

Murat Laumulin

Kasachstans OSZE-Vorsitz 2010: Vorgeschichte und Herausforderungen

Der Beschluss der OSZE-Teilnehmerstaaten, den Vorsitz der Organisation an die Republik Kasachstan zu vergeben, erfolgte einstimmig. Für Kasachstan war dies ein großer diplomatischer Erfolg und bedeutete eine Anerkennung seiner Leistungen. In der Frage des OSZE-Vorsitzes wurde so ein würdiger Kompromiss gefunden, der es allen Beteiligten erlaubte, ihre Integrität zu wahren.

Der Vorsitz könnte allerdings mit plötzlich auftretenden Problemen konfrontiert werden, die Kasachstans politische Stellung im internationalen System verkomplizieren. Die heutigen Probleme der OSZE gehen über die übliche Diskussion über die Aufgaben und Ziele der Organisation in den Bereichen Sicherheit und Zusammenarbeit hinaus. Ihre Partnerschaft mit den postsowjetischen Staaten beeinträchtigt ihr Verhältnis zum Westen im Allgemeinen und zur Europäischen Union, zur NATO, zu anderen europäischen Institutionen und zu den USA im Besonderen. Seit das Thema Energiesicherheit Eingang in die Agenda der OSZE gefunden hat, stellen sich zudem auch Kasachstans Beziehungen zu den Ländern Mittel- und Osteuropas in einem neuen Kontext dar.

Kasachstans OSZE-Vorsitz ist eine einmalige Gelegenheit, die politische Reife des Landes zu testen, da er eine Reihe grundsätzlicher Fragen zu den Beziehungen zum Westen berührt, darunter sicherheitspolitische sowie geopolitische und geoökonomische Interessen. Entwicklung und Stand der Beziehungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

Seit 1992 gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der OSZE, das friedliche Miteinander ethnischer Gruppen und die Einhaltung der Rechte nationaler Minderheiten zu gewährleisten. Auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul im Jahr 1999 äußerten die Teilnehmerstaaten erstmals ihre Besorgnis über die Situation in Zentralasien, wobei sie insbesondere auf die erhöhte Bedrohung durch internationalen Terrorismus, die Zunahme von gewalttätigem Extremismus, organisierte Kriminalität und den illegalen Handel mit Drogen und Waffen hinwiesen. Das Istanbul-Treffen der Staats- und Regierungschefs endete mit der Unterzeichnung der Europäischen Sicherheitscharta und der Verabschiedung der Gipfelerklärung von Istanbul, in der mehrere der in Zentralasien auftretenden Sicherheitsprobleme angesprochen werden.

Seit dem Jahr 2000 weisen die Beziehungen zwischen Kasachstan und der OSZE einige Besonderheiten auf. Astana sah sich mehrfach heftiger Kritik seitens der OSZE und ihrer Institutionen ausgesetzt, insbesondere im Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte, der Achtung demokratischer Prinzipien und der Durchführung von Wahlen. Diese bilateralen

Probleme traten in der Regel stets gleichzeitig mit Veränderungen im internationalen politischen Klima und in der geopolitischen Situation im eurasischen Raum auf. Auch galt die Kritik nicht nur Kasachstan, sondern allen postsowjetischen Staaten, darunter Russland und die übrigen zentralasiatischen Republiken. Vor diesem Hintergrund schloss Kasachstan sich einer Gruppe von Staaten an, die ihrerseits der OSZE vorwarfen, mit zweierlei Maß zu messen und in ihrer Kritik voreingenommen und parteiisch zu sein. Kasachstan gehörte auch zu den Staaten, die auf dem Ministerratstreffen in Sofia im Dezember 2004 eine entsprechende Demarche an die Adresse der OSZE richteten.

Im September 2003 legte die Ständige Vertretung der Republik Kasachstan bei der OSZE ein vertrauliches Memorandum mit Vorschlägen zur Reform der OSZE-Feldmissionen vor.¹ In dem Memorandum wurde der OSZE eine Überbetonung der menschlichen Dimension vorgeworfen. Die Feldmissionen wurden vor allem aufgrund ihrer Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen und Menschenrechtseinrichtungen heftig kritisiert. Die Verfasser schlugen vor, Feldmissionen nur nach Unterzeichnung eines entsprechenden Abkommens mit dem Gastgeberland einzurichten, ihre Mandatszeit auf ein Jahr zu befristen und eine Verlängerung von einem Beschluss des Ständigen Rates der OSZE abhängig zu machen. Damit würde sichergestellt, so das Memorandum, dass die Tätigkeit der Missionsmitarbeiter der Kontrolle der gastgebenden Regierungen unterliege.

