

## Die Zentralasien-Strategie der Europäischen Union und die Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in der Region<sup>1</sup>

### I. Einleitung: Rechtsstaat in Zentralasien?

Obwohl der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit in den Verfassungen der zentralasiatischen Staaten ausdrücklich verankert ist<sup>2</sup>, erscheint seine Umsetzung in die Verfassungswirklichkeit als äußerst schwierig. Seitdem diese Staaten die Unabhängigkeit erlangt haben, streben sie den Aufbau stark zentralisierter, autoritärer Regierungssysteme an. Dies geschah je nach Land in unterschiedlicher Weise. In Turkmenistan hat sich beispielsweise das Regime von *Nijasov* nach Stalinschem Muster mit extremer Unterdrückung der Zivilgesellschaft und Personenkult etabliert<sup>3</sup>. Der UN-Generalsekretär beklagte nicht zu Unrecht im Oktober 2006 gegenüber der UN-Generalversammlung „gross and systematic violations of human rights continued in Turkmenistan, notwithstanding gestures by the government“<sup>4</sup>. Auch *Islam Karimov*, der Präsident Usbekistans, hat sein Präsidentenamt zu einer Diktatur ausgebaut<sup>5</sup>. Die Menschenrechtslage ist ebenso katastrophal wie in Turkmenistan. Dies äußerte sich vor allem in der gewaltsamen Unterdrückung einer Demonstration im Mai 2005 in Andijan. Die usbekischen Sicherheitskräfte schossen wahllos und ohne Warnung in die unbewaffnete Menge und töteten hunderte von Männern, Frauen und Kindern<sup>6</sup>. Anschließend verweigerte die usbekische Regierung die Einreise einer internationalen Kommission in das Land, die die Andijan-Ereignisse untersuchen wollte<sup>7</sup>. Unter rechtsstaatlichen Aspekten weniger hoffnungslos ist die Lage in Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan; aber auch hier ist eine starke Verschiebung der Machtkompetenzen zugunsten der Exekutive bzw. zugunsten der Staatspräsidenten zu beobachten. Im Jahre 2007 hat das Parlament dem Staatspräsidenten *Nursultan Nazarbaev* mittels Änderung der Verfassung ausdrücklich erlaubt, mehr als zwei Mal hintereinander für das Präsidentenamt zu kandidieren<sup>8</sup>. In Kirgistan wurde zwar im Verlauf der

---

<sup>1</sup> Der folgende Beitrag basiert auf dem Vortrag des Verfassers anlässlich der von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde e.V. organisierten Podiumsdiskussion „Ein Jahr Zentralasienstrategie – Bilanz und Perspektiven“ am 14.7.2008 in Berlin.

<sup>2</sup> Siehe Art. 1 der Verfassung der Republik Turkmenistan vom 18.5.1992; Art. 15 und 16 der Verfassung der Republik Usbekistan vom 8.12.1992; Art. 1 Satz 1 der Verfassung der Republik Tadschikistan vom 6.11.1994; Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der Republik Kasachstan vom 30.8.1995; Art. 1 Abs. 1 der Verfassung der Kirgisischen Republik vom 23.10.2007.

<sup>3</sup> Siehe z.B. *Karl-Heinz Moder*, Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien, Osteuropa, 2002, S. 14 (16f.).

<sup>4</sup> Bericht des UN-Generalsekretärs A/61/489 „Über die Menschenrechtslage in Turkmenistan“ vom 3.10.2006 (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/552/49/PDF/N0655249.pdf?OpenElement>).

<sup>5</sup> *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2. Auflage 2002, S. 278.

<sup>6</sup> Siehe den Bericht (EUR 62/021/2005) von Amnesty International „Lifting the siege on the truth about Andizhan“ vom 20.9.2005 (<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR62/021/2005>) sowie den Bericht von Human Rights Watch, „Saving its Secrets. Government Repression in Andijan“ von Mai 2008 (<http://www.hrw.org/reports/2008/uzbekistan0508/>).

<sup>7</sup> Human Rights Watch, *Saving its Secrets. Government Repression in Andijan*, S. 10f.

