²¹¹ Diese Macht rührt vor allem von der historischen Autorität der KSZE und ihrem Beitrag zur friedlichen Beendigung des Ost-West-Konflikts.

Die OSZE war für die neuen postkommunistischen Länder wie Kirgisistan, die vor ihrer Unabhängigkeit keine eigene Staatlichkeit kannten, vor allem nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ein wichtiger Referenzakteur. Gemeinsam mit seinen zentralasiatischen Nachbarn begrüßte Kirgisistan seine Aufnahme in die Organisation. Die politischen Führer Zentralasiens sahen darin ein Zeichen ihrer Souveränität und der Anerkennung als unabhängiger Staat. Aus diesem Grund strebten sie zunächst eifrig nach einer vollständigen Integration und unterstützten die Eröffnung der OSZE-Zentren in ihren Hauptstädten. Die Gemeinschaftsnormen fungierten als Vorlage für Gesetzgebung und Verfassung, die Gemeinschaftsregeln lieferten Vorgaben für das Verhalten der neuen Akteure auf der internationalen Bühne. Den unerfahrenen kirgisischen Politikern war dies eine wichtige Hilfestellung beim Verständnis und bei der Interpretation sozialer Interaktionen der internationalen Diplomatie, mit denen sie kaum vertraut waren. Dieser Mechanismus der Imitation darf angesichts der sozialen und symbolischen Anreize nicht unterschätzt werden. Derartige Anreize waren zu Beginn des Sozialisationsprozesses der OSZE eine wichtige Motivationsbasis für Kirgisistan.

Um Normen jedoch langfristig zu verankern, muss der Zielstaat von ihnen überzeugt sein. Dies impliziert einen Prozess der Argumentation, dem zweiten konstruktivistischen Mechanismus, bei dem die Sozialisationsinstanz versucht, durch die ‚power of the better argument‘ von der Legitimität ihrer Normen zu überzeugen. Nur so kann erreicht werden, dass der

²¹¹ Vgl. Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2003, S.406.

Zielakteur sich normkonform verhält. Eine derartige Sozialisation von Normen ist stabiler und beständiger als Sozialisation durch externe Anreize, da der Sozialisand in einem Prozess der Reflexion Normen internalisiert.

Argumentation ist ein klassischer Mechanismus der Normvermittlung der OSZE. Gerade im Hinblick auf demokratische Normen weiß die Organisation um die Notwendigkeit des Überzeugungsprozesses: "We have to realise that the reform process is a slow process. (...). Change in the society requires a change in people's attitudes and values concerning power, work ethics and society as a whole. Democracy is a culture, not merely an election or institutions."²¹²

Die OSZE zielt bei der Normvermittlung sowohl auf Staatschefs und Regierungsvertreter, als auch auf Bürger, Studenten, NROs etc. ab. Demnach benutzt sie sowohl den intergouvernementalen als auch den transnationalen Sozialisationskanal. Dies geschieht unter anderem in Seminaren, Trainings, Diskussionsrunden, Expertenforen oder Workshops. Einige Beispiele sollen die Art und Weise der Normvermittlung dabei verdeutlichen.

Im Rahmen seines seit 2002 laufenden Großprojektes, der Unterstützung Kirgisistans bei der Reform des Strafvollzugssystems, veranstaltete das OSZE-Zentrum Bischkek zusammen mit dem BDIMR mehrere Konferenzen und regionale Schulungsseminare für Juristen, Polizisten und Strafvollzugsbeamte. Hauptziel war dabei das Bewusstsein für Rechtsstaatlichkeit zu fördern. Folterverbot, Rechte der Häftlinge, öffentliche Kontrolle des Strafvollzugssystems und alternative Formen von Bestrafung waren dabei die Themen. Ein Fokus wurde auch auf die Zusammenarbeit mit lokalen NROs gelegt, die sich für eine Verbesserung von Haftbedingungen einsetzen. Ein in dieser Reihe organisiertes Seminar mit dem Titel "Human Rights in Places of Detention in the Context of International Norms and Standards", das vom 13.-15. Oktober 2002 durchgeführt wurde, versammelte über 50 Regierungs- und NRO-Vertreter. Internationale Experten versuchten dabei die Teilnehmer an internationale Menschenrechtsstandards heranzuführen.²¹³

Ein anderes Seminar zum Thema „Demokratisches Management der öffentlichen Ordnung“ wurde vom 24.-26. Oktober 2007 im Rahmen des PAP durchgeführt und kann als Reaktion auf die zunehmenden Demonstrationen und Straßenkundgebungen gesehen werden, mit denen Kirgisistaan seit den Märzunruhen 2005 regelmäßig konfrontiert ist. Teilnehmer waren Polizisten und Sicherheitskräfte. Internationale Polizeiexperten übten in einem Verhaltenstraining, auf welche Art und Weise während Demonstrationen für Ruhe und Ordnung

²¹² Ahtisaari, Martti: Rede vor dem Ständigen Rat am 5. September 2003, Crisis Management Initiative <http://www.cmi.fi/?content=speech&id=60> (Zugriff: 17.07.2008).

²¹³ Vgl. OSCE: Annual Report on OSCE Activities in 2004, Wien, 28. April 2005, S.98f., <http://www.osce.org/item/14066.html> (Zugriff: 29.07.2008).

gesorgt werden kann, ohne demokratische Prinzipien, wie z.B. die Versammlungsfreiheit, zu verletzen.²¹⁴

Die OSZE legt bei ihren Trainings und Seminaren viel Wert auf einen Dialog zwischen Gleichberechtigten, ein Lehrer-Schüler-Verhältnis soll vermieden werden. Lokales Wissen, Werte und Normen sollen so weit wie möglich integriert werden. „This training philosophy sets the organization apart from the EU and the CoE [Council of Europe], which primarily target elites and operate with a [!] unilateral paradigm of knowledge production and dissemination in which the ‚pupils‘ figure principally as uncritical recipients of established Western ‚truths‘.“²¹⁵ Der Grund dafür findet sich in der Organisationsstruktur: die Zielstaaten sind keine Bewerber oder Anwärter auf Mitgliedschaft, wie z.B. bei der EU, sondern bereits Mitglieder, die von innen sozialisiert werden.

Dialog und Diskussion sind weitere Instrumente der Organisation zur argumentativen Normvermittlung. Vor allem der HKNM greift bei seinen Vermittlungsaktivitäten darauf zurück. Bei ihren Besuchen in Kirgisistan suchten die früheren HKNMs Max van der Stoel und Rolf E-kéus stets das Gespräch mit Vertretern aller Minderheiten.

Auch das OSZE-Zentrum in Bischkek bemühte sich um Vermittlung vor allem zwischen Regierung und Opposition. Bereits vor den Märzunruhen organisierte die OSZE eine Reihe von Diskussionsrunden, an denen Vertreter der Opposition und der Regierung, aber auch stets NRO-Mitarbeiter teilnahmen. Es wurden aktuelle Probleme der Tagespolitik besprochen und dabei der Konsens der verschiedenen Interessen gesucht. Allerdings endeten diese Vermittlungsversuche meistens in rhetorischen Erklärungen, konkrete Entscheidungen wurden dabei nicht gefällt. Die Chance auf ein direktes Gespräch mit der Opposition nutzte Akajew außerdem äußerst widerwillig.

NROs und andere zivilgesellschaftliche Gruppen werden in Diskussionsrunden und Konferenzen stets miteinbezogen. Ein Beispiel dafür war eine mit Unterstützung des BDIMR organisierte Konferenz, an der über 170 Vertreter von NROs aus allen Regionen des Landes teilnahmen. Sie diskutierten die Frage, wie die Arbeit der verschiedenen Gruppen koordiniert werden kann und entwickelten ein Strategiepapier für einen stärkeren Einfluss der NROs auf lokaler sowie nationaler Ebene.²¹⁶

Die OSZE setzt im Rahmen ihrer Normvermittlung insbesondere auf Bildung und hat ein im OSZE-Raum bisher einzigartiges Großprojekt realisiert: die OSZE-Akademie in Bischkek. Auf Initiative der kirgisischen Regierung eröffnete die Organisation am 17. Dezember 2002

²¹⁴ OSCE: Press release “OSCE supports seminar in Bishkek on public order management”, Wien, 26. Oktober 2007, <http://www.osce.org/item/27587.html> (Zugriff: 17.08.2008).

²¹⁵ Vgl. Merlingen/Ostrauskaité, a.a.O., 2005, S.131.

²¹⁶ Vgl. ODIHR: Background Paper: NROs in the Caucasus and Central Asia: Development and Co-operation with the OSCE, Warschau, October 2000, S.13.

diese Forschungseinrichtung, die sich der Förderung und Verbreitung der OSZE-Prinzipien widmen soll. Die Akademie, die vor allem mit Geldern aus Deutschland und der Schweiz finanziert wird, soll praxisorientierte Forschung, grenzüberschreitenden wissenschaftlichen Austausch sowie die Kooperation mit anderen akademischen Institutionen in Zentralasien und Europa fördern. Das Hauptziel dabei ist es, Nachwuchskräfte im Bereich umfassender Sicherheitsbildung und demokratischen Konfliktmanagements in Zentralasien auszubilden. Ihre Tätigkeitsfelder umfassen deswegen berufliche Weiterbildung, Forschung und Postgraduiertenbildung mit dem Schwerpunkt auf regionale Themen. Dabei soll die Akademie auch zu mehr Verständnis für kulturelle, politische und sozioökonomische Besonderheiten der Region seitens der OSZE-Teilnehmerstaaten beitragen. Das OSZE-Zentrum in Bischkek übernimmt dabei Managementaufgaben sowie die Verwaltung der Finanzen der Akademie. Die Akademie bietet neben diversen Trainingsprogrammen, den Masterstudiengang „Master of Political Science (Central Asia)“ an. Beide Lehrangebote wurden nach dem Vorbild mehrerer europäischer Curricula gemeinsam von regionalen Experten und europäischen Partnern entwickelt. Ab Semester 2004 können jährlich 25 Studenten die nach einem Regionalproporz aus zentralasiatischen und internationalen Bewerbern ausgewählt werden, den Master erwerben. Zielgruppe der Akademie sind junge qualifizierte Berufstätige aber auch Fachleute und Führungskräfte, die ihre Ausbildung noch in der Sowjetzeit erhalten haben. Sie befassen sich mit Forschungsthemen wie „Juristische Aspekte von Grenzregimen“, „Rechtsstaatliche Prinzipien und regionale Gesetzestradiationen“ oder „Ethnische Spannungsverhältnisse in Zentralasien“.²¹⁷

Mit ihrer Initiative zur Einrichtung einer OSZE-Akademie hoffte die kirgisische Regierung ins internationale Bewusstsein zu rücken. Die Forschungseinrichtung versprach außerdem nicht nur finanzielle Mittel und Arbeitskräfte in das Land zu ziehen, sondern auch persönliche internationale Kontakte für kirgisische Wissenschaftler, Politiker und Staatsbeamte zu etablieren. Dies sind bedeutsame soziale Anreize für eine kleine, international kaum beachtete junge Republik

Die Gründungsinitiative der Akademie stieß aufgrund ihrer regionalen Orientierung auf sehr positive Reaktionen seitens vieler Teilnehmerstaaten. Die Idee, eine „Denkfabrik der OSZE“²¹⁸ in der Region zu schaffen, die sich mit OSZE-relevanten Themen beschäftigt, ist darüber hinaus eine Besonderheit auf dem OSZE-Territorium. Als akademische Beratungsstelle der OSZE soll sie für Sicherheitsbelange der Region sensibilisieren und Expertise zur Verfügung stellen. Insbesondere westliche Teilnehmerstaaten sehen in der Akademie außerdem „(...) einen Vehikel für den ‚sanften Transfer‘ von Politikwerten“.²¹⁹

²¹⁷ Vgl. Krämer, Annette: Die OSZE-Akademie in Bischkek, in: OSZE-Jahrbuch 2004, Band 10, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.509-512.

²¹⁸ Evers, Frank: Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien. Die Einrichtung der ‚OSZE-Akademie‘ in Bischkek, in: OSZE-Jahrbuch 2003, Band 9, Baden-Baden: Nomos, 2004, S.371.

²¹⁹ Ebd., S.374.

Die jährlichen hohen Bewerberzahlen für den Masterstudiengang sind ein Beleg für die Attraktivität dieser Forschungsinstitution. Allerdings kann vier Jahre nach der Eröffnung noch kein Urteil darüber gefällt werden, ob der Transfer von demokratischen Normen im Rahmen der Akademie Wirkung zeigt.

Der dritte Mechanismus nach Imitation und Argumentation ist soziale Einflussnahme. Unter Gebrauch von intangiblen, sozialen Anreizen und Druckmitteln versucht die Sozialisationsinstanz normkonformes Verhalten auf der Seite des Sozialisanden zu bewirken. Die konstruktivistische Perspektive hält dabei solche Anreize und Druckmittel für relevant, die Image, Status sowie Reputation der Eliten betreffen. Internationale Anerkennung, öffentliches Lob, Einladungen zu internationalen Konferenzen oder Meetings sind gerade für die politische Elite äußerst attraktive Mittel, um ihr Selbstwertgefühl zu erhöhen und ihre Autorität und den Ruf im eigenen Land zu stärken. Wie bereits beschrieben, ist das ressourcenarme Kirgisistan im besonderen Maße auf ein positives Image im Ausland angewiesen, um dringend benötigte Hilfgelder und Investitionen nicht abzuschrecken. In dieser Hinsicht ist das Land sehr vulnerabel. "(...) the main attraction that Kyrgyzstan can offer the outside world is its openness and readiness to cooperate. Kyrgyzstan is particularly sensitive to international criticism because it is heavily dependent on international loans and aid".²²⁰ Sowohl Akajew als auch Bakijew nahmen vor Diplomaten im Ständigen Rat Stellung zu den Fortschritten und Entwicklungen in ihrem Land. Beide erhielten stets Lob und Anerkennung für ihre Bemühungen, es wurde Verständnis für die spezifischen Herausforderungen ihrer Regierungsgeschäfte geäußert, aber auch Defizite wurden angesprochen. Allerdings zieht die dabei geäußerte Kritik nur selten konkrete Maßnahmen oder Sanktionen nach sich.