Auf einer Sitzung des Ständigen Rates im Juli 2004 wurde eine von Moskau initiierte und von allen Mitgliedstaaten der GUS – mit Ausnahme Georgiens, Aserbaidschans und Turkmenistans – unterzeichnete gemeinsame Erklärung eingebracht, in der der OSZE vorgeworfen wurde, sie sei unfähig, „sich unter den gegenwärtigen Bedingungen den Erfordernissen einer sich verändernden Welt anzupassen und wirksame Lösungen für Fragen der Sicherheit und der Zusammenarbeit im euro-atlantischen Gebiet zu gewährleisten“.² Darüber hinaus verletze sie grundlegende Prinzipien der Helsinki-Schlussakte, so z.B. die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Achtung der nationalen Souveränität.

Zu diesem Zeitpunkt hatte Kasachstan jedoch bereits damit begonnen, eine Strategie zur Konsolidierung der Integration innerhalb der Organisation zu entwickeln, die darauf abzielte, die Gegensätze zwischen den nordamerikanischen und europäischen Staaten auf der einen und den eurasischen Staaten auf der anderen Seite zu reduzieren. In diesem Zusammenhang gab Kasachstan seine Bewerbung um den OSZE-Vorsitz für das Jahr 2009 bekannt. Die

1 On the Issue of Reform of OSCE Field Activities – A Food-for-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003. Das Memorandum war gemeinsam mit den OSZE-Delegationen Russlands, Belarus und Kirgisistans verfasst worden.

2 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: http://www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52 (eigene Übersetzung).

Bewerbung wurde von Moskau gebilligt und von allen anderen postsowjetischen Staaten unterstützt. Ihnen schlossen sich später zahlreiche osteuropäische und auch einige westeuropäische Staaten an.

Im Laufe des Jahres 2005 machten die Beziehungen zwischen der OSZE und der Republik Kasachstan erhebliche Fortschritte und man gelangte zu einer zumindest prinzipiellen Einigung über Kasachstans zukünftigen OSZE-Vorsitz. 2006 war der Konsens so gut wie perfekt. Allerdings monierten mit den USA und Großbritannien zwei einflussreiche Teilnehmerstaaten den Stand der Demokratisierung in Kasachstan und drängten auf eine Verschiebung der Übernahme des Vorsitzes auf 2012 oder später, sodass auf dem Brüsseler Ministerratstreffen im Dezember 2006 trotz der Unterstützung Deutschlands, Italiens, der Niederlande und Frankreichs kein Konsensbeschluss zum kasachischen OSZE-Vorsitz zustande kam. Die Entscheidung über den zukünftigen Vorsitz wurde auf das für November 2007 geplante Madrider Ministerratstreffen vertagt. Dort konnte schließlich – zwei Stunden vor dem Ende des Treffens – ein Konsens erzielt werden: Es wurde beschlossen, Kasachstan den OSZE-Vorsitz für das Jahr 2010 zu übertragen, also ein Jahr später als ursprünglich anvisiert. In Kasachstan wurde die Entscheidung von Madrid als Anerkennung der Leistungen des Landes, insbesondere des Beitrags seines Präsidenten hierzu, aufgefasst. Als Kasachstan seine Kandidatur bekannt gegeben hatte, musste Astana sich zwischen zwei möglichen Strategien entscheiden: der Verschärfung des Disputs mit der OSZE, die letztendlich zum Rückzug Kasachstans aus der Organisation geführt hätte, und dem Versuch, die Gelegenheit dazu zu nutzen, sein Prestige und seinen internationalen Einfluss zu erhöhen. Die zweite Alternative erwies sich als die bessere.

