In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 55-71.

Pál Dunay

Kasachstans einzigartiger OSZE-Vorsitz 2010

In jedem Kalenderjahr übernimmt ein anderer Teilnehmerstaat das Ruder der OSZE. 2010 war Kasachstan an der Reihe. Astanas Vorsitz erfuhr mehr Beachtung als jeder andere – sowohl vor als auch während des Vorsitzjahres selbst. Und auch ein Jahr später versuchen Experten noch immer eine abschließende Bilanz der zwölf Monate zu ziehen, in denen das zentralasiatische Land die Verantwortung für die Organisation trug.

Meistens verweisen diese Experten auf die „Einzigartigkeit" des kasachischen Vorsitzes. Es ist allerdings fraglich, ob der Begriff „einzigartig" in diesem Zusammenhang aussagekräftig ist. In gewisser Weise ist jeder Vorsitz „einzigartig", so wie sich eben auch die Teilnehmerstaaten voneinander unterscheiden. Dennoch mag die häufige Verwendung des Begriffs als Beleg dafür dienen, das Kasachstans Vorsitz „einzigartiger" war als der jedes anderen Teilnehmerstaates. Kasachstan war in der Tat in folgender Hinsicht einzigartig: Kasachstan war der erste Mitgliedstaat der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) – sowie der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) –, der erste mehrheitlich muslimische Staat, der erste asiatische Staat, der erste Staat mit einem semiautoritären Regime und der erste Staat, in dem eine OSZE-Mission (das OSZE-Zentrum in Astana) tätig war, der den OSZE-Vorsitz übernahm. Es sind aber nicht nur die objektiven Charakteristika Kasachstans, die seinen Vorsitz einzigartig machen. Auch der Prozess, in dem Kasachstan der Vorsitz zugesprochen wurde, war ein Fall für sich. Es musste länger als jedes anderes Land von der Bewerbung bis zur Übertragung des Vorsitzes warten. Kasachstan hatte bereits Anfang 2003 erstmals sein Interesse daran bekundet, den OSZE-Vorsitz zu übernehmen. Für viele Teilnehmerstaaten war das ein Problem,[1] da Zweifel daran bestanden, ob das Land alle Prinzipien und Normen der Organisation einhielt. Indirekt wurde das auch von kasachischen Experten bestätigt.[2] Alles in allem war Kasachstan ein

1 Zur Diskussion und zur Uneinigkeit innerhalb der EU siehe Margit Hellwig-Bötte, Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 195-206.

2 In einem ansonsten eher apologetischen Artikel verglich ein kasachischer Autor die Bewertungen der Parlamentswahlen 2004 und 2007 durch das OSZE-BDIMR und kam zu dem Schluss, dass die Wahlen von 2007 deutlich stärker mit den OSZE-Regeln in Einklang standen und „ohne ernsthafte Verstöße gegen die Wahlgesetzgebung" verlaufen waren. Damit erkannte er indirekt zwei Tatsachen an: Keine der Wahlen fand in vollständiger Übereinstimmung mit den OSZE-Anforderungen statt und es hatte zwischen 2004 und 2007 Verbesserungen gegeben. Siehe Talgat Mamiraimov, Factors that Helped Kazakhstan Be Elected Chair of the OSCE in 2010, in: Central Asia's Affairs, 2008, S. 3-5, hier: S. 3 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

„spezieller" Kandidat, sowohl hinsichtlich seiner Eigenschaften, d.h. seines Profils, als auch in Bezug auf den Prozess, durch den es ans Ruder kam.

Bereits bei der Bewertung der Bewerbung Kasachstans waren die Erwartungen verschiedener Gruppen von Teilnehmerstaaten entscheidend. Die Länder, die von dem abstrakten Maßstab ausgingen, dass nur Staaten der Vorsitz anvertraut werden könne, die in allen Fragen, mit denen sich die OSZE befasst (und es gibt nur wenige politische Fragen – national wie international –, mit denen sich die OSZE nicht befasst), eine blütenweiße Weste haben, gaben Kasachstan keine Chance. Verständlicherweise erwarteten die USA – unter einer ideologisch festgelegten republikanischen Regierung –, dass der Vorsitz von einem Land ausgeübt wird, das „sich bei der Erfüllung aller [OSZE-] Verpflichtungen als führend" erwiesen hat, wozu es auch gehöre, „den Bürgern das Grundrecht auf freie und faire Wahlen, die unabhängige politische Tätigkeit und uneingeschränkte Medienfreiheit zu garantieren".[3] Andere Staaten waren eher geneigt, die Angelegenheit als Teil eines Entwicklungsprozesses zu betrachten, und bewerteten Kasachstan anhand der Fortschritte, die es bis dahin gemacht hatte. Dieser Kategorie gehörten einige westeuropäische Länder an, allen voran Deutschland. Und schließlich war die Entscheidung für Länder wie z.B. Russland Teil eines klassischen Spiels im Stil des Kalten Krieges: Entweder „wir" setzen uns durch und Kasachstan bekommt den Vorsitz, oder es bekommt ihn nicht und dann ist es „unsere" Niederlage. Dies war die Folge des Widerstreits zwischen einer konfrontativen, hegemonialen US-amerikanischen und einer selbstbewussten russischen Außenpolitik. Russland wollte darüber hinaus im postsowjetischen Raum dadurch Ansehen gewinnen, dass es frühere Sowjetrepubliken unterstützte, die im Gegenzug bereit waren die russische Politik mitzutragen. Angesichts der Tatsache, dass die OSZE seit langem keine zentrale Rolle mehr in der gesamteuropäischen Politik spielte, war die Kontroverse um Kasachstans Nominierung für den OSZE-Vorsitz in Wirklichkeit ein kleineres Scharmützel auf einem relativ unbedeutenden Schlachtfeld.[4] Wie später noch gezeigt werden wird, herrschte dieselbe Spaltung, die bei der Vergabe des Vorsitzes an Kasachstan offensichtlich wurde, auch bei der Bewertung der Leistung Kasachstans als Vorsitzland. Aus diesem Grunde zogen diejenigen, die den Vorsitz aufmerksam verfolgten, aus ihren Beobachtungen häufig diametral entgegengesetzte Schlussfolgerungen.

Einige legten einen geradezu absurd hohen Maßstab an den kasachischen Vorsitz an. Sie schienen der Meinung zu sein, dass der Vorsitz sämtliche Probleme, die die OSZE im Laufe der letzten 15 Jahre (d.h. seit dem Beginn ih-

3 US Mission to the OSCE, response to Ambassador Rupnik, Head of the Centre in Almaty, as delivered by Deputy Representative Douglas Davidson to the Permanent Council, Wien, 29. Januar 2004, zitiert nach: Andrei Zagorski, Kazakhstan's Chairmanship Bid: A Balance Sheet of Pros and Cons, in: Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges, Genf 2007, S. 93-124, hier: S. 95.

