

Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa?¹

Madrid, 29. November 2007, 18.35 Uhr

Am frühen Abend des 29. November 2007 hielt der kasachische Außenminister Marat Tashin seine mit Spannung erwartete Rede auf dem OSZE-Ministerrat in Madrid. Kasachstan hatte im Laufe des Tages seinen Redeplatz mit der Türkei getauscht. Außerdem war der Zeitplan des Ratstreffens ins Rutschen geraten, so dass unklar war, wann der Außenminister des Landes, über dessen Bewerbung für den OSZE-Vorsitz in Madrid zwingend entschieden werden musste, das Wort ergreifen würde. Als er geredet hatte,² richteten sich zahlreiche Augen auf den Leiter der US-Delegation, der heftig applaudierte. Die Entscheidung war gefallen, auch wenn in der Sache endgültig erst am nächsten Tag entschieden wurde. Kasachstan würde den Vorsitz der OSZE im Jahr 2010 übernehmen. Wie war es dazu gekommen?

Die Bewerbung Kasachstans

Anfang 2003, im Verlauf einer Aussprache im Ständigen Rat der OSZE in Wien über die Arbeit des OSZE-Zentrums in Almaty und einer kontroversen Grundsatzdebatte über die Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Feldmissionen und ihren Gastgeberländern, kündigte der damalige kasachische OSZE-Botschafter Rachat Alijew die Kandidatur seines Landes für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 an. Er begründete diesen Anspruch mit den wirtschaftlichen und politischen Veränderungen in seinem Land, die in Zentralasien ihresgleichen suchten. Kasachstan verfüge über eine funktionierende Marktwirtschaft, der Aufbau einer auf Chancengleichheit und Freiheitsrechten beruhenden Gesellschaft mache große Fortschritte und der soziale Zusammenhalt der multiethnischen und multikonfessionellen Gesellschaft sei vorbildlich. Natürlich müsse noch viel getan werden, um die demokratischen Grundlagen der Gesellschaft zu stärken. Aber das Land beabsichtige, seine Zusammenarbeit mit der OSZE auszubauen, da ihr umfassender Sicherheitsansatz den kasachischen außenpolitischen Prioritäten entspreche.³ Damit hatte erstmals ein zen-

1 Die nachstehenden Überlegungen geben die persönliche Sichtweise der Autorin wieder, nicht die Position des Auswärtigen Amtes. Ich danke Constanze Fleischhauer und Florian Seitz für ihre tatkräftige Unterstützung.

2 Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, at the OSCE Ministerial Meeting (Madrid, November 29, 2007), MC.DEL/38/07, 29. November 2007, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2007/11/28529_en.pdf.

3 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC.DEL/143/03, 19. Februar 2003.

tralasiatisches Land und Mitglied der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) seinen Hut in Wien in den Ring geworfen.

Kasachstan – ein zentralasiatischer Musterschüler?

Nach Erlangung der Unabhängigkeit und dem Beitritt zur GUS⁴ verfolgte Kasachstan eine ausgewogene Außenpolitik, pflegte die Beziehungen zu seinen Nachbarn, aber auch Kontakte nach Europa und in die USA. In der ersten Hälfte der 90er Jahre erlebte das Land eine Phase der Unsicherheit, die der Loslösung aus dem sowjetischen Staatsverband und der Transformation zu einem selbstständigen Staat geschuldet war. Seit 1999 jedoch beschleunigte sich die wirtschaftliche Entwicklung, die vor allem auf dem Öl- und Gasreichtum und der damit verbundenen Attraktivität für ausländische Investoren beruhte. Im Gefolge des Wirtschaftsaufschwungs erhob Staatspräsident Nursultan Nasarbajew auch die politisch-diplomatische Aufwertung Kasachstans zu seinem Programm, um das Land zu einem maßgeblichen Akteur im eurasischen Raum, dem Kräftedreieck zwischen Europa, Russland und China, zu machen. Neben der Wirtschaftskraft seines Landes half ihm dabei das gute Vorbild, das Kasachstan als stabiler, religiös toleranter Vielvölkerstaat ohne größere ethnische Konflikte in der Region abgab.

Mit der uneingeschränkten Unterstützung internationaler Wirtschaftsvertreter⁵ wuchs auch das kasachische Selbstbewusstsein. Menschenrechtsorganisationen hingegen verwiesen auf nach wie vor bestehende Defizite bei der demokratischen Entwicklung, der Umsetzung menschenrechtlicher Standards, der Meinungsfreiheit und auf andere problematische innergesellschaftliche Entwicklungen.⁶ Die Interessen der Wirtschaft auf der einen und die Kritik internationaler Menschenrechtsorganisationen auf der anderen Seite bildeten – und bilden immer noch – einen typischen Zwickklang, sobald die Rede auf Kasachstan kommt.