Seit Beginn des Jahres 2009 bildete Kasachstan zusammen mit Griechenland und Finnland die OSZE-Troika; kasachische Diplomaten waren allerdings bereits seit 2008 in den Organen der OSZE tätig: Ein Vertreter Kasachstans leitete den Wirtschafts- und Umweltausschuss der OSZE, Kasachstan stellte einen der Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und übernahm 2009 den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum; im April 2009 wurde ein kasachischer Diplomat zum Persönlichen Beauftragten der Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen ernannt.

Die Übernahme des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010 ist sowohl für Kasachstan als auch für die OSZE selbst ein bemerkenswertes Ereignis. Für Kasachstan bedeutet sie nicht nur die internationale Anerkennung seiner Leistungen in der Innen- und Außenpolitik, sondern auch die Verpflichtung, diese weiterzuentwickeln. Sie ist ebenso Ausdruck der Bereitschaft, die Verantwortung für die Sicherheit im gesamten OSZE-Raum zu übernehmen.

Kasachstans Kandidatur für den OSZE-Vorsitz stellte gleich in mehrfacher Hinsicht einen Präzedenzfall dar: Mit Kasachstan würde erstmals ein Mitglied der GUS den Vorsitz übernehmen, das sich zudem noch mitten im poli-

tischen Transformationsprozess befand; es wäre außerdem das erste geographisch größtenteils in Asien gelegene und auch das erste vorwiegend muslimisch geprägte Vorsitzland in der Geschichte der Organisation. All dies erklärt, warum es so schwierig war, in der Frage des kasachischen Vorsitzes zu einem Konsens zu gelangen. Kasachstans Kandidatur, die 2003 erstmals angekündigt worden war und ursprünglich für 2009 galt, kam für die OSZE-Teilnehmerstaaten zudem völlig überraschend.

Der im Dezember 2006 in Brüssel gefasste Beschluss, die Entscheidung über Kasachstans Bewerbung bis zum Ministerratstreffen in Madrid im November 2007 aufzuschieben, offenbarte erhebliche institutionelle Probleme innerhalb der Organisation sowie eine gewisse Diskrepanz zwischen der normativen Basis ihrer Tätigkeit und der Praxis. Es stellte sich heraus, dass es keine klaren formalen Kriterien dafür gab, ob ein Land, das sich Hoffnungen auf den Vorsitz macht, diesen ausüben darf oder nicht. Die Entscheidung über den kasachischen Vorsitz hing weniger von normativen Grundlagen ab als vielmehr davon, ob der Westen seine Voreingenommenheit den Mitgliedstaaten der GUS gegenüber würde überwinden können, sowie vom aktuellen Stand der Beziehungen zwischen Russland und der NATO bzw. Russland und der EU.

Der Beschluss, den Vorsitz der Organisation für das Jahr 2010 und nicht wie ursprünglich gewünscht für 2009 an Kasachstan zu vergeben, war ein Kompromiss. Die Verschiebung wurde damit gerechtfertigt, dass Kasachstan dadurch Gelegenheit erhalte, weitere politische, rechtliche und soziale Reformen durchzuführen und seine Diplomaten auf ihre Arbeit in den OSZE-Gremien vorzubereiten.

Die Einladung des damaligen finnischen Amtierenden Vorsitzenden an Kasachstan zu Beginn des Jahres 2008, sich an der erweiterten OSZE-Troika zu beteiligen und somit an der Erarbeitung langfristiger OSZE-Programme mitzuwirken, war beispiellos. Dadurch, dass Kasachstan bereits zwei Jahre vor der Übernahme des Vorsitzes in die Arbeit der OSZE-Gremien eingebunden wurde, erhielt es die Chance, nicht nur wertvolle Erfahrungen für die zukünftige Arbeit zu sammeln, sondern innerhalb der Organisation auch auf die aktuellen Probleme Zentralasiens aufmerksam zu machen. Kasachstan schloss sich der Troika allerdings auch in einer für das Land schwierigen Zeit an. Die weltweite Wirtschaftskrise beeinträchtigte die internationalen Beziehungen insgesamt. Und die OSZE kann, auch wenn sie eine einflussreiche Organisation ist, bei der Lösung moderner Konflikte noch immer nicht die Hauptrolle spielen.

