

Minimales Engagement: Die OSZE und Turkmenistan

Luca Anceschi*

Zusammenfassung

Im Jahr 2022 wurde das 30-jährige Bestehen der Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan begangen. Der Beitrag untersucht, wie sich die Zusammenarbeit der OSZE mit diesem autoritär regierten Teilnehmerstaat entwickelt hat. Das Engagement der OSZE beschränkt sich seit vielen Jahren auf ein Minimum, und Themen wie Menschenrechte und gute Regierungsführung werden bewusst ausgeklammert. Eine autoritäre Politik ist aber eine Quelle von Unsicherheit und gefährdet die eigene Bevölkerung. Dieser Beitrag zeigt, wie die menschliche Dimension stärker in die Zusammenarbeit mit Turkmenistan integriert werden kann.

Schlagworte

Turkmenistan, OSZE, Autoritarismus, Förderung von guter Regierungsführung

Bitte zitieren als: Luca Anceschi, „Minimales Engagement: Die OSZE und Turkmenistan“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-04>

Einleitung

Am 7. Juli 2022 richtete das OSZE-Zentrum in Aschgabat gemeinsam mit dem turkmenischen Außenministerium eine halbtägige Veranstaltung aus. Anlass war das 30-jährige Bestehen der Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan. Bei der Veranstaltung sprach auch der langjährige Außenminister Turkmenistans Rashid Meredow. Er betonte die Verpflichtung seines Landes auf eine „fruchtbare Zusammenarbeit mit der Organisati-

on für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zur Stärkung der Sicherheit in der OSZE-Region“¹. Botschafter John MacGregor, Leiter des OSZE-Zentrums in Aschgabat, verwies in seiner Rede darauf, dass sich die Zusammenarbeit vertieft habe. Er nannte eine Reihe von Politikbereichen, in denen die Partnerschaft zu wichtigen Ergebnissen geführt hat.²

Diese Aussagen klangen positiv. Aber ein genauerer Blick auf das Verhältnis zwischen Turkmenistan und der OSZE in der postsowjetischen Ära legt anderes nahe. Die Beziehung ist – 30 Jahre nach ihrem Beginn – von einem Minimum an Engagement gekennzeichnet. Hinzu kommt, dass heikle Themen wie Menschenrechte und die Förderung guter Re-

* Luca Anceschi
Central & East European Studies,
The University of Glasgow
luca.anceschi@glasgow.ac.uk

gierungsführung vermieden wurden. Das ergaben Interviews mit OSZE-Mitarbeiter*innen sowie eine Analyse der offiziellen von der OSZE und der turkmenischen Regierung herausgegebenen Dokumente.

Die hier vertretene These ist, dass dieses minimale Engagement sowohl von Turkmenistan als auch der OSZE als ideal betrachtet wird, um die Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten. Damit will der Beitrag zu Diskussionen über die Unzulänglichkeit der aktuellen internationalen Ordnung und zur Zukunft der OSZE beitragen, die sich auf ihr 50-jähriges Jubiläum vorbereitet.³

Regeln der Zusammenarbeit: Die Ära Nyyazow

Nach dem Ende der Sowjetunion verfolgten sämtliche turkmenische Regierungen eine isolationistische Außenpolitik. Ein Austausch mit anderen Staaten wurde nur gepflegt, wenn er dem Machterhalt im Inneren diente. Das galt auch für die Teilnahme an regionalen oder internationalen Foren wie der OSZE. Die Beziehung zwischen Turkmenistan und der OSZE sollte daher immer unter diesem Blickwinkel betrachtet werden.

Im Juli 1992 stellte die Anerkennung der Schlussakte von Helsinki eine außenpolitische Standardoption für das neuerrichtete Turkmenistan dar. Die Teilnahme an der OSZE war gewissermaßen eine zufällige Entwicklung und entstammte keiner „Zukunftsvision“ (die eines der letzten Strategiepapiere der Nyyazow-Ära verkündet hatte).⁴ Während

Saparmurat Nyyazows langer und launenhafter Amtszeit (1992–2006) bildeten sich bestimmte Formen der Zusammenarbeit zwischen Turkmenistan und der OSZE heraus, bei denen es vor allem um Wirtschafts- und Umweltthemen ging. Bei der menschlichen Dimension gab es so gut wie keine Fortschritte.