Kasachstan war 1992 der OSZE beigetreten und hatte damit ihren gesamten *Acquis* akzeptiert. Ähnlich wie seine GUS-Partner und vor allem seine zentralasiatischen Nachbarn hatte das Land damals wohl nur eine vage Vorstellung von den Verpflichtungen, die es eingegangen war. Obwohl sich die GUS zu einem eher heterogenen Gebilde entwickelte, dessen Mitglieder sich – auch in der OSZE – nicht immer einheitlich positionierten, bestand eine starke kulturelle Solidarität untereinander. Kasachstan machte sich die vor

4 Zu den Gründungsmitgliedern der GUS gehörten 1991 Aserbaidshjan, Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Russland, Tadschikistan, Turkmenistan, die Ukraine und Usbekistan.

5 Beispielhaft demonstriert auf der Vortragsveranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft (OADW) mit Staatspräsident Nasarbajew am 30. Januar 2007 im Berliner Hotel Adlon.

6 Siehe Presseerklärung von Human Rights Watch, Kazakhstan: OSCE Chairmanship Undeserved, 30. November 2007, unter: <http://hrw.org/english/docs/2007/11/30/kazakh17458.htm>.

allem ab 2004 wachsende Kritik Russlands an der OSZE zu eigen, die in der von allen GUS-Staaten mit Ausnahme Aserbaidschans, Georgiens, Moldaus und Turkmenistans unterzeichneten „Erklärung von Astana“ auf den Punkt gebracht wurde.⁷ Sie enthielt eine Reihe von Forderungen bezüglich einer Reform der OSZE, so vor allem die Aufwertung der sicherheitspolitischen und die Einschränkung der menschlichen Dimension sowie die Verringerung der Aktivitäten der Feldmissionen. Menschliche Dimension und Feldmissionen wurden als Ausdruck doppelter Standards und als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ seitens des Westens betrachtet. Aus dessen Sicht wiederum widersprachen die Reformvorschläge den Prinzipien der Charta von Paris, die 1990 als Gründungsdokument der OSZE neben die Schlussakte von Helsinki (1975) getreten war, und des Moskauer Dokuments von 1991.⁸ Vor diesem Hintergrund führten die Bewerbung Kasachstans um den OSZE-Vorsitz und die sich anschließenden Debatten über das Für und Wider zu einer Spaltung der OSZE-Teilnehmerstaaten und mit ihnen der EU in eine größere Gruppe der Befürworter und eine kleinere der Kritiker dieses Vorhabens.

Uneinigkeit in der EU

Die EU zeigt in der OSZE traditionell Geschlossenheit mit den USA und anderen westlichen Ländern und unterstreicht die herausgehobene Bedeutung der menschlichen Dimension. Dazu gehören der Schutz von Menschenrechtsverteidigern, die Wahrung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Standards und die Unterstützung des demokratischen Reform- und Transformationsprozesses. Die EU tat sich von Anfang an nicht leicht mit der Vorsitzbewerbung Kasachstans und die meisten ihrer Mitgliedstaaten begannen erst relativ spät sich ernsthaft damit auseinanderzusetzen. Sie begrüßten zwar alle die kasachische Bereitschaft zur Übernahme von mehr Verantwortung, waren aber uneins über den Weg, der zu diesem Ziel führen sollte. Die gemeinsame EU-Position bestand daher lange aus einem recht kleinen gemeinsamen Nenner, nämlich der Aussage, dass der Vorsitz auf exemplarische Weise die Standards und Werte der Organisation verkörpern müsse.

7 Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004. Distributed at the request of Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russian Federation, Tajikistan, Uzbekistan and Ukraine, SEC.DEL/225/04, 16. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen).

8 Die Teilnehmerstaaten der OSZE erklärten im Moskauer Dokument „mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Konferenz über die Menschliche Dimension der OSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), OSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Loseb-Ausg., Köln 2008, Kap. H.4, S. 3

Auf der einen Seite standen diejenigen EU-Mitgliedstaaten, die die Gleichberechtigung der OSZE-Teilnehmerstaaten und den daraus resultierenden legitimen Anspruch Kasachstans auf eine Bewerbung um den OSZE-Vorsitz anerkannten. Auch sie erhoben Forderungen nach demokratischen Reformen und der Einhaltung menschenrechtlicher Standards, wollten aber keinesfalls eine Diskussion über einen mit Bedingungen verknüpften OSZE-Vorsitz führen. Diese Staaten, unter ihnen Deutschland, das die kasachischen Ambitionen von Anfang an gefördert hatte, sahen eher die Vorteile sowohl der Bewerbung und des Prozesses des Erreichens einer positiven Entscheidung als auch der tatsächlichen Ausübung des Vorsitzes.