Der politische Diskurs über die Umsetzung von OSZE-Normen wird jedoch nicht nur in Diplomatenkreisen in Wien, sondern auch vor Ort geführt. Die OSZE-Zentren haben z.B. mit ihren regelmäßigen Berichten an den Ständigen Rat oder das BDIMR, in denen sie Stellung zu aktuellen Problemen und Fragen beziehen, ein effektives Mittel gefunden, positive Entwicklungen zu loben, aber auch durch Kritik Druck auszuüben. Gerade zu Beginn seines Engagements ging das OSZE-Zentrum in Bischkek in seinen Berichten verhalten mit Kritik an Missständen um. Betont wurden die demokratische Gesetzgebung sowie das Engagement der aktiven Zivilgesellschaft. Sogar im Rahmen staatlicher Repressionen fand das Zentrum positive Anzeichen für den Respekt von demokratischen Prinzipien und Menschenrechten. So würdigte es z.B. im August 2001 die Begnadigung des Oppositionellen Turganlijew, der ein Jahr zuvor wegen angeblicher Mordpläne gegen den Präsidenten verhaftet wurde, als positives Zeichen dafür, dass Menschenrechte in Kirgisistan hoch gehalten wer-

²²⁰ Baisalov, Edil: Compare us with Poland, not Turkmenistan. The Regional Approach is hindering Democratisation in Kyrgyzstan, in: NIASnytt, Nr.2, June 2004, S.12.

den.²²¹ Dabei blieb unerwähnt, dass sich andere Oppositionspolitiker weiterhin in Haft befinden.

Doch mit zunehmender Repression seitens der kirgisischen Regierung Akajews nahm auch die Kritik der OSZE in ihrer Berichterstattung zu. Das normverletzende Verhalten wurde offen angeprangert und beanstandet. Wie bereits erwähnt, bieten solche Verlautbarungen Regimekritikern und Oppositionellen willkommene Argumente zur Kritik und anderen Ländern Bewertungsmaßstäbe für die Entwicklung im Land.

Neben den obligatorischen, allgemeinen Berichten über die politische Lage in Kirgisistan, widmet sich die OSZE auch spezifischen Themen, wie z.B. Menschenrechten, Medienfreiheit oder Wahlen, über die sie die OSZE-Institutionen und die Öffentlichkeit in Kenntnis setzt. So leiten z.B. Mitarbeiter des *Media Development Program* des Zentrums in Bischkek ihre Einschätzungen über die Lage der Medien und Journalisten dem BMF zu oder laden ihn zur Observation ein.

Eines der stärksten, intangiblen Druckmittel der OSZE sind jedoch ihre Wahlberichte im Rahmen von Wahlbeobachtungsmissionen, die die deutlichsten und am meisten beachteten Bewertungen über den Stand der Demokratie in einem Teilnehmerstaat liefern. Ihnen wurde eine wichtige Rolle bei den Umstürzen in Georgien, der Ukraine sowie Kirgisistan eingeräumt, da sie Regimegegnern den wichtigsten Beweis für den Wahlbetrug der amtierenden Regierungen lieferten. Sie werden außerdem von anderen Staaten wie z.B. der USA zur Einschätzung der politischen Lage in einem Land genutzt.²²² Der EU dienten sie z.B. als Referenzdokument bei der Entwicklung ihrer Zentralasienstrategie unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007.

Wie oben bereits erläutert, sah die OSZE bei den ersten Wahlen in Kirgisistan noch wohlmeinend über Verstöße hinweg und legte positive Berichte vor. Spätestens im Jahre 2000 sprach sie aber die zahlreichen Mängel offen an und erklärte, die Wahlen würden OSZE-Standards nicht entsprechen. Will die OSZE die Wahlberichte aber als glaubwürdiges Druckmittel bewahren, darf sie auch eigenem Wunschdenken nicht verfallen, wie es ihr zunehmend vorgeworfen wird. Dies schade dem Ansehen der Organisation „(...) als Hüterin demokratischer Werte und als unparteiischer Drittpartei“.²²³

Ein eng mit der Berichterstattung verbundenes Druckmittel der OSZE sind außerdem vielseitige Beobachtungstätigkeiten vor Ort. Die bekannteste ist die Wahlbeobachtung, wobei sowohl internationale als auch lokale Wahlbeobachter eingesetzt werden. Hier arbeitet die Organisation wiederum eng mit NROs zusammen. Während der Parlamentswahlen 2005 vereinigten sich etwa 55 kirgisische Nichtregierungsorganisation in der „Coalition for Democ-

²²¹ Vgl. Gumpfenberg, a.a.O., 2002, S.14.

²²² Vgl. Fawn, Rick: Battle over the box: international election observation missions, political competition and retrenchment in the post-Soviet space, in: *International Affairs*, Vol.82, No.6, November 2006, S.1136 und 1139.

²²³ Dornfeldt, a.a.O., 2006, S.38f.

racy and Civil Society“. Sie mobilisierten etwa 1735 Beobachter, die zusammen mit 175 OSZE-Beobachtern eine Präsenz an jedem Wahllokal der Republik sichern konnten.²²⁴

Die OSZE beobachtet in Zusammenarbeit mit lokalen NROs außerdem Strafverfahren und strafrechtliche Gerichtssitzungen auf Einhaltung rechtsstaatlicher Standards und fairer Prozessführung. Im Zeitraum Februar 2005 bis April 2006 nahm das OSZE-Zentrum in Bischkek in Zusammenarbeit mit dem BDIMR an 1134 Gerichtsverhandlungen bei 821 Fällen teil.²²⁵ Dabei kooperiert die Organisation oft mit kirgisischen NROs wie z.B. „Citizens against Corruption“ und „People Changing the World“, mit denen sie insbesondere Verfahren gegen Journalisten, Menschenrechtsaktivisten oder Oppositionelle beobachtet. Über ihre Eindrücke und Einschätzungen legen sie regelmäßig Berichte vor.²²⁶

Nach Ansicht der OSZE kann jedoch allein durch Gebrauch von sozialen Anreizen und sozialem Druck eine langfristige Normübernahme nicht erfolgen. In einigen Fällen mangelt es nicht am Interesse der kirgisischen Regierung, sondern an ihrer fehlenden Erfahrung oder Schwäche, um Normen zu institutionalisieren. Darauf reagiert die OSZE mit intangibler Unterstützung in Form einer erhöhten Aufmerksamkeit durch spezielle Hilfsmaßnahmen. Die Unterstützung bei der Rechts- und Verfassungsreform ist ein Beispiel dafür. OSZE-Rechtsexperten beraten die kirgisische Regierung bei Gesetzesvorhaben, überprüfen bestehende Gesetze auf internationale Rechtsstandards und auf Übereinstimmung mit OSZE-Verpflichtungen.. So wirkten sie z.B. bei den Revisionen der Sprachgesetze sowie des Wahlrechts in Kirgisistan mit.

Durch eine solche Unterstützung von rechtlichen Reformen verfolgt die Organisation ihr wichtigstes Anliegen: die Umsetzung ihrer Rechtsstaats- und Menschenrechtsstandards in der nationalen Gesetzgebung eines Mitgliedstaates. Aus diesem Grund gehört ihre Mitwirkung an der kirgisischen Strafrechtsreform zu den umfassendsten Projekten des Zentrums in Bischkek. Die Beratungstätigkeit wurde durch zahlreiche Fortbildungsmaßnahmen im Bereich Menschenrechte, die sich unter anderem an kirgisische Juristen und Strafvollzugsbeamte richteten, komplimentiert. Zusammen mit der kirgisischen NRO ‚Legal Aid‘ erarbeitete es zudem ein landesweites Programm, das Bedürftigen Rechtsberatung und –beistand kostenlos zur Verfügung stellte. Im Rahmen der Strafrechtsreform wurde zudem auf Drängen der OSZE die Todesstrafe endgültig aus dem Strafgesetzbuch gestrichen, gleichwohl sie seit 1998 praktisch nicht mehr praktiziert wird. Außerdem wurden Bußgelder und Bewäh-

²²⁴ Vgl. International Crisis Group: Kyrgyzstan: After the Revolution, Asia Report Nr.97, Osch/Brüssel, 4. Mai 2005a, S.5.

²²⁵ Vgl. OSCE Centre in Bishkek/ODIHR: Results of Trial Monitoring in the Kyrgyz Republic 2005-2006, Bishkek, 2007, S.5, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/28701_en.pdf (Zugriff: 13.08.2008).

²²⁶ Vgl. OSCE: Supplementary Human Dimension Meeting on Protection and Promotion of Human Rights, Wien, 12. Juli 2007, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25565_en.pdf (Zugriff: 16.08.2008).

rungsstrafen eingeführt, um Richtern Strafalternativen zu bieten und die überfüllten Gefängnisse zu entlasten.

Die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Bischkek sind vielfältig und werden häufig mit erheblichem Aufwand betrieben. Da die Organisation dabei vor allem auf den sanften Normtransfer durch Seminare, Bildung, Unterstützung etc. setzt, wird sie von Konstruktivisten sogar als „(...) Europe's most potent international normative intermediary“ bezeichnet.²²⁷

OSZE-Programme werden von der kirgisischen Regierung meist akzeptiert, allerdings ignoriert sie häufig Kommentare und Empfehlungen der Organisation. Bei der Analyse der Projektarten und –ziele fällt zudem auf, dass die OSZE in Kirgisistan die gleichen Maßnahmen anwendet wie in Ost- und Südosteuropa ohne die spezifische Natur der kirgisischen Gesellschaft und ihre Empfindlichkeiten sowie Bedürfnisse zu berücksichtigen. Das PAP ähnelt z.B. in den wichtigsten Punkten dem Polizeiprogramm in Skopje, Mazedonien oder im armenischen Eriwan. Auch die Unterstützung der kirgisischen Rechtsreform nimmt sich ähnliche Programme aus Bosnien und Herzegowina sowie aus Moldawien zum Vorbild. Gerade der konstruktivistische Ansatz betont aber den Einfluss von kulturellen Werten und Identitäten auf die Bereitschaft der Normübernahme. Welche besonderen Charakteristika finden sich in Kirgisistan und in welchem Maße werden dort die Bedingungen für effektive Sozialisation zu Demokratie erfüllt?

4.3.2.2 Soziokulturelle Bedingungen in Kirgisistan

Sozialisanden übernehmen nach konstruktivistischem Prinzip Normen, wenn sie gemäß der ‚Logik der Angemessenheit‘ von ihrer Richtigkeit überzeugt sind. Die normative Internalisierung setzt dabei zuerst bei Individuen ein, weitet sich aber schließlich auf die gesamte staatliche Struktur aus. Wie effektiv die sozialen Anreize, Druckmittel und Unterstützungsmaßnahmen für die Übernahme und Internalisierung von Normen in Kirgisistan sind, kann nach einem Jahrzehnt OSZE-Sozialisation noch nicht beurteilt werden, Ergebnisse bedürfen vielmehr einer langfristigen Beobachtung. Allerdings nennt der konstruktivistische Ansatz für alle drei konstruktivistischen Mechanismen fünf Bedingungen, die begünstigend wirken: Neuheit, Legitimität, Identität, Autorität und Resonanz. Anhand dieser Bedingungen soll nun für den Fall Kirgisistan eine Einschätzung darüber gegeben werden, auf welche Chancen und Hindernisse die Organisation bei der Vermittlung demokratischer Normen dort trifft.

Neuheit fördert Normübernahme, weil sich der Zielstaat in einer unbekanntem Umgebung wieder findet, deren Verhaltensregeln ihm unbekannt sind. Um seine Unsicherheit zu vermeiden, strebt er nach Informationen über richtiges Verhalten und nach sozialer Anerken-

²²⁷ Merlingen/Ostrauskaitė, a.a.O., 2005, S.132.

nung. Auch Kirgisistan trat mit seiner Unabhängigkeitserklärung 1991 als neuer Staat auf die internationale Bühne und suchte nach Orientierung, die es zunächst bei den demokratischen Gesellschaften des westlichen Europas suchte. Das Aufnahmeangebot der OSZE war den unerfahrenen Eliten eine willkommene Hilfestellung bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen. Es stellte sowohl ein Regelwerk als auch Verhaltensmodelle zur Verfügung. Tatsächlich war Kirgisistan gerade in den 1990er Jahren für Beratung und Unterstützung sehr empfänglich und reagierte empfindlich auf Kritik.

Damit der Zielstaat auch nach Überwindung der anfänglichen Unsicherheit die vermittelten Normen weiterhin akzeptiert, müssen sie sich durch **Legitimität** auszeichnen und ihn inhaltlich überzeugen. Diese hängt von ihrer Klarheit, Verbreitung und ihrem Erfolg ab. Die OSZE-Normen sind insofern klar, als dass sie in verschiedenen K/OSZE-Dokumenten festgehalten und jederzeit einsehbar sind. Auch ist ihre Verbreitung beachtlich: Der OSZE-Raum erstreckt sich über 56 Länder, die Normen gelten in Nordamerika, Europa, dem Kaukasus und in Zentralasien. Ihr Erfolg wird jedoch relativiert, betrachtet man die autoritären politischen Systeme in Teilnehmerstaaten wie Weißrussland, Usbekistan, Turkmenistan oder Aserbaidschan, die sich teilweise in nächster Nachbarschaft Kirgisistans befinden. Auch interne Konflikte der OSZE, wie z.B. der Appell von Astana, zeigen, dass die Akzeptanz für die gemeinsamen Normen insbesondere im GUS-Raum schwindet.

Ein Sozialisand ist bereit Normen zu akzeptieren und zu übernehmen, wenn sie von einer Sozialisationsinstanz vermittelt werden, die über genug **Autorität** verfügt und somit als glaubwürdiger Akteur handelt. Ihre Kompetenz normsetzend zu wirken, muss allgemein anerkannt sein. Tatsächlich berufen sich die Teilnehmerstaaten der OSZE auf die historische Autorität des KSZE-Prozess. Die Konferenzreihe sowie ihr Höhepunkt, die Schlussakte von Helsinki von 1975, trugen zu einem friedlichen Ausgang des Ost-West-Konfliktes bei.²²⁸ Sie brachte verfeindete Großmächte an einen Tisch, die sich auf gemeinsame Werte und Ziele einigten. Durch diese hohe Symbolwirkung wurden Lernprozesse in Gang gesetzt, die zunächst bei den Reformstaaten des Sowjetblocks eine Veränderung ihrer Politik gemäß den KSZE-Normen bewirkten. Dadurch gerieten reformfeindliche Staaten immer mehr in die Defensive und Isolation und interne Reformkräfte wurden frei gesetzt. Durch diesen Erfolg gewann die KSZE viel Achtung und Respekt. Doch seitdem haben sich die inneren Strukturen der K/OSZE gewandelt und die Institution hat die Formen einer multilateralen Organisation angenommen, die ihren Einfluss und ihre Autorität in dem neuen Aufgabenbereich der Demokratisierung erst noch beweisen muss. Auch Kirgisistan erkannte zunächst die normsetzende Kompetenz der OSZE an und unterzeichnete alle Dokumente, die es zu einem voll-

²²⁸ Vgl. Schlotter, a.a.O., 1999, S.325 u.a.

ständigen Teilnehmerstaat machten und womit es sich den gemeinsamen Verpflichtungen unterwarf. Es bleibt jedoch fraglich, ob die Organisation ihre Glaubwürdigkeit wahren kann, berücksichtigt man Kirgisistans enttäuschte Hoffnungen über das Engagement und die geringe Aufmerksamkeit, die sie der gesamten Region Zentralasien noch immer widmet.