Der OSZE war es in der bipolaren Ära des Kalten Krieges gelungen, einen Dialog zwischen den Lagern zu etablieren; nach dem Untergang der Sowjetunion konnte sie ihre Bedeutung aufrechterhalten, indem sie die aus der ehemaligen UdSSR hervorgegangenen neuen unabhängigen Staaten dabei unterstützte, sich auf eigene Füße zu stellen. Nun aber muss die Organisation neue Formen der Zusammenarbeit finden und ihre Erfahrungen um neue Einsich-

ten erweitern, denn sie wird nur dann angemessen auf die modernen Herausforderungen reagieren können, wenn sie sich radikal verändert.

Die Arbeit der OSZE erstreckte sich von Beginn an auf drei Dimensionen: die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension. Während sich die beiden ersten Dimensionen relativ konstant entwickelten, wurde die dritte Dimension seit dem Ende des 20. Jahrhunderts immer häufiger zum Anlass heftiger Debatten, da sie sich zunehmend in ein politisches Werkzeug zur demokratischen Transformation der postsowjetischen Staaten verwandelte.

Die Arbeit der OSZE erwies sich in funktionaler wie in geographischer Hinsicht als zunehmend unausgewogen. Im politisch-militärischen Bereich und in der Wirtschafts- und Umweltdimension kam es zudem zu Überschneidungen mit der Tätigkeit von EU und NATO oder sogar zu Doppelarbeit. In der menschlichen Dimension galt das gleiche für die Arbeit von OSZE und Europarat. Während die Treffen der OSZE nur beratenden Charakter hatten und die von ihr verabschiedeten Dokumente lediglich deklaratorischer Natur waren, fassten die übrigen drei Organisationen in diesen Bereichen konkrete, rechtlich bindende Beschlüsse. Unter geographischen Gesichtspunkten wurde die OSZE, deren 56 Mitglieder aus Nordamerika, Europa und der ehemaligen Sowjetunion kommen, durch ihr Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) hauptsächlich in den Ländern des ehemaligen sowjetischen Blocks tätig.

Die dominante Rolle der USA, die Erweiterung der EU und der NATO, die farbigen Revolutionen in einigen postsowjetischen Staaten, Russlands Wiedererstarben und die Energiekrise hatten erhebliche Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der OSZE.

2008 war das schwierigste Jahr in der Geschichte der OSZE. Sowohl die Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo als auch der Krieg zwischen Georgien und Russland im Zusammenhang mit dem Südossetienkonflikt spielten sich ebenso wie die Unabhängigkeitserklärungen Abchasiens und Südossetiens außerhalb des Dialogforums ab.

Die politische Realität – die globale Krise und die Tatsache, dass das Prinzip umfassender Sicherheit im OSZE-Gebiet nicht verwirklicht worden war – zeigte, dass ein neuer Denkansatz für das gesamte Sicherheitssystem notwendig war, eine Ansicht, die auch von den Präsidenten Frankreichs und Russlands, Nicolas Sarkozy und Dmitri Medwedew, geteilt wurde. Die Errichtung einer neuen europäischen Sicherheitsordnung, die für die Mitgliedstaaten der GUS und der EU gleichermaßen vorteilhaft wäre und die den heutigen Herausforderungen und Bedrohungen gerecht würde, wäre die logische Antwort auf die gegenwärtigen globalen Entwicklungen. Die OSZE steht daher vor der kurzfristigen Aufgabe, ihre Rolle im System der internationalen Beziehungen zu stärken.

Worin besteht die Einzigartigkeit der OSZE, welches Potenzial hat sie und was kann Kasachstan während seines Vorsitzes bewirken? Die OSZE ist trotz

aller derzeitigen Komplikationen eine ungewöhnliche Organisation, die die nordamerikanischen, europäischen und ehemals sowjetischen Staaten vereint; alle Teilnehmerstaaten haben die gleichen Rechte, also auch das Recht, den Vorsitz in der Organisation zu führen.