4 Vgl. Arkady Dubnov, OSCE Battlefield, in: Russia in Global Affairs 3/2008, unter: http://eng.globalaffairs.ru/number/n_11275.

res relativen Niedergangs Mitte der 1990er Jahre) angehäuft hat, hätte lösen und Kasachstan sich gleichzeitig zu einer vollkommenen Demokratie hätte entwickeln müssen, um alle Versprechungen, die es gemacht hatte, um den Vorsitz zugesprochen zu bekommen, einzulösen. Diese Gruppe wäre nur dann zufriedenzustellen gewesen, wenn Kasachstan nicht nur einen bedeutenden Beitrag zu Entwicklung der OSZE geleistet, sondern auch einen umfassenden innenpolitischen Wandel vollzogen hätte. Andere hatten weitaus realistischere Erwartungen und beurteilen daher auch die Leistung Kasachstans als Vorsitzland positiver.

Vorbereitung auf den Vorsitz und die Festlegung von Prioritäten

Kasachstan wurde auf der Ministerratssitzung in Madrid Ende 2007 der Vorsitz für das Jahr 2010 zuerkannt.[5] Es hatte zwei Jahre Zeit, sich auf die anspruchsvolle Aufgabe vorzubereiten. Für ein Land mit wenig Erfahrung in multilateraler Diplomatie war es tatsächlich eine große Herausforderung. Schließlich ist Kasachstan ein relativ junger souveräner Staat und war – im Vergleich zu vielen europäischen Ländern – mit der Arbeitsweise vieler internationaler Institutionen bis dahin kaum vertraut. Astana hatte anders als die meisten seiner Vorgänger, die Mitglieder von EU und NATO waren, viel aufzuholen.

Kasachstans Vorbereitungen fanden auf vielen Ebenen statt. Ich möchte an dieser Stelle einen etwas subjektiven Überblick über ihre Hauptelemente geben. Die Vorbereitungen umfassten sowohl politische als auch „technische“ Aspekte. Von den politischen Aspekten betrafen einige das internationale Umfeld, andere hatten eher innenpolitische Bedeutung. An der internationalen politischen Front versicherte Kasachstan seinen westlichen Partnern, dass es die Reformen, die auf mehr Demokratie und die stärkere Achtung der Menschenrechte abzielten, fortsetzen würde. Der Russischen Föderation sicherte Kasachstan zu, wichtige Interessen Moskaus aufs Tapet zu bringen, darunter die vermehrte Aufmerksamkeit für die politisch-militärische Dimension, die Beendigung des gegenwärtigen Stillstands in der europäischen Rüstungskontrolle und Präsident Dmitri Medwedews Initiative für einen Europäischen Sicherheitsvertrag.[6]

Zum innenpolitischen Vorbereitungsprogramm gehörten auch Aufklärungsinitiativen. Die kasachische Bevölkerung lernte ein Menge über die OSZE

5 Vgl. Beschluss Nr. 11/07, OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011, MC.DEC/11/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 40, unter: http://www.osce.org/de/mc/29489.

6 Einen guten Überblick hierüber bietet ein Artikel von Präsident Nursultan Nasarbajew in Russland. Siehe Sud'ba i perspektivy OBSE [Schicksal und Aussichten der OSZE], in: Izvestija, 28. Januar 2010. Nachgedruckt in: Bulat K. Sultanov (Hrsg.), Predsedatel'stvo Kazachstana v OBSE – Sbornik dokumentov i materialy [Kasachstans OSZE-Vorsitz – Dokumente und Materialien], Almaty 2011, S. 21-33.

und ihre Bedeutung. Kasachstan machte seinen Vorsitz zu einem „nationalen strategischen Projekt". Es indoktrinierte die Bevölkerung allerdings auch massiv hinsichtlich der OSZE. Man kann das aus zwei Blickwinkeln betrachten: Einerseits war es ermutigend, dass zumindest ein Staat die OSZE zu einer bedeutenden Institution erklärte. Andererseits erschien die OSZE in den kasachischen Medien wesentlich bedeutender als sie in Wirklichkeit ist und die weniger informierten Bürger Kasachstans konnten ohne Weiteres den Eindruck gewinnen, dass Kasachstan eine internationale Organisation leitet, die wichtige Entscheidungen in der europäischen Politik fällt. Dieser positive Impuls stand in krassem Gegensatz zum Schweigen der kasachischen Medien zur Kritik an Kasachstans Verhalten – sowohl vor als auch während der Vorsitzzeit – in Bezug auf Menschenrechte und Wahlen sowie an Astanas Bereitschaft, Präsident Nursultan Nasarbajews Amtszeit ohne Wahlen zu verlängern.[7]

In Bezug auf die „technische" Vorbereitung nutzte Kasachstan die zwei Jahre, um die richtigen Personen zu finden, die seinen Vorsitz in die Praxis umsetzen sollten. Dazu gehörten ein professionelles Team in Wien und ein weiteres in Astana sowie ein Botschafter, der lange genug in Wien war, um bei der Übernahme des Vorsitzes bereits ein OSZE-Insider zu sein. Darüber hinaus musste eine relativ große Gruppe jüngerer Diplomaten geschult werden. Zu diesem Zweck arbeitete Kasachstan mit einem Forschungszentrum in Deutschland zusammen, das in OSZE-Angelegenheiten äußerst kompetent ist, sowie mit einem weiteren US-amerikanischen, um bestimmte politische Erwartungen zu erfüllen. Und schließlich nahm Kasachstan einen westlichen Botschafter in sein Team in Astana auf, der aufgrund seiner Kenntnis der OSZE viel bewirken konnte. Mit der Ernennung Kanat Saudabajews zum Außenminister im September 2009 wurde schließlich der letzte Mosaikstein gesetzt und das Team war komplett. Kasachstan stellte ihm die finanziellen Mittel zur Verfügung, die er für eine erfolgreiche Vorsitzführung benötigte. Es ist offensichtlich, dass Saudabajew in erster Linie für den Vorsitz ernannt

7 Hier sei auf den Wahlbeobachtungsbericht des OSZE-BDIMR verwiesen, der zwar Verbesserungen gegenüber früheren Wahlen feststellt, aber dennoch zu dem Schluss kommt, dass „die Wahlen einer Reihe von OSZE-Verpflichtungen nicht gerecht wurden". OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, Warschau, 30. Oktober 2007, S. 1, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/kazakhstan/28438. Siehe auch die Antwort der US-amerikanischen Geschäftsträgerin – in der die Achtung der Menschenrechte und die Bedeutung von Wahlbeobachtung besonders hervorgehoben werden – auf die Vorstellung des Programms für den Vorsitz durch den kasachischen Außenminister: United States Mission to the OSCE, Response to Kazakhstani Foreign Minister Kanat Saudabayev, As delivered by Chargé d'Affaires Carol Fuller to the Permanent Council, Wien, 14. Januar 2010, unter: http://osce.usmission.gov/media/pdfs/2010-statements/st_011410_saudabayev.pdf. Siehe auch den äußerst kritischen Beitrag des Ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten von Amerika bei der OSZE: United States Mission to the OSCE, Statement on Plans for a Referendum in Place of Presidential Elections in Kazakhstan, As delivered by Ambassador Ian Kelly to the Permanent Council, Wien, 20. Januar 2011, unter: http://photos.state.gov/libraries/osce/242783/2011/JAN-20-11_Kazakhstan.pdf.

worden war; bereits im April 2011, kurz nach dessen Beendigung, legte er sein Amt als Außenminister nieder. Eine Reihe weiterer Projekte, die im nationalen Interesse Kasachstans lagen, wurden ebenfalls in den OSZE-Vorsitz integriert, z.B. im Zusammenhang mit Afghanistan und der Hilfe für Kirgisistan.