Auf der anderen Seite befanden sich die EU-Partner, die „Meilensteine“ für den Ablauf der Vorsitzbewerbung entwickeln und Kasachstan anhand dieser Kriterien begleiten wollten, um das Heft des Handelns in der Hand behalten und nötigenfalls ihre Zustimmung verweigern zu können. Hinter dieser Skepsis verbarg sich die Sorge einer Reihe von EU-Mitgliedstaaten, Kasachstan könnte als Vorsitz den *Acquis* in der menschlichen Dimension gefährden, die OSZE – ganz im russischem Interesse – stärker in Richtung einer ausschließlich durch ihre Regierungen dominierten Organisation führen und ihre unabhängigen und flexiblen Institutionen, allen voran das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), in ihrem Bestand gefährden, zumindest aber ihre Funktionsweise beeinträchtigen. Diese Linie wurde auch von den USA unterstützt. Damit sprachen diese Staaten Kasachstan allerdings *de facto* das Recht auf Gleichberechtigung ab und riskierten einen Präzedenzfall für nachfolgende Vorsitzkandidaturen zu schaffen.

Der Grundsatzstreit in der OSZE

Die Auseinandersetzung um den kasachischen Vorsitz fiel mit der Diskussion über die Reform der OSZE zusammen. Ausgelöst durch die Erklärung von Astana war auf dem OSZE-Ministerrat in Sofia 2004 ein „Weisenrat“ eingesetzt worden,⁹ der im Sommer 2006 weitreichende Vorschläge zur Reform der Organisation vorlegte, die aber in diesem Ausmaß nicht konsensfähig waren.¹⁰ Auf dem OSZE-Ministerrat in Brüssel verabschiedeten die Außenminister 2006 nur eine eher technische Reform,¹¹ die den Kern der Auseinander-

9 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, S.61-62.

10 Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415; auch unter: http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf

11 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, Beschluss Nr.

dersetzung unberührt ließ: Russland und die GUS auf der einen, die USA und die EU auf der anderen Seite konnten sich in der zentralen Frage des Stellenwerts der menschlichen Dimension nicht einigen. Im Laufe des Jahres 2006 verknüpfte Russland die Frage der OSZE-Reform mit der Entscheidung über die Vorsitzfrage: Eine Entscheidung zugunsten Kasachstans, das seit August 2005 auch der offizielle Kandidat der GUS war,¹² sollte als Beleg für die Reformfähigkeit der Organisation gelten. Eine Entscheidung gegen Kasachstan, so warnten Russland und einige GUS-Staaten, würde die Organisation dagegen blockieren und marginalisieren.¹³ Der Höhepunkt dieser Auseinandersetzung wurde auf dem OSZE-Ministerrat in Brüssel im Dezember 2006 erreicht, als es nicht gelang, die fällige Entscheidung über den Vorsitz 2009 zu treffen, und eine Verschiebung des Beschlusses der einzige Weg war, die Einheit der Organisation zu erhalten und gleichzeitig die Chancen Kasachstans auf eine positive Entscheidung im kommenden Jahr zu wahren.¹⁴ Allerdings drückte Russland seine Unzufriedenheit mit dieser Entscheidung sehr deutlich aus und erklärte, im nächsten Jahr keinen Beschluss mehr zu akzeptieren, der Bedingungen für die Übernahme des OSZE-Vorsitzes stelle.¹⁵

Die deutsche Unterstützung

Kasachstan hatte sich bis zum Zeitpunkt seiner Vorsitzbewerbung als eher schwieriger Partner in der OSZE erwiesen. Die Erfüllung der OSZE-Standards, vor allem in der menschlichen Dimension, blieb lückenhaft, hoffnungsvolle Ansätze zur Zusammenarbeit gab es nur wenige, der Wille zur Zusammenarbeit mit dem OSZE-Zentrum in Almaty war nicht sehr ausgeprägt. Kasachstan betonte zwar immer wieder die besondere Bedeutung, die die Zusammenarbeit mit der OSZE für seine außenpolitische Positionierung habe, bemängelte aber gleichzeitig fehlendes Verständnis für die Besonderheiten des Landes und seine Entwicklung. Mit der Bewerbung um den Vorsitz hatte Kasachstan seinen Anspruch geltend gemacht, auf der internationalen Bühne stärker Profil zu zeigen und über die Region Zentralasien hinaus eine Vorreiterrolle zu spielen. Eine Unterstützung dieser Ambitionen eröffnete die Möglichkeit, stärker auf die Einhaltung des OSZE-*Acquis* zu drängen, da ein OSZE-Vorsitz nur dann international erfolgreich und geachtet sein konnte,

19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, S. 60-64.