Mehr als Neuheit, Legitimität und Autorität sind aber die soziokulturellen Gegebenheiten in einem Zielstaat für Effektivität von konstruktivistischen Sozialisationsmechanismen entscheidend. Demnach sind Identität und Resonanz die wichtigsten Bedingungen für Sozialisation durch soziales Lernen.

Die konstruktivistischen Mechanismen der Sozialisation entfalten ihre Wirkung am besten dann, wenn die **Identität** des Zielstaates mit der Sozialisationsinstanz gegeben ist und er sie als relevante *in-group* betrachtet, zu der er dazugehören will. Es bleibt jedoch fraglich, ob sich Kirgisistan mit den westlich geprägten Vorstellungen von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten identifizieren kann. Das Land hatte mit diesen Prinzipien in seiner Vorgeschichte keine Erfahrung, die sowjetischen Denkmuster, nach denen alle Verantwortung für Stabilität und adäquaten Lebensstandard der Regierung übertragen wird, sind im politischen und gesellschaftlichen Verständnis noch tief verwurzelt. Auch war Kirgisistan nicht direkt an der Entstehung der Organisation und ihrer Prinzipien beteiligt. Fehlt jedoch das Identifikationselement bzw. eine innere Verbundenheit, so wird die Wirkung sozialer Anerkennung und sozialer Ausgrenzung geschwächt.

Die Bedingung der **Resonanz** spiegelt am besten soziokulturelle Faktoren in einem Land wider. Sie ist ein Indikator dafür, inwiefern extern vermittelte Normen mit bereits existierenden, verankerten Werten, Normen, Regeln, Konzepten und Praktiken einer Gesellschaft kompatibel sind. Für das Fallbeispiel dieser Arbeit steht demnach folgende Frage im Zentrum: Sind die Prinzipien und Normen, die die OSZE vertritt und die sich wesentlich an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz orientieren, mit denen in Kirgisistan vereinbar?

Als Teil Zentralasiens, gehört Kirgisistan zu einer Großregion im OSZE-Raum, die kulturell und ihren historischen Erfahrungen nach am weitesten von Europa entfernt ist. Einige Autoren wie z.B. Alexander Warkotsch veranlasst diese Tatsache zu einem vorschnellen Urteil: „Central Asian societies can be considered inhospitable places for the emergence of democracy.“²²⁹ Dies entspricht auch teilweise der Denkart von politischen Eliten Zentralasiens, die dem „planting [of] Western models in a region where social and political realities are different“, kritisch gegenüber stehen.²³⁰

²²⁹ Warkotsch, a.a.O., 2007b, S.839; außerdem: Gellner, Ernest: Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart: Klett-Cotta, 1995, S.35-38.

²³⁰ Kreiekemeyer/Zellner, a.a.O., 2007, S.16.

Doch welche Einstellungen haben die Menschen in Kirgisistan zur Demokratie? Der Annahme, Demokratie sei die beste aller Regierungsformen, stimmten 61% der befragten Kirgisistaner zu. Diese Zahlen entsprechen den Umfragewerten aus Lateinamerika und Afrika und überbieten die der Russischen Föderation. Andererseits wünschen sich 64% das kommunistische Regime zurück, eine derartig hohe Rate wurde wiederum weder in Russland noch in osteuropäischen Staaten ermittelt.²³¹ Das Meinungsbild der Kirgisen zum Thema Demokratie scheint demnach nicht eindeutig zu sein. Auch wenn die Zustimmung für die demokratische Staatsform hoch erscheint, so sagt sie nichts darüber aus, inwieweit demokratische Normen internalisiert sind bzw. welches Verständnis von Demokratie dem zu Grunde liegt. Die OSZE ist hier mit einer post-sowjetischen und muslimischen Bevölkerung konfrontiert, ihre Normen konkurrieren mit anderen verankerten politischen und religiösen Orientierungen.

So gewinnt z.B. der Islam in Kirgisistan zunehmend an Einfluss. Wurden nach der Loslösung von der Sowjetunion 39 Moscheen in Kirgisistan gezählt, waren es im Jahre 2001 um die 2000.²³² Diese islamischen Gotteshäuser werden vor allem mit Geldern aus Saudi Arabien und dem Iran finanziert. Allerdings kann die steigende Anzahl von Moscheen auch als Rückbesinnung auf Traditionen gewertet werden, die während der Sowjetzeit unterdrückt wurden und nicht etwa als Radikalisierung des politischen Islams.

Die OSZE-Seminare, die OSZE-Akademie sowie andere Mittel des Transfers von demokratischen Normen stehen trotzdem einer mächtigen Konkurrenz gegenüber: islamische Universitäten und Schulen bieten ebenfalls Seminare, Diskussionsrunden und gemeinsame Wochenenden für Studenten an, die dazu dienen sollen, vor allem junge Menschen mit den traditionellen Werten des Islams wieder vertraut zu machen. In einem Umfeld von hoher Armut und Perspektivlosigkeit sprechen sie oft mehr Menschen an, als die Institutionen mit den europäischen Werten.

Insbesondere der Süden Kirgisistans ist aufgrund der Präsenz der großen usbekischen Minderheit von einem konservativen Islam geprägt. In der zweitgrößten Stadt des Landes Osch befindet sich der Suleiman-Berg, eine der wichtigsten Pilgerstätte für Muslime in Zentralasien. In den südlichen Regionen des Landes sind ebenfalls die bereits vorgestellten islamischen Bewegungen *Hizb-ut-Tahir* und IMU vertreten und finden dort einen großen Zulauf. Beide verneinen die Ideen der Demokratie und der Einzelstaatlichkeit sowie die internationale Kooperation mit westlichen Staaten. Sie rufen zum Boykott von Wahlen auf und lehnen jegliche Form von politischer Partizipation ab.²³³

²³¹ Vgl. Rose, Richard: How Muslims view Democracy: Evidence from Central Asia, in: Journal of Democracy, Vol. 13, No. 4, October 2002, S. 106f.

²³² Vgl. Heyat, Farideh: Re-Islamisation in Kyrgyzstan: gender, new poverty and the moral dimension, in: Central Asian Survey, Vol. 23, No. 3- 4, December 2004, S. 276.

²³³ Vgl. Tabyschalieva, a.a.O., 2003, S. 85.

Allerdings muss auch berücksichtigt werden, dass für den größten Teil der kirgisischen Bevölkerung der Islam derzeit keine zentrale Rolle in ihrem Leben spielt. Das kann sowohl auf ihre nomadische Tradition, die eine Verwurzelung einer Religion erschwerte, als auch auf den sowjetischen Säkularismus zurückgeführt werden. Richard Rose, der eine Umfrage mit knapp 2000 Kirgisen durchgeführt hat, vertritt die These, der Islam in Kirgisistan habe keinerlei Einfluss auf die Einstellungen der Menschen zur Demokratie.²³⁴

In Kirgisistan ist Religion nur eine von vielen anderen vorherrschenden Identitäten. Die kirgisische Gesellschaft ist stark von traditionellen Institutionen wie Familie und Verwandtschaft geprägt. Autoritarismus, rigide Clanstrukturen sowie Patrimonialismus durchdringen nach wie vor das soziale Gewebe.

Der Autoritarismus ist ein in der kirgisischen Gesellschaft tief verankerter sozialer Wert. Das so genannte ‚*hurmat*‘-Prinzip befiehlt den Gehorsam und den Respekt gegenüber älteren Menschen und die Dominanz von männlichen Führern in Familie und Haushalt. Autoritäre Hierarchiestrukturen im politischen Leben sind lediglich eine natürliche Erweiterung von diesen Familienstrukturen.

Die Großfamilie war stets die Basiszelle der kirgisischen Gesellschaft. Aufgrund des stammesbezogenen Denkens, das noch aus der Nomadentradition herrührt, und aufgrund der geographischen Gegebenheit des Landes, das zu 94% von Bergketten bedeckt ist,²³⁵ wurde ein sozialer, ökonomischer und kultureller Austausch innerhalb der Bevölkerung erschwert. So entwickelte sich Clanloyalität zum essentiellen Bestandteil des kirgisischen Bewusstseins. Ein Clan ist eine informelle Organisation von Individuen, die verwandtschaftlich miteinander verbunden sind. Patriarchen und Älteste herrschen über ein umfangreiches Solidaritätsnetzwerk von Verwandten und engen Freunden. Gegenseitige Abhängigkeit ist ein Garant dieses Solidaritätsnetzwerks: Clan-Oberste sind auf die Unterstützung ihres Netzwerkes angewiesen, um ihren Status aufrechtzuerhalten und um von Gewinnen aus politischen und ökonomischen Aktivitäten profitieren zu können. Jene in der unteren Hierarchie des Clans wiederum brauchen die Unterstützung der Clanältesten und Patriarchen, um ihren sozialen Status zu verbessern, z.B. bei der Arbeitssuche oder der Kreditvergabe, oder gar um ihr wirtschaftliches Überleben in Notlagen zu sichern.²³⁶

Oft werden Clanstrukturen als prämodern bewertet, wobei übersehen wird, dass sie auch in modernen Staaten existent sind und ihre Funktion nicht eingebüßt haben. Die staatliche Organisationsform kam erst spät nach Zentralasien. Vor dem 20. Jahrhundert waren Clans und Stämme die dominante Form der sozialen Organisation. Diese Strukturen versuchten

²³⁴ Vgl. Rose, a.a.O., 2002, S.110.

²³⁵ Vgl. Roy, Olivier: *L'Asie Centrale Contemporaine*, Reihe : *Que sais-je?*, 3. Auflage, Paris: Presses Universitaires de France, 2005, S.111.

²³⁶ Vgl. Collins, Kathleen: *The Logic of Clan Politics – Evidence from the Central Asian Trajectories*, in: *World Politics*, Vol. 56, No.2, January 2004, S.231f.

Sowjets im Rahmen ihrer Annektierung des zentralasiatischen Gebietes zu zerschlagen, um ihre Nationalitätenpolitik durchzusetzen. Die Clanidentitäten wurden durch ethnisch-nationale Identitäten ersetzt, die Menschen in Völker der Kasachen, Kirgisen, Tadschiken, Turkmenen und Usbeken aufgeteilt. Dennoch überdauerten die meisten Clane diese Phase und spielen heute wieder eine zentrale Rolle. "Under certain conditions clans are likely to persist even under strong and repressive states."²³⁷

Clans gewinnen insbesondere in Zeiten staatlicher Instabilität schnell an politischer Bedeutung, wenn zentrale Staatsstrukturen ihr Machtmonopol einbüßen und nicht fähig sind, grundlegende soziale Leistungen zu gewährleisten. Sie übernehmen dann staatliche Funktionen, sorgen für einen angemessenen Lebensstandard ihrer Mitglieder und werden so zu den zentralen Identitätsreferenzen von Individuen. „Clan pacts are a response to instability.“²³⁸

Der Staat ist für Clans eine Quelle von Patronage und materiellen Ressourcen, die zu eigenen Zwecken ausgebeutet wird. Clanführer mobilisieren ihre Netzwerke zur Unterstützung ihrer politischen Ziele und umgehen damit die Kosten einer Gründung von politischen Unionen und Parteien. Dies ist auch in Kirgisistan zu beobachten. Der Ong-Flügel vereint sieben Clans aus dem Norden und Westen des Landes, darunter den Sara-Begisch-Clan, dem Akajew entstammt. Der Sol-Flügel ist ein großer Clan aus dem Süden und der Ichkilik-Flügel besteht aus mehreren kleinen Clans, die ebenfalls im Süden ihre Wurzeln haben. Alle Ressourcen werden zwischen diesen drei Flügeln aufgeteilt, wobei der Akajew-Clan das Land politisch und ökonomisch dominiert.

Zu Beginn seiner Amtsperiode, mobilisierte Akajew noch Mitglieder der städtischen Intelligenzia und nicht seine Stammesmitglieder. Er rief öffentlich dazu auf, Clanmechanismen aus der Politik zu verbannen und sie gegen demokratische Regeln einzutauschen. Doch mit wachsender Kritik und Opposition besann er sich wieder auf das Unterstützungspotential seiner großen Familiensippe, um an der Macht zu bleiben. Während der Clan des Präsidenten die Nationalbank und die Sicherheitskräfte kontrollierte, fielen der Goldbergbau und die Privatisierung des Landes in den Einflussbereich des Clans seiner Frau Mairam. Im Jahre 2002 kaufte Akajews Schwiegersohn Toigonbajew einen der größten Medienkomplexe Kirgisistans und kontrollierte damit auch die Informationssparte. Akajew konnte sich auf die Unterstützung dieses mächtigen Netzwerks verlassen, wollten doch seine Unterstützer ihrerseits die Kontrolle über lukrative Bereiche nicht verlieren. Machtmissbrauch ist jedoch die Folge dieser Logik. Denn im Gegenzug musste der erste Präsident Claninteressen schützen und wichtige Posten an Familienmitglieder verteilen. Clanstrukturen durchzogen unter Akajew immer mehr das politische Geschehen des Landes und untergruben demokratische Er-

²³⁷ Ebd, S.236.

²³⁸ Collins, 2004, S.237.

rungenschaften aus den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit. Einige Beispiele sollen das veranschaulichen.

Clanstrukturen finden sich in jedem Bereich politischer Aktivitäten. Politische Parteien können sich kaum etablieren, da Familiennetzwerke eine sicherere Unterstützungs- und Mobilisierungsbasis versprechen. Während der Parlamentswahlen 2000 gingen 73 von 105 Sitze an unabhängige, parteilose Kandidaten, obwohl ein neues Wahlgesetz, das unter Mitwirkung des OSZE-Zentrums in Bischkek reformiert wurde, Parteien mehr Repräsentationsmöglichkeiten versprach. Auffällig war, dass die meisten der unabhängigen Kandidaten zu den Obersten verschiedener Clans gehörten.²³⁹ Das zeigt ebenfalls, dass Clans und regionale Netzwerke für Wähler die signifikanten Bezugspunkte sind.

Clanmitglieder sind nicht nur im Parlament, sondern auch in der Judikative vernetzt. Die Unabhängigkeit der Gerichtshöfe und der Verfassungsrichter ist nicht gewährleistet, da sie oft zu Gunsten ihrer Clanmitglieder handeln. Ein Beispiel ist die Verfassungsreform 1998, die Akajew zu einer dritten Amtszeit verhalf. Die damalige Präsidentin des Verfassungsgerichts, Cholpon Baekowa, die zum Akajew-Clan gehört, hatte sie durchgesetzt und damit einen klaren Bruch mit der Verfassung genehmigt. Grundsätzlich waren die Gerichte ein Instrument des Präsidenten, um seine Kritiker zum Schweigen zu bringen. Die Gefängnisstrafe für Felix Kulow im Jahre 2000, einem anderen mächtigen Clanführer, ist ein Beispiel dafür. Ein anderes Opfer war die Zeitung *Kriminal*, die nach einem Artikel, in dem sie die Clanbeziehungen um den Präsidenten Akajew aufdeckte, im Jahre 1997 vom Justizministerium geschlossen wurde.²⁴⁰

Der unkontrollierte Machtmissbrauch Akajews zog dementsprechend die Proteste und Anfeindungen anderer großer Clans auf sich. Die bereits besprochenen Unruhen von Aksy im Jahre 2002, als bei einer Demonstration sechs Menschen von Sicherheitskräften getötet wurden, waren unter anderem die Folge von Clanrivalitäten.