Zu Beginn des kasachischen Vorsitzes präsentierte der kasachische Außenminister insgesamt 15 Prioritäten. Sie umfassten das folgende sehr breitgefächerte Themenspektrum:

1. umfassende, kollektive und unteilbare Sicherheit, insbesondere unter Verweis auf die russische Initiative für einen Europäischen Sicherheitsvertrag;
2. Kooperation zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen, vor allem der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA);
3. Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag);
4. Hilfestellung bei der Lösung von Langzeitkonflikten;
5. Unterstützung der Bemühungen zur Abrüstung von Nuklearwaffen;
6. Konzentration auf die Bekämpfung des illegalen Handels und des Terrorismus;
7. die Zusage, Afghanistan besondere Aufmerksamkeit zu widmen (ein Abkommen, das 1.000 afghanischen Staatsbürgern ein Studium an einer kasachischen Universität ermöglicht, war bereits unterzeichnet);
8. Verbesserung der Sicherheit und der Effizienz von Transporten auf dem Landweg;
9. Bekämpfung von Umweltgefahren;
10. Unterstützung der Arbeit der drei OSZE-Institutionen: des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), des Beauftragten für Medienfreiheit und des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM);
11. Förderung von Toleranz und interkulturellem Dialog;
12. Verbesserung der Mechanismen zur Bekämpfung des Menschenhandels;
13. Förderung der Gleichstellungspolitik;
14. Förderung der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere der Unabhängigkeit der Justiz;
15. Betonung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.[8]

8 Vgl.. OSCE, Kazakhstan 2010, Statement of Mr. Kanat Saudabayev, Chairman-in-Office of the OSCE and Secretary of State and Minister for Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan at the 789th Meeting of the OSCE Permanent Council, CIO.GAL/5/10, 14. Januar 2010.

Betrachtet man diese Prioritäten genauer, wird deutlich, dass die Liste beinahe ebenso umfassend ist wie die Agenda der Organisation selbst und deshalb überhaupt keinen Schwerpunkt erkennen lässt. In einigen dieser Bereiche, wie nukleare Abrüstung und Terrorismus, ist die OSZE ein vergleichsweise unbedeutender Akteur, andere Organisationen haben hier deutlich mehr Gewicht. Es stimmt allerdings, dass Kasachstan sich zu einem wichtigen nuklearpolitischen Akteur entwickelt hat und die Betonung dieses Themas daher eher Kasachstans historisch verständliches „persönliches" Interesse widerspiegelt.

Kasachstan versuchte allen drei Dimensionen der Tätigkeit der Organisation Rechnung zu tragen. In der Wirtschafts- und Umweltdimension konzentrierte es sich auf zwei Themen: Umweltbedrohungen und Transporte auf dem Landweg. Auch hierbei handelt es sich um Fragen, die für den ganzen Kontinent wichtig sind, für Kasachstan und seine Nachbarländer jedoch besondere Bedeutung haben. Beispiele hierfür sind die Probleme im Zusammenhang mit dem Aralsee und die Strahlenkontamination in Semipalatinsk. Weltweit wird der weitaus größte Teil der Waren auf dem Seeweg transportiert. Binnenstaaten sind hier im Nachteil, was durch die Entwicklung von Transportinfrastruktur teilweise kompensiert werden könnte. Allerdings ist die OSZE aufgrund fehlender Ressourcen und Sachkenntnis auch für diese Debatte nicht das geeignetste Forum.

Der kasachische Vorsitz sah sich von einigen Seiten der Kritik ausgesetzt, er schenke der menschlichen Dimension nicht genügend Aufmerksamkeit.[9] In gewisser Weise wäre das verständlich, wenn es so wäre. Kasachstan gehört seit Langem zu den Ländern, die sich für eine neue „Austarierung" der Dimensionen, vor allem zwischen der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension, einsetzen. Ihrer Meinung nach soll dies dadurch erreicht werden, dass die politisch-militärische Dimension größeres Gewicht erhält. Viel wichtiger ist jedoch, dass Kasachstan regelmäßig für sein autoritäres politisches System kritisiert wurde, für Defizite bei seinen Wahlen und für

9 Diese wurde sowohl von den USA als auch von der spanischen EU-Präsidentschaft geäußert. Siehe: Response to Kazakhstani Foreign Minister Kanat Saudabayev, a.a.O. (Anm. 7), und Spanish Presidency of the European Union, OSCE Permanent Council No. 789, Vienna, 14 January 2010, EU statement in response to the address by the Chairperson-in-Office, Secretary of State and Minister for Foreign Affairs of Kazakhstan, H.E. Kanat Saudabayev, PC.DEL/4/10, 14. Januar 2010, unter: http://www.delvie.ec.europa.eu/en/eu_osce/eu_statements/2010/January/Special PC no.789 - EU reply to CiO FM KAZ.pdf. Letztere stellt unzweideutig fest: „[…] wir sind der Meinung, dass wir unsere Arbeit in diesem Jahr auch auf andere Verpflichtungen der menschlichen Dimension konzentrieren müssen, einschließlich jener, die Menschenrechte, Grundfreiheiten, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit betreffen. Zu den weitere Fragen, von denen die EU glaubt, dass sie besondere Aufmerksamkeit verdienen, gehören die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, die Freiheit der Meinungsäußerung und der Medien, die Achtung der Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung, die Verhütung von Folter und die Abschaffung der Todesstrafe und – wie Sie erwähnt haben – die Rechtsstaatlichkeit. Wir möchten, dass all diese Themen ihren Niederschlag im Veranstaltungskalender der OSZE für das Jahr 2010 finden" (S. 5). Die EU rief außerdem alle Teilnehmerstaaten dazu auf, den vom BDIMR angebotenen Wahlbeobachtungsmechanismus zu nutzen.

seine mangelnde Achtung der Grundfreiheiten. Auch wenn die Kritik, die Astana in diesen Fragen zu hören bekam, vor allem im Vergleich zu der Kritik an anderen zentralasiatischen Staaten zunehmend moderater geworden ist, ist es verständlich, dass Kasachstan nicht gerade diejenigen Themen in den Vordergrund stellen wollte, die nicht eben zu seinen besonderen Stärken zählen. Und obwohl die Kritik nicht unberechtigt ist, müssen westliche Staaten sich vor Augen führen, dass es andere Elemente der menschlichen Dimension gibt, deren Bedeutung sie selbst erst vor Kurzem heruntergespielt haben, dazu gehören Freizügigkeit und wirtschaftliche und soziale Rechte. Hier traf der kasachische Vorsitz seine eigene Auswahl und erklärte Themen wie z.B. Rechtsstaatlichkeit in Bezug auf Menschenrechte, die Gleichstellung der Geschlechter und die Bekämpfung des Menschenhandels – ein multidimensionales Problem mit großer Bedeutung für die Menschenrechte – zu seinen Prioritäten. Und schließlich gab der Vorsitz noch ein Lippenbekenntnis zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten ab, das der letzte Punkt auf Kasachstans Prioritätenliste war. Man kann dies auf zwei Arten bewerten. Man kann daraus den Schluss ziehen, dass der kasachische Vorsitz den Menschenrechten tatsächlich nicht genügend Aufmerksamkeit schenkte. Man kann aber auch argumentieren, dass er die Betonung auf andere Elemente der menschlichen Dimension legte und so lediglich seinen früheren Schwerpunkt, der auf westlichen Werten gelegen hatte, verschob.