<sup>8</sup> Siehe Art. 42 Abs. 5 der Verfassung der Republik Kasachstan vom 30.8.1995 mit den Änderungen vom 21.5.2007.

so genannten „Tulpenrevolution“ der frühere Staatspräsident *Askar Akaev* gestürzt. Die anschließend durchgeführte Verfassungsreform und ihr Ergebnis, die neue Verfassung Kirgistans vom 22. Oktober 2007 sind jedoch von einer Rechtsstaatlichkeit weit entfernt. Die neue Verfassung räumt dem Staatspräsidenten im Gegenteil umfangreichere Befugnisse ein als die alte *Akaev*-Verfassung von 2003<sup>9</sup>.

## II. Die Zentralasien-Strategie der EU

Die Zentralasien-Strategie der EU<sup>10</sup> wurde im Jahr 2007 während der deutschen Ratspräsidentschaft verkündet. Das relativ kurze Dokument (17 Seiten) umfasst ein breites Spektrum, das sowohl Fragen der Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte als auch die Energiesicherheit und Bildung umfasst<sup>11</sup>. Schon in der Einleitung dieses Dokuments wird die Bedeutung der Rechtsstaats-Problematik hervorgehoben, denn die Partnerschaft bzw. ihre „volle Entfaltung“ zwischen den zentralasiatischen Staaten und der EU soll in einem Zusammenhang mit der Entwicklung stabiler, gerechter und offener Gesellschaften, die sich an internationale Standards halten, stehen. In diesem Sinne bietet die EU ihre Erfahrung beim Aufbau einer verantwortlichen Staatsführung, von Rechtsstaatlichkeit und Beachtung der Menschenrechte, bei der Demokratisierung sowie der Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung an. Als weitere Bereiche der Zusammenarbeit werden die globale Sicherheit<sup>12</sup> und die Energieversorgung<sup>13</sup> genannt. Für den Zeitraum 2007-2013 wurde ein Hilfsprogramm aufgestellt, das ebenfalls den Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit in den Bereichen Menschenrechte, verantwortliche Staatsführung, Demokratie und soziale Entwicklung setzt. Um ein Forum zur Erörterung dieser Problemfelder zu schaffen, wird beabsichtigt, eine „Rechtsstaatlichkeits-Initiative“ der EU sowie „einen regelmäßigen, ergebnisorientierten Menschenrechtsdialog mit jedem einzelnen zentralasiatischen Staat“ zu starten. Dass der menschenrechtlichen bzw. rechtsstaatlichen Thematik mehr und mehr Bedeutung zugemessen wird, ist

<sup>9</sup> Siehe *Maksat Kachkeev*, Die Verfassungsentwicklung in Kirgistan nach der „Tulpenrevolution“ von 2005, in: *Osteuropa-Recht*, 2008 1-2, S. 58.

<sup>10</sup> Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, Europäischer Rat vom 21./22.6.2007 in Brüssel (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10113.en07.pdf>). Siehe hierzu auch den Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments vom 11.12.2007, A6-0503/2007. Die rechtliche Grundlage der Zusammenarbeit beinhaltet jeweils das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das im Verhältnis zu Kasachstan, Kirgistan und Usbekistan seit dem 1.7.1999 in Kraft ist, von der EU und Tadschikistan im Oktober 2004 unterzeichnet, aber noch nicht von allen Staaten der EU ratifiziert wurde. Das Abkommen mit Turkmenistan wurde im Mai 2008 unterzeichnet, nachdem es 2004 zunächst „auf Eis gelegt“ worden war; siehe *Gernot Erler*, Erfahrung und Interesse, *Osteuropa*, 2007, S. 369 (369).

<sup>11</sup> Zur Zentralasien-Strategie der EU siehe auch *Andrea Schmitz*, Interessen, Instrumente, Einflussgrenzen. Die Europäische Union und Zentralasien, in: *Osteuropa* 2007, S. 327ff.; *Gernot Erler*, Erfahrung und Interesse. Das EU-Engagement in Zentralasien, in: *Osteuropa* 2007, S. 369-376; *Nur Omarov*, Začem Evrope Zentral'naja Azija? (Warum braucht Europa Zentralasien?), In: *Nezavisimaja Gazeta* vom 30.6.2008 [http://www.ng.ru/courier/2008-06-30/17\\_asia.html](http://www.ng.ru/courier/2008-06-30/17_asia.html).