Die Spannungen wurden zusätzlich verschärft, als die USA nach dem 11. September 2001 eine Militärbasis auf dem Bischkeker Flughafen eröffnete. Akajew verteilte nicht nur die Einnahmen aus den Pacht- und Mietrechten an seine Familienmitglieder, sondern beschaffte ihnen auch lukrative Verträge. So steht sein Schwiegersohn in Verdacht, durch einen Vertrag seiner Firma *Alam Service* mit der US-Regierung, mindestens 16,5 Millionen US-Dollar unterschlagen zu haben, die dem Staatshaushalt galten.²⁴¹

Die Selbstbereicherung von Akajews Familie verstärkte die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Regime, die ihren Ausdruck in den zahlreichen Demonstrationen und Kundgebungen fand. Dass dabei gerade den Clans eine große Bedeutung bei der Mobilisierung der Massen zukommt, wurde vor allem während den Märzunruhen 2005 augenscheinlich.

²³⁹ Vgl. Freedom House: Nations in Transit: Country Report 2003 Kyrgyzstan, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=224&year=2003> (Zugriff: 18.08.2008).

²⁴⁰ Vgl. Anderson, a.a.O., 2000, S.86f.

²⁴¹ Vgl. Freedom House, a.a.O., 2006.

Die meisten Demonstranten stammen aus dem Clannetzwerk erfolgloser Bewerber auf Parlamentsmandate. Durch den Mechanismus des „crowding out“ verschaffen sich Clans „(...) means of lowcost mobilization and political participation and competition“.²⁴²

Die Oppositionsbewegung, die den Sturz Akajews bewirkte, vereinte jedoch verschiedene Clanmitglieder aus dem Norden wie aus dem Süden. Ihre beiden wichtigsten politischen Führer Kurmanbek Bakijew und Felix Kulow repräsentierten beide mächtige Clans, die vorher um politischen Einfluss konkurrierten. Die Regierungsbildung und die Machtteilung der zwei Politiker war dementsprechend ein Novum in der kirgisischen Politik und weckte Hoffnungen auf eine Schwächung des Claneinflusses. Bekanntlich scheiterte jedoch die Koalition aufgrund starker Interessensdivergenz nach bereits eineinhalb Jahren. Diese Gelegenheit nutzte Bakijew, um durch eine Umverteilung von Regierungsposten an Familienmitglieder seine Macht auszubauen. Auch er lehnt öffentlich Clanstrukturen in der Politik ab. Dies entpuppt sich jedoch als bloße Rhetorik, analysiert man seinen Mitarbeiterstab. Den lukrativen Posten des Botschafters in der Bundesrepublik Deutschland besetzt z.B. sein Bruder Maratbek während sein jüngerer Bruder Janisch durch sein Amt als stellvertretender Minister für Nationale Sicherheit in der Innenpolitik mitwirkt.

Die Beispiele zeigen, dass die Clanlogik in Kirgisistan eng mit Klientelismus verwoben ist. Mächtige Patronen, Clanmitglieder, die ganz oben in der Hierarchiekette stehen und Zugang zu attraktiven Ressourcen haben, bauen Patron-Klient-Netzwerke auf. Diese politischen und ökonomischen Beziehungen basieren auf persönlicher Loyalität und gegenseitigen Gefallen und Verpflichtungen. Der ‚Patron‘ revanchiert sich seinerseits mit Karrierevorteilen und politischen, beruflichen, sozialen und finanziellen Gegenleistungen. Diese verschiedenen Arten von Loyalitäten sind die entscheidenden Bezugspunkte bei allen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Aktivitäten in Kirgisistan – nicht nur im ländlichen, sondern auch im urbanen Raum. Was im Westen als Korruption begriffen wird, ist für Mitglieder solcher Netzwerke ein Dienst an der Gemeinschaft.

Eine Besonderheit der Clanstrukturen in Kirgisistan sind die so genannten *aksakal*-Gerichte. Diese ‚Weiße-Bärte‘-Gerichte bestehen aus Dorfältesten, die die wichtigsten Entscheidungen für die Dorfbewohner treffen. Sie fungieren als Moralinstanzen, die Recht und Ordnung in ihrer Gemeinschaft sicherstellen sollen. Obwohl sie nicht gewählt werden, wurde ihnen 1995 per Präsidentenerlass die Zuständigkeit übertragen, sich mit Ordnungswidrigkeiten, Eigentums- und Familienstreitigkeiten sowie anderen minderschweren Vergehen zu befassen. Sie dürfen Urteile sprechen sowie Strafen verhängen, ihnen unterstehen sogar die lokalen Polizeikräfte. Die meisten *aksakals* werden vom Präsidenten eingesetzt und sollen die Unterstützung für ihn in den jeweiligen Gemeinden sichern.

²⁴² Collins, a.a.O., 2004, S.245.

Was an kirgisische, angeblich basisdemokratische Traditionen anknüpfen soll, äußert sich teilweise in der Herrschaftswillkür einzelner Personen. Amnesty International machte Fälle von Misshandlung, Auspeitschung bis hin zur Steinigung publik.²⁴³ Es ist augenscheinlich, dass derartige Praktiken weder mit OSZE-Normen noch mit den Prinzipien der kirgisischen Verfassung kompatibel sind. Trotzdem spielen sie im Alltag und im Denken der Menschen eine wichtige Rolle. Auch die Clanstrukturen werden im Allgemeinen akzeptiert und ihr Streben nach politischer Macht als natürlich bewertet.

Der dominante Einfluss, den Clans auf eine Gesellschaft wie auch auf die Politik ausüben, wurde lange Zeit von der Politikwissenschaft unterschätzt. Das informelle Spektrum wurde bei der Erforschung von Transformationsstaaten unterbewertet oder teilweise ignoriert²⁴⁴ und dabei der negative Effekt von Clanstrukturen auf Demokratisierungsprozesse übersehen.²⁴⁵

Clanpolitik ist gekennzeichnet von Abgrenzung und mangelnder Transparenz. Auch in Staaten, in denen politische und bürgerliche Freiheitsrechte existieren, schaffen Clanstrukturen eigene, informelle Regeln, die jeglicher staatlicher Kontrolle entbehren. „By pervading formal regime institutions, clan politics inhibits the agenda of (...) democratic (...) regimes and prevents their consolidation.“²⁴⁶

Die Existenz derartiger Realitäten wirkt sich immens auf die Sozialisationsbemühungen der OSZE aus. Worin liegen die Hindernisse von Clanstrukturen für eine Demokratisierung? Erstens, untergraben sie das OSZE-Prinzip der freien, allgemeinen Wahlen. In Kirgisistan mobilisieren politische Führer Wähler durch hierarchische Netzwerke und Clanpatronage. Entsprechend arrangierter Clanpakete, vergeben führende Politiker Machtpositionen, wie z.B. Ämter regionaler oder lokaler Gouverneure (*akims*), an Angehörige. Als Gegenleistung wird politische Unterstützung für sie mobilisiert. Auf Clanälteste oder andere Respektpersonen wird Druck ausgeübt, damit diese ihre lokale Gemeinschaft dahingehend beeinflussen, dass sie ihre Stimmen dem obersten politischen Führer geben.

Zweitens schwächen Clanstrukturen die Gewaltenteilung und unterbinden die Unabhängigkeit von Gerichtshöfen und Parlamenten. Parlamentarische Strukturen sind mit Clanstrukturen durchzogen. Auch Mitglieder der Judikative handeln oft zu Gunsten ihrer Verwandten.

Insbesondere die festen Clanstrukturen und die damit verbundenen Praktiken des Klientelismus und Autoritarismus, die viele Widersprüche zu demokratischen Regeln offenbaren, verhindern die Resonanz mit externen OSZE-Normen.

²⁴³ Vgl. Amnesty International: Jahresbericht 1997 Kirgisistan, <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/0/36353b6895d16f89c1256b43003ad298?OpenDocument> (Zugriff: 24.07.2008).

²⁴⁴ Vgl. O'Donnell, Guillermo: Illusions about Consolidation, in: *Journal of Democracy*, Vol.7, No.2, April 1996, S.39-41.

²⁴⁵ Lauth, Hans-Joachim: Informal Institutions and Democracy, in: *Democratization* Vol.7, Issue 4, Winter 2000, S.21-30.

²⁴⁶ Collins, a.a.O., 2004, S.245.

4.3.2.3 Zwischenfazit

Aufgrund der Autorität ihrer Vorgängerin KSZE und ihrer normativen Attraktivität ist die OSZE gemäß der konstruktivistischen Logik eine Institution mit viel Sozialisationspotential. Wie die Beispiele gezeigt haben, kommen alle drei konstruktivistischen Sozialisationsmechanismen – Imitation, Argumentation sowie soziale Einflussnahme – durch die OSZE-Aktivitäten in Kirgisistan zum Tragen. Zudem wird sowohl der intergouvernementale als auch der transnationale Sozialisationskanal zur Normvermittlung eingesetzt. Die Organisation versucht durch verschiedene Projekte den Zielstaat Kirgisistan zu überzeugen, bietet ihm Unterstützung bei der Normübernahme an und übt auch Druck aus.

Allerdings ist es noch kaum möglich, den Erfolg oder die Effektivität dieser Überzeugungs-, Kommunikations- und Lernprozesse zu messen, da sich ihre Wirkung erst nach Jahren wenn nicht nach Jahrzehnten entfaltet. Die Bedingungen des sozialen Lernens, und hier besonders Identität und Resonanz, offenbaren aber bereits wichtige Hindernisse für die Normvermittlung. Werte wie Autoritarismus, Prinzipien wie Clanloyalität sowie Clanidentitäten in der kirgisischen Gesellschaft etablieren eigene informelle Regeln und lassen sich schwer mit den demokratischen Normen, die die OSZE vermittelt, vereinbaren. Dies beeinträchtigt erheblich die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE in Kirgisistan.

Will die OSZE ihr Wirkungspotential nicht verlieren, sollte sie derartige Strukturen verstärkt bei der Ausarbeitung ihrer Programme berücksichtigen. Ihr formeller, institutioneller Fokus auf politische Prozesse entspricht nicht den Realitäten in Kirgisistan. Deshalb sollte sie traditionellen, kirgisischen Institutionen und Praktiken mehr Aufmerksamkeit schenken.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Das Ziel der Arbeit war es, die Wirkungsmöglichkeiten und -grenzen der OSZE auf den Demokratisierungsprozess Kirgisistans zu beurteilen.

Dazu bedurfte es zunächst einer historischen und institutionellen Darstellung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und ihrer Instrumente. Dabei wurde mehrfach die historisch-moralische Autorität der OSZE unterstrichen, die jedoch nicht auf die Organisation sondern auf ihren Vorläufer, die KSZE, zurückgeführt werden muss. Durch den Wandlungsprozess von KSZE zur OSZE, entstanden nicht nur eine neue multilaterale Organisation, sondern auch neue Organe, Normengrundlagen und Aufgabenschwerpunkte. Die OSZE sollte demnach als neuer, von der KSZE separater Akteur gesehen werden, der zwar von seiner Geschichte profitiert, jedoch in der neuen Rolle als Normvermittler neu bewertet werden muss.

Um die OSZE in ihrer Funktion als Vermittler und Förderer demokratischer Normen untersuchen zu können, wurde dieser Arbeit das theoretische Konzept ‚Internationale Sozialisation‘ zu Grunde gelegt. Die beiden Modelle des Konzepts, das rationalistische und das konstruk-

tivistische Modell, bewerten dabei die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE als Demokratieförderer unterschiedlich. Beide haben sich dennoch als relevant erwiesen, die verschiedenen Facetten dieser OSZE-Aktivität ganzheitlich zu erfassen und einzuschätzen.

Aus rationalistischer Sicht gilt die OSZE als potenziell schwacher Sozialisationsakteur bzw. Demokratieförderer. Sie verfügt kaum über Mittel, ihre Mitgliedstaaten für die Übernahme demokratischer Normen mit materiellen und/oder macht- und sicherheitssteigernden (tangiblen) Anreizen zu belohnen. Auch stehen der OSZE keine wirksamen Sanktionen zur Verfügung, um die Einhaltung der vereinbarten Prinzipien und Normen zu erwirken. Die zwei stärksten Druckmöglichkeiten, auf die die Organisation zurückgreifen kann, sind die Suspension von Mitgliedern sowie der Moskauer Mechanismus. Diese werden allerdings in der Praxis nur äußerst zögerlich angewandt. Die OSZE muss vielmehr darauf vertrauen, dass sich ihre Normen langfristig im Verhalten und Denken der Politik und der Gesellschaft des Ziellandes niederschlagen. Daher spricht die konstruktivistische Perspektive der OSZE viel Wirkungspotential in ihrer Rolle als Vermittlerin demokratischer Normen zu. Die Stärke der Organisation liegt demnach in den konstruktivistischen Mechanismen der sozialen Einflussnahme und der Argumentation, die in den formellen und informellen Gesprächskreisen, Seminaren, Schulungen usw. zum Tragen kommen. Sozialer Druck wird durch Evaluierungsberichte, wie z.B. Wahlberichte, ausgeübt.

Ob die Demokratisierungsmechanismen, sei es gemäß rationalistischem oder konstruktivistischem Modell, tatsächlich wirksam sind, hängt jedoch stark vom Zielstaat ab. Sein Kosten-Nutzen-Kalkül, seine Interessen sowie seine soziokulturellen Bedingungen sind entscheidend für die Effektivität oder Ineffektivität einer demokratischen Sozialisation. Diese Faktoren wurden am Fallbeispiel Kirgisistan untersucht. Die eingangs formulierte Hypothese dieser Arbeit, dass die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans aufgrund der Anwendung inadäquater Instrumente begrenzt sind, wurde bestätigt. Die von der OSZE angewendeten Instrumente sind dabei aber nicht per se inadäquat, sondern haben sich im Fall von Kirgisistan als ineffektiv erwiesen.