Zwei zentrale Ereignisse prägten die Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan während der Nyyazow-Ära:

1. Am 23. Juli 1998 wurde durch einen Beschluss des Ständigen Rats der OSZE ein OSZE-Zentrum in Aschgabat gegründet. Damit war das Mandat für eine Feldpräsenz verbunden, deren Relevanz und Aufgaben sich parallel zu der Beziehung zwischen der OSZE und Turkmenistan entwickelten (siehe unten).⁵ Bess Brown merkte 2001 an, dass die Vertreter Turkmenistans überrascht waren, dass sich das OSZE-Zentrum in der menschlichen Dimension engagierte. Die Bemühungen des Zentrums, eine Zivilgesellschaft in Turkmenistan aufzubauen, missfielen ihnen.⁶ Laut dieser Schilderung hat das OSZE-Zentrum – zumindest am Anfang – großen Wert auf Aktivitäten in der menschlichen Dimension gelegt. Heute scheinen diese Aktivitäten jeglichen Schwung verloren zu haben.
2. Das zweite Ereignis war die Aktivierung des Moskauer Mechanismus, um eine brutale Unterdrückungswelle nach einem angeblichen Staatsstreich im November 2002 zu untersuchen. Die von Emmanuel Decaux geleitete OSZE-Untersuchung schloss mit

einem Bericht, der 16 Empfehlungen zur Verbesserung der Regierungsführung in Turkmenistan enthielt.⁷ Der Bericht stellt bis heute die schärfste Kritik an der Menschenrechtslage in Turkmenistan dar. Er sollte die Art von Druck ausüben, die eine Politik der „positiven Neutralität“ entfaltet.⁸ Das Regime ignorierte die Empfehlungen des Berichts. Turkmenistan erwies sich als ein unnachgiebiger Partner.

So entstand eine Form der Zusammenarbeit zwischen dem Regime in Aschgabat, den OSZE-Institutionen und den Feldmissionen, bei der die menschliche Dimension eine nachrangige Rolle spielte. In dem Bericht vermerkte Decaux, dass „Turkmenistan kein ‚schwarzes Loch‘ innerhalb der OSZE darstellen darf“, was den Schutz der Menschenrechte und die Wahrung des Rechtsstaates betreffe.⁹

Die Worte von Decaux sollten sich als prophetisch erweisen: Fast 20 Jahre nach der Veröffentlichung des Berichts und trotz drei Jahrzehnten der Zusammenarbeit mit der OSZE ist die Regierungsführung in Turkmenistan eine der schlechtesten im ganzen OSZE-Gebiet. Mehr noch: Die Regierungsführung ist nicht einmal mehr Teil der OSZE-Agenda im Umgang mit Turkmenistan.

Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension als Pflichtübung

Während der langen Präsidentschaft von Gurbanguly Berdimuhamedow (2007–2022) blieb Turkmenistan der autoritäts-

te unter allen OSZE-Teilnehmerstaaten. Trotzdem nahm die Zusammenarbeit des Landes mit der OSZE – zumindest vordergründig – nicht ab. Auch Serdar Berdimuhamedows Aufstieg zum Präsidenten Anfang 2022 wird aller Voraussicht nach nichts an dem Verhalten Turkmenistans gegenüber der OSZE oder an der Qualität der Regierungsführung ändern.