Das in der OSZE geltende Konsensprinzip ermöglicht es Kasachstan ebenso wie den übrigen GUS-Ländern, Einfluss auf den Verlauf der Diskussionen und den Entscheidungsprozess in zentralen Sicherheitsfragen zu nehmen. Auf der Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Februar 2009 erklärte der Präsident des kasachischen Senats Kassym-Schomart Tokajew, ein modernes System der Sicherheit und Zusammenarbeit dürfe nicht als rein europäisch oder rein asiatisch betrachtet werden.³ Die Einstellung, die eigene Sicherheit könne nur auf Kosten der Sicherheit anderer gewährleistet werden, sei nicht länger akzeptabel.⁴ Diese Erkenntnis wurde auf der Tagung nicht nur von der kasachischen und der russischen Delegation hervorgehoben. Die Vorschläge für eine neue Sicherheitsarchitektur standen daher auch im Mittelpunkt einer lebhaften Sonderdebatte zum Abschluss der Wintertagung.

Die von Kasachstan vorgeschlagenen Initiativen fanden bei allen OSZE-Teilnehmerstaaten gebührende Beachtung. Der Amtierende Vorsitzende des Jahres 2008, Finnlands Außenminister Alexander Stubb, würdigte die Arbeit des kasachischen Vertreters im Wirtschafts- und Umweltausschuss ebenso wie Kasachstans Bemühungen zur Reformierung seines politischen Systems. Kasachstans Sonderprogramm „Der Weg nach Europa“ hat nicht nur die Ausweitung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Einwerbung ausländischer Investitionen und einen verstärkten Technologietransfer zum Ziel, sondern strebt auch eine strategische Partnerschaft Kasachstans mit den Ländern der EU an.

Aufgrund ihres umfassenden Sicherheitskonzepts ist die OSZE dazu in der Lage, ein gemeinsames eurasisches Sicherheitssystem zu schaffen, das auch den globalen Herausforderungen und Bedrohungen gewachsen ist. Die OSZE hat dazu die NATO, die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (CICA), die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) und den Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) zur Zusammenarbeit eingeladen. Kooperationspartner der OSZE in Asien sind darüber hinaus Japan, Südkorea, Thailand, Afghanistan und die Mongolei, Kooperationspartner im Mittelmeerraum sind Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien.

3 Vgl. Statement by H.E. Mr. Kassym-Jomart Tokayev, Chairman of the Senate of the Parliament of the Republic of Kazakhstan, at the Winter Meeting of the OSCE Parliamentary Assembly, Vienna, 20 February 2009, PA.DEL/3/09/Corr.1, 24. Februar 2009, S. 1.

4 Vgl. Delegation of the Russian Federation, Statement by Mr. Alexander Groushko, Deputy Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Special Meeting of the OSCE Parliamentary Assembly on a New European Security Architecture, 20 February 2009, PA.DEL/1/09, 20. Februar 2009, S. 2.

Die OSZE hat das Potenzial, interethnische und religiöse Konflikte zu verhüten bzw. zu lösen, was zur Überwindung eines „Kampfs der Kulturen“ beitragen kann. Die 1999 auf dem Istanbul Gipfel verabschiedete Europäische Sicherheitscharta hat den Anstoß zu einer engen Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen gegeben; sie gilt es nun zu ergänzen, um ein gemeinsames eurasisches Sicherheitssystem zu schaffen. Die Reform der Organisation, die Lösung regionaler Konflikte, die Bekämpfung des Terrorismus, des Menschenhandels und des illegalen Waffen- und Drogenhandels, die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und die Förderung von Toleranz und Religionsfreiheit gehören seit 2003 zu den Prioritäten eines jeden OSZE-Vorsitzes.

Auf einem OSZE-Treffen zur Förderung interkultureller, interreligiöser und interethnischer Toleranz im Jahr 2006 formulierte Präsident Nasarbajew die Ziele des kasachischen Vorsitzes:

- Mit Blick auf die Lage in Zentralasien sei Kasachstan bereit, echte und dauerhafte Sicherheit in der Region zu gewährleisten.
- Angesichts seiner positiven Erfahrungen mit dem einträchtigen Zusammenleben ethnischer und religiöser Gruppen im eigenen Land wolle Kasachstan den Dialog zwischen den Kulturen fördern und als Brücke zwischen Ost und West dienen.
- Kasachstan beabsichtige, die Demokratisierung seines politischen Systems fortzusetzen und die OSZE unter Berücksichtigung der Interessen aller Teilnehmerstaaten zu stärken.