Diese Schlussfolgerung ergibt sich, wenn die politische sowie sozioökonomische Entwicklung Kirgisistans seit der Unabhängigkeit 1991 genauer betrachtet wird. Dabei wurde diese Untersuchung von der Frage geleitet, welche besonderen Herausforderungen sich für die Demokratisierungsbemühungen der OSZE ergeben. Kirgisistan, das in seiner Vergangenheit weder mit Staatlichkeit noch mit Demokratie Erfahrungen hatte, galt zu Beginn der 1990er Jahre als ‚Musterschüler‘ in Sachen Liberalisierung und Demokratie. Die freie Medienlandschaft, die lebendige Zivilgesellschaft, eine demokratisch vorbildliche Verfassung sowie die Persönlichkeit des ersten Präsidenten Akajew, der aus intellektuellen Kreisen und nicht aus der Post-Führungsriege der sowjetischen KPdSU stammt, ließen Raum für Hoffnungen auf eine rasche demokratische Konsolidierung des Landes. Doch zeichnete sich

bereits Mitte der 1990er Jahre ab, dass Kirgisistan diesen Kurs nicht halten kann. In den Bereichen Menschenrechte und Grundfreiheiten, pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie freie und faire Wahlen lassen sich gravierende Defizite feststellen, auch wenn sich Kirgisistan zu diesen Prinzipien auf der Kopenhagener Konferenz 1990 bekannt hat. Akajew konsolidierte seine Macht zunehmend durch einen repressiven Regierungsstil, durch Verfolgung der Opposition, Verfassungsbrüche sowie mit Hilfe seiner Clannetzwerke. Der Unmut der Bevölkerung darüber entlud sich schließlich in den Unruhen vom März 2005, die von westlichen Medien untreffend als ‚Tulpenrevolution‘ tituliert wurden. Es handelte sich dabei vielmehr um einen Elitenwechsel und nicht um einen Systemumsturz. Die neuen Machthaber, Präsident Bakijew und Premierminister Kulow, konnten zudem als ehemalige Mitglieder der sowjetischen Elite sowie als ehemalige Vertraute Akajews weder den Bruch mit der Vergangenheit noch den erhofften Neuanfang symbolisieren. Statt eines politischen Wandels trat eine Phase hoher politischer und ökonomischer Instabilität ein, geprägt von politischen Morden, dem Bruch der Regierung nach nur einem Jahr, permanenten Straßenunruhen, zunehmenden ethnischen und sozialen Spannungen sowie von ökonomischer Perspektivlosigkeit. Die Wirtschaft Kirgisistans wird als unterentwickelt eingestuft. Sie ist gekennzeichnet von mangelnder, internationaler Konkurrenzfähigkeit, Korruption sowie eine extreme Dependenz von ausländischen Hilfsgeldern und Importen. Diese Probleme existieren zwar schon seit der Unabhängigkeit des Landes, doch haben politische Eliten 17 Jahre nach der Loslösung des Landes von der Sowjetunion zunehmend Schwierigkeiten, dies nur auf die natürlichen Komplikationen einer Transformationswirtschaft zurückzuführen. Politische Inkompetenz sowie Missstände können nicht mehr länger kaschiert werden. Das führt zu weiteren Unruhen, die einen *spill-over*-Effekt auf die Nachbarstaaten haben könnten. Die ‚Insel der Demokratie‘ in Zentralasien, die insbesondere westliche Staaten in Kirgisistan sehen wollten, war zu keinem Zeitpunkt eine stabile Demokratie, auch wenn die politische Opposition noch als verhältnismäßig frei gilt. Das Land profitierte vielmehr vom Vergleich mit seinen autoritären zentralasiatischen Nachbarn, doch hat es sich angesichts seiner politischen Entwicklung lediglich als das ‚geringste Übel‘ erwiesen.

Die OSZE stößt bei ihrem Engagement, Demokratie in Kirgisistan zu fördern, folglich auf vielschichtige Herausforderungen. Ihnen begegnet die Organisation in ihrer Feldmission in Bischkek allerdings mit vielen strukturellen Defiziten und konzeptionellen Mängeln. Zunächst ist das Mandat des OSZE-Zentrums in Bischkek zu weit gefasst. Es gibt keinen klaren Handlungsrahmen und ist dementsprechend wenig richtungweisend. Letztendlich entscheidet der *Head of Centre* über Aufgabenschwerpunkte, vieles hängt also von seiner Persönlichkeit, seinen Kompetenzen und seinen Prioritäten ab. Das Zentrum in Bischkek wird bei seinen Bemühungen, Demokratie in Kirgisistan zu fördern, außerdem nur unzureichend von zentralen OSZE-Organen unterstützt. Nur das Büro für Demokratische Institutionen und

Menschenrechte ist bei der Konzipierung von Projekten oder Veranstaltungen aktiv. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten sowie der Beauftragte für Medienfreiheit dagegen nur rudimentär tätig. Hinzu kommen unzureichende finanzielle Ressourcen für die Programmaktivitäten des Zentrums. Zwar wurde das Budget des OSZE-Zentrums in Kirgisistan in den letzten Jahren deutlich aufgestockt, doch ist die Diskrepanz zu anderen Missionen, insbesondere zu denen auf dem Balkan, unverhältnismäßig. Dies offenbart das mangelnde Interesse vieler mächtiger OSZE-Mitgliedstaaten an der Region Zentralasien. Die Feldmission in Kirgisistan stößt außerdem aufgrund einer geringen Mitarbeiterzahl und einer hohen personellen Fluktuation an ihre operativen Grenzen.

Die Mittel der OSZE und ihrer Mission in Kirgisistan sind folglich sehr begrenzt. Der OSZE fehlen aus rationalistischer Sicht starke Anreize, um die Übernahme demokratischer Normen zu bewirken. Kirgisistan stimmte zwar der Übernahme demokratischer Normen zunächst durch Unterzeichnung von OSZE-Dokumenten zu, doch erhoffte es sich im Gegenzug vor allem wirtschaftliche und sicherheitspolitische Gewinne. Ausgerechnet in diesen Bereichen ist das OSZE-Engagement jedoch äußerst schwach ausgeprägt. Die Projekte der Menschlichen Dimension überwiegen deutlich in ihrer Anzahl und erhalten dementsprechend den höchsten Budgetanteil unter den Dimensionen, während die für Kirgisistan attraktiveren Politisch-Militärische Dimension und Wirtschafts- und Umweltdimension unterfinanziert sind. Der starke Fokus auf die Menschliche Dimension steht im Kontrast zum Kosten-Nutzen-Kalkül Kirgisistans. Die Übernahme von politischen Normen, wie z.B. Sicherung der Oppositions-, und Minderheitenrechte, schränkt die Macht und Autonomie der nationalen Machtelite ein. Der rationalistischen Logik zufolge, besteht die wirkungsvollste Konstellation für eine Normübernahme aber in hohen tangiblen Gewinnen in Verbindung mit geringen Machtkosten für den Zielstaat. Das entgegen gesetzte Szenario scheint in Kirgisistan jedoch der Fall zu sein: kaum tangible Gewinne und hohe Machtkosten. Unterstützung erhofft sich das Land insbesondere, um die diversen Sicherheitsbedrohungen abzuwenden. Diese äußern sich in ethnischen Spannungen, der wachsenden organisierten Kriminalität, grenzüberschreitenden ökologischen Gefahren und nicht zuletzt der gravierenden ökonomischen Misere. Den Sicherheitsängsten begegnete das OSZE-Zentrum in Kirgisistan mit seinem bisher größten Projekt, dem *Police Assistance Project*. Es bietet attraktive tangible Anreize für die kirgisische Regierung, da das Programm die Reformierung und bessere Ausstattung der nationalen Polizei finanziert. Allerdings bindet die OSZE gemäß ihrem umfassenden Sicherheitsverständnis diese Anreize an demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien, was in vielen Punkten von den stabilitätspolitischen Vorstellungen der kirgisischen Regierung abweicht, die demokratischen Pluralismus immer mehr mit Chaos und Instabilität gleichsetzt.

Die Abweichung der kirgisischen Erwartungen von den realen Wirkungsmöglichkeiten der OSZE ist zwar nicht die alleinige Ursache für die rückschrittliche Entwicklung der kirgisischen Demokratie, doch kann sie durchaus als Grund dafür gesehen werden, dass die kirgisische Machtelite immer weniger motiviert ist, OSZE-Normen zu übernehmen. Die sinkende Akzeptanz für Verpflichtungen aber auch für die Arbeitsweise der OSZE fand einen besonders deutlichen Ausdruck auf der Bischkeker Konferenz 2001 und im Astana-Appell 2004. Es besteht außerdem die Tendenz, dass sich Kirgisistan zunehmend autoritären Regionalmächten, wie Russland und China, zuwendet. Damit wird eine allmähliche Abkehr Kirgisistans von der OSZE und ihren Normen erkennbar.

Während das rationalistische Modell der OSZE kaum Wirkungsmöglichkeiten auf die Demokratisierung Kirgisistans zuspricht, fällt das Urteil gemäß konstruktivistischem Modell positiver aus. Entscheidender als materielle Kapazitäten und *bargaining* mit Anreizen und Sanktionen ist für das zweite Modell die Fähigkeit von demokratischen Normen zu überzeugen. Dazu hat die OSZE tatsächlich diverse Instrumente entwickelt, die entlang der drei Mechanismen Imitation, Argumentation und soziale Einflussnahme auf ihre potentielle Wirkungskraft untersucht wurden. Das Großprojekt ‚OSZE-Akademie‘, Seminare oder die enge Kooperation mit der kirgisischen Zivilgesellschaft sind solche Instrumente. Das Einsetzen von sozialen Anreizen, wie z.B. Lob, oder von sozialem Druck ist ein weiteres Mittel der OSZE, Normübernahme zu bewirken. Anhand des konstruktivistischen Modells lässt sich das potentiell effektivste Druckmittel der OSZE identifizieren: Anprangerung und Kritik in regelmäßig verfassten Evaluierungsberichten, wie z.B. Missionsberichte, Wahlbeobachtungsberichte oder Menschenrechtsberichte. Kritik in diesen Bereichen schadet nämlich nicht nur dem Ansehen der kirgisischen Regierung auf internationalem Parkett, sondern schwächt auch ihre Stellung im nationalen Kontext, da sie der Opposition inhaltlich qualitative Kritikpunkte liefert. Kirgisistan ist auf einen guten Ruf angewiesen, da seine Wirtschaft von ausländischen Geldern extrem abhängig ist. Aus der konstruktivistischen Perspektive scheinen also gute Voraussetzungen zu bestehen, dass die OSZE ein hohes Wirkungspotential auf die Demokratisierung Kirgisistans hat. Doch auch hier bedarf es für ein abschließendes Urteil der Perspektive des Zielstaates. Es ist zwar kaum möglich, den Erfolg von Überzeugungs- und Lernprozessen nach nur einem Jahrzehnt OSZE-Engagement in Kirgisistan zu messen, doch können bereits Rückschlüsse auf mögliche Grenzen solcher Prozesse in Bezug auf Demokratisierungsbemühungen gezogen werden. Der wichtigste Indikator dabei ist die Bedingung der ‚Resonanz‘, d.h. die Vereinbarkeit der vermittelten Normen mit soziokulturellen Gegebenheiten des Zielstaates. Die Analyse dieser Arbeit hat gezeigt, dass die verankerten kulturellen Werte in Kirgisistan nur unzureichend mit OSZE-Normen vereinbar sind. In OSZE-Dokumenten wird zwar der universelle Charakter der Normen betont, doch ist ihr westlicher Ursprung offensichtlich. In Kirgisistan, das kaum Erfahrungen mit demokratischen

Normen hat, konkurrieren diese jedoch mit parallel existierenden gesellschaftlichen, religiösen und politischen Orientierungen: das sowjetische Erbe, Autoritarismus, Klientelismus und insbesondere die äußerst soliden Clanstrukturen, die bereits die Sowjetisierung des Landes überdauert haben. Die sich daraus ergebenden hierarchischen Netzwerke entwerfen freie Wahlen und untergraben die staatliche Gewaltenteilung. Sowohl Akajew als auch Bakijew balancierten die Interessen und Forderungen verschiedener Clans und Klientelgruppen und waren auf die Loyalitäten dieser Netzwerke angewiesen, die sie mit der Verteilung materieller und immaterieller Ressourcen für sich gewinnen wollten. Demokratische Normen, die von der OSZE vermittelt werden, treffen folglich auf traditionelle, soziale Strukturen und finden kaum politischen Nährboden in Kirgisistan.

Die Kultur eines Landes soll aber nicht per se als Hindernis einer Demokratisierung verstanden werden. Die Analyse sollte vielmehr auf Herausforderungen hinweisen, die sich für das OSZE-Engagement in Kirgisistan ergeben, die aber von der Organisation noch keine Berücksichtigung bei der Ausgestaltung ihrer Programmaktivitäten gefunden haben. Die OSZE wendet in Kirgisistan dieselben Mechanismen und Instrumente an wie auf dem Balkan oder in Osteuropa, ohne auf die kulturellen Spezifika der Region einzugehen. Westeuropäische Vorstellungen vom politischen System und Sicherheit werden unhinterfragt übertragen, ohne sie in den lokalen Kontext zu integrieren. Will die OSZE als Akteur in Kirgisistan ernst genommen werden, muss sie sich mit außereuropäischen historisch-kulturellen Bedingungen dieser Region intensiv auseinandersetzen und eine Strategie entwickeln, die lokale Strukturen berücksichtigt. Diese Kontextualisierung soll dabei nicht zwingend das Aufgeben von Prinzipien bedeuten.

Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass sowohl der rationalistische als auch der konstruktivistische Weg der Demokratieförderung auf ernst zu nehmende Grenzen in Kirgisistan stößt. Angesichts der prekären politischen, ökonomischen sowie sicherheitspolitischen Lage des Landes, sind die Instrumente der OSZE, die sich auf eine argumentative Vermittlung demokratischer Normen konzentrieren, nicht adäquat. Gemäß dem Konzept der ‚Internationalen Sozialisation‘ muss das Zielland aber zuerst mit attraktiven Anreizen zur Normübernahme motiviert werden, was dem rationalistischen Ansatz entspricht. Erst danach stellt sich eine dem konstruktivistischen Modell entsprechende Eigendynamik ein, die dazu führt, dass externe Normen allmählich Werte, Interessen, Identitäten und Verhaltensweisen verändern. Doch die OSZE konzentriert sich auf den letzten Mechanismus, ohne dem ersten mittels entsprechender Anreize genügend Beachtung zu schenken. Das Fazit der Arbeit lautet also: Die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE auf die Demokratisierung Kirgisistans sind begrenzt, da die Organisation hauptsächlich inadäquate Instrumente anwendet.