<sup>12</sup> Die Sicherheitsinteressen der EU in Zentralasien liegen vor allem in der Zusammenarbeit bei der ISAF-Mission in Afghanistan, siehe *Gernot Erler*, Erfahrung und Interesse. Das EU Engagement in Zentralasien, in: *Osteuropa* 2007, S. 369 (372).

<sup>13</sup> Nach Schätzungen der turkmenischen Behörden besitzt das Land 20,8 Milliarden Tonnen Öl und 24,6 Billionen Kubikmeter Gas, Open Society Institute, Turkmenistan News Brief, Nr. 17 vom 18-24.05.2008 ([http://www.soros.org/initiatives/turkmenistan/articles\\_publications/publications/summary\\_20080424](http://www.soros.org/initiatives/turkmenistan/articles_publications/publications/summary_20080424)). Kasachstan zählt mit 3.2% der weltweiten Ölreserven zu den bedeutenden Erdölländern, FAZ vom 23.7.2008, S. 12.

einmal dadurch zu erklären, dass die aktuellen Entwicklungen in Zentralasien die Interessen der EU unmittelbar berühren, nachdem die erweiterte EU näher an diese Region herangerückt ist, und zum anderen dadurch, dass diese Länder im Hinblick auf ihre reichen Energieressourcen eine wichtige Rolle für die EU spielen<sup>14</sup>. Auf diese Weise wird die rechtsstaatliche Thematik in einen unmittelbaren Zusammenhang mit den Energieressourcen gestellt. Dies ist insofern wichtig, als die EU in diesem Papier zeigt, dass sich ihre Politik nicht aus der Realpolitik herleiten lässt, sondern an die rechtsstaatliche bzw. menschenrechtliche Problematik anknüpft. Im Anschluss wird die Sicherheit und die Stabilität in der Region Zentralasien in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Entwicklung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in diesen Ländern gestellt. Als Instrumente zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit wird auf die Zusammenarbeit im Rahmen einer ganzen Reihe von internationalen Organisationen wie beispielsweise im Rahmen der Vereinten Nationen oder der OSZE und nicht zuletzt auch auf neue Formen der Zusammenarbeit wie z.B. den regelmäßig stattfindenden bilateralen Menschenrechtsdialog gesetzt<sup>15</sup>.

Ein „verstärktes EU-Konzept“<sup>16</sup> fordert neben der Entwicklung von Bildung, Wirtschaft, Energiesicherheit, Schutz von Umwelt und Wasserressourcen etc. ebenfalls die Sicherung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit sowie eine verantwortliche Staatsführung und Demokratisierung. Hiermit sendet die EU das Signal, dass die Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in diesen Staaten in ihrem eigenen Interesse liegt, da nur so ein höherer Grad an Stabilität und Sicherheit sowie an wirtschaftlicher Entwicklung zu erreichen ist. Mittel und Instrumente, um diese Ziele zu erreichen, sollen die Zusammenarbeit beim Ausbau einer unabhängigen Justiz sowie anderer Formen der Kooperation im Bereich Justiz im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE und des Europarates sein.