Am 30. April 2007 erläuterte der damalige kasachische Außenminister Marat Taschin in Wien Astanas Vorstellungen von der zukünftigen Entwicklung der OSZE. So könne unter den Bedingungen raschen globalen Wandels das vorrangige Ziel, die Wirksamkeit der OSZE zu erhöhen, dadurch erreicht werden, dass eine echte Dialogplattform geschaffen wird, die den euro-atlantischen und den eurasischen Raum vereint.

2007 führte Kasachstan eine Reihe politischer Reformen, darunter eine Verfassungsänderung zur Stärkung der politischen Parteien, durch, hielt Wahlen zum Unterhaus des Parlaments, dem *Maschilis*, ab, setzte die Reformen in den Bereichen Justiz und lokale Selbstverwaltung fort und führte ein Modell für eine effektivere Zusammenarbeit zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ein. 2008 folgte die Novellierung der Wahlgesetzgebung, des Mediengesetzes und des Gesetzes über die politischen Parteien.

Auf der bereits erwähnten Wintertagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Februar 2009 präzisierte Senatspräsident Kassym-Schomart Tokajew Kasachstans Prioritäten für den OSZE-Vorsitz 2010, die er für klar und unumkehrbar erklärte:

- Kasachstan sei bestrebt, die Bedeutung Zentralasiens innerhalb der OSZE zu erhöhen und die gemeinsamen Werte der Organisation in der Region zu verankern. Es wolle ebenso einen Beitrag zur Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität im eurasischen Raum leisten.
- Vor dem Hintergrund seiner umfangreichen Erfahrung in der Leitung regionaler Organisationen, u.a. der GUS, der SOZ und der CICA, wolle Kasachstan den OSZE-Vorsitz dazu nutzen, eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der OSZE und verschiedenen Regionalorganisationen aufzubauen.
- Kasachstan beabsichtige außerdem, die Rolle der OSZE als Plattform für den Dialog zwischen Europa und Asien auszubauen.⁵

Insgesamt strebt Kasachstan als OSZE-Vorsitz somit an, die Aufrechterhaltung der Stabilität in Zentralasien stärker in den Mittelpunkt der Tätigkeit der Organisation zu rücken und damit die Stabilität im gesamten OSZE-Raum zu erhöhen.

Darüber hinaus beabsichtigt Kasachstan, die Durchführung von Dringlichkeitsmaßnahmen zur Realisierung sozioökonomischer Programme in Afghanistan, die Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den zentralasiatischen Staaten, den Ausbau von Transport- und Transitrouten sowie die rationelle Nutzung von Wasser- und Energieressourcen in der Region zu fördern. Kasachstan ist ebenso dazu bereit, seine Erfahrungen mit dem friedlichen Zusammenleben ethnischer und religiöser Gruppen weiterzugeben. Gerade in diesem Bereich, der auch einen Schwerpunkt der Arbeit der OSZE bildet, sind neue Visionen nötig.

Vor allem aber bestätigt Kasachstans OSZE-Vorsitz eines der Hauptprinzipien der Organisation: die Gleichheit aller ihrer Mitglieder.

Natürlich wird auch die Arbeit der Europäischen Union Kasachstans OSZE-Vorsitz beeinflussen. Brüssels Ziele und Impulse mit Blick auf Zentralasien müssen daher unbedingt mitberücksichtigt werden. Ebenso außer Zweifel steht der Einfluss Nordamerikas. Im Januar 2009 übernahmen die Demokraten die Regierung in den Vereinigten Staaten und Barack Obama zog als neu gewählter Präsident ins Weiße Haus ein. Die US-amerikanische Politik gegenüber Eurasien und insbesondere gegenüber der OSZE hing stets eng mit den russisch-amerikanischen Beziehungen und den Beziehungen zur GUS, mit der Erweiterung der NATO, der Situation in Afghanistan, der Lage im Iran und in Pakistan und auch mit den amerikanisch-chinesischen und den amerikanisch-indischen Beziehungen zusammen.

Die Nordatlantische Allianz ist neben der OSZE die zweite große internationale Sicherheitsorganisation, der Nordamerika und ein großer Teil Eurasiens angehören. Auch die NATO zählt daher zu den Faktoren, die auf die OSZE

5 Vgl. Statement by H.E. Mr. Kassym-Jomart Tokayev, a.a.O. (Anm. 3).

und das Verhalten der NATO-Mitglieder im Rahmen der Arbeit der Organisation Einfluss nehmen.