12 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, PC.DEL/820/05, 30. August 2005.

13 Vgl. Address of the Ministers of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, the Republic of Tajikistan and the Republic of Uzbekistan to the OSCE Ministerial Council in Brussels, MC.DEL/5/06, Brüssel, 3. Dezember 2006.

14 Vgl. Vierzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 11), Beschluss Nr. 20/06, Künftiger OSZE-Vorsitz, MC.DEC/20/06 vom 5. Dezember 2006, S. 65-66.

15 Vgl. ebenda, Beilage 2 zu MC.DEC/20/06, Interpretative Erklärung gemäß Abschnitt IV.1 (A) Absatz 6 der Geschäftsordnung der OSZE, S. 66.

wenn er auch die Werte der Organisation, für die er sprach und handelte, glaubwürdig vertrat. Diese Botschaft übermittelte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder bei seinem Besuch in Astana am 4./5. Dezember 2003 Präsident Nasarbajew und kündigte an, dass Deutschland bereit sei, die kasachische Kandidatur für den OSZE-Vorsitz 2009 zu unterstützen.

Seither hat das Land – vor allem im Vergleich zu seinen Nachbarn – eine Reihe von Fortschritten gemacht. Es verfügt grundsätzlich über ein Mehrparteiensystem, das die Zulassung von Oppositionsparteien ermöglicht. Justizwesen und Strafrecht wurden grundlegend reformiert; Anfang 2007 wurden Geschworenengerichte für schwere Delikte eingeführt. Religionsfreiheit, Respekt für Minderheitenrechte und Toleranz gegenüber Flüchtlingen sind im Großen und Ganzen gewährleistet. Es bestehen Ansätze eines Kontrollsystems für Menschenrechte in Form eines Ombudsmanns und nationaler Kommissionen für Menschenrechte bzw. Demokratisierung und Zivilgesellschaft. Im November 2005 wurde der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) ratifiziert und Ende 2007 das Erste Fakultativprotokoll zum IPbPR unterzeichnet.

Deutschland hat im Dialog mit kasachischen Regierungsvertretern aber auch immer wieder auf die Bereiche hingewiesen, in denen das politische System Kasachstans noch verbesserungsfähig ist, und sich die entsprechende Kritik der OSZE zu eigen gemacht. Dies gilt für die Empfehlungen des OSZE-Beauftragten für die Freiheit der Medien zur Verbesserung des kasachischen Medienrechts und diejenigen des BDIMR zur Überarbeitung der kasachischen Wahlgesetze ebenso wie für ein Überdenken der hohen Hürden bei der Registrierung politischer Parteien und die Einführung von Direktwahlen auf lokaler Ebene als weiterer wichtiger Schritt zur Gewährung des Rechts auf demokratische Willensäußerung.

Deutschland und Kasachstan verbinden traditionell gute Beziehungen, seit Deutschland als erstes – und lange Zeit einziges – Land die kasachische Unabhängigkeit am 31. Dezember 1991 anerkannt hat. Auslöser für die deutsche Unterstützungszusage war aber auch die Erkenntnis der stetig wachsenden Bedeutung Zentralasiens für Europa. Die Länder der Region spielen, vor allem seit dem 11. September 2001, eine immer wichtigere Rolle für Schlüsselfragen der internationalen Gemeinschaft wie die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität, vor allem im Bereich des Menschenhandels und des Schmuggels von Drogen und Waffen, sowie für die Sicherung der Energieversorgung. Vor diesem Hintergrund versprach die Förderung Kasachstans positive Effekte für die Entwicklung der Region, ihre Zusammenarbeit mit Europa und die Sicherheitslage rund um Afghanistan.