Als weiteres Mittel, um derart ehrgeizige Ziele zu erreichen, wird auf den Menschenrechtsdialog mit den zentralasiatischen Ländern hingewiesen, der ein Bestandteil der Außenpolitik der EU darstelle. Die Menschenrechtsdialoge sollen dazu beitragen, die praktischen Maßnahmen auf der nationalen Ebene durch finanzielle und technische Zusammenarbeit zu fördern. Im Rahmen der Rechtsstaatsinitiative werden die zentralasiatischen Staaten in Fragen der Rechts- und Justizreform sowie bei der Novellierung des Verwaltungs- und Handelsrechts unterstützt. Aufgefordert werden die zentralasiatischen Staaten von der EU, dem Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes beizutreten<sup>17</sup>. Des Weiteren wird in diesem Strategiepapier darauf hingewiesen, dass eine aktive Zivilgesellschaft und unabhängige Medien unabdingbare Elemente für die Entwicklung einer zivilen Gesellschaft darstellen. Darüber hinaus sei ein ständiger Austausch mit der Zivilgesellschaft nötig. Wichtig sei ferner ein intensiver Dialog mit den zentralasiatischen Staaten im Rahmen der Generalversammlung der UN und im Menschenrechtsrat, um auf einen besseren Schutz der Menschenrechte hinzuwirken. Das Kapitel schließt folgendermaßen: „Die EU ist bereit, mit den zentralasiatischen Staaten im Rahmen dieser internationalen Foren auf das gemeinsame Ziel hinzuarbeiten.“

<sup>14</sup> II. Kapitel „Die strategischen Interessen der EU: Sicherheit und Stabilität“ der Zentralasien-Strategie der EU.

<sup>15</sup> III. Kapitel „Instrumente“ der Zentralasien-Strategie der EU.

<sup>16</sup> IV. Kapitel „Ein Verstärktes EU-Konzept“ der Zentralasien-Strategie der EU.

<sup>17</sup> Von den fünf zentralasiatischen Ländern hat bisher (24.7.2008) nur Tadschikistan (30.11.1998) das Römische Statut unterschrieben; siehe die Internetseite des Internationalen Strafgerichtshofes (<http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>).

### III. Implementierung der Zentralasien-Strategie

Am 23. Juni 2008 wurde der gemeinsame Fortschrittsbericht des Europäischen Rats und der Europäischen Kommission veröffentlicht<sup>18</sup>, der die Ergebnisse der Implementierung der EU-Zentralasien-Strategie nach Ablauf eines Jahres aufzeigt. Insgesamt werden die bisherigen Erfolge der Zusammenarbeit zwischen der EU und den zentralasiatischen Ländern als ermutigend angesehen. Der Kooperation wird eine neue Qualität zubilligt; das stark angewachsene Interesse der zentralasiatischen Staaten wird auf allen Ebenen und in allen Bereichen von der EU ausdrücklich begrüßt<sup>19</sup>. Auch wird darauf hingewiesen, dass inzwischen alle zentralasiatischen Staaten zugestimmt haben, sich zu einem Menschenrechtsdialog zu verpflichten bzw. diesen fortzusetzen. Gelobt wird die Intensivierung der politischen Kontakte auf der bilateralen und der regionalen Ebene. Im Rahmen der Zentralasien-Strategie wurde neben der Europäischen Bildungsinitiative die Europäische Rechtsstaatsinitiative weiter ausgearbeitet<sup>20</sup>.

Die Menschenrechtsproblematik ist danach am 10. März 2008 während der Zusammenkünfte der nationalen Koordinatoren in Brüssel und am 9. und 10. April 2008 während des Treffens der EU-Troika mit den Außenministern der zentralasiatischen Staaten in Aschhabat angesprochen worden<sup>21</sup>. Dagegen sei der Menschenrechtsdialog mit Usbekistan zunächst noch zu vereinbaren gewesen und dann erst im Unterausschuss für Justiz, innere Angelegenheiten und Menschenrechte im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens begonnen worden. Ein Menschenrechtsdialog mit Turkmenistan werde ebenfalls seit 2005 geführt. Regelmäßige Menschenrechtsdialoge seien mit Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan auf dem Ministertreffen in Aschhabad vereinbart worden und sollen Ende des Jahres 2008 erstmals stattfinden. Im Bericht wird ebenfalls betont, dass die zentralasiatischen Staaten die Notwendigkeit der Rechtsreform im Allgemeinen und der Justizreform im Besonderen anerkannt haben, so dass entsprechende Empfehlungen der EU für Zentralasien ausgearbeitet werden könnten. Diese Rechtsstaatsinitiative erfolgt unter der Federführung von Frankreich und Deutschland. Ein Entwurf wurde unter den EU-Mitgliedern schon abgestimmt und auf den Treffen der Außenminister der zentralasiatischen Staaten mit der EU-Troika in Aschhabat vorgelegt. Hiernach soll der politische Dialog auf allen Ebenen erweitert und die Finanzmittel für Programme zur Reform der Justiz in diesen Staaten erhöht werden.