An der Wahlbeobachtungsmission in Turkmenistan lassen sich die Probleme bei der Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension, wie sie in der Berdimuhamedow-Ära entstanden sind, verdeutlichen. Einerseits hat Turkmenistan nie gezögert, die OSZE bzw. das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte zur Wahlbeobachtung einzuladen. Im Online-Archiv des OSZE-Menschenrechtsbüros ist dokumentiert, dass nach jeder Wahl in Turkmenistan ein Bericht angefertigt wurde.¹⁰ Andererseits haben Mitarbeiter*innen der Wahlbeobachtungen berichtet, dass ihre Arbeit eher kosmetischer Natur war. Obwohl sie offiziell von der turkmenischen Regierung zur Wahlbeobachtung eingeladen wurden, waren die Mitglieder der Bedarfsermittlungsmissionen (Needs Assessment Missions) und Wahlbeobachtungsmissionen (Election Assessment Missions), sobald sie sich im Land aufhielten, „eingeschränkten Formen der Beobachtung“ unterworfen.¹¹ Insbesondere wurde ihnen der unbeschränkte und unbewachte Zugang zu Kandidaten, Medienvertretern und Wahlverantwortlichen untersagt. Auch andere unabhängige Wahlbeobachtungsaktivitäten konnten sie nicht durchführen.¹²

Bei der Präsidentschaftswahl 2022 nahmen die Hindernisse noch zu. Die turkmenische Regierung lud das OSZE-Menschenrechtsbüro erst sehr spät ein, was dessen Möglichkeiten, eine Beobachtermission zu organisieren und entsenden, stark eingeschränkte.¹³ Deswegen konnte die Stimmabgabe, die zu Serdar Berdimuhamedows Wahl führte, nicht vom OSZE-Menschenrechtsbüro beobachtet werden. Die Aktivitäten des OSZE-Büros beschränkten sich auf eine kleine Bedarfsermittlungsmission, die aus der Ferne geleitet wurde.¹⁴

Das mangelnde Verständnis der Regierung für den Ablauf einer Wahlbeobachtung zeigte sich 2022 auch in anderer Hinsicht. Mitarbeiter*innen des OSZE-Menschenrechtsbüros wurden bei der Bedarfsermittlungsmission mehrmals um Hilfe bei der Wahltechnik und beim Zugang zur Wahl für Menschen mit Behinderungen gebeten.¹⁵ In früheren Berichten des OSZE-Menschenrechtsbüros war bereits darauf hingewiesen worden, dass der Wahlvorgang für Menschen mit Behinderungen in Turkmenistan verbessert werden müsse. Doch bis zwei Wochen vor der Wahl 2022 ignorierte die Regierung in Aschgabat diese Empfehlungen. Daran zeigte sich das mangelnde Interesse an der menschlichen Dimension des OSZE-Mandats.¹⁶

Dieses Beispiel verdeutlicht die Defizite in der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Turkmenistan in der menschlichen Dimension. In Berichten des OSZE-Menschenrechtsbüros wurde immer wieder darauf hingewiesen, wie mangelhaft die Wahlpraxis in Turkmenistan ist. Die Berichte enthielten Empfeh-

lungen und boten Unterstützung an. Das Berdimuhamedow-Regime folgte aber dem in der Nyyazow-Ära eingeschlagenen Pfad und ignorierte diese Empfehlungen. Weiterhin wurden im Grunde undemokratische Wahlen abgehalten, die ein rein formalistisches Verständnis des Wahlvorgangs und des Instruments der Wahlbeobachtung offenbarten.

Da Turkmenistan bislang keine der Empfehlungen der Wahlbeobachtermissionen umgesetzt hat, stellt sich die Frage, warum das OSZE-Menschenrechtsbüro diese Partnerschaft nicht beendet hat. Viele der Mitarbeiter*innen des OSZE-Büros, die ich für diesen Beitrag interviewt habe, meinten, dass die Entsendung der Beobachtermissionen zwar folgenlos blieb. Aber sie sei das einzig verbliebene Instrument, um den Dialog mit Turkmenistan über Wahlen aufrechtzuerhalten, vor allem, weil dieses Thema nicht zum Aufgabenbereich des OSZE-Zentrums in Aschgabat gehört. In den 2010er-Jahren endete also das Zusammenwirken der turkmenischen Regierung und der OSZE-Institutionen im Bereich Wahlen. Die menschliche Dimension rückte so noch weiter in den Hintergrund.