Die EU-Zentralasienstrategie

Dieser Begründungszusammenhang wurde unter deutscher EU-Präsidentschaft aufgegriffen und mündete in die am 21./22. Juni 2007 auf dem Europäischen Rat in Brüssel verabschiedete Zentralasienstrategie der EU.¹⁶ Sie beruht auf einem umfassenden Ansatz zur Zusammenarbeit mit Zentralasien und wurde in enger Kooperation mit den Staaten der Region entwickelt. Ihre ersten Elemente wurden am 28. März 2007 auf einem Treffen der EU-Außenminister-Troika mit ihren zentralasiatischen Kollegen in Astana diskutiert, um die betroffenen Länder in die Konzeption einzubinden, denn nur eine offene Zusammenarbeit konnte dem Vorhaben zum Erfolg verhelfen. Die Unterstützung Kasachstans als Schlüsselland der Region war von entscheidender Bedeutung. Insofern spielte auch die kasachische Bewerbung um den OSZE-Vorsitz, ohne Gegenstand der Strategie zu sein, eine wichtige Rolle für ihre Erarbeitung, denn sie beflügelte die kasachische Kooperationsbereitschaft und bestimmte damit auch den gegenseitigen Erwartungshorizont.

Die Entscheidung von Madrid

Die Teilnehmer des OSZE-Ministerrats von Madrid standen unter hohem Erwartungsdruck. Nachdem in Brüssel im Dezember 2006 keine Entscheidung in der Sache getroffen worden war, musste die Frage, wer die Organisation 2009 führen sollte, zwingend entschieden werden. Entsprechend dem Regelwerk der OSZE war in Madrid auch über den Vorsitz im Jahr 2010 zu entscheiden. Als Kandidaten standen nach wie vor Kasachstan für 2009 und Litauen für 2010 zur Verfügung. Seit geraumer Zeit hielt sich auch Griechenland bereit, für den Fall, dass die Kritik an Kasachstan es erforderlich machen sollte, einen Ersatzkandidaten zu finden.

Kasachstan hatte im Verlauf des Jahres 2007 einige Anstrengungen unternommen, um sich die Kritiker seiner Vorsitzbewerbung gewogen zu machen. Im Mai 2007 war eine Verfassungsreform verabschiedet worden, die Fortschritte im Bereich der Rechtstaatlichkeit (*Habeas Corpus*, Verhängung der Todesstrafe nur noch bei Terrorakten und Schwerverbrechen) und eine gewisse Stärkung parlamentarischer Befugnisse brachte. Gleichzeitig stärkte sie aber auch die Stellung von Staatspräsident Nasarbajew, indem sie ihm die Möglichkeit eröffnete, ein drittes Mal für die bis dahin gesetzlich auf zwei Amtszeiten beschränkte Präsidentschaft zu kandidieren und gleichzeitig als Vorsitzender der Präsidentenpartei *Nur Otan* zu wirken.¹⁷ Damit wurden das

16 Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien.html>.

17 Vgl. Valeri Sitenko/Anton Morosow, Kasachstan. Daten – Fakten – Hintergründe, Berlin 2007, S.37-38.

präsidiale System weiter gestärkt und die Ausgangsbedingungen der Präsidentschaftswahl für die Parlamentswahlen im August 2007 zu Lasten der – ohnehin schwachen – Oppositionsparteien verbessert. Bei der Durchführung der Wahlen attestierte das BDIMR Kasachstan zwar einige wenige Fortschritte im Vergleich zu den letzten Wahlen, beanstandete aber die Rahmenbedingungen, insbesondere das Wahlgesetz, das mit seiner Siebenprozenthürde den Einzug von Oppositionsparteien ins Parlament verhinderte und so zu einem Einparteienparlament führte.¹⁸

Vor allem die EU und die USA hatten von den kasachischen Parlamentswahlen ein eindeutigeres Signal in Richtung einer verbesserten Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen und demokratischen Standards erwartet. Dies war nur teilweise erfolgt. Für die Teilnehmer des OSZE-Ministerrats in Madrid blieb die Bewertung der kasachischen Entwicklung im Jahr 2007 weiter eine Frage des Blickwinkels: Die Kritiker betrachteten das Glas als halb leer, die Befürworter als halb voll.

Noch zu Beginn des Ministerrats erschienen die Aussichten auf eine Einigung eher schlecht. Hinter den Kulissen entwickelte sich jedoch ein reges diplomatisches Geschehen, vor allem zwischen der kasachischen und der US-amerikanischen Delegation. Die USA waren die treibende Kraft der Skeptiker – wenngleich die US-Administration in dieser Frage kein geschlossenes Bild abgab. Von ihrer Positionierung aber hing es ab, ob eine Entscheidung zugunsten Kasachstans zustande kommen würde oder nicht. Und dies wiederum war ausschlaggebend für die Frage, ob die OSZE ihre Handlungsfähigkeit würde beweisen und bewahren können.