Wichtig ist auch, einmal auf die Begriffe zu achten, die der Vorsitz benutzt hat, wie z.B. „Hilfestellung“, „Unterstützung“, „Konzentration“, „Verbesserung“, „Förderung“ und „Betonung“. Die Verwendung dieser Art von Sprache macht es außerordentlich schwer, die Leistung des Vorsitzes zu messen, was möglicherweise genau Astanas Absicht war. Wenn man eine solche Funktion wahrnimmt, kann es ratsam sein, allzu leicht messbare Ziele zu vermeiden.

Die Prioritäten machten deutlich, dass Kasachstan offenbar versuchte, jedem seiner wichtigsten Partner eine Botschaft zu übermitteln. Darin zeigt sich wiederum ebenso deutlich, dass Kasachstan sich dessen bewusst war, dass eine Multivektoren-Außenpolitik seinen Interessen am besten diente. Möglicherweise war das auch der Grund dafür, dass die vorgestellte Prioritätenliste so lang war, obwohl klar sein musste, dass letztlich nur einige der Prioritäten realisiert werden konnten. Die Frage, ob Staaten, die eine Multivektoren-Außenpolitik betreiben, die notwendige Handlungsfreiheit haben, um die Leitung einer auf Konsens beruhenden internationalen Organisation übernehmen zu können, in der alle ihre wichtigen Partner mit am Tisch sitzen, mag rein hypothetisch anmuten. Der OSZE-Vorsitz ist allerdings für einen Staat mit einer Multivektoren-Außenpolitik, die zwischen Ost und West navigiert, eine größere Herausforderung als für Staaten, die fest auf der einen oder anderen Seite verankert sind. Der Vorsitz eines solchen fest verankerten Staates kann

sogar durchaus eine Herausforderung für diejenigen sein, die nicht zur selben Gruppe gehören.[10]

Bei der Vorstellung der Ziele seines OSZE-Vorsitzes im Januar 2010 ging Kasachstan ungewohnte Wege. Der Präsentation seines Außenministers in Wien ging eine Videobotschaft von Präsident Nasarbajew voraus. Es ist für die Außenminister von Vorsitzländern nichts Neues, dass sie Schwierigkeiten haben, ihren Vorgesetzten – Staats- und Regierungschefs – klarzumachen, dass es, obwohl Letzteren formal unterstellt, der Außenminister ist, der die Verantwortung für den Vorsitz des Landes hat. Im Falle Kasachstans war das absolut vorhersehbar: Wenn es sich um ein nationales Projekt von großer Bedeutung handelt, ein Projekt, das zeigen soll, dass Kasachstan die richtige Richtung eingeschlagen und in der Region eine Führungsposition eingenommen hat, dann wird dieses mit der Person des Präsidenten identifiziert – das ist seit der Unabhängigkeit so. Andererseits war die Botschaft des Präsidenten jedoch eine unnötige Erinnerung daran, wie sehr die politische Macht in dem Land zentralisiert ist, und auch an die Tatsache, dass das Präsidialsystem möglicherweise mit der Rolle des Außenministers als Amtierendem Vorsitzenden kollidieren könnte. Die Einmischung des Präsidenten war unnötig, da es sich nicht um eine Mitteilung an das kasachische Volk handelte, das gelernt hat, den kasachischen Staat mit dem Gründungspräsidenten zu identifizieren, sondern an den engen Kreis von OSZE-Delegierten.

Die drei nichtkonzentrischen Kreise: der gesamteuropäische, der regionale und der innenpolitische Kreis

Bei der Analyse der Ergebnisse und Erfolge des kasachischen Vorsitzes gilt es sich auf drei Fragen zu konzentrieren: Was hat Kasachstan für die OSZE-Region als Ganze und für die Organisation selbst erreicht? Was hat es für Zentralasien – oder, breiter gefasst, für den postsowjetischen Raum – erreicht? Und schließlich: Was ist dabei für Kasachstan und seine Bürgerinnen und Bürger herausgekommen?

Betrachtet man das, was für die ganze OSZE-Region und die Organisation selbst erreicht wurde, so hat es unbestreitbar keinen Durchbruch gegeben. Der kasachische Vorsitz hat der Organisation keinen neuen Auftrieb gegeben, die Gewichtung der drei Dimensionen hat sich nicht merklich geändert, die europäische Rüstungskontrolle hat ihren Stillstand nicht überwunden, und auch – und das ist eng damit verknüpft – der suspendierte KSE-Vertrag wurde nicht wieder in Kraft gesetzt. Die Wirtschafts- und Umweltdimension hat nicht an Bedeutung gewonnen und – verständlicherweise – erlebte auch die

10 Hier sei nur erwähnt, dass der slowenische Amtierende Vorsitzende, Außenminister Dimitrij Rupel, sich Protesten mehrerer Staaten, einschließlich Russlands, ausgesetzt sah, als er in seiner Eigenschaft als OSZE-Vorsitzender das Massaker von Andischan (Usbekistan) kommentierte.

menschliche Dimension keine Blütezeit. Diese Bilanz ist der vieler vorangegangener Vorsitze sehr ähnlich.

Eine bemerkenswerte Änderung im Alltag der OSZE gab es allerdings doch. Der kasachische Präsident erklärte, sein Land wolle 2010 Gastgeber eines OSZE-Gipfeltreffens sein. Es wäre schwierig gewesen, eine solche Initiative abzulehnen, hatte doch bereits das Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992 erklärt: „Treffen der Staats- und Regierungschefs finden [...] in der Regel alle zwei Jahre anlässlich der Überprüfungskonferenzen statt."[11] Dennoch hatte seit 1999 kein Gipfeltreffen mehr stattgefunden. Es lag auf der Hand, dass es elf Jahre später nicht so leicht wäre, sich gegen einen Gipfel auszusprechen. Der Wunsch, einen Gipfel einzuberufen, wurde bereits im Januar vom kasachischen Präsidenten und seinem Außenminister geäußert. Die anfänglichen Reaktionen waren zurückhaltend, da es schwierig war, zu erkennen, welchen Zweck ein solches Treffens haben sollte.[12] Die frühe Ankündigung stellte sich als zweischneidiges Schwert heraus. Einerseits hatten die anderen Teilnehmerstaaten Zeit die Idee erst einmal zu verdauen und konnten sich mit Kasachstans Argumenten und seiner Lobbyarbeit für seine eigene Initiative vertraut machen. Andererseits schuf Astana durch seine Ankündigung nur vier Wochen nach der Übernahme des Vorsitzes jedoch eine Situation, in der es Zugeständnisse an die Partner machen musste, die die Realisierung ihrer Absichten hätten blockieren können. Bevor man nun zu dem Schluss kommt, dass der frühe Vorschlag und das nachdrückliche Eintreten für das Gipfeltreffen ein Fehler war, sollte man sich ein eigenständiges Urteil bilden und fragen, ob Kasachstan durch seine Vorgehensweise bei irgendeinem seiner Ziele für den Vorsitz Kompromisse eingehen musste. Erstaunlicherweise fällt die Antwort wohl eher negativ aus. Das liegt daran, dass der kasachische Vorsitz gar keine Ziele hatte, die einen Kompromiss erfordert hätten. Tatsächlich wurde das Gipfeltreffen selbst bald Kasachstans wichtigstes Ziel. Andere dezidierte Ziele konnte Kasachstan entweder allein umsetzen (Ausbildung afghanischer Staatsbürger, außerbudgetäre Projektunterstützung für Kirgisistan) oder sie fanden, wie im Falle mehrerer geplanter Treffen zum Dialog der Zivilisationen, aufgrund ihres unstrittigen Charakters ohnehin Unterstützung. Da die Inhalte des Gipfels zunächst rätselhaft waren – und dies zum Teil auch nach dem Ende der Veranstaltung blieben –, wurde er als „Auftaktgipfel" bezeichnet, der zu einer Weiterentwicklung der OSZE führen sollte. Als der Gipfel schließlich stattfand, wurde auf ihm die Gedenkerklärung von Astana angenommen und fast wäre auch noch ein Aktionsplan verabschiedet worden.[13] Das beschlossene Dokument ist nichts wirklich Neues. Allein die

11 KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderungen des Wandels, S. 16, unter: http://www.osce.org/de/mc/39532?download=true.

12 Vgl. Steven Castle, Kazakhstan uses its voice as leader of O.S.C.E., in: International Herald Tribune, 28. Januar 2010, S. 3.

13 Siehe hierzu ausführlicher die zwei kritischen oder zumindest skeptischen Einschätzungen des Gipfels von Andrei Zagorski, Nach dem Gipfel von Astana: die OSZE im Schwebezustand, und Wolfgang Zellner, Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung, beide in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an

Tatsache, dass es das uneingeschränkte Festhalten „an allen [...] von uns vereinbarten OSZE-Dokumenten“[14] bekräftigt, wurde als großer Erfolg dargestellt, was wiederum eine Menge über den Zustand der Organisation aussagt. In der Tat war es schwierig genug, auch nur diese Bekräftigung zustande zu bringen, da der Optimismus und der Enthusiasmus hinsichtlich der Aussichten Europas verschwunden waren und sich die Bedingungen, unter denen die früheren Dokumente beschlossen worden waren, völlig verändert hatten.

Was den regionalen Kontext betrifft, hatte Kasachstan versprochen, Zentralasien „auf die Landkarte“ zu bringen, die Region stärker ins Bewusstsein zu rücken und dem pauschalisierenden Bild von einer Region autoritärer Regime, wenn nicht sogar unverhohlener Diktaturen, entgegenzutreten. Astana hatte darüber hinaus zugesagt, Afghanistan mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, einem Land, das langfristig durchaus zu Zentralasien gehören könnte und eine gemeinsame Grenze mit drei OSZE-Teilnehmerstaaten (Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) hat. Beide Ideen kamen zur rechten Zeit, nicht zuletzt deshalb, weil der vorgesehene Abzug der ausländischen Truppen aus Afghanistan bzw. ihr massiver Abbaus die Risiken für die drei Nachbarstaaten (und andere Länder) erheblich erhöhen könnte.

Regionale Fragen standen verständlicherweise weit oben auf der Agenda des Vorsitzes, da Kasachstan versprochen hatte, hier etwas zu bewegen. Gleichzeitig befand es sich in der heiklen Lage, sein Verhältnis zu der Region definieren zu müssen. Während Kasachstan einerseits seine Fähigkeit demonstrieren wollte, eine regionale Führungsrolle zu übernehmen, wollte es sich andererseits jedoch nicht in die Region hineinziehen lassen und als „einer von denen“ angesehen werden. Astana musste sich von den anderen zentralasiatischen Staaten abheben, indem es seine Andersartigkeit betonte, durfte sich aber nicht aus der Region ausgrenzen. Das war zweifellos ein äußerst schwieriger Balanceakt. Kasachstan hat stets behauptet, anders als das übrige Zentralasien zu sein – und das nicht ohne Grund. Dariga Nasarbajewa drückt es so aus: „Geografisch grenzt Kasachstan an Zentralasien, es ist jedoch kein zentralasiatisches Land. Wir sind ein eurasischer Staat, der stark von Europa und westlichen Werten beeinflusst ist. Im Gegensatz zu dem, was bestimmte Politiker und Journalisten behaupten, sind wir kein weiteres *-stan*. Saudi Arabien ist nicht unser historischer Orientierungspunkt: Wir schauen nach Norwegen, Südkorea und Singapur.“[15] Folglich könnte die traditionelle Unterscheidung zwischen *Srednjaja Azija* (Mittelasien) und Kasachstan wieder

---

der Universität Hamburg, IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 33-37 bzw. S. 23-31.

14 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 2, unter: http://www.osce.org/de/cio/74988?download=true.

15 Dariga Nazarbajewa, Specifika i Perspektivy Političeskogo Razvitija Kazachstana [Besonderheiten und Aussichten der politischen Entwicklung Kasachstans], 3. Dezember 2003, unter: http://www.iimp.kz/Lists/articles/DispForm.aspx?ID=766 (Hervorhebung durch den Autor).

aufkommen und den Begriff *Central'naja Azija* (Zentralasien), dem Kasachstan zugerechnet wird, ersetzen. Tatsache ist jedoch, dass nicht nur Kasachstan versucht, aus Zentralasien zu „fliehen". Turkmenistan, der andere große Erdöl- und Erdgasexporteur in der Region, bezeichnet sich gelegentlich als „kaspischer Staat" und ist damit ein weiteres wohlhabendes Land, das versucht sich aus Zentralasien zu „verabschieden" und die Region ihrer Rückständigkeit zu überlassen.

Ungeachtet der Ansprüche Usbekistans ist Kasachstan zweifellos der wichtigste Akteur in der Region. Es erstreckt sich über mehr als zwei Drittel des zentralasiatischen Territoriums und erwirtschaftet über zwei Drittel des zentralasiatischen BIP. Kasachstan verfügt über große Bodenschätze, vor allem Erdöl und Erdgas, und ist der einzige Staat mit einer halbwegs soliden Verwaltungsstruktur. Usbekistan beansprucht aus strategischen Gründen eine Führungsrolle für sich, weist jedoch außer einer großen Bevölkerungszahl keines der obengenannten Merkmale auf.