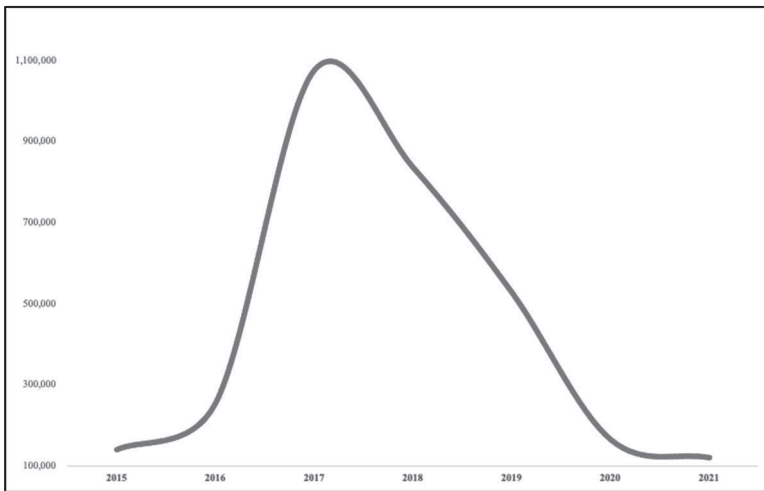
Die Grenzen des Feld-Engagements: Das OSZE-Zentrum in Aschgabat

Ende 2021 arbeiteten im OSZE-Zentrum in Aschgabat – also der Feldmission, die die OSZE-Agenda in Turkmenistan voranbringt – sechs internationale Mitarbeiter*innen und 23 turkmenische Angestellte. Der Personalbestand ist seit 2014

gleichgeblieben.¹⁷ Ähnlich stabil ist auch die Finanzierung der Aktivitäten des Zentrums: Die jährlichen Beiträge aus dem Gesamthaushaltsplan der OSZE blieben zwischen 2015 und 2021 im Bereich von

1,5 bis 1,6 Millionen Euro und beliefen sich 2021 auf 1.661.200 Euro. Hinzu kommen außerbudgetäre Mittel einzelner Teilnehmerstaaten (siehe Abbildung).

OSZE-Zentrum in Aschgabat: außerbudgetäre Ausgaben (in Euro, 2015–2021)



Die außerbudgetären Ausgaben des Zentrums in Aschgabat entsprachen im Jahr 2021 denen von 2015.¹⁸ Die Covid-19-Pandemie hat den Abwärtstrend nach 2017 mit Sicherheit beschleunigt, aber die Daten für 2019 zeigen, dass die Ausgaben in diesem Jahr (527.633 Euro) etwa die Hälfte von denen aus dem Jahr 2017 betragen.

Die Liste der Projekte, die in einem bestimmten Jahr durchgeführt wurden (und die von dem Zentrum nicht veröffentlicht wird), ist das Ergebnis eines komplexen Verhandlungsprozesses.¹⁹ In diesem Prozess gibt es viele Akteure:

- **Leitung des Zentrums:** Sie legt die operativen Prioritäten fest, welche gute Chancen haben, von den OSZE-Teilnehmerstaaten finanziell unterstützt zu werden.
- **einzelne Teilnehmerstaaten (oder Staatengruppen):** Sie unterstützen eventuell spezielle Projekte in einzelnen Politikbereichen.
- **Gastgeberland:** Seine Präferenzen bestimmen, welche Projekte möglich sind.

Mitarbeiter*innen des OSZE-Zentrums in Aschgabat haben bestätigt, dass dieser Prozess schwierig und heikel ist. Die Projekte des Zentrums müssten verschie-

dene Agenden miteinander in Einklang bringen, um finanziert zu werden.²⁰ Projekte, die in letzter Zeit finanziert wurden, mussten zum Beispiel das Thema Grenzsicherheit (ein Schwerpunkt des Zentrums, vor allem, was die Grenze mit Afghanistan betrifft) mit der OSZE-Agenda zur Stärkung der Rolle von Frauen zusammenbringen. Die Projektwahl wird auch dadurch eingeschränkt, dass das turkmenische Regime Maßnahmen, die auf eine politische Liberalisierung und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit abzielen, abblockt. Um eine gute Beziehung zu den Behörden im Land aufrechtzuerhalten, war es bislang erforderlich, ein klares Vorgehen in der menschlichen Dimension zu vermeiden. Projekte, die durch außerbudgetäre Mittel finanziert werden, bilden dabei keine Ausnahme.