Die Lösung konnte nur aus einem Kompromiss bestehen, der den Interessen aller Kandidaten, der Kritik Russlands am konditionierten Beschluss von Brüssel 2006 und den grundsätzlichen Bedenken der Kritiker eines kasachischen Vorsitzes Rechnung trug. Außerdem durfte es keine Gewinner und Verlierer geben. Auf dieser Grundlage wurde ein Dreierpaket geschnürt, das Griechenland 2009, Kasachstan 2010 und Litauen 2011 den Vorsitz der OSZE zuerkannte.¹⁹ Den Weg dorthin hatte die Ministerratsrede des kasachischen Außenministers mit ihrem klaren Bekenntnis zum BDIMR und zur menschlichen Dimension der OSZE geebnet.²⁰

18 Vgl. OSCE-ODIHR/OSCE Parliamentary Assembly/Parliamentary Assembly of the Council of Europe, International Election Observation Mission, Parliamentary Election, Republic of Kazakhstan, 18 August 2007, Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Astana, 19. August 2007, unter: www.osce.org/documents/odihr/2007/08/25960_en.pdf, sowie 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, unter: www.osce.org/documents/odihr/2007/10/27638_en.pdf.

19 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid 2007, 30. November 2007, Beschluss Nr. 11/07, OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011, MC.DEC/11/07 vom 30. November 2007, S. 40-41.

20 Vgl. Address of H.E. Dr. Marat Tazhin, a.a.O. (Anm. 2).

Kasachstan möchte durch den OSZE-Vorsitz regional und international an Status und Prestige gewinnen. Es ist daher „zum Erfolg verdammt“. Allein die Bewerbung hat dem Land bereits große Aufmerksamkeit beschert. Bis zur Übernahme des Vorsitzes 2010 kann es angesichts des Vertrauensvorschlusses, den es in Madrid erhalten hat, einer aufmerksamen und kritischen Begleitung gewiss sein. Kasachstan ist verpflichtet, einen Teil seiner Kritiker noch im Nachhinein zu überzeugen, und muss daher alles tun, um seine organisatorischen Fähigkeiten unter Beweis zu stellen, sich als guter Moderator zu beweisen und eine konstruktive Rolle in der OSZE und anderen internationalen Foren zu spielen. Sollte es in der OSZE den Weg der politischen Obstruktion beschreiten, nähme sein internationaler Ruf nachhaltig Schaden. Auch für die innere Entwicklung Kasachstans sind eher positive Wirkungen zu erwarten. Die Reformagenda und der Wunsch nach qualifizierter technischer Vorbereitung genießen einen hohen Stellenwert, wie Präsident Nasarbajew's Ansprache an die Nation vom Februar 2008 zeigt, in der er nicht nur die Entwicklung des Programms „Der Weg nach Europa“ ankündigte, das der Förderung wirtschaftlicher Zusammenarbeit, auch im Bereich Technologie und Management, der Verbesserung der Gesetzgebung und der Vorbereitung einer „strategischen Vision“ für den kasachischen OSZE-Vorsitz dienen soll. Er forderte auch, dass die Arbeit zur Vorbereitung des Vorsitzes alle Bereiche des Regierungsapparats erfassen müsse.²¹ Eine Modernisierung und Effizienzsteigerung der Regierungsarbeit könnte die Folge sein.²²

Im Zuge der Umsetzung der EU-Zentralasienstrategie könnte ein kasachischer OSZE-Vorsitz einen positiven Einfluss auf die regionale Integration in Zentralasien ausüben, wenn er dabei gleichzeitig den starken Vorbehalten in der Region gegen „Führungsrollen“ einzelner Staaten Rechnung trägt. Sollte Kasachstan sich die Elemente der Strategie zu eigen machen, die einen regionalen Ansatz nahe legen (u.a. Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Menschenhandel und illegalem Handel mit Drogen und Waffen, Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement, Energiefragen, Umweltverschmutzung, Wasserwirtschaft und Migration), könnte die Zusammenarbeit mit der EU durch OSZE-Maßnahmen zur Förderung „kooperativer Sicherheit“ flankiert

21 Vgl. Address by the President of the Republic of Kazakhstan, H.E. Mr. Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan, Februar 2008, unter: http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=0793D9432423DDE5062573EC0048005B&lang=en&L1=L2&L2=L2-22.