Vorsitzländer hoffen im Allgemeinen, dass während ihrer Amtszeit keine unvorhergesehenen Ereignisse ihre Pläne durcheinanderbringen. Es kommt allerdings nur selten vor, dass in Europa nichts Gravierendes passiert. Die Herausforderung für Kasachstan kam aus seiner unmittelbaren Nachbarschaft in Gestalt von Kirgisistans zweitem Regimewechsel und den darauf folgenden ethnischen Zusammenstößen im Süden des Landes. Kasachstan hatte es also mit einer Krise in der Region zu tun, mit der es bestens vertraut war. Das war sicher ein nicht zu unterschätzender Vorteil. Wenn man bedenkt, wie wenig man in Europa insgesamt über Zentralasien weiß, hätten sich die Ereignisse möglicherweise völlig anders entwickelt, wenn ein kleines europäischen Land ohne Präsenz in der und Kenntnisse über die Region den Vorsitz innegehabt hätte. Im Umgang mit dieser Krise hatte Kasachstan einen deutlichen „Heimvorteil". Als die Ereignisse im April in Bischkek aus dem Ruder liefen und bei Zusammenstößen über 80 Menschen ums Leben kamen, stellte Astana die notwendige „technische Hilfe" zur Verfügung. Kasachstan flog den abgesetzten kirgisischen Präsidenten Kurmanbek Bakijew aus dem Süden des Landes aus und half ihm bei der Weiterreise in sein neues dauerhaftes Domizil in Minsk. Eigentlich hatte ihn der kasachische Präsident „zu Gesprächen eingeladen". Bakijew verzichtete auf die Macht unter der Bedingung, dass seine persönliche Sicherheit gewährleistet würde. Kasachstan hätte als einzelner Staat natürlich genauso gehandelt, so wie es fünf Jahre zuvor dem damaligen kirgisischen Präsidenten Askar Akajew geholfen hatte, Bischkek zu verlassen und nach Russland auszureisen. Auch wenn Kasachstans Vorgehen im Zuge der Ereignisse einige Risiken barg, tat Astana alles in allem genau das, was es tun musste – Amtierender OSZE-Vorsitz hin oder her.

Danach war die Lage für Astana erheblich komplizierter und Kasachstans Bilanz fiel gemischter aus. Die neue Führung in Kirgisistan hatte Schwierigkeiten sich durchzusetzen und Kasachstan spielte bei ihren Bemühungen eine zwiespältige Rolle. Die kasachische Diplomatie unterstützte die neue kirgisi-

sche Führung nachdrücklich und wann immer Astana sich öffentlich äußerte, hob es hervor, dass es „der Weisheit der kirgisischen Führung vertraut". Hinter geschlossenen Türen bediente man sich möglicherweise einer weniger diplomatischen Sprache. Mehr als Worte zählten allerdings vermutlich die Taten vor Ort. Kasachstan ergriff in seiner Eigenschaft als Staat und ungeachtet seines OSZE-Vorsitzes die folgenden Schritte: 1. Es schloss unmittelbar nach den Ereignissen in Bischkek vom 7. April die Grenze und öffnete sie erst wieder am 20. Mai. Ob eine derart lange Grenzschließung tatsächlich notwendig war, ist zu bezweifeln, insbesondere da Präsident Nasarbajew und die damalige Ministerpräsidentin und spätere Präsidentin Rosa Otunbajewa angeblich bereits am 4. Mai telefonisch vereinbart hatten, die Grenze wieder zu öffnen. Die Schließung war keineswegs hilfreich, da der größte Teil der nach Norden gehenden kirgisischen Exporte normalerweise über Kasachstan laufen. Darüber hinaus verschärfte sich die humanitäre Lage, weil sowohl kirgisische Arbeiter als auch Wanderhändler von den kasachischen Märkten abgeschnitten waren. 2. Präsident Nasarbajew war nicht bereit Otunbajewa zu empfangen, bevor sie im Amt vereidigt war. Wenn nicht in anderer Hinsicht, dann kollidierten hier die beiden Rollen Astanas eindeutig. Während eine solche Zurückhalthaltung normalerweise in der internationalen Diplomatie durchaus respektiert wird, war sie von Seiten des Staates, der den Vorsitz in der OSZE führt und damit die Aufgabe hat, zur Entschärfung innerstaatlicher Konflikte beizutragen, unangemessen. 3. Kasachstan leistete später einen außerbudgetären Beitrag als Wiederaufbauhilfe für Kirgisistan. Es ist allerdings fraglich, ob damit die gravierenden Verluste im Straßentransport durch die 43-tägige Grenzschließung aufgefangen werden konnten.

Der nächste Konflikt trat mit dem Ausbruch ethnischer Zusammenstöße im Juni 2010 im Süden Kirgisistans auf. Bei den „ethnischen Säuberungen" kamen rund 470 Menschen ums Leben, drei Viertel davon Usbeken. In der Folge flohen etwa 400.000 Menschen in Richtung usbekische Grenze, von denen etwa 100.000 Usbekistan erreichten. Die überwiegende Mehrheit, wenn auch nicht alle, waren ethnische Usbeken. Die usbekische Regierung ordnete die Öffnung der Grenze an und drei Tage später kehrte sich der Strom der Asylsuchenden wieder um. Der Konflikt war nicht gelöst und die geplante Einrichtung einer OSZE-Polizeiberatergruppe wurde von lokalen Kräften erfolgreich verhindert. Das sagte mehr über die Machtverhältnisse in Kirgisistan aus als über die Fähigkeit des OSZE-Vorsitzes, die Krise zu bewältigen und zur Versöhnung nach dem Konflikt beizutragen.

Es wäre nicht sonderlich objektiv zu sagen, dass es reines Glück war, dass wir im Juni 2010 ohne eine noch weit gravierendere innerstaatliche Krise davongekommen sind – eine Krise, die ohne Weiteres internationale Dimensionen hätte annehmen können. Genaueres Hinsehen würde jedoch die Bedeutung, die wir dem Zufall beimessen, erheblich reduzieren. Die usbekische Führung hatte im Grunde genommen überhaupt keine andere Wahl, als die Grenze zu Kirgisistan zu öffnen. Wäre das nicht geschehen, hätte das einen