Als die Pandemie nachließ, stieg die Zahl der vom OSZE-Zentrum in Aschgabat umgesetzten Projekte. Doch aus pragmatischen Gründen hat das Zentrum seinen Schwerpunkt auf andere Bereiche als die menschliche Dimension gelegt.²¹ Dies wird in den jährlichen Mitteilungen des Missionsleiters zu den Aktivitäten des Zentrums an den Ständigen Rat der OSZE eher heruntergespielt.²² Diese Dokumente sind nicht öffentlich zugänglich. An den oft positiven Bewertungen der Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension, die in den offiziellen Reaktionen anderer Teilnehmerstaaten auf den Bericht des Leiters geäußert werden, lässt sich dieses Herunterspielen aber ablesen.²³

Dass die menschliche Dimension für das OSZE-Zentrum immer weniger wichtig wird, zeigt sich auch daran,

dass in den OSZE-Jahresberichten 2020 und 2021 keine Angaben zum Angebot juristischer Unterstützung für turkmenische Bürger*innen mehr gemacht werden. Aus den Jahren 2012 und 2013 ist hingegen bekannt, dass das OSZE-Zentrum in Aschgabat 142 bzw. 137 turkmenischen Bürger*innen bei Menschenrechtsfällen geholfen hat.²⁴ Die Zusammenarbeit in der menschlichen Dimension war ein wesentliches Anliegen des Zentrums in frühen Jahren.²⁵ Jetzt hingegen spielt sie bei den öffentlichen Aufgaben des Zentrums scheinbar keine Rolle mehr und wird in den Bereichen, die der Öffentlichkeit normalerweise nicht präsentiert werden, wahrscheinlich nur am Rande berücksichtigt.

So wie die Aufgaben des OSZE-Menschenrechtsbüros im Zusammenhang mit den Wahlen in Turkmenistan wurden auch die Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Aschgabat von etwas beeinflusst, das als „Tyrannei des Engagements“ bezeichnet werden könnte. Angesichts des Drahtseilakts, den das Zentrum vollführen musste, war es möglicherweise gezwungen, sich auf Maßnahmen zu beschränken, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Vielleicht war dies angesichts von Haushaltseinschränkungen der OSZE und Turkmenistans Weigerung, rechtsstaatliche Reformen anzugehen, nicht anders möglich. OSZE-Vertreter*innen haben geäußert, dass auch eine scheinbar wirkungslose Feldpräsenz immer noch besser ist als gar keine Präsenz in dem Land. Ein/e Vertreter*in sagte dazu, dass es „ohne eine Feldpräsenz keine Veränderungen in der Zukunft geben wird“.²⁶ Veränderungen

kann die OSZE aber nur in den (wenig kontroversen) Politikbereichen unterstützen, auf die sich die OSZE-Feldarbeit konzentriert.

So befasste sich die OSZE viel mit der durchlässigen und instabilen Grenze Turkmenistans zu Afghanistan.²⁷ Initiativen wie ein Ausbildungskurs für 18 Personen der Grenzpolizei Turkmenistans im Jahr 2015 sowie ein gemeinsamer Workshop für leitende Grenzbeamte*innen aus Turkmenistan und Afghanistan zeigen, dass dieser Bereich schon in den Jahren vor der Pandemie berücksichtigt wurde.²⁸ Die Absicherung der Grenze zwischen Turkmenistan und Afghanistan könnte in Zukunft einen ökologischen Aspekt dazugewinnen. Die Environment and Security Initiative – deren wichtiger Partner die OSZE ist – hat beobachtet, dass der Klimawandel die Sicherheit in der Grenzregion weiter verschlechtern könnte.²⁹ Im persönlichen Austausch haben die entsprechenden OSZE-Vertreter*innen bestätigt, dass ökologische Aspekte für die OSZE in Turkmenistan in Zukunft wahrscheinlich wichtig sein werden.³⁰