### IV. Menschenrechtsdialog und Rechtsstaatsinitiative

Ob derartige Strategien tatsächlich positive Ergebnisse haben können, wird unterschiedlich beurteilt. Vertreter der Menschenrechtsorganisation „Human Rights Watch“<sup>22</sup> for-

<sup>18</sup> Draft Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the implementation of the EU Central Asia Strategy (<http://delkaz.ec.europa.eu/joomla/images/Strategy/joint%20progress%20report%20on%20eu%20ca%20strategy.pdf>).

<sup>19</sup> Kapitel „Overall Assessment“ des Fortschrittsberichts.

<sup>20</sup> Kapitel „Dual approach: bilateral and regional“ des Fortschrittsberichts.

<sup>21</sup> Kapitel „Human rights, rule of law, good governance, and democratization“ des Fortschrittsberichts.

<sup>22</sup> Human Rights Watch, Benchmarks, Consultations and Transparency. Making the EU Central Asia Strategy an Effective Tool for Human Rights Improvements, vom 7.4.2008 (<http://hrw.org/backgrounders/2008/ca0408/ca0408web.pdf>); siehe dazu auch die Presseerklärung von Amnesty International: The EU Central Asia Strategy. An Essential Opportunity for Human Rights, vom 12.4.2007, EUR 57/001/2007 (<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR57/001/2007/en>).

dern die Festlegung von Prioritätsgebieten im Menschenrechtsbereich in Form bestimmter „*benchmarks*“, die im Hinblick auf jedes zentralasiatische Land deutlich ausgesprochen werden müssten. Die „Vorteile in der Zukunft“ zugunsten dieser Staaten müssten von den Vorschriften bei der Erreichung dieser „*benchmarks*“ abhängig gemacht werden. Auf der anderen Seite wird aber auch die Auffassung vertreten, dass die Erreichung derart ambitionierter Ziele wie die Etablierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in dieser Region schon an den unterschiedlichen Meinungen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten scheitern, da diese Ziele nur bei einem breiten Konsens unter den EU-Mitgliedern zu erreichen seien. Einige Staaten, zu denen auch Deutschland zählt, legen dagegen den Schwerpunkt auf Energie- und Sicherheitsfragen, während Staaten wie Großbritannien, Irland, die Niederlande oder Schweden die Intensivierung der menschenrechtlichen Thematik in den Beziehungen zwischen der EU und den zentralasiatischen Ländern befürworten<sup>23</sup>. Die Folge ist, dass die Realpolitik und die damit verbundenen Interessen wie z.B. die Energiesicherheit und das NATO-Engagement in Afghanistan die Menschenrechtsproblematik in den Hintergrund drängen.

Die Zentralasien-Strategie verfolgt im Hinblick auf die Entwicklung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sehr ehrgeizige Ziele. Es ist zwar zu begrüßen, dass diese Themen in der Zentralasien-Strategie Erwähnung finden, denn dies ist ein Zeichen dafür, dass in diesen Bereichen in den Staaten Defizite herrschen. Die EU hätte allerdings auch anders handeln können und die Sicherheit in der Region sowie die Zusammenarbeit im Energiebereich primär in Betracht ziehen können. Nicht unbegründet sind die Befürchtungen, dass die zentralasiatischen Staaten durch die Erwähnung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit eher abgeschreckt werden und die Konzentration auf diese Thematik für eine Kooperation schädlich ist<sup>24</sup>. Dem wird jedoch entgegengehalten, dass die zentralasiatischen Länder an einer Zusammenarbeit mit der EU stark interessiert sind. Dies gilt vor allem für Tadschikistan und Kirgistan, die auf Entwicklungshilfe angewiesen sind<sup>25</sup>. Aber auch Kasachstan benötigt angesichts des im Jahr 2010 bevorstehenden OSZE-Vorsitzes Unterstützung seitens der EU<sup>26</sup>.

Eine Unterstützung durch das Völkerrecht ist insofern, wenn überhaupt, nur wenig zu erlangen. Ungeachtet der positiven Tendenzen, die beispielsweise in der Garantie von Menschenrechten in einer zunehmenden Zahl von völkerrechtlichen Verträgen zum Ausdruck kommen, existiert bis heute kein völkerrechtliches Gebot der Rechtsstaatlichkeit. Regierungsform und Staatsaufbau stehen grundsätzlich im Belieben des Staates und der Schutz von Menschenrechten tritt hinter den Schutz der völkerrechtlichen Prinzipien der Souveränität, der Selbstbestimmung sowie der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurück. Gewisse Ausnahmen gelten nur für die schon erwähnten Menschenrechte, die teils – wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>27</sup> – schon gewohnheitsrechtlich oder auf der völkervertragsrechtlichen Ebene – wie z.B. im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte – verbrieft sind. Der Bürger-

<sup>23</sup> Cornelius Graubner, EU Strategy on Central Asia: Realpolitik After All, in: Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 14.5.2008 (<http://www.cacianalyst.org/?q=node/4859>).

<sup>24</sup> Cornelius Graubner, EU Strategy on Central Asia: Realpolitik After All, in: Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 14.5.2008.

<sup>25</sup> Human Rights Watch, Benchmarks, Consultations and Transparency. Making the EU Central Asia Strategy an Effective Tool for Human Rights Improvements vom 7.4.2008.

<sup>26</sup> Siehe den Bericht von Human Rights Watch, Benchmarks. Consultations and Transparency. vom 7.4.2008.

<sup>27</sup> Siehe z.B. Knut Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 48, Rdnr. 36.

rechtspakt wurde von den Staaten Zentralasiens unterschrieben und ratifiziert. Nach diesen Verträgen sind sie verpflichtet, ihren Bürgern die im Pakt aufgelisteten Menschenrechte zu gewährleisten. Wenn aber nun anerkannt wird, dass Defizite bei der Umsetzung im Menschenrechtsbereich bestehen und sich die Staaten bereit erklären, insofern in einen Dialog einzutreten, ist diese Absicht zu begrüßen und die Initiative der EU letztlich positiv zu bewerten.

## V. Fazit

Auch wenn die Initiative der EU auch grundsätzlich zu begrüßen ist, so dürfen jedoch die Defizite nicht unerwähnt bleiben. Weder bei der Ausübung noch bei der Verkündung der Zentralasien-Strategie wurden Repräsentanten der Zivilgesellschaft der zentralasiatischen Länder konsultiert oder in anderer Weise einbezogen<sup>28</sup>. Das Strategiepapier wurde auch bisher in keine der fünf Sprachen Zentralasiens oder ins Russische übersetzt und ist damit der breiten Öffentlichkeit in Zentralasien nicht zugänglich<sup>29</sup>. Auch ist, nachdem sich die autoritären Regime nun seit mehr als fünfzehn Jahren verfestigt und in der Region ihre Wurzeln geschlagen haben, angesichts der hiermit verbundenen Auswirkungen, wie der desolaten Menschenrechtslage<sup>30</sup> einerseits und der weit verbreiteten Korruption<sup>31</sup> andererseits, ein Erfolg des Menschenrechtsdialogs und der Rechtsstaatsinitiative eher zweifelhaft. Recht unklar sind ferner die tatsächlichen Ergebnisse der Kooperation zwischen der EU und den zentralasiatischen Ländern in diesem Bereich. Erstens ist die Rechtsstaatlichkeits-Initiative nach dem Fortschrittsbericht noch gar nicht eingeleitet worden, sondern soll erst, wie oben erwähnt, Ende 2008 eingeleitet werden. Auch wurde der Menschenrechtsdialog bisher nur mit Turkmenistan und Usbekistan geführt. Letzteres ist nachvollziehbar, da gerade in diesen Staaten nach den Berichten der Menschenrechtsorganisationen die eklatantesten Verstöße gegen die Menschenrechte stattgefunden haben<sup>32</sup>. Die Menschenrechtsdialoge wurden aber nicht im Rahmen dieser Strategie, sondern, bevor diese verfasst wurde, initiiert und begonnen<sup>33</sup>. Seither sind gewisse positive Tendenzen festzustellen. So wurde beispielsweise im Januar 2008 in Usbekistan die Todesstrafe abgeschafft und die richterliche Bestätigung eines Haftbefehls eingeführt<sup>34</sup>. Im Februar 2008 wurden fünf usbekische Menschenrechtsaktivisten amnestiert und aus