Russland und andere postsowjetische Staaten haben Kasachstans Bewerbung um den OSZE-Vorsitz maßgeblich unterstützt und die Mitgliedstaaten der GUS erteilten Astana das Mandat, ihre Interessen innerhalb der OSZE zu vertreten. Dessen ungeachtet sprechen aber auch objektive Faktoren dafür, dass Kasachstan seine Maßnahmen während seines Vorsitzes eng mit Moskau abstimmen sollte und das vermutlich auch tun wird. Kasachstan ist jedoch auch den zentralasiatischen Republiken gegenüber in der Pflicht. Allerdings könnten einige zurzeit herrschende schwierige Umstände dazu führen, dass Russland und Kasachstan das ein oder andere Mal zu einer unterschiedlichen Auslegung der Ziele und des Zwecks der Organisation gelangen.

Der OSZE-Vorsitz ist sicherlich ein Meilenstein in der Geschichte der Außenpolitik der Republik Kasachstan, der auch auf Kasachstans zukünftige Rolle als regionale Führungsmacht hindeutet. Allerdings wird er für Russland höchstwahrscheinlich eher Probleme als Chancen mit sich bringen – zumindest wenn man den Äußerungen einiger russischer Politiker glaubt. Diese gehen davon aus, dass Kasachstan – anders als Russland – keine Veränderungen in der Vorgehensweise und der Arbeit der OSZE fordern wird. Astana reichen angesichts seines geopolitischen Status die Vorteile, die sich aus der Erfüllung der Vorsitzfunktion ergeben könnten, völlig aus, während Moskau die Spielregeln insgesamt verändern will, was zugegebenermaßen eine erheblich größere Herausforderung wäre. Moskau verfügt aber auch über wesentlich mehr Hebel als Kasachstan.

Was aber steckt hinter dem Standpunkt und den Forderungen der Russischen Föderation bezüglich der Ziele der OSZE? Russische Politiker verweisen häufig auf die sowohl geographische als auch inhaltliche Unausgewogenheit der Tätigkeit der OSZE. Zum einen sei die OSZE vor allem im Gebiet „östlich von Wien“, hauptsächlich in den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens und der früheren Sowjetunion tätig, zum anderen habe sich der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit – aus russischer Sicht ungerechtfertigt – zugunsten des Menschenrechtsschutzes und zu Lasten der anderen Tätigkeitsfelder der OSZE, namentlich der politisch-militärischen Dimension und der Wirtschafts- und Umweltdimension von Sicherheit, verlagert. Moskau missfällt außerdem die Autonomie einer Reihe von OSZE-Institutionen, vor allem des BDIMR, das u.a. Wahlbeobachtung betreibt.

Die russische Führung bezichtigt die unabhängigen OSZE-Institutionen öffentlich der Voreingenommenheit und wirft ihnen vor, mit zweierlei Maß zu messen und sich von den westlichen Ländern, allen voran die USA, vereinnahmen zu lassen. Führende russische Politiker haben immer wieder erklärt, es sei nicht sinnvoll, die OSZE in ihrer jetzigen Form beizubehalten, und Forderungen nach Russlands Rückzug aus der Organisation werden lauter.

Der kasachische OSZE-Vorsitz könnte außerdem von Problemen belastet werden, die Kasachstans politische Stellung im internationalen System ver-

komplizieren. Um erfolgreich als Vorsitz der Organisation agieren zu können, muss Kasachstan in nächster Zukunft einen klaren und präzisen Plan zur demokratischen Umgestaltung des Landes erarbeiten, entsprechende Reformen aktiv vorantreiben und dabei vermeiden, dass im Westen der Eindruck entsteht, sie seien von außen aufgezwungen oder dem Druck der inneren Opposition geschuldet.

