

Falsche Erwartungen

Die innenpolitische Dimension des kasachischen OSZE-Vorsitzes

Andrea Schmitz / Esther Somfalvy

Die Politik der EU und ihrer Mitglieder gegenüber den autoritär regierten Staaten Zentralasiens orientiert sich in erster Linie an Stabilität. Gleichzeitig hofft man, die dortigen politischen Eliten ließen sich durch »konstruktives Engagement« und »Dialog« zur Einhaltung menschenrechtlicher Standards und zu demokratischen Reformen bewegen. Gemäß dieser Politik werden die zentralasiatischen Staaten in internationale Kooperationsprojekte eingebunden, die auf gemeinsame Interessen abstellen und Wertedifferenzen ausblenden. Wie verfehlt dieser Ansatz ist, hat der kasachische OSZE-Vorsitz exemplarisch gezeigt. Kasachstans Führung hat das Amt vor allem zur Herrschaftsfestigung im Innern genutzt, anstatt die Akzeptanz der »menschlichen Dimension« von Sicherheit im postsowjetischen Raum zu fördern und dabei mit gutem Beispiel voranzugehen. Will man solche Effekte künftig vermeiden, muss der Westen ein geschärftes Bewusstsein für die Handlungslogiken seiner Partner entwickeln.

Der kasachische OSZE-Vorsitz ist mit gemischten Ergebnissen zu Ende gegangen. Einerseits bekannten sich die Vertreter der Mitgliedstaaten auf dem Gipfel von Astana erneut zu den Prinzipien der Organisation. Andererseits wurde durch die ethnischen Unruhen in Kirgistan vom Sommer 2010 offenbar, dass es der OSZE gerade in Konfliktfällen an Handlungsfähigkeit fehlt. Die Interessensdifferenzen, die die OSZE seit Jahren lähmen (vgl. SWP-Aktuell 15/2010), konnte auch Kasachstans Vorsitz nicht ausgleichen. Er wird sich damit als historische Fußnote erweisen und nicht als Zäsur in der Geschichte der Organisation, wie dies Befürworter der kasachischen Kandidatur erwartet hatten.

Aus Perspektive des zentralasiatischen Staates selbst ergibt sich freilich ein anderes Bild. Während unabhängige Beobachter eine eher skeptische Bilanz des Vorsitzes ziehen, zeigt sich die kasachische Berichterstattung euphorisch. Der Vorsitz und sein glanzvoller Schlussakkord in Astana werden dabei zum epochalen Ereignis stilisiert, das der Welt die gewachsene internationale Bedeutung des ressourcenreichen Staates und das außenpolitische Können seines Präsidenten vor Augen geführt habe. Gemessen an der innerkasachischen Resonanz war der OSZE-Vorsitz zweifellos ein Erfolg, dessen Nutzen für das Regime nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Innenpolitische Kalküle

Kasachstans Werben um den OSZE-Vorsitz war von Anfang an innenpolitisch motiviert. Die Kandidatur wurde im Frühjahr 2003 als Teil einer Imagekampagne lanciert, die darauf zielte, von einem Korruptionsskandal abzulenken, in den Präsident Nursultan Nasarbajew verwickelt war. Zugleich sollte damit den Angriffen einer innerkasachischen Oppositionsbewegung der Boden entzogen werden. Diese hatte sich ein Jahr zuvor formiert, und ihre Kritik am Regime fand zunehmend auch im Ausland Gehör. Dass Kasachstan sich nun als aufstrebende Demokratie darstellte, stieß im Westen auf positive Resonanz. Man sah darin das gängige Entwicklungsparadigma bestätigt, dem zufolge sich die Staaten des postsowjetischen Raums durch ihre Integration in die Weltwirtschaft auch politisch transformieren und dabei dem Vorbild der westlichen Demokratien annähern würden.

Diese Überzeugung hielt sich hartnäckig, obwohl die Reformen ausblieben, die Kasachstan im Zuge seiner Kandidatur angekündigt hatte. Mit dem Bedeutungszuwachs der Steppenrepublik als wirtschaftlicher und militärstrategischer Partner des Westens ging, im Gegenteil, eine zunehmende Gleichschaltung der politischen Landschaft einher. Die Parlamentswahlen von August 2007 belegten dies eindrucksvoll: Sieben Parteien traten an, doch lediglich der Präsidentenpartei Nur Otan gelang der Einzug ins Parlament. Gleichwohl sprach sich der OSZE-Ministerrat von Madrid noch im selben Jahr dafür aus, Kasachstan den Vorsitz 2010 zu übertragen