innerstaatlichen ethnischen Konflikt ungeahnten Ausmaßes in Kirgisistan auslösen können. Das war das Letzte, was Usbekistans Präsident Islam Karimow, der wegen der Menschenrechtssituation in seinem Land in Europa alles andere als hohes Ansehen genießt, brauchen konnte. Als in der Folge hunderttausend Menschen auf usbekischem Territorium ankamen, war es Usbekistans natürlicher Instinkt, sie so schnell wie möglich wieder loszuwerden. Hier kamen persönliche Erfahrungen von Präsident Karimow ins Spiel. Der Präsident, der Erfahrung mit der erfolgreichen, wenn auch nicht immer friedlichen Bewältigung innerstaatlicher Konflikte hat, wollte Instabilitäten im Ferghanatal vermeiden, wo er bereits früher mit Herausforderungen konfrontiert war – sowohl in den 1990er Jahren, als wütende Demonstranten gegen ihn protestierten, als auch 2005, als er ernsthaften Schwierigkeiten wegen der Ereignisse in Andischan zum Teil nur deshalb entkam, weil die in den lokalen Konflikt verwickelten Personen nach Kirgisistan flohen. Die kurzfristige Aufnahme usbekischer Flüchtlinge aus Kirgisistan trug wiederum dazu bei, den akuten Konflikt zu beenden. Damit Usbekistan seine Stabilität bewahren konnte, musste Präsident Karimow folglich das Problem oder zumindest die Unberechenbarkeit nach Kirgisistan „re-exportieren". So geschah es dann auch. Der Versöhnungsprozess im Süden des Landes verläuft noch immer langsam und erweist sich schwierig. Zwei Faktoren lassen sich als Glücksfall bezeichnen: 1. der aus der Erfahrung geborene Wille der usbekischen Führung, Instabilität zu verhindern und der Konfliktverhütung Priorität einzuräumen; 2. der Umstand, dass Usbekistan und sein Präsident keinerlei Interesse an einem Konflikt mit Kirgisistan hatten, da Karimow gerade darum bemüht war, das international ramponierte Image seines Landes aufzupolieren.

Der kasachische und der usbekische Präsident haben ganz unterschiedliche Erinnerungen daran, wie die OSZE mit der Krise fertig geworden ist. Laut Islam Karimow „ist es der Organisation nicht gelungen, den Konflikt zu verhüten", während laut Präsident Nasarbajew „Kasachstan versucht hat, alle verfügbaren Instrumente der OSZE zu nutzen, um die Eskalation des Konflikts zu verhindern".[16] Interessanterweise schließen sich die beiden Aussagen keineswegs gegenseitig aus. Kasachstan hat (gemeinsam mit einigen anderen Staaten) tatsächlich versucht, die Eskalation des Konflikts und seine Ausbreitung über die Grenzen Kirgisistans hinaus zu verhindern. Auch wenn das nicht gelang, muss man bedenken, wie schwierig es war, eine sich schnell und mit einem gewissen Maß an Unberechenbarkeit entwickelnde Krise in den Griff zu bekommen. Die ethnischen Säuberungen und die interethnischen Zusammenstöße erreichten ein Ausmaß, das so schnell zu massiven Bevölkerungsbewegungen führte, dass keine diplomatischen Mittel eingesetzt werden konnten. Das zeigte jedoch, dass die OSZE, genau wie viele andere Instituti-

16 Beide zitiert nach: Erica Marat, OSCE Summit Highlights Disagreements between Astana and Tashkent, in: Eurasia Daily Monitor, 2. Dezember 2010, unter: http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=37235&tx_ttnews[backPid]=27&cHash= 8cd4c7e593.

onen, Schwierigkeiten hat, in sich schnell entwickelnden Krisensituationen erfolgreich einzugreifen; das Gleiche gilt für Langzeitkonflikte. Auf irgendein Versäumnis Kasachstans ist dieses enttäuschende Fazit jedoch nicht zurückzuführen.

Die Bemühungen des kasachischen Vorsitzes um die Einlösung seines Versprechens, Zentralasien bekannter zu machen, nahmen einen ziemlich eigenartigen Verlauf. Bedauerlicherweise erhöhten die kirgisische Krise und ihr Überschwappen nach Usbekistan den Bekanntheitsgrad der Region weit mehr als Kasachstans ehrliches Bemühen, sich selbst – und damit auch die ganze Region – im bestmöglichen Licht zu präsentieren. Die alte Rivalität zwischen Usbekistan und Kasachstan hatte auch Auswirkungen auf die OSZE. Präsident Karimow blieb dem Astana-Gipfel fern, allerdings nahm der usbekische Außenminister teil, um Kasachstan das Fest zu „verderben". Schließlich bestand Usbekistan darauf, dass sich die OSZE nicht für Afghanistan engagieren sollte. Das hing wiederum zum Teil mit dem kasachischen Vorsitz zusammen. Wichtiger noch war Usbekistans Vorschlag, einen multilateralen Rahmen (6+3) zu schaffen, in dem Taschkent größere Bedeutung hätte als in der OSZE, einer Organisation, von der man in Taschkent ohnehin nicht viel hält. Dennoch trug Kasachstan mehr denn je dazu bei, Afghanistan auf die OSZE-Agenda zu setzen, und bekräftigte seine Unterstützung mit folgender Erklärung: „Wir haben damit begonnen, die Initiative Präsident Nursultan Nasarbajews für ein Programm zur Ausbildung junger Afghanen an höheren Bildungseinrichtungen und Berufsschulen in Kasachstan umzusetzen. Die ersten 200 Kandidaten werden in diesem Jahr ihre Ausbildung beginnen. Kasachstan stellt zu diesem Zweck 50 Millionen US-Dollar zur Verfügung."[17]

Aus dem oben Gesagten geht hervor, dass Kasachstan den Kurs der OSZE nicht ändern konnte und auch seine regionalen Bemühungen bestenfalls als teilweise erfolgreich gelten können. Keines der Ergebnisse konnte zudem ausschließlich kasachischen Anstrengungen zugeschrieben werden. Dieses Resultat ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass sich die OSZE im Einklang mit dem Willen ihrer Teilnehmerstaaten relativ lange gegen eine Erneuerung gesperrt hat. Außerdem hatte eine gewisse Fraktion etwas dagegen, dass Kasachstan als regionale Führungsmacht hervorstach.

So bleibt noch die Frage, was der kasachische Vorsitz für die Interessen des eigenen Landes hinsichtlich seines internationalen Ansehens und der innenpolitischen Lage erreicht hat. Beides ist miteinander verknüpft. Kasachstan hat vor allem gezeigt, dass es in der Lage ist, eine solch verantwortungsvolle Aufgabe zu übernehmen und dass es die Vision, die Entschlossenheit und die Ressourcen hatte, die notwendig sind, um sie erfolgreich zu bewältigen. Es hat den Vorsitz nicht schlechter geführt als irgendeiner seiner Amtsvorgän-

17 Statement by Mr. Kanat Saudabayev, Chairman-in-Office of the OSCE and Secretary of State and Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the International Conference on Afghanistan (Kabul, 20 July 2010), 20. Juli 2010, unter: http://www.kazakhstan-osce.org/content/statement-mr-kanat-saudabayev-chairman-office-osce-and-secretary-state-and-minister-foreign-0.

ger.[18] Mit seinem Engagement bei der Bewältigung der Krise in Kirgisistan, vor allem im April 2010, demonstrierte Kasachstan, dass es von Vorteil ist, wenn ein Land die Führung innehat, das sich mit den Gegebenheiten vor Ort auskennt. Mit der Ausrichtung des Gipfeltreffens von Astana rückte Kasachstan die OSZE für einen kurzen Moment ins Scheinwerferlicht. Gleichzeitig setzte es sich dadurch selbst „auf die Landkarte" und diente damit auch seinen eigenen Interessen.