Die Wahl der Instrumente liegt allerdings in der Mitgliedstruktur der Organisation begründet. Die OSZE unterscheidet sich von anderen internationalen und regionalen Organisationen im euro-atlantischen Raum durch ihre inklusive Mitgliedschaft. Teilnehmerstaaten sollten von innen an demokratische Normen herangeführt werden und nicht wie bei der EU und der NATO als Bewerberkandidaten festgelegte Bedingungen erfüllen. Der Grundgedanke der OSZE dabei ist, dass sich Mitglieder freiwillig an die vereinbarten Regeln halten, sodass Zwang gar nicht erst ausgeübt werden muss. Doch angesichts eklatanter Verstöße gegen gemeinsame Normen und Prinzipien seitens vieler OSZE-Staaten, wie das Fallbeispiel Kirgisistan zeigt, erweist sich dieser Gedanke als Wunschdenken und offenbart die Machtlosigkeit der Organisation, die Einhaltung gemeinsamer Verpflichtungen zu bewirken.

Will die OSZE ein anerkannter Akteur in Kirgisistan und der Region Zentralasien werden, muss sie umdenken und eine umfassende Strategie entwickeln. Allerdings hängt die Fähigkeit der OSZE vor allem vom Willen ihrer politisch und militärisch stärksten Mitglieder ab, denen gegenwärtig jedoch der gemeinsame politische Wille fehlt, in Zentralasien konsequent tätig zu werden. Hinzu kommt, dass der OSZE-Vorsitz jährlich von einem anderen Teilnehmerstaat besetzt wird. Die jeweiligen Regierungen haben eine eigene politische Agenda und eigene Prioritäten. Bedeutende Beschlüsse zur Verbesserung des OSZE-Engagements in Zentralasien wurden nur dann gefasst, wenn der jeweilige Amtierende Vorsitzende sich persönlich dafür engagierte, wie z.B. 2000 unter österreichischem oder 2003 unter niederländischem Vorsitz. Diese Programmrotation verhindert jedoch Kontinuität in der OSZE-Arbeit und trägt zusätzlich zu ihren begrenzten Wirkungsmöglichkeiten bei.

Andererseits können die OSZE und ihre Instrumente nur dann erfolgreich sein, wenn sie tatsächlich partnerschaftlich mit den jeweiligen Zielländern erarbeitet werden. Die Organisation erhebt zwar den Anspruch, zwischen den zentralen Organen und einzelnen Mitgliedstaaten kein Lehrer-Schüler-Verhältnis entstehen zu lassen und betont die Gleichberechtigung aller Teilnehmerstaaten, doch entspricht das nicht der Realität. Es ist wenig sinnvoll, an Schreibtischen in Wien oder anderen westeuropäischen Hauptstädten Pläne zu entwickeln, die den Ländern vermitteln sollen, was vermeintlich gut für sie sei. Es ist zwar vorbildlich, dass die jeweiligen OSZE-Missionen Projekte mit vor Ort agierenden Akteuren entwickeln, doch sollte dies auch für die Gesamtstrategie in einem Land bzw. einer Region der Fall sein. Es gilt z.B. das ungeschriebene Gesetz, dass der *Head of Centre* einer OSZE-Mission ein internationaler Mitarbeiter bzw. Botschafter eines anderen Landes der OSZE sein muss. Vielleicht wäre es aber angebrachter, lokale Mitarbeiter auch in den Führungsreihen zu fördern und somit von ihrem spezifischen regionalen Wissen und ihren Erfahrungen zu profitieren.

Im Übrigen sollte sich die OSZE unbedingt intensiver in Zentralasien engagieren, denn die Region ist nicht nur geostrategisch für ihre Mitgliedstaaten bedeutend, sondern auch für die

Zukunft der Organisation. Gegenwärtig stabilisiert sich langsam die Lage auf dem Balkan und in Süd-Osteuropa, was der territoriale Schwerpunkt der OSZE-Arbeit ist. Die Organisation will ihr Engagement dort bald reduzieren, zumal viele andere internationale Akteure dort aktiv sind. Sie muss deshalb ihre Arbeit neu orientieren, sofern sie ihre Position als bedeutender operativer Akteur behalten will – eine Rolle, die sie von regionalen ‚Konkurrenten‘ wie EU und NATO abhebt. Der Schlüssel zur Zukunft der OSZE liegt deshalb vor allem in Zentralasien, denn dort ist sie noch der einzige Akteur, der sich mit der Vermittlung demokratischer Normen beschäftigt. Gerade im Zuge des wachsenden Interesses der USA und der EU an Zentralasien kann die OSZE ihre Position und ihre Bedeutung ausbauen, indem sie sich intensiver in der Region engagiert. Der Umgang mit den Herausforderungen in Zentralasien ist für die OSZE eine Bewährungsprobe für ihre Daseinsberechtigung.

Inzwischen hat die OSZE die Bedeutung der Region erkannt und die Region hat in den letzten Jahren politisch eine Aufwertung erfahren. Dies zeigt sich nicht nur an Budgetumlagerungen vom Balkan nach Zentralasien, die zwar noch bescheiden ausfallen, aber eine deutliche Signalwirkung haben. Vor allem die umstrittene Entscheidung, den OSZE-Vorsitz 2010 an Kasachstan zu vergeben, ist ein eindeutiges Zeichen der zukünftigen Schwerpunktsetzung.

Bei ihrem Engagement in Zentralasien sollte sich die OSZE im Besonderen auf Kirgisistan konzentrieren. Es ist das einzige der zentralasiatischen Länder, das es ernsthaft versucht hat, den demokratischen Weg zu gehen. Sollte die Demokratie dort weiterhin stagnieren und die politische Instabilität außer Kontrolle geraten, so werden seine autoritären Nachbarn wie Usbekistan oder Kasachstan in ihrer Überzeugung bestärkt, Demokratie bedeute nur Chaos und eine Bedrohung für die Integrität der Vielvölkerstaaten. Kirgisistan gilt also als Testfall für die gesamte Region.

Die OSZE muss aber im Zuge einer regionalen Neuorientierung auch ihre innere Struktur reformieren. Die Antwort darauf liegt jedoch nicht in der Stärkung der Politisch- Militärischen Dimension und der Wirtschafts- und Umweltdimension, wie es von neun Mitgliedstaaten unter der Führung Russlands im Astana-Appell 2004 gefordert wurde. Die OSZE verfügt dafür weder über die finanziellen Ressourcen noch über die notwendige Kompetenz. Vielmehr sollte die Organisation ihre Aktivitäten stärker mit anderen in der Region aktiven Institutionen und Organisationen koordinieren, die über mehr Expertise und Ressourcen in diesen Bereichen verfügen. Das Potenzial der OSZE liegt dabei in Bereichen, die durch andere Akteure unzureichend behandelt werden und der Tradition sowie der Struktur der OSZE besser entsprechen: Konfliktfrühwarnung, Förderung von *good governance*, Kooperation mit lokalen NROs, Eindämmung von Korruption und Stärkung von Rechtsstaatlichkeit sind Beispiele für mögliche Einsatzbereiche. Im wirtschaftlichen Bereich könnte sie z.B. mit der

Weltbank, dem IWF oder der Asian Development Bank zusammenarbeiten. Diese Institutionen sind nicht berechtigt, politische Einschätzungen über ein spezifisches Empfängerland abzugeben. Hier könnte die OSZE komplementär aktiv werden. Mit der Kooperation mit anderen Akteuren hat die OSZE bereits auf dem Balkan Erfahrungen sammeln können, wo sie sich die Aufgaben mit der EU und der NATO geteilt hat.

Abschließend sei an dieser Stelle noch ein Fazit zum theoretischen Konzept ‚Internationale Sozialisation‘ gezogen. Ein Vorzug des Konzepts besteht in der Kombination zweier theoretischer Strömungen der Internationalen Beziehungen: dem Rationalismus und dem Konstruktivismus. So kann eine einseitige Bewertung von Sozialisationsprozessen wie der Demokratieförderung vermieden werden. Das Konzept bezieht außerdem neben der Sozialisationsinstanz bzw. dem externen Demokratieförderer auch den Zielstaat in den theoretischen Rahmen mit ein. Dies erweist sich als äußerst hilfreich, um die Effektivität von Demokratisierungsprozessen zu bewerten. ‚Internationale Sozialisation‘ misst den spezifischen Gegebenheiten eines Zielstaates, seinen Interessen und seiner politischen Kultur viel Bedeutung zu. Dadurch wird vermieden, eine idealisierte Sozialisationsstrategie zu entwickeln, die universell anwendbar sein soll, die Realität in den Zielstaaten jedoch ausblendet. In der vorliegenden Arbeit konnte anhand des Konzepts gezeigt werden, dass die OSZE dort an ihre Grenzen stößt, wo sie von Kirgisistan gesetzt werden. Positiv sei ebenfalls angemerkt, dass das Konzept durch diese Kontextualisierung des Demokratisierungsprozesses gute Indikatoren bietet, um die Instrumente der Sozialisationsinstanz OSZE fallspezifisch auf ihre Angemessenheit hin zu bewerten.

Dennoch fallen bei der Anwendung der theoretischen Grundlage auch einige konzeptionelle Mängel auf. Das Konzept lässt etwa eine genaue Benennung der einzelnen Akteure vermissen. Es erklärt zwar die Sozialisationsinstanz und den Sozialisanden bzw. den Zielstaat als relevante Akteure, doch bleibt offen, welchen Akteuren diese Rolle in der Praxis genau zukommt. Ist z.B. auf der Seite der Sozialisationsinstanz die gesamte OSZE gemeint oder können einzelne Mitgliedstaaten und Persönlichkeiten auch einen bedeutenden Einfluss ausüben? Auf der Seite des Zielstaates unterscheidet das Konzept zwar zwischen dem intergouvernementalen und dem transnationalen Kanal, das unterschiedliche Zielakteure benennt, doch verbleibt das Konzept vage bei der Bestimmung der einzelnen Bedingungen. Diese Fragen stellten sich bei der Analyse als bedeutend heraus, mussten jedoch der freien Interpretation überlassen werden, da das Konzept darauf nicht genauer eingeht bzw. widersprüchliche Angaben dazu macht.

Es wurde bereits positiv angemerkt, dass das Konzept sowohl die rationalistische als auch die konstruktivistische Perspektive integriert und einen Weg zeigt, sie zu kombinieren. An manchen Stellen entsteht jedoch der Eindruck, dass die Kombination noch nicht ganzheit-

lich durchdacht ist. Es wird z.B. angenommen, dass dem Kosten-Nutzen-Kalkül und dem *bargaining*, das am Anfang des Sozialisationsprozess steht, die Internalisierung der vermittelten Normen folgt. Dabei werden die rationalistischen und konstruktivistischen Mechanismen in den zwei unterschiedlichen Phasen des Prozesses der Internationalen Sozialisation gut erklärt. Nicht erklärt wird jedoch der Übergang von der rationalistischen zur konstruktivistischen Phase. Gibt es aber Fälle, in denen nur der eine oder der andere Mechanismus zum Tragen kommt? An welche Voraussetzungen ist die Transition zwischen den zwei theoretischen Strömungen geknüpft? Auf diese Fragen hat das Konzept keine Antworten.

Hinzu kommt die strenge Trennung von tangiblen und intangiblen Anreizen, die in der fall-spezifischen Untersuchung Anlass zur Kritik gibt. Intangible Anreize wie z.B. positives Image eines Zielstaates können zu tangiblen bzw. materiellen Anreizen für einen Staat werden, da sie Investitionen und wirtschaftliche Kooperation fördern. Ähnliches gilt für intangible Druckmittel wie z.B. Anprangerung in Evaluierungsberichten der OSZE. Kirgisistan z.B. kann diese Kritik kaum ignorieren, will es weiterhin von ausländischen Hilfgeldern profitieren, die für das Land existenziell sind. Diese Korrelation zwischen den verschiedenen Anreizen wird im Konzept nicht klar herausgestellt.

Schließlich ist die Verwendung des Begriffs ‚Sozialisation‘ vor allem im rationalistischen Kontext kritisch zu hinterfragen. In der Soziologie und der Psychologie, den Disziplinen also, denen der Begriff entlehnt ist, wird darunter vielmehr ein ‚Hineinwachsen‘ in ein bestimmtes Wertesystem verstanden, das eher unbemerkt abläuft. Regeln, Verhaltensweisen und Normen werden dabei unbewusst inkorporiert.²⁴⁷ Die Integration rationalistischer Mechanismen wie *bargaining* und Kosten-Nutzen-Kalkül unter dem Übergriff ‚Sozialisation‘ erscheint in diesem Kontext bedenklich und dem ursprünglichen Wortsinne entfremdet. Sozialisation in der Psychologie bzw. Soziologie wird in keiner Weise als *bargaining*-Prozess, sondern als Internalisierungsprozess verstanden. Es besteht also eine konzeptionelle Problematik bezüglich ‚Sozialisation‘ als Überbegriff.

Das Konzept ‚Internationale Sozialisation‘ hat sich jedoch insgesamt als hilfreich erwiesen, Möglichkeiten und Grenzen externer Demokratieförderungsprozesse zu untersuchen, da es gute Analyseindikatoren bietet. Die weiterhin bestehenden konzeptionellen Schwächen sollen nun dazu anregen, die Forschung an diesem Ansatz fortzusetzen.

²⁴⁷ Vgl. z.B. Hurrelmann, Klaus/Ulrich, Dieter (Hrsg.): Handbuch der Sozialisationsforschung Studienausgabe. Weinheim/Basel: Beltz Verlag, 1998, S.6; Rost, Detlef H. (Hrsg.): Handwörterbuch Pädagogische Psychologie. Weinheim: Beltz Verlag, 2001, S.669.

Literaturverzeichnis

Sekundärliteratur:

- Abazov, Rafis: Policy of economic transition in Kyrgyzstan, in: *Central Asian Survey*, Vol.18, No.2, 1999, S.197-242.
- Achylova, Rakhat: Political Culture and Foreign Policy in Kyrgyzstan, in: Tismaneanu, Vladimir (Hrsg.): *Political Culture and Civil Society in Russia and the New States of Eurasia*, New York: M.E. Sharpe, 1995.
- Adamson, Fiona: International Democracy Assistance in Uzbekistan and Kyrgyzstan: Building Civil Society from the Outside? In: Mendelson, Sarah E./Glenn, John K. (Hrsg.): *The Power and Limits of NGOs: A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York: Columbia UP, 2002.
- Ahtisaari, Martti: Rede vor dem Ständigen Rat am 5. September 2003, Crisis Management Initiative, <http://www.cmi.fi/?content=speech&id=60> (Zugriff: 17.07.2008).
- Amnesty International: Jahresbericht 1997 Kirgisistan, <http://www2.amnesty.de/inter-net/deall.nsf/0/36353b6895d16f89c1256b43003ad298?OpenDocument> (Zugriff: 24.07.2008).
- Anderson, John: Creating a Framework for Civil Society in Kyrgyzstan, in: *Europe-Asia Studies*, Vol.52, No.1, 2000, S.77-93.
- Anderson, John: *Kyrgyzstan: Central Asia's island of democracy*, Singapur: Harwood Academic Press, 1999.
- Baisalov, Edil: Compare us with Poland, not Turkmenistan. The Regional Approach is hindering Democratisation in Kyrgyzstan, in: *NIASnytt*, Nr.2, June 2004, S.12-13.
- Berg, Andrea: All Eyes on Central Asia: Desintegration in Uzbekistan and Kyrgyzstan, in: Berg, Andrea/Kreikemeyer, Anna (Hrsg.): *Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited*, Baden-Baden: Nomos, 2006, S.211-225.
- Berg, Andrea: Dynastie oder Demokratie? Die Personalisierung des Staates in Zentralasien, in: *Welt Trends* Nr.45, 12.Jg, 2004, S.49-58.
- Bertelsmann Stiftung: BTI Kyrgyzstan Country Report 2008, <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/154.0.html?&L=1> (Zugriff: 23.07.2008).
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit): Aarhus-Konvention – Überblick, http://www.bmu.de/buergerbeteiligungsrechte/die_aarhus-konvention/doc/2608.php (Zugriff: 18.09.2008).
- Bogatyrev, Valentine B.: The Central Asian transition: Threats to Security, in: *Helsinki Monitor*, Vol.14, No.3, 2003, S.278-286.
- Bull, Hedley: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia UP, 1977.
- Carothers, Thomas: *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington: Carnegie Endowment, 1999.
- Centre for Civil Society: Definition of Civil Society vom 22. März 2004, London School of Economics, <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/introduction.htm> (Zugriff: 17.09.2008).
- Checkel, Jeffrey T.: Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: *International Organization*, Vol.55, No.3, 2001, S.553-588.
- Checkel, Jeffrey T.: International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework, in: *International Organization*, Vol.59, No.4, 2005, S.801-826.
- Cokgezen, Murat: Corruption in Kyrgyzstan: facts, causes and consequences, in: *Central Asian Survey*, Vol.23, No.1, March 2004, S.79-94.
- Collins, Kathleen: The logic of Clan Politics – Evidence from the Central Asian Trajectories, in: *World Politics*, Vol.56, No.2, January 2004, S.224-261.
- Dornfeldt, Matthias: *Das Konfliktmanagement der OSZE. Eine Analyse am Beispiel der interethnischen Konflikteskalation in der Republik Makedonien 2001*, München (u.a.): poli-c-books, 2006.

- Dunay, Pál: Verbessern, was zu verbessern ist- ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2004, Band 10, Baden-Baden: Nomos, 2004, S.43-61.
- Epkenhans, Tim: Das Dilemma der OSZE in Zentralasien, in: OSZE-Jahrbuch 2006, Band 12, Baden-Baden: Nomos, 2007, S.233-245.
- Evers, Frank: Eine neue Denkfabrik für die OSZE und Zentralasien. Die Einrichtung der "OSZE-Akademie" in Bischkek, in: OSZE-Jahrbuch 2003, Band 9, Baden-Baden: Nomos, 2004, S.371-380.
- Evers, Frank: Building Co-operation between OSCE Field Missions and Partner Institutions in the Economic – Environmental Dimension, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg: CORE Working Paper, Nr.11, 2002.
- Faranda, Regina/Nolle, David B.: Ethnic Social Distance in Kyrgyzstan: Evidence from a Nationwide Opinion Survey, in: Nationalities Papers, Vol.31, No.2, June 2003, S.177-210.
- Fawn, Rick: Battle over the box: international election observation missions, political competition and retrenchment in the post-Soviet space, in: International Affairs, Vol.82, No.6, November 2006, S.1133-1153.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, Vol.52, No.4, 1998, S.887-917.
- Finnemore, Martha: National Interest in International Society, Ithaca (u.a.): Cornell UP, 1996.
- Freedom House: Countries at the Crossroads 2006, Country Report Kyrgyzstan, <http://www.freedomhouse.org/modules/publications/ccr/modPrintVersion.cfm?edition=7&ccrpage=31&ccrcountry=122> (Zugriff: 25.07.2008).
- Freedom House: Freedom of the World Country Report 2008 Kyrgyzstan, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2008&country=7427> (Zugriff: 23.07.2008).
- Freedom House: Nations in Transit: Country Report 2003 Kyrgyzstan, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=224&year=2003> (Zugriff: 18.08. 2008).
- Freire, Maria R.: Conflict and Security in the Former Soviet Union. The Role of the OSCE, Ashgate: Burlington, 2003.
- Gellner, Ernest: Bedingungen der Freiheit. Die Zivilgesellschaft und ihre Rivalen, Stuttgart: Klett-Cotta, 1995.
- Ghebali, Victor-Yves/Warner, Daniel: The Operational Role of the OSCE in South-Eastern Europe, Aldershot: Ashgate, 2001.
- Ghebali, Victor-Yves: L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité, Brüssel: Émile Bruylant, 1996.
- Ghebali, Victor-Yves: Le rôle de l'OSCE en Asie Centrale, in : La Défense Nationale, Nr.11, 1998, S.122-127.
- Ghebali, Victor-Yves: OSCE Regional Policy in Central Asia: Rationale and Limits, in: Sabahi, Farian/Warner, Daniel (Hrsg.): The OSCE and the multiple challenges of Transiation- the Caucasus and Central Asia, Aldershot: Ashgate, 2004, S.3-12.
- Global Defence: Streitkräfte der Welt: Kirgisistan, Stand 2005, http://www.globaldefence.net/projekt_streitkraefte_der_welt/eurasien/kirgisistan/kirgisien__kyrgyzstan__229_26.html (Zugriff: 14.09.2008).
- Gumpfenberg, Marie-Carin von/Brach-Gumpfenberg, Markus von: Zur Rolle der OSZE in Zentralasien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr.4, 2006, S.32-38.
- Gumpfenberg, Marie-Carin von: Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Stabilisierendes Moment in Zentralasien? Studie Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), S33, Berlin: Deutsches Institut für International Politik und Sicherheit, Oktober 2002, S.5-29.
- Handrahan, Lori M.: Gender and Ethnicity in the 'Transitional Democracy' of Kyrgyzstan, in: Central Asian Survey, Vol.20, No.4, 2001, S.467-496.
- Hellmann, Joel/Jones, Geraint/Kaufmann, Daniel/Schankermann, Mark: Measuring governance corruption, and state capture. How Firms and Bureaucrats shape the Business Environment in Transition Countries, Working Paper Nr. 2312, Washington D.C.:

- World Bank, 2000 http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000094946_00040705412171&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 (Zugriff: 19.07.2008).
- Hermann, Rainer: Conflict Constellations in Central Asia – Challenges for OSCE, in: OSCE-Yearbook 2001, Band 7, Baden-Baden: Nomos, 2002, S.183-199.
- Heyat, Farideh: Re-Islamisation in Kyrgyzstan: gender, new poverty and the moral dimension, in: Central Asian Survey, Vol.23, No.3-4, December 2004, S.275-287.
- Hopmann, Terrence P.: Building Security in Post-Cold-War Eurasia. The OSCE and US Foreign Policy. Washington: The United States Institute of Peace, 2001.
- Höynck, Wilhelm: Sustainable Stabilization Policy in and for Central Asia, OSCE-Yearbook 2000, Vol. 6, Baden-Baden: Nomos, 2001, S.205-215.
- Hurrelmann, Klaus/Ulrich, Dieter (Hrsg.): Handbuch der Sozialisationsforschung Studienausgabe. Weinheim/Basel: Beltz Verlag, 1998.
- Huskey, Eugen: Kyrgyzstan. The fate of political liberalization, in: Dawisha, Karen/Parrott, Bruce (Hrsg.): Conflict, cleavage and change in Central Asia and the Caucasus, Cambridge: Cambridge UP, 1997, S.242-271.
- Ikenberry, John G./Kupchan, Charles A.: Socialization and hegemonic power, in: International Organization, Vol.44, Nr.3, Summer 1990, S.283-315.
- International Crisis Group: Kyrgyzstan at ten: Trouble in the "Island of Democracy", Asia Report Nr.22, Osch/Brüssel, 28. August 2001.
- International Crisis Group: Kyrgyzstan on the Edge, Asia Briefing Nr.55, Bischkek/Brüssel, 9. November 2006.
- International Crisis Group: Kyrgyzstan. A faltering state, Asia Report Nr.109, Osch/Brüssel, 16.Dezember 2005b.
- International Crisis Group: Kyrgyzstan: After the Revolution, Asia Report Nr.97, Osch/Brüssel, 4.Mai 2005a.
- International Crisis Group: Kyrgyzstan's Political Crisis: An Exit Strategy, Asia Report Nr. 37, Osch/Brüssel, 20. August 2002.
- International Crisis Group: Political Transition in Kyrgyzstan. Problems and Prospects, 2004, Asia Report Nr. 81, Osch/Brüssel, 11. August 2004.
- International Crisis Group: The OSCE in Central Asia: A new Strategy, Asia Report Nr.38, Osch/Brüssel, 11. September 2002b.
- Johnston, Alastair I.: Treating International Institutions as Social Environments, in: International Studies Quarterly, Vol.45, No.4, 2001, S.487-515.
- Jumagulow, Sultan: Diplomats challenge Akaev, in: IWPR's Reporting Central Asia, No.13, 28. Juli 2000, <http://listserv.buffalo.edu/cgi-bin/wa?A2=JUSTWATCH-L;E0pExA;20000731215319-0400> (Zugriff: 02.08.2009).
- Khanin, Vladimir E.: Central Asian Alternatives. Ethnopolitical Pluralism and Political Conflicts in the Republic of Kyrgyzstan, in: Anthropology & Archeology of Eurasia, Vol.41, No.4, 2003, S.77-94.
- Krämer, Annette: Die OSZE-Akademie in Bischkek, in: OSZE-Jahrbuch 2004, Band 10, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.509-516.
- Kreikemeyer, Anna/Zellner, Wolfgang (Hrsg.): The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia. Experiences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg, Working Paper Nr.18, Februar 2007.
- Kreikemeyer, Anna: Balancing Between Commitments and Co-operation. The OSCE in Central Asia, in: Berg, Andrea/Kreikemeyer, Anna (Hrsg.): Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited, Baden-Baden: Nomos, 2006, S.101-115.
- Landeshauptstadt München, Stadtkämmerei: Der Stadthaushalt 2008, http://www.muenchen.de/cms/prod2/mde/_de/rubriken/Rathaus/_lhm_alt/mde/referat/kaemmer/Haushalt_2008.pdf (Zugriff: 22.07.2008).
- Lauth, Hans-Joachim: Informal Institutions and Democracy, in: Democratization Vol.7, Issue 4, Winter 2000, S.21-50.

- Layne, Christopher: Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace, in: *International Security*, Vol.19, No.2, 1994, S.5-49.
- Leatherman, Janie: *From Cold War to Democratic Peace – Third Parties, Peaceful Change and the OSCE*, New York: Syracuse, 2003.
- Library of Congress-Federal Research Division: Country Profile: Kyrgyzstan, Januar 2007, <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Kyrgyzstan.pdf> (Zugriff: 22.07. 2008).
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A.: *Europe's Would be Polity. Patterns Change in the European Community*, New York: Englewood Cliffs, 1970.
- MacFarlane, Neil: International Organisations in Central Asia: Understanding the limits, in: *Helsinki Monitor*, Vol.14, No.3, 2003, S.287-299.
- Mačków, Jerzy: *Totalitarismus und danach. Einführung in den Kommunismus und die postkommunistische Systemtransformation. Reihe: Extremismus und Demokratie, Band 13*, Baden-Baden: Nomos, 2005.
- Maoz, Zeev: The Controversy over Democratic Peace: Rearguard Action or Crack in the Wall, in: *International Security*, Vol.22, No.1, 1997, S.162-198.
- Marat, Erica: Civil Society in Kyrgyzstan before, during and after the March 24 Revolution, in: *Helsinki Monitor*, Vol.16, Nr.4, 2005, S.261-277.
- March, James G./Olsen, Johan P.: *Rediscovering Institutions. The Organization Basis of Politics*, New York: The Free Press, 1989.
- March, James G./Olsen, Johan P.: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, S.943-969.
- Margelov, Michail: Zachem Nuzshna OBSE?, in: *Nezawisimaya Gazeta*, 19. Januar 2004, http://www.ng.ru/politics/2004-01-19/2_obse.html (Zugriff: 17.07.2008).
- Matveeva, Anna: Democratization, Legitimacy and Political Change in Central Asia, in: *International Affairs*, Vol.75, No.1, 1999, S.23-44.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jütgen/Croissant, Aurel/Thierry, Peter: *Defekte Demokratie, Band 1/2003, Band 2/2006, Band 3/2008*; Wiesbaden: VS Verlag.: *Defekte Demokratie, 1/2003, 2/2006, 3/2008*; Wiesbaden: VS Verlag.
- Merlingen, Michael/Ostrauskaitė, Rasa: Die internationale Sozialisation postsozialistischer Staaten: Die Rolle der OSZE und des Europarats, in: *OSZE-Jahrbuch 2003, Band 9*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S.401-417.
- Merlingen, Michael/Ostrauskaitė, Rasa: The OSCE: The Somewhat different Socializing Agency, in: Flockhart, Trine: *Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Construction of Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, S.127-146.
- Müller, Harald: *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993.
- Müller, Markus/McIlvain, Ashley: Auf dem Weg zu einer demokratischen Polizei: Die nächste Phase der OSZE-Unterstützung für die Kirgisische Republik, in: *OSZE-Jahrbuch 2004, Band 10*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S.383-393.
- Neue Züricher Zeitung: Ausschreitungen bei Protesten in Kirgistan. Die Staatsmacht und die Opposition auf Konfrontationskurs, 21. April 2007 <http://www.nzz.ch/2007/04/21/al/articleF4B8Y.html> (Zugriff: 29.07.2008).
- O'Donnell, Guillermo: Illusions about Consolidation, in: *Journal of Democracy*, Vol.7, No.2, 1996, S.34-51.
- ODIHR: Activity Report for 1995, Warschau, http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/1851_en.pdf.html (Zugriff: 20.04.2008).
- ODIHR: Background Paper: NROs in the Caucasus and Central Asia: Development and Cooperation with the OSCE, Warschau, October 2000.
- ODIHR: Factsheet of the Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warschau, 10. Mai 2005, http://www.osce.org/odihr/item_11_13555.html (Zugriff: 15.07.2008).
- Olcott, Martha B.: Democracy Promotion in Central Asia: From High Expectations to Disillusionment, in: Kreikemeyer Anna/Zellner, Wolfgang (Hrsg.): *The Quandaries of Promoting Democracy in Central Asia. Experiences and Perspectives from Europe and the USA. Report of a Transatlantic Workshop at the Centre for OSCE Research in Hamburg*, Working Paper Nr.18, Februar 2007.

- OSCE Centre in Bishkek: Factsheet, Bishkek, 30. Juni 2006, http://www.osce.org/bishkek/item_11_19745.html (Zugriff: 04.06.2008).
- OSCE Centre in Bishkek: Mandate, Bishkek, <http://www.osce.org/bishkek/13123.html> (Zugriff: 23.08.2008).
- OSCE Centre in Bishkek: Mission survey, Bishkek, <http://www.osce.org/bishkek/13258.html> (Zugriff: 23.07.2008).
- OSCE: Activities, Economic and Environmental Dimension, <http://www.osce.org/activities/18804.html> (Zugriff: 26.06.2008).
- OSCE: Annual Report on OSCE Activities in 2003, Wien, 1. Oktober 2004, <http://www.osce.org/item/13545.html> (Zugriff 29.07.2008).
- OSCE: Annual Report on OSCE Activities in 2004, Wien, 28. April 2005, <http://www.osce.org/item/14066.html> (Zugriff: 15.7.2008).
- OSCE: Chairman in Office: Event CiO Seminar on Election Related Issues, Wien, http://www.osce.org/cio/item_6_31612.html (Zugriff: 25.08.2008).
- OSCE: Factsheet of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Wien, 26. März 2008, http://www.osce.org/fom/item_11_30425.html (Zugriff: 08.08.2008).
- OSCE: Newsletter February 2002 "Chairman-in-Office strengthens OSCE fight against terrorisms", Vol.9, No.2, Wien, 2002, <http://www.osce.org/item/14722.html> (Zugriff: 20.07.2008).
- OSCE: OSCE Highlights, 7.Mai 2008, <http://www.osce.org/item/30992.html> (Zugriff: 30.07.2008).
- OSCE: Press release "Kyrgyz elections fail to meet a number of OSCE commitments in missed opportunity", Wien, 17. Dezember 2007, http://www.osce.org/odhr/item_1_28914.html (Zugriff: 23.06.2008).
- OSCE: Press release "OSCE supports seminar in Bishkek on public order management", 26. Oktober.2007, <http://www.osce.org/item/27587.html> (Zugriff: 17.08.2008).
- OSCE: Press release „OSCE releases Summary Report on Bishkek Conference on Security and Stability in Central Asia“, Wien, 12. März 2002, <http://www.osce.org/item/6597.html> (Zugriff: 20.07.2008).
- OSZE: Factsheet „Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten“, Den Haag, 10. Mai 2002, <http://www.osce.org/item/14784.html?ch=378&lc=DE> (Zugriff: 13.08.2008).
- OSZE: Jahresbericht 2001 über die Aktivitäten der OSZE, Wien, 26. November 2001, <http://www.osce.org/item/14109.html> (Zugriff: 03.07.2008).
- OSZE: OSZE auf einem Blick, <http://www.osce.org/item/18784.html?ch=591&lc=DE> (Zugriff: 26.08.2008).
- Peterle, Alojz: Kyrgyzstan in Transition. OSCE displays swift and decisive action, in: OSCE Magazine, June 2005, <http://www.osce.org/item/15621.html> (Zugriff: 28.07.2008).
- Pétric, Boris-Mathieu: Post-Soviet Kyrgyzstan or the birth of a globalized protectorate, in: Central Asian Survey, Vol.24, No.3, September 2005, S.319-332.
- Przeworski, Adam: Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, New York: Cambridge UP, 1991.
- Raballand, Gael: Is OSCE's Economic and Environmental Dimension Relevant in Central Asia? In: Sabahi, Farian/Warner, Daniel (Hrsg.): The OSCE and the multiple challenges of Transition. The Caucasus and CA, Aldershot: Ashgate, 2004, S.149-160.
- Radnitz, Scott: What really happened in Kyrgyzstan? In: Journal of Democracy, April 2006, Vol.17, No.2, S.132-146.
- Riepe, Claudia: Der Minderheitenschutzstandard in der KSZE/OSZE; Hamburg: Universitätsdissertation. 1997
- Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn: The Socialization of International Human Rights Norms into domestic practices: Introduction, in: Risse, Thomas/Ropp Stephen C./Sikkink, Kathryn (Hrsg.): The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge: Cambridge UP, 1999, S.1-38.
- Risse, Thomas: "Let's Argue!" Communicative Action in World Politics, in: International Organization, Vol.54, No.1, 2000, S.1-39.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter: Regimeanalyse und KSZE-Prozess, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden: Nomos 1989.

- Rosato, Sebastian: The Flawed Logic of Democratic Peace Theory, in: American Political Science Review, Vol.97, No.4, 2003, S.585-602.
- Rose, Richard: How Muslims view Democracy: Evidence from Central Asia, in: Journal of Democracy, Vol.13, No.4, October 2002, S.102-111.
- Rost, Detlef H. (Hrsg.): Handwörterbuch Pädagogische Psychologie. Weinheim: Beltz Verlag, 2001.
- Roy, Olivier: L'Asie Centrale Contemporaine, Reihe : Que sais-je?, 3. Auflage, Paris: Presses Universitaires de France, 2005.
- Saralaeva, Leila: Kyrgyzstan's Fading Romance with the West, London: Institute for War and Peace Reporting, London, 25. Juni 2004, http://www.iwpr.net/index.php?apc_state=hen&s=o&o=p=rca&l=EN&s=f&o=175864 (Zugriff: 28.07.2008).
- Schimmelfennig, Frank/Engert, Stefan/Knobel, Heiko: International Socialization in Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.
- Schimmelfennig, Frank: International Socialization in the New Europe: Rational Action in an Institutional Environment, in: European Journal of International Relations, Vol.6, No.1, 2000, S.109-139.
- Schimmelfennig, Frank: Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegung zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1.Jg., Heft 2, 1994, S.335-355.
- Schimmelfennig, Frank: Internationale Sozialisation: Von einem "erschöpften" zu einem produktiven Forschungsprogramm? in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus D./Zürn, Michael (Hrsg.): Die neuen internationalen. Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Reihe: Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.401-427.
- Schimmelfennig, Frank: Introduction: The Impact of International Organizations on the Central and Eastern European States – Conceptual and Theoretical Issues; in: Linden, Ronald H. (Hrsg.): Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States, Oxford: Rowman&Littlefield, 2002, S.1-29.
- Schimmelfennig, Frank: Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe, in: International Organization, Vol.59, No.4, 2005a, S.827-860.
- Schimmelfennig, Frank: The International Promotion of Political Norms in Eastern Europe: A Qualitative Comparative Analysis, CES Working Paper Nr. 61, Harvard University: Center for European Studies, 2005b.
- Schlotter, Peter: "Demokratischer Frieden" durch die OSZE – eine Bilanz nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte, in: OSZE-Jahrbuch 2005, Band 11, Baden-Baden: Nomos, 2006, S.65-73.
- Schlotter, Peter: Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkungen einer internationalen Institution, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Band 32, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1999.
- Schlotter, Peter: Die OSZE – Leistungsfähigkeit einer Internationalen Organisation, in: Die Friedens-Warte, Band 75, Heft 1, 2000, S.11-30.
- Stefan-Bastl, Jutta, Die Bedeutung des Ständigen Rates der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2002, Band 8, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.377-387.
- Stein, Arthur: Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations, Ithaca/New York: Cornell UP, 1990.
- Stöckel, Frens: Strategien und Einflüsse von EU, NATO und OSZE auf osteuropäische Transformationsstaaten. Zur Entwicklung paneuropäischer Sicherheitskooperation und Demokratieförderung zwischen 1989 und 2005, Berlin: Logos, 2007.
- Stoel, Max van der: The Heart of the Matter. The Human Dimension of the OSCE, in: Helsinki Monitor, Vol.6, No.3, 1995, S.23-29.
- Stoudmann, Gérard: 25 Jahre KSZE/OSZE (1975-2000). Die „menschliche Dimension“ als Grundpfeiler eines umfassenden Sicherheitskonzeptes, in: Jahrbuch Menschenrechte, 2001, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2000, S.285-293.

- Tabyshaliev, Anara: Political Islam in Kyrgyzstan, in: OSCE Yearbook 2002, Vol.8, Baden-Baden: Nomos, 2003, S.83-92.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou: A Human Security Agenda for Central Asia, in: Sabahi, Farian/Warner, Daniel (Hrsg.): The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia. Aldershot: Ashgate, 2004, S.169-197.
- The Washington Times: Kyrgyzstan's tulip revolution, Washington D.C., 26. März 2005, <http://www.washingtontimes.com/news/2005/mar/26/20050326-103550-7473r/> (Zugriff: 13.08.2008).
- Transparency International: Corruption Perceptions Index 2007, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007 (Zugriff: 24.07.2008)
- Tudyka, Kurt: Das OSZE-Handbuch, Opladen: Leske+Budrich, 1997.
- U.S. Department of State Bureau of South and Central Asian Affairs: Background Note. Kyrgyzstan, April 2007, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5755.htm> (Zugriff: 22.07.2008).
- UNDP: Human Development Report 2007/2008, New York, <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/> (Zugriff: 22.07.2008).
- Warkotsch, Alexander: International Socialization in Difficult Environments: The Organisation for Security and Cooperation in Europe in Central Asia, in: Democratization, Vol.14, No.3, 2007a, S.481-508.
- Warkotsch, Alexander: Kirgisischer Betriebsunfall, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr.5, 2005, S.539-542.
- Warkotsch, Alexander: The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia, in: Europe-Asia Studies, Vol.59, No.5, 2007b, S.829-846.
- Wendt, Alexander: Collective Identity Formation and the International State, in: American Political Science Review, Vol.88, No.2, June 1994, S.384-396.
- Zaagman, Rob: OSCE conflict prevention and the economic and environmental dimension, in: Helsinki Monitor, Vol.10, No.4, 1999, S.40-48.

Primärliteratur:

- Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004, <http://www.belarusembassy.org/news/digests/pr092004.htm> (Zugriff: 17.07.2008).
- Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act Helsinki 1975, Zum 25-jährigen Jubiläum der Helsinki-Schlussakte, Wien, November 1999 [1975].
- Council of Europe: Constitution of the Kyrgyz Republic, http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/foreigners_and_citizens/nationality/documents/national_legislation/kyrgyzstan%20constitution%20of%20the%20kyrgyz%20republic.asp#P190_13092 (Zugriff: 01.07.2008).
- ODIHR: Consolidated Summary of the OSCE/ODIHR Human Dimension Seminar on Democratic Institutions and Democratic Governances, Warschau, 12-14. Mai 2004, <http://www.osce.org/odihr/13430.html> (Zugriff: 31.07.2008).
- ODIHR: Election Observation Mission Final Report "Kyrgyz Republic Parliamentary Elections 27 February 2005 and 13 March 2005", Warschau, 20. Mai 2005.
- ODIHR: Election Observation Mission Final Report "Kyrgyz Republic Presidential Election 10 Juli 2005", Warschau 7. November 2005.
- ODIHR: Election Observation Mission Final Report "Kyrgyz Republic Presidential Election 29. October 2000", Warschau, 16. Januar 2001.
- ODIHR: Preliminary findings on the Events in Andijan, Usbekistan 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005, <http://www.osce.org/item/15233.html> (Zugriff: 19.08.2008).
- OSCE Centre in Bishkek/ODIHR: Results of Trial Monitoring in the Kyrgyz Republic 2005-2006, Bishkek, 2007, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/28701_en.pdf (Zugriff: 13.08.2008).
- OSCE Photo Archive: Mailuu Suu in Kyrgyzstan Nr. 10401 http://www.osce.org/photos/show_photos.php?a=1&grp=255&limit=1&pos=22&thumb=0 (Zugriff: 31.08.2008).
- OSCE The Permanent Council: Decision No. 245, PC.DEC/245, Wien, 23. Juli 1998.

- OSCE The Permanent Council: Decision No.469, Unified 2002 Budget. PC.DEC/469, Wien, 11. April 2002.
- OSCE The Permanent Council: Decision No.715. OSCE 2005 Unified Budget Revision, PC.DEC/715, Wien, 19. Januar 2006.
- OSCE The Permanent Council: Decision No.839, Approval of the 2008 Unified Budget, PC.DEC/839, Wien, 7. März 2008.
- OSCE The Secretary General: Survey of OSCE Long-Term Missions and other OSCE Field Activities, SEC.GAL/145/07, Wien, 25. Juli 2007.
- OSCE: Lisbon Document 1996, Lisbon Summit Declaration, 3. Dezember 1996, <http://www.osce.org/item/4049.html> (Zugriff: 14.07.2008).
- OSCE: Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, Bishkek, 13-14 December 2001, <http://www.osce.org/item/4128.html> (Zugriff: 20.07.2008).
- OSCE: Supplementary Human Dimension Meeting on Protection and Promotion of Human Rights, Wien, 12. Juli 2007, http://www.osce.org/documents/odihr/2007/07/25565_en.pdf (Zugriff: 16.08.2008).
- OSZE: Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 1990, <http://www.osce.org/item/4047.html?lc=DE> (Zugriff: 03.06.2008).
- OSZE: Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Wien, Juni 1990, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_de.pdf (Zugriff:02.07.2008).
- OSZE: Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 1991, http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_de.pdf (Zugriff: 17.07.2008).
- OSZE: Dokument von Istanbul, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, 1999, <http://www.osce.org/item/4051.html?lc=DE> (Zugriff: 14.07.2008).
- OSZE: Gipfelerklärung von Budapest „Der Weg zur echten Partnerschaft in einem neuen Zeitalter“, Budapest, Dezember 1994, <http://www.osce.org/item/4050.html?lc=DE> (Zugriff: 02.07.2008).
- OSZE: KSZE-Helsinki-Dokument 1992 „Herausforderung des Wandels“, Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 1992, <http://www.osce.org/item/4048.html?lc=DE> (Zugriff: 27.07.2008).
- OSZE: Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit vom 3. Dezember 1994, Wien, 1996, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/OSZE-Verhaltenskodex.pdf> (Zugriff: 14.07.2008).

Abkürzungsverzeichnis

BDIMR:	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BIP:	Bruttoinlandsprodukt
BMF:	Beauftragter für Medienfreiheit
BTI:	Bertelsmann Transformation Index
CPI:	Corruption Perceptions Index
GONGOs	Governmentally Organized Non-Governmental Organisations
GUS:	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM:	Hoher Kommissar für nationale Minderheiten
IFSH:	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
IMU:	Islamische Bewegung Usbekistans (aus dem Russischen)
IWF:	Internationaler Währungsfonds
KKPC:	Kirgisches Komitee für Menschenrechte
KPdSU:	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSSR:	Kirgisische Sozialistische Sowjetrepublik
KSZE:	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MD:	Menschliche Dimension
NROs:	Nichtregierungsorganisationen
ODIHR:	Office of Democratic Institutions and Human Rights (=BDIMR)
OSZE:	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PAP:	Police Assistance Programme
PfP:	Partnership for Peace
PMD:	Politisch-Militärische Dimension
SALT:	Strategic Arms Limitation Talks
SCO:	Shanghai Cooperation Organisation
UdSSR:	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNDP:	United Nations Development Programme
UNECE:	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
WUD:	Wirtschafts- und Umweltdimension