Eine weitere Priorität der OSZE ist die verstärkte Konnektivität zwischen Turkmenistan und anderen Staaten. Allerdings spielt Turkmenistan in aktuellen Studien zur Wirtschaftsdiplomatie im OSZE-Raum keine bedeutende Rolle.³¹ Außerdem bestätigen Medienberichte über die Lage in Turkmenistan, dass das Regime in Aschgabat seine eigenwillige Haltung gegenüber Konnektivität und regionaler Integration beibehalten hat. Daran hat auch die Pandemie nichts geändert.³²

Autoritäre Politik ist eine Quelle der Unsicherheit

Dieser Beitrag unterstreicht Erkenntnisse anderer Arbeiten zur Rolle internationaler Akteure in Zentralasien, etwa Marie Debres Aussage zur Institutionalisierung „nicht-interventionistischer Normen, mit denen Regime vor einer unerwünschten Einflussnahme auf innenpolitisch heikle Bereiche von außen geschützt werden“.³³ Auch Alexander Warkotsch hat auf die Duldung dieses „bereinigten“ Modells der Interaktion hingewiesen. Er merkt an, dass der Mangel an Anreizen, Reformen in der menschlichen Dimension umzusetzen, dazu geführt habe, dass autoritäre Anführer im ganzen OSZE-Raum – einschließlich Turkmenistan – von der OSZE finanzierte Liberalisierungsmaßnahmen als Bedrohung der autoritären Stabilität auffassen.³⁴

Meiner Ansicht nach war es ein Fehler, autoritäre Politik nicht als Quelle der Unsicherheit zu betrachten. Obwohl die OSZE auf diese Weise ein minimales Engagement in Turkmenistan aufrechterhält, wird dieser Ansatz die Organisation auf ihrem „Weg in die Irrelevanz“ wohl weiter vorantreiben, wie Karolina Kluczevska es genannt hat.³⁵ Turkmenistans Potenzial für Instabilität ist nach wie vor hoch. Der Zusammenhang zwischen Lebensmittelversorgung und Energiepolitik ist ein Beispiel dafür, wie autoritäre Abschottung die Sicherheit der Bevölkerung gefährdet. Der kleptokratische Umgang mit den Gewinnen aus Turkmenistans Gas hat im ganzen Land zu mehr Lebensmittelunsicherheit geführt.³⁶

William Hill hat betont, dass eine Zusammenarbeit, bei der die menschliche Dimension ignoriert wird, die Relevanz des OSZE-Acquis sowie die grundlegenden normativen Dokumente der Organisation untergräbt.³⁷ Die beschriebenen Formen des Engagements schaden nicht nur der Sicherheit Turkmenistans, sondern schränken auch die Rolle der OSZE in einer Weltgemeinschaft weiter ein, die sich zunehmend weniger demokratisch entwickelt.

Empfehlungen

Die hier vorgelegte Analyse legt drei politische Leitlinien nahe, die ein Teil der OSZE-Agenda in Turkmenistan werden könnten:

1. Die Menschenrechtsbilanz des turkmenischen Regimes sollte weiterhin geprüft werden. Das OSZE-Zentrum in Ashgabat könnte beispielsweise darin bestärkt werden, turkmenische Bürger*innen, die von dem Regime verfolgt werden, mehr und sichtbarer zu unterstützen.
2. Die OSZE sollte sich einer Beteiligung an einer Wahlbeobachtung verweigern, die nur Augenwischerei ist. Beispielsweise sollte sie verlangen, dass Beobachtermissionen rechtzeitig über anstehende Wahlen benachrichtigt werden, und dass sie einen angemessenen, uneingeschränkten Zugang zum Wahlablauf erhalten.
3. Die OSZE sollte die Menschenrechte – ein zentrales Element ihres Sicherheitsrahmens – fördern, zum Beispiel

durch Verhandlungen, um Projekte aus der menschlichen Dimension in die Liste außerbudgetärer Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Ashgabat aufzunehmen.

Endnoten

- 1 OSCE, „OSCE and Turkmenistan Mark 30 Years of Co-operation“, July 8, 2022, <https://www.osce.org/centre-in-ashgabat/522316>
- 2 Staatliche turkmenische Medien veröffentlichten lange Auszüge aus MacGregors Rede in: „30 лет успешного сотрудничества“, *Neýtral’niý Turkmenistan*, 8. Juli 2022, S. 3.
- 3 Philip Zelikow, „The Hollow Order: Rebuilding an International System That Works“, *Foreign Affairs* 101, no. 4 (July/August 2022): S. 107–19; William H. Hill, „Hat die OSZE eine Zukunft?“, in *OSCE Insights*, eds. Cornelius Friesendorf and Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-01>
- 4 Delegation of Turkmenistan to the OSCE, Statement by the Head of Delegation of Turkmenistan at 14th Meeting of the OSCE Ministerial Council, MC.DEL/37/06 (Brussels: December 4, 2006), <https://www.osce.org/files/f/documents/5/9/22862.pdf>
- 5 OSCE Permanent Council, Decision No. 244, PC.DEC/244 (July 23, 1998), <https://www.osce.org/files/f/documents/c/a/40139.pdf>
- 6 Bess Brown, „Turkmenistan and the OSCE“, in *OSCE Yearbook 2001*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2002), S. 107, <https://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/01/Brown.pdf>
- 7 Emmanuel Decaux, OSCE Rapporteur’s Report on Turkmenistan,

- ODIHR.GAL/15/03 (March 12, 2003), <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/18372.pdf>
- 8 Luca Anceschi, *Turkmenistan's Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime* (London-New York: Routledge, 2008), S. 128–37.
- 9 Decaux, a.a.O. (Anm. 7), S. 3.
- 10 OSCE/ODIHR, „Elections in Turkmenistan“, <https://www.osce.org/odihr/elections/turkmenistan>
- 11 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, Mai 2022.
- 12 OSCE/ODIHR, Turkmenistan Presidential Election 12 February 2017 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report (Warsaw, 12 February 2017), <https://www.osce.org/files/f/documents/b/1/316586.pdf>
- 13 Die Mission wurde am 23. Februar 2022 eingeladen, eine Bedarfsermittlungsmision durchzuführen. Am 25. Februar 2022 wurde sie eingeladen, die Wahl zu beobachten, die am 12. März 2022 stattfinden sollte.
- 14 Ein/e OSZE-Mitarbeiter*in (a.a.O., Anm. 11) bestätigte, dass verschiedene Beobachter-Organisationen Anfang 2022, wenn es um Ausnahmen von den strikten Covid-19-Quarantänemaßnahmen in Turkmenistan ging, unterschiedlich behandelt wurden. Im Gegensatz zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit wurde den Mitarbeiter*innen des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte bis ein paar Tage vor Beginn der Bedarfsermittlungsmision keine quarantänefreie Reise nach Turkmenistan gewährt. Daher konnte die Bedarfsermittlungsmision nur aus der Ferne geleitet werden. Das war der Grund, warum die Leitung des OSZE-Menschenrechtsbüros schließlich entschied, am Wahltag keine komplette Beobachtermission zu entsenden. Die unterschiedliche Behandlung wurde auch von Deirdre Brown betont, der stellvertretenden Leiterin der OSZE-Delegation des Vereinigten Königreichs, und zwar in ihrer Antwort auf den Bericht des Leiters des OSZE-Zentrums in Aschgabat 2022: <https://www.gov.uk/government/speeches/report-by-osce-head-of-centre-in-ashgabat-uk-response-june-2022>
- 15 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, Mai 2022.
- 16 Die Empfehlung Nr. 13 aus dem Bericht der Election Assessment Mission 2017 (a.a.O., Anm. 12, S. 18) erwähnt ausdrücklich die systematische „Entmündigung von Menschen mit geistigen Einschränkungen“ als eines der größten Hindernisse bei der Wählerregistrierung in Turkmenistan. Das Thema wird auch in einem späteren Bericht wieder aufgegriffen: OSCE/ODIHR, Turkmenistan Parliamentary Elections 25 March 2018 – OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Final Report (Warsaw, May 30, 2018), S. 1, 5, 7, 14, https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/382915_0.pdf
- 17 Die Zahl der Mitarbeiter*innen des Zentrums kann den OSZE-Jahresberichten entnommen werden: <https://www.osce.org/annual-reports>
- 18 Die Finanzierung der Aktivitäten des Zentrums wird in den OSZE-Jahresberichten veröffentlicht, a.a.O. (Anm. 17).
- 19 Siehe z.B. OSCE, Annual Report 2021 (Vienna: 2022), S. 55–56, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/4/520912.pdf>
- 20 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 21 Im Jahr 2021 berichtete das Zentrum einen Anstieg der Gesamtzahl finanzierter Projekte um 33 Prozent im Vergleich zu den 44 Projekten 2020.
- 22 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 23 „Wir begrüßen auch die Arbeit des Zentrums in der dritten Dimension, vor al-

- lem bei der Förderung der Medienfreiheit und der Steigerung der Kapazitäten der Ombudspersonen“, Permanent Delegation of Norway to the OSCE, „Statement in Response to the Head of the OSCE Centre in Ashgabat“, June 17, 2021, <https://www.norway.no/en/missions/osce/norway-and-the-osce/statements/norwegian-statements-2021/statement-in-response-to-the-head-of-the-osce-centre-in-ashgabat/>
- 24 OSCE, Annual Report 2012 (Vienna: 2013), S. 58, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/2/100193.pdf>; Daten für 2013 sind einsehbar unter: OSCE, Annual Report 2013 (2013), S. 74, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/4/116947.pdf>
- 25 Brown, a.a.O. (Anm. 6), S. 110.
- 26 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 27 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022. Das Grenzmanagement wird auch in den OSZE-Jahresberichten nach 2019 erwähnt, und zwar im Abschnitt zu den Aktivitäten des OSZE-Zentrums in Ashgabat.
- 28 OSCE, „OSCE Trains Turkmenistan Border Guards in Border Management and Threat Assessment“, April 29, 2015, <https://www.osce.org/ashgabat/154276>; OSCE Centre in Ashgabat, „Border Management“, <https://www.osce.org/centre-in-ashgabat/106253>
- 29 Environment and Security Initiative, Climate Change and Security: Central Asia, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/8/331991.pdf>
- 30 OSZE-Mitarbeiter*in, in persönlichem Austausch mit dem Autor, September 2022.
- 31 Stefan Wolff, Economic Diplomacy and Connectivity: What Role for the OSCE? (Birmingham: Institute for Conflict, Cooperation and Security at the University of Birmingham, 2018), <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/iccs/news-events/2018/Osce-Report.pdf>; Stefan Wolff, Anastasiya Bayok, Rahimullah Kakar, and Niva Yau, The OSCE and Central Asia: Options for Engagement in the Context of the Crisis in Afghanistan and the War in Ukraine (Hamburg: OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, 2022).
- 32 Bei einigen Themen will sich Turkmenistan dem Rest der Welt anschließen, bei anderen nicht: „Turkmenistan: Shining City at a Foothill“, *Ahal-Teke: A Turkmenistan Bulletin*, September 20, 2022, <https://eurasianet.org/turkmenistan-shining-city-at-a-foothill>
- 33 Maria J. Debre, „Clubs of Autocrats: Regional Organizations and Authoritarian Survival“, *Review of International Organizations* 17, no. 3 (2022): 504.
- 34 Alexander Warkotsch, „The OSCE as an Agent of Socialisation? International Norm Dynamics and Political Change in Central Asia“, *Europe-Asia Studies* 59, no. 5 (2007), S. 844.
- 35 Karolina Kluczevska, „Benefactor, Industry or Intruder? Perceptions of International Organizations in Central Asia – the Case of the OSCE in Tajikistan“, *Central Asian Survey* 36, no. 3 (2017), S. 368.
- 36 Luca Anceschi, „Nahrungsmittelunsicherheit, Armut und autoritärer Zerfall in Turkmenistan“, *Zentralasien-Analysen* 143 (30. September 2020), S. 9–12.
- 37 Hill, a.a.O. (Anm. 3), S. 9.