Kasachstan hat sich schnell, aber ungleichmäßig entwickelt. Wirtschaftlich profitiert es von seinem Rohstoffreichtum, was vieles erleichtert. Reichtum macht das Regieren weniger mühsam, zumindest was die Ressourcenverteilung angeht. Politische Unzufriedenheit lässt sich mit Wohlstand mildern und das Maß an Unzufriedenheit bleibt kontrollierbar. Staaten, die sich in einer solchen Lage befinden, und dazu gehört auch Kasachstan, können jedoch wiederum Reformen wie z.B. eine politische Liberalisierung aufschieben. Insofern bietet Kasachstan das Bild eines gemäßigt autoritären Staates, der keine Veranlassung sieht überzureagieren, um innenpolitische Stabilität zu gewährleisten. Die Erwartungen, die die OSZE-Gemeinschaft gegenüber Kasachstan hinsichtlich Demokratie und Achtung der Menschenrechte hegte, traten etwas in den Hintergrund, da sie anderen Problemen ihre Aufmerksamkeit schenkte und – ebenso wichtig – innenpolitische und regionale Stabilität forderte. Alles in allem konnte Kasachstan zwar glücklicherweise eine Verschlechterung der Menschenrechtslage während seines Vorsitzes vermeiden, eine spürbare Verbesserung war allerdings auch nicht zu verzeichnen. Daraus lassen sich zwei Schlussfolgerungen ableiten: 1. Kasachstan hat die vielen Versprechen, die es zwischen 2003 und 2009 in Vorbereitung auf den Vorsitz gemacht hat, nicht gehalten. Das ist enttäuschend. 2. Die Veränderung der Menschenrechtslage in einem Land ist ein organischer Prozess. Die zunehmende Achtung der Menschenrechte kann durch externe Faktoren nur bis zu einem gewissen Grad beschleunigt werden.

Die kasachische Führung war sich durchaus bewusst, dass es nur einen OSZE-Teilnehmerstaat gab, der Kasachstan den Vorsitz aus eigener Kraft verderben könnte: die Vereinigten Staaten. Kein anderes Land war in der Lage, das allein zu bewerkstelligen. Der EU fehlt die nötige Einigkeit und für andere wäre Kasachstan nicht das richtige Ziel gewesen. Die USA stellten die meisten Forderungen, als der Vorsitz (verspätet) vergeben wurde, und hatten auf innovative Weise daran mitgewirkt, ein Land zu finden, das den Vorsitz als Überbrückung übernahm (Griechenland), womit sie die Übernahme des Ruders durch Kasachstan hinauszögerten. Vor diesem Hintergrund wurde ein erfahrener Profi, der mit Washington bestens vertraut war, speziell für den Vorsitz zum kasachischen Außenminister ernannt. Und schließlich kündigte Kasachstan kurz vor dem Gipfeltreffen von Astana, als das Land im Ram-

18 Von Juni 2011 bis Juni 2012 führt Kasachstan den Vorsitz der Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ) und praktiziert damit erneut multilaterale Diplomatie in leitender Funktion.

penlicht stand, seine künftige Beteiligung an der Internationalen Schutztruppe für Afghanistan (ISAF) an. Es scheint, dass Astana damit jede mögliche Kritik der USA an der Menschenrechtlage in Kasachstan zum Verstummen bringen wollte. Das hat auch weitgehend funktioniert; kurz darauf rückte Kasachstan von seiner Afghanistan-Verpflichtung seltsamerweise wieder ab.
Für die kasachische Bevölkerung hatte der Vorsitz keine große Bedeutung in dem Sinne, dass er ihr Leben oder die kasachische Gesellschaft verändert hätte. Für den „Mann auf der Straße" hatte er aber eine symbolische Bedeutung. Er förderte den Nationalstolz, was von der Führung z.B. durch ihre Hervorhebung des Gipfels unterstützt wurde. Er spielte auch für die zunehmende Reife und graduelle Emanzipation des politischen Establishments Kasachstans eine Rolle. Unter dem Strich hat der Vorsitz sehr wirkungsvoll zur symbolischen Bestätigung von Kasachstans angestrebtem internationalem Ansehen und zur nationalen Konsolidierung durch politischen Symbolismus beigetragen.

Schlussfolgerungen

Der rotierende OSZE-Vorsitz hat in erster Linie eine Vermittlerfunktion. Die Annahme, ein Vorsitzland könne allein den Kurs der Organisation verändern, ist daher unbegründet. Die Übernahme des Vorsitzes ist bis zu einem gewissen Grad ein Sprung ins Ungewisse. Will man also den kasachischen Vorsitz beurteilen, sollte man die Frage anders stellen und prüfen, ob Kasachstan das Maximum dessen erreicht hat, was unter den gegebenen Umständen möglich war. Einige sind aus einem der beiden folgenden Gründe (oder aus beiden) unzufrieden: 1. Die OSZE ist nicht zu einer dynamischeren Organisation geworden. 2. Kasachstan hat sich nicht zu einer rechtsstaatlichen Demokratie gewandelt. Diese Kritik mag wohlbegründet sein. Allerdings kann niemand, der bei klarem Verstand ist, wirklich erwartet haben, dass diese extremen Erwartungen erfüllt würden. Ich finde es nicht besonders überzeugend, die Leistungen des kasachischen Vorsitzes daran zu messen.
Wenn wir die Analyseebene wechseln, haben wir allen Grund dafür den Schluss zu ziehen, dass Kasachstan seine Aufgabe als Vorsitzland nicht schlechter bewältigt hat als seine Vorgänger. Es hat eine besondere Leistung für die OSZE erbracht, indem es das erste Gipfeltreffen seit elf Jahren ausrichtete, und es hat die Krise in Kirgisistan 2010 nach bestem Vermögen gehandhabt. Kasachstan konnte seine regionale Rivalität zwar nicht überwinden, ist aber so erfolgreich damit umgegangen, dass sie sich nicht störend auf den Vorsitz ausgewirkt hat. Es hat seinen potenziell schwierigen Partner geschickt manipuliert, sodass er Kasachstans wichtigstes Ziel nicht hintertreiben konnte: sich selbst (und bis zu einem gewissen Grad ganz Zentralasien) in einem positiven Licht darzustellen und damit Kasachstan international für die Zukunft gut aufzustellen. Vor allem hat Kasachstan seine eigene internati-

onale und innere Identität gestärkt und den Vorsitz zur Identitätsstiftung genutzt. Es hat seine „Eurasität“ betont, ohne der einen oder der anderen geografischen Dimension den Vorzug zu geben. Es hat darüber hinaus zu seinem Image als ein Staat beigetragen, der Partner davon überzeugen kann ihm zu folgen, und als ein Land, das eine internationale Führungsrolle ausüben kann. Innenpolitisch hat das Image, das aus dem OSZE-Vorsitz erwachsen ist, Kasachstans Nationalstolz gestärkt und könnte auch als Beitrag zur Nationenbildung betrachtet werden. Insgesamt gesehen war Kasachstans Vorsitz einzigartig. Oberflächlich betrachtet war er in Bezug auf das Erreichte vielen früheren ähnlich, hinsichtlich seiner Nebeneffekte war er jedoch ganz anders.