22 Lange vor der Entscheidung von Madrid hat Deutschland auf kasachischen Wunsch mit OSZE-spezifischen Ausbildungsmaßnahmen begonnen, um Kasachstan in die Lage zu versetzen, den Vorsitz auch effizient auszuüben. Bereits 2006 wurde ein junger kasachischer Diplomat als Hospitant im OSZE-Referat des Auswärtigen Amtes aufgenommen; 2007 und 2008 führte das Zentrum für OSZE-Forschung (CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes Kurse zur Schulung kasachischer Diplomaten durch. Ein dritter Lehrgang mit einer größeren Zahl von Teilnehmern aus Kasachstan und Litauen ist für 2009 geplant.

werden. Dies gilt auch für den Dialog mit regionalen Organisationen wie der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS).

Perspektiven für die Zukunft der OSZE

Wäre die Bewerbung zurückgewiesen oder auf die lange Bank geschoben worden, hätte dies zu einer Entfremdung Kasachstans von der OSZE geführt; entsprechende Rückwirkungen auf die GUS-Staaten wären die Folge gewesen. Die Gräben in der OSZE wären weiter vertieft worden, wodurch Diskussionen über Wahlbeobachtungskompetenz und Mandatsverlängerungen noch schwieriger geworden wären. Kasachstan und seine Nachbarn hätten den Schwerpunkt ihrer politischen Aufmerksamkeit weg von Europa und hin zum asiatischen Raum gelenkt.

Dagegen bieten sich jetzt zahlreiche Chancen. Als erstes Land des GUS-Raums, das die Verantwortung des Vorsitzes übernimmt, kann Kasachstan jetzt ein wichtiges Signal der „Miteigentümerschaft“ aussenden und dafür werben, dass die Kritiker der OSZE sich wieder stärker mit ihr identifizieren. Kasachstan ist über das „Quintett“²³ bereits heute in Entscheidungen eingebunden und übernimmt Verantwortung als Vorsitz des Wirtschafts- und Umweltausschusses der OSZE.

Kasachstan kann dazu beitragen, dass die Organisation einen noch stärkeren Fokus auf Zentralasien als diejenige Region legt, in der das Engagement der OSZE einen sicherheitspolitischen Mehrwert bringt. Dies stellt nicht das sinnvolle Wirken der OSZE in anderen Regionen, vor allem auf dem Balkan, in Frage. Aber vor dem Hintergrund der Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), der Annäherung zahlreicher Länder auch des westlichen Balkans an EU und NATO und der immer stärkeren Übernahme von OSZE-Aufgaben durch die EU wird die OSZE mittelfristig den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit stärker in den südlichen Kaukasus und nach Zentralasien verlagern müssen. Anders als die EU hat die OSZE bislang keine eigene Strategie für ihre Aktivitäten in Zentralasien entwickelt.²⁴ Aber auch ohne ausgearbeitete Strategie kann der künftige kasachische Vorsitz auf be-

23 Neben Finnland als dem 2008 amtierenden OSZE-Vorsitz gehören dem Quintett Spanien (2007), Griechenland (2009), Kasachstan (2010) und Litauen (2011) an, nachdem der finnische Vorsitz die bisherige OSZE-Troika dem Madrider Beschluss über den OSZE-Vorsitz in den Jahren 2009, 2010 und 2011 (vgl. Anm. 19) entsprechend um Kasachstan und Litauen erweitert hat.

24 Botschafter Wilhelm Höynck, der erste Generalsekretär der OSZE, hatte dies bereits 1999 gefordert. Seit April 2006 liegt ein Strategiepapier des Konfliktverhütungszentrums der OSZE vor, das die Rückbesinnung auf die Kernkompetenzen der OSZE, d.h. die Identifizierung des in einer Region vorhandenen Konfliktpotentials und die Konfliktprävention, fordert. Vgl. Tim Epkenhans, Das Dilemma der OSZE in Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 233-245, hier: S. 243-245.

stehenden OSZE-Initiativen aufbauen und Fortschritte für die Region gestalten. Folgende Überlegungen liegen dem zugrunde:

- *Zentralasien hat einen großen Nachholbedarf im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement.* Die Umsetzung des auf dem OSZE-Ministerrat von Ljubljana 2005 verabschiedeten Konzepts für Grenzsicherheit und -management könnte hier in Verbindung mit einer engen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem EU Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien (*Border Management Programme for Central Asia, BOMCA*) Abhilfe schaffen.²⁵
- *Die Aufwertung der OSZE-Feldmissionen in Zentralasien ist dringend erforderlich.* Kasachstan hat die einmalige Gelegenheit, das OSZE-Zentrum in Astana und das Verbindungsbüro in Almaty in die Vorbereitung und die Ausübung seines Vorsitzes aktiv einzubeziehen. Das kann sich positiv auf diejenigen Länder Zentralasiens auswirken, die sich immer wieder um Einschränkungen der Mandate bemühen.
- *Kasachstan hat auf dem OSZE-Ministerrat den Ausbau der OSZE zu einer neuen Plattform für den Dialog zwischen Europa und Asien angekündigt.* Ein breiter, alle Dimensionen der OSZE umfassender Sicherheitsdialog böte Gelegenheit, an europäische Erfahrungen und die Prinzipien der alten KSZE anzuknüpfen, die Idee vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) zu thematisieren und das Format gleichzeitig zum Dialog über die notwendige Entwicklung von Zivilgesellschaft, Modernisierung und sozialen Wandel sowie Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung zu nutzen.
- *Kasachstan hat gute Voraussetzungen, den Dialog zwischen der OSZE und Regionalorganisationen wie z.B. der SOZ und der OVKS zu intensivieren.* Die asiatischen Kooperationspartner der OSZE, die an einer solchen Zusammenarbeit interessiert sind, könnten stärker einbezogen und die Frage aufgeworfen werden, ob – langfristig gesehen – die Einbeziehung Chinas als OSZE-Kooperationspartner realistisch erscheint.
- *Vor dem Hintergrund seines in Madrid abgegebenen Bekenntnisses zum BDIMR und den Prinzipien der menschlichen Dimension wird Kasachstan sich in der Auseinandersetzung mit Russland über das BDIMR, die Wahlbeobachtung und die Reform der OSZE positionieren müssen.* Ein Weg zurück hinter die Selbstverpflichtung von Madrid ist ohne Gesichtsverlust nicht möglich, gleichzeitig wird Astanas inhaltliche Nähe zu Russland bestehen bleiben – dies lässt eine spannende Gratwanderung erwarten.

25 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/2/05/Corr.1. vom 6. Dezember 2005, S. 9-17. Auf diesem Konzept beruhen die vom OSZE-Sekretariat auf eine Anfrage Tadschikistans hin ausgearbeiteten Projekte für die tadschikisch-afghanische und die tadschikisch-chinesische Grenze, die seit 2008 auch mit deutscher Unterstützung durchgeführt werden.

- *Die Krise zwischen Russland und Georgien über Südossetien im August 2008 hat die „eingefrorenen Konflikte“ – auch Transnistrien und Berg-Karabach – wieder an die Spitze der Tagesordnung der OSZE katapultiert. Kasachstan hat seine Reaktion auf Russlands Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens sorgfältig abgewägt. Es wird sich zeigen, ob ein GUS-Mitglied als OSZE-Vorsitz von seinen besonderen Beziehungen zu Russland und den Konfliktparteien profitieren kann. Die Nachfrage nach der OSZE als Plattform für den Dialog über europäische Sicherheit und als Moderator zur Unterstützung einer Konfliktlösung nimmt bereits zu.*

Madrid, 29. November 2007, 18.55 Uhr

Die OSZE ist die einzige regionale Sicherheitsorganisation, in der Europa, seine transatlantischen Partner und die Länder Zentralasiens auf gleicher Augenhöhe und auf der Basis gemeinsam anerkannter Werte und Prinzipien einen ständigen Dialog führen. Mit der Rede seines Außenministers in Madrid hat Kasachstan sein Bekenntnis zur OSZE unterstrichen und die Achtung ihrer Werte und des *Acquis* versprochen. Der befreiende Applaus, mit dem Marat Taschin bedacht wurde, hat gezeigt, dass die Organisation das Potenzial nutzen will, das der kasachische OSZE-Vorsitz ihr bietet. Wenn Kasachstan in dieser Funktion eine politische Kultur des Kompromisses entwickelt und das Vertrauen, das die OSZE-Teilnehmerstaaten ihm entgegengebracht haben, durch einen klugen, konsistenten Vorsitz rechtfertigt, so hätte dies Beispielcharakter nicht nur für seine zentralasiatischen Nachbarn. Es könnte zeigen, wie ein junger, soeben aus einem Transformationsprozess hervorgegangener Staat die aktiven Gestaltungsmöglichkeiten der OSZE nutzen kann, um das eigene außenpolitische Profil zu schärfen. Und davon können letztlich alle profitieren – die Länder Zentralasiens, die EU und allen voran die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten.