

## Die Frage des kasachischen Vorsitzes und die Zukunft der OSZE

Der OSZE-Ministerrat in Brüssel

Markus Kaim / Andrea Schmitz

Mit dem Ministerratstreffen der OSZE am 4./5. Dezember in Brüssel endet die Phase des belgischen Vorsitzes im Jahr 2006. Damit bietet sich die Gelegenheit für eine Bilanz der Entwicklungen in der OSZE im vergangenen Jahr. Das Bild ist eher düster: Die Aktivitäten der Organisation im Bereich der »menschlichen Dimension« sind unter den Mitgliedern nach wie vor umstritten, die Bemühungen um Konfliktregelung weitgehend erfolglos geblieben und die angestrebte institutionelle Reform ist versandet. Vor allem aber droht die kasachische Bewerbung um den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 die Organisation so zu polarisieren, dass auch der spanische Vorsitz im Jahr 2007 kaum Handlungsspielräume für eine Stärkung der OSZE haben wird. Denn die Übertragung von Führungsverantwortung an einen Mitgliedstaat, der die Grundwerte der Organisation nur unzureichend repräsentiert, wirft die grundsätzliche Frage nach der Glaubwürdigkeit und der zukünftigen Ausrichtung der OSZE auf.

Die Stagnation der OSZE hat sich im vergangenen Jahr fortgesetzt. Wichtige Reforminitiativen, die im Vorfeld des letzten Ministerratstreffens in Ljubljana diskutiert worden waren, sind blockiert. Daher sind auch die drei wichtigsten Aufgaben, die vom belgischen Vorsitz benannt wurden, unerledigt geblieben: Die bereits im Jahr 2005 diskutierte institutionelle Reform ist ausgeblieben. Entsprechende Vorschläge hatten eine Stärkung des OSZE-Generalsekretärs und des amtierenden Vorsitzen vorgesehen und auf eine Aufweichung der Konsensregel gezielt. Ebenso ist die Neujustierung des Verhältnisses der drei

Aufgabenbereiche der OSZE (menschliche, politisch-militärische und wirtschaftlich-ökologische Dimension) zueinander und eine damit verbundene Verständigung über die Hauptaufgaben der Organisation nicht erfolgt. Und schließlich konnte der belgische Vorsitz nur marginale Impulse bei der Regelung der sogenannten »eingefrorenen Konflikte« in Moldawien, um Nagornj-Karabach und in Georgien geben. Zum Teil haben sich diese Konflikte, die die OSZE mit ihren Langzeitmissionen und ihrem Konfliktverhütungszentrum zu dämpfen versuchte, sogar verschärft.

Für diese Defizite ist jedoch nicht in erster Linie die OSZE selbst verantwortlich. Angesichts ihrer intergouvernementalen Orientierung und des geltenden Konsensprinzips liegt es vielmehr an den Positionen der 56 Mitgliedstaaten bzw. deren mangelndem Einvernehmen, dass die OSZE die ihr zugewiesenen Aufgaben kaum effektiv ausfüllen kann. Vor diesem Hintergrund hat Freimut Duve, der ehemalige OSZE-Beauftragte für die Freiheit der Medien, jüngst sogar für die Auflösung der Organisation in ihrer gegenwärtigen Form plädiert.

Im Mittelpunkt der Kontroversen standen im Jahr 2006 erneut besonders jene Aktivitäten der OSZE, die dem Programmbereich der »menschlichen Dimension« zuzuordnen sind: Wie auch in den Jahren zuvor haben Russland und einige andere Staaten des postsowjetischen Raumes die diesbezüglichen Aktivitäten der Organisation als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten kritisiert. Sie wenden sich vor allem gegen die Wahlbeobachtungsmissionen der OSZE und deren Aktivitäten zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure. Somit folgen die internen Konfliktlinien den bekannten Positionen der vergangenen Jahre: Während die Staaten Westeuropas und die USA sowie Kanada die menschliche Dimension als einen zentralen Bestandteil der OSZE herausstellen und betonen, dass gerade die Aktivitäten in diesem Bereich Erfolge vorzuweisen haben, beharrt Russland auf seiner kritischen Haltung, in der es von anderen Staaten des postsowjetischen Raumes unterstützt wird.

### **Hohe Erwartungen: Kasachstan und der OSZE-Vorsitz 2009**

Ein zentraler Punkt auf der Agenda des Ministerrats wird die Frage des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2009 sein. Einziger Kandidat ist Kasachstan, das im Konsens aller Mitgliedstaaten gewählt werden müsste, an dessen Eignung jedoch Zweifel bestehen.

Kasachstan hat seine Kandidatur für den Vorsitz der OSZE bereits im Frühjahr 2003 als Reaktion auf die anhaltende Kritik der

Organisation am schleppenden Fortgang der Reformen im Land angekündigt. Der damalige Botschafter Kasachstans in Österreich und derzeitige Vizeaußenminister Aliev, zugleich Schwiegersohn von Präsident Nazarbaev, verband seine Initiative allerdings auch mit dem innenpolitischen Kalkül, sein aufgrund diverser Skandale angeschlagenes Image in Kasachstan aufzupolieren und sich dem Präsidenten gegenüber als Homo politicus und potentieller Nachfolger zu profilieren. Das Projekt »OSZE-Vorsitz 2009« wird seither von den kasachischen PR-Strategen mit so großem Aufwand vorangetrieben, dass der Erfolg mittlerweile zu einer Frage der Ehre für den Präsidenten und einem Lackmuestest für das Ansehen Alievs geworden ist.

Wie Außenminister Steinmeier während seiner jüngsten Zentralasien-Reise bekräftigt hat, unterstützt die Bundesrepublik – im Einklang mit der Mehrzahl der OSZE-Mitgliedstaaten – die kasachische Bewerbung prinzipiell. Dabei dominiert die Erwartung, dass der kasachische Vorsitz positive Wirkungen sowohl für die OSZE als auch für den Transitionsprozess in Kasachstan hätte. Zum einen könne die OSZE mit der erstmaligen Übertragung von Führungsverantwortung an einen der jüngeren Mitgliedstaaten des postsowjetischen Raums (Kasachstan ist der damaligen KSZE im Jahr 1992 beigetreten) der Forderung nach mehr Partizipation und Partnerschaftlichkeit Rechnung tragen. Dies sei eine elementare Voraussetzung für eine Erneuerung des Konsenses über die Prinzipien, Ziele und Instrumente der Organisation und damit unabdingbar, um die Erosion der OSZE zu stoppen und ihre Handlungsfähigkeit wiederherzustellen. Zudem stünde zu befürchten, dass Kasachstan und andere GUS-Staaten im Falle eines negativen Votums das Interesse an der OSZE verlieren und die Organisation sogar verlassen würden.

Zum anderen gehen jene Staaten, die die kasachischen Ambitionen unterstützen, davon aus, dass sich der OSZE-Vorsitz für die Führung in Astana als wirksamer An-

reiz erweisen wird, um die Reformagenda, die sich bislang nur in Form von Absichtserklärungen manifestiert, endlich umzusetzen und die wiederholt angekündigte Demokratisierung des politischen Systems voranzutreiben. Mittelfristig werden, so hofft man, von einer Entscheidung zugunsten Kasachstans sogar Reformimpulse ausgehen, die in den gesamten postsowjetischen Raum ausstrahlen. Zumindest aber rechnen die Befürworter damit, dass eine solche Entscheidung es auch besonders schwierigen Mitgliedstaaten wie etwa Weißrussland oder Usbekistan erleichtern wird, sich mit den Zielen der OSZE zu identifizieren.

### **Kontroverse um den Kandidaten**

Hingegen haben sich vor allem die USA und Großbritannien sowie einige andere Mitglieder gegen eine so baldige Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch Kasachstan ausgesprochen und vorgeschlagen, die Kandidatur auf das Jahr 2011 zu verschieben. Grund ist die mangelnde Verpflichtung der kasachischen Führung auf die Werte der Organisation, die zu repräsentieren sie beabsichtigt. Um den OSZE-Vorsitz bewirbt sich ein semi-autoritäres Regime, das die profitablen Wirtschaftssektoren des von ihm verwalteten Landes monopolisiert, politischen Dissens unterdrückt, sobald er sich nachdrücklich artikuliert, und generell wenig Neigung zeigt, Mechanismen zu etablieren, die geeignet wären, Macht wirksam zu kontrollieren. Das *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) der OSZE hat wiederholt Kritik am Ablauf der Wahlen im Land geübt, zuletzt an den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2005.

Die kasachische Regierung hält solchen Vorwürfen in der Regel entgegen, diese verkennten die Besonderheiten der lokalen politischen Kultur, die einen »eurasischen«, vom westlichen Modell abweichenden Typ von Demokratie hervorbringe. In der Tat macht die politische Führung Kasachstans kein Hehl daraus, dass sie sich in einer Art aufgeklärtem Autoritarismus einzurichten

und diesen auch offensiv zu verteidigen gedenkt. So nahm sie nur wenige Monate vor der nun bevorstehenden Abstimmung in Brüssel Änderungen am nationalen Mediengesetz vor, die die Informationsfreiheit in Kasachstan empfindlich beschneiden – ein Schritt, dessen Zeitpunkt selbst von den Befürwortern der kasachischen Kandidatur mit Befremden registriert wurde. Dagegen haben die in regelmäßigen Abständen angekündigten Reforminitiativen bislang keine substantiellen Resultate gezeitigt. Dies gilt auch für die unlängst eingerichtete »Staatliche Kommission für die Erarbeitung und Konkretisierung des Programms für demokratische Reformen«, deren Arbeit an der Verbesserung des Wahl- und Mediengesetzes bisher ohne sichtbare Ergebnisse geblieben ist.

Angesichts dieses Befundes steht zu befürchten, dass der angepeilte OSZE-Vorsitz Kasachstan in ein Dilemma manövrieren wird – mit der Konsequenz, dass dieses die Handlungsfähigkeit der OSZE eher weiter unterminiert. Die GUS-Staaten, und mit ihnen Kasachstan, haben wiederholt ihren Unmut darüber geäußert, dass die Arbeit der OSZE nicht ihren Bedürfnissen und Interessen entspreche. Vor allem die OSZE-Aktivitäten im Bereich der »menschlichen Dimension« sind den Eliten der zentralasiatischen Staaten, wie erwähnt, ein Dorn im Auge und werden von ihnen als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten aufgefasst. Sie möchten, dass die Organisation ihre Tätigkeit stärker auf den Sicherheitssektor verlagert, und hier vor allem auf die Terrorismusbekämpfung. Das politische Monitoring der OSZE, insbesondere die unter der Ägide des ODIHR durchgeführten Wahlbeobachtungen, sollen einer stärkeren Kontrolle durch die Kollektivorgane der OSZE unterstellt werden. Damit aber würde der funktionale Kern der OSZE gerade in jenen Bereichen ausgehöhlt, die ihren Mehrwert als eine gesamteuropäische, die Staaten des postsowjetischen Raums einschließende Sicherheitsorganisation ausmachen. Die OSZE würde sich von den regionalen Sicherheits-

formaten, der Organisation des Vertrags für Kollektive Sicherheit und der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit, kaum mehr unterscheiden – und damit im Grunde obsolet.

Wollte Kasachstan also den Erwartungen gerecht werden, die sich an den Vorsitz 2009 knüpfen, dann müsste es dieses Amt nutzen, um die normative Entwertung der Organisation zu verhindern. Dies würde bedeuten, dass Kasachstan für die Standards der OSZE nicht nur im eigenen Land einsteht, sondern sich für ihre Geltung auch in den Mitgliedstaaten stark machen müsste. Dazu aber fehlt es bisher sowohl am politischen Willen als auch am nötigen Spielraum in der Region: Kasachstan ist nicht nur wirtschaftlich und sicherheitspolitisch eng mit seinen Nachbarn verbunden, die Regierungen der zentralasiatischen Staaten sind auch aufgrund ihrer prinzipiell identischen innenpolitischen Verfasstheit und ihres gemeinsamen Interesses an Regimestabilität auf gegenseitige Unterstützung angewiesen.

### **Begrenzte Spielräume**

Um erfolgreich zwischen den heterogenen Positionen der OSZE-Staaten zu vermitteln und die Organisation zu einem neuen Konsens zu führen, würde sich Kasachstan von den Erwartungen seiner postsowjetischen Umwelt emanzipieren und politische Reformen nicht nur ankündigen, sondern auch implementieren müssen. Dass ein solcher Prozess Zeit erfordert, hat die kasachische Führung wiederholt betont und damit indirekt eingeräumt, dass der Vorsitz im Jahr 2009 zu früh käme. Vor diesem Hintergrund und angesichts der derzeit unvereinbaren Positionen in der Frage des kasachischen Vorsitzes ist zu erwarten, dass die Abstimmung in Brüssel vertagt werden muss. Eine denkbare Option wäre daher, im Anschluss an das Ministerratstreffen darauf hinzuwirken, dass Kasachstan seine Kandidatur auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt. Ein kasachischer Vorsitz, der die OSZE-Standards nach außen zu vertreten

hätte, ohne sie im eigenen Land einzuhalten, würde die OSZE unglaubwürdig machen und denjenigen Teilbereich der Organisation, in dem sie noch Erfolge vorzuweisen hat, dauerhaft schädigen. Dementsprechend sollte Kasachstan der Vorsitz im Jahr 2011 unter der Bedingung in Aussicht gestellt werden, dass es eine substantielle Reform seines politischen Systems in Angriff nimmt und dafür einen Fahrplan vorlegt.

Falls die deutsche bzw. europäische Politik sich auf einen solchen Kompromiss nicht einigen kann, muss sie als zweite Option den kasachischen Gesprächspartnern klar vor Augen führen, dass eine konsensuale Entscheidung über den Vorsitz 2009 nur dann zustande kommen wird, wenn die politische Führung des Landes die kommenden Monate dafür nutzt, ihren verbalen Zugeständnissen im Bereich der humanitären Dimension der OSZE auch Taten folgen zu lassen. Eine umgehende Revision der jüngsten Änderungen des kasachischen Mediengesetzes wäre ein erster, unerlässlicher Schritt und ein Signal, dass Kasachstan bereit ist, die mit dem Amt verbundenen Anforderungen zu erfüllen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung die auch von Teilen des Bundestags erhobene Forderung nach einem Programmpapier für einen kasachischen OSZE-Vorsitz unterstützen, das insbesondere der menschlichen Dimension Rechnung trägt. Ohne solche Auflagen liefe die deutsche OSZE-Politik Gefahr, ihre eigenen Bekundungen zur Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten zu diskreditieren.

Grundsätzlich sollte während des spanischen Vorsitzes im Jahr 2007 die Debatte um die kasachische Kandidatur zum Anlass genommen werden, die menschliche Dimension der OSZE stärker gegen interne Kritik in Schutz zu nehmen und sie als traditionelle Kernaufgabe der Organisation mit neuem Leben zu füllen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364