Kasachstans OSZE-Vorsitz bietet nicht nur Gelegenheit, die Trennlinien in der Organisation zu überwinden, sondern auch die Chance, den Interessen und Ansichten der Länder „östlich von Wien“ stärker Rechnung zu tragen. Unter kasachischem Vorsitz haben die GUS-Länder weitaus bessere Aussichten, dass von ihnen ausgehende Initiativen umgesetzt werden. Kasachstan hat so auch die Gelegenheit, zu einer Konsolidierung der Organisation beitragen. Die Frage, welche Prioritäten während des kasachischen Vorsitzes für die Arbeit der OSZE gesetzt werden sollten, war lange Zeit offen: Sollte der Schwerpunkt auf der menschlichen Dimension oder auf Fragen der Sicherheit liegen? Derzeit scheint es ratsam, statt einer Betonung der Demokratisierung eher die Themen kulturelle Zusammenarbeit, religiöse Eintracht und Dialog der Kulturen hervorzuheben und auch in den Mittelpunkt der praktischen Tätigkeit zu stellen.

Dabei handelt es sich um genau diejenigen Bereiche, in denen Kasachstan ausgesprochen viel zur Arbeit der OSZE beitragen kann. Zur Erhöhung der Sicherheit ist es wichtig, den Schwerpunkt bei Themen zu setzen, die für die regionale Stabilität von Bedeutung sind; dazu gehören Terrorismus, Drogenhandel und illegale Migration. Gleichzeitig ist Besonnenheit notwendig, insbesondere im Umgang mit Fragen im Zusammenhang mit Regionalkonflikten und nichtanerkannten Staaten.

Die Aussichten auf engere Verbindungen zwischen den Sicherheitssystemen Europas und Asiens, der OSZE und der CICA, scheinen gut. Diejenigen westlichen Staaten, die Kasachstan bei seiner Bewerbung um den OSZE-Vorsitz den Rücken gestärkt haben, werden allerdings jetzt vielleicht versuchen, Kasachstan dazu zu ermuntern, sich an verschiedenen antirussischen Kampagnen innerhalb der OSZE zu beteiligen. Am schlimmsten wäre es, wenn Astana als Inhaber des OSZE-Vorsitzes gezwungen wäre, der Herausforderung ins Gesicht zu sehen, Kritik an seinen eigenen Verbündeten und GUS-Partnern zu üben. In einem solchen Fall wäre der einzige Ausweg für Kasachstan der Versuch, die Äußerungen im Ton zu mildern und die Akzente zu verlagern.

Auch wenn die OSZE mit Kasachstans Vorsitz gewissermaßen ein „eurasisches Gesicht“ erhält, wäre es vernünftig, von dem Ausdruck „eurasisch“ in offiziellen Dokumenten, Berichten und der zeremoniellen Rhetorik nur äußerst sparsam Gebrauch zu machen, um Irritationen bei den westlichen Partnern zu vermeiden, und stattdessen Kasachstans „europäische Wahl“ zu betonen. Sich der gewohnten Sprache zu bedienen wird auch dazu beitragen, den Dialog zwischen allen Beteiligten zu fördern. Oberstes Ziel des kasachi-

schen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010 sollte es jedoch sein, die Bedeutung und das Ansehen des Landes in den internationalen Beziehungen zu erhöhen.

Die stürmischen Ereignisse des Jahres 2010 in Zentralasien nur kurz nach der Übernahme des Vorsitzes haben Kasachstans Agenda allerdings verändert. Die Lage in Kirgisistan wurde zur einschneidendsten Herausforderung nicht nur für die Sicherheit und Stabilität in der Region, sondern auch für den kasachischen Vorsitz.

Seit dem Treffen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 16. und 17. Juli 2010 in Almaty besteht das wichtigste Ziel der kasachischen Agenda darin, die Tradition der OSZE-Gipfeltreffen dadurch wiederaufleben zu lassen, dass Ende des Jahres ein Gipfeltreffen in Astana stattfindet – es wäre das erste seit dem Istanbul Gipfel im Jahr 1999. Die wichtigste Frage für die Sicherheit Zentralasiens ist indes noch offen: Wie kann ein Dialog zwischen den verschiedenen Organisationen, die für regionale Sicherheit und Stabilität – einschließlich derjenigen Afghanistans – verantwortlich sind, d.h. der OSZE, der NATO der OVKS und der SOZ, aufgebaut werden? Vielleicht könnte ein OSZE-Gipfel nicht nur die hier aufgeworfenen Fragen beantworten, sondern auch die angesprochenen Sicherheitsprobleme lösen.