<sup>28</sup> Cornelius Graubner, EU Strategy on Central Asia: Realpolitik After All, in: Central Asia-Caucasus Institute Analyst, 05/14/2008.

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> Nach den Einschätzungen des Freedom House wurden alle zentralasiatischen Staaten, abgesehen von Kirgistan („partly free“), als „not free“ bezeichnet; vgl. „Comparatives scores of all countries from 1973 to 2008“ (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>).

<sup>31</sup> Nach dem Jahresbericht der Transparency International von 2007 befinden sich Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan auf dem 150. Platz mit 2.1 Punkten, Turkmenistan auf dem 162. Platz mit 2 Punkten und Usbekistan auf dem 175. Platz mit 1.7 Punkten bei insgesamt 179 Ländern und einer Bewertung von 10 („highly clean“) bis 0 („highly corrupt“).

<sup>32</sup> Siehe z.B. den Bericht von Amnesty International, EUR 4/001/2008, „Central Asia: Summary of Human Rights Concerns, March 2007-March 2008“ vom 9.4.2008 (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR04/001/2008/en/5b2d8a92-071d-11dd-badf-1352a91852c5/eur040012008eng.pdf>).

<sup>33</sup> Siehe das Kapitel „Human Rights, rule of law, good governance, and democratization“ des Fortschrittsberichts.

<sup>34</sup> Human Rights Watch, Benchmarks, Consultations and Transparency. Making the EU Central Asia Strategie an Effective Tool for Human Rights Improvements vom 7.4.2008, S. 13f. (<http://hrw.org/backgrounder/2008/ca0408/ca0408web.pdf>).

der Haft entlassen<sup>35</sup>. Daraufhin hat die EU die im Oktober 2005 im Zusammenhang mit den Andijan-Ereignissen verhängten Sanktionen suspendiert<sup>36</sup>. In Turkmenistan wurden von dem neuen turkmenischen Staatspräsidenten *Gurbanguly Berdymuchamedov* elf politische Häftlinge begnadigt<sup>37</sup>, der Internetzugang zugunsten der Bürger etwas erleichtert<sup>38</sup> und den Bürgern die Reise in die Grenzgebiete gestattet<sup>39</sup>. Diese Beispiele zeigen, dass der Menschenrechtsdialog mit den zentralasiatischen Staaten notwendig ist und auch positive Früchte tragen kann. Dringend erforderlich ist mithin, dass die EU mit einer stärkeren Verknüpfung der künftigen Zusammenarbeit mit der rechtsstaatlichen bzw. menschenrechtlichen Problematik ein Zeichen für die werteorientierte Außenpolitik setzt.

---

<sup>35</sup> Ebenda; siehe auch die Meldung von Human Rights Watch vom 5.2.2008 „Uzbekistan: Activists Released before EU Meeting“ (<http://hrw.org/english/docs/2008/02/05/uzbeki17984.htm>).

<sup>36</sup> Siehe FAZ vom 29.4.2008; dazu ferner Human Rights Watch vom 26.4.2008, „EU: Rechtsreform in Usbekistan weiter unterstützen“ (<http://www.hrw.org/german/docs/2008/04/25/uzbeki18678.htm>).

<sup>37</sup> Siehe den Bericht von Amnesty International, EUR 61/004/2008, „Turkmenistan: No effective human rights reform“ vom 23.6.2008, S. 10 (<http://amnesty.org/en/library/info/EUR61/004/2008/en>).

<sup>38</sup> Amnesty International, Turkmenistan: No effective human rights reform, S. 2.

<sup>39</sup> Amnesty International, Turkmenistan: No effective human rights reform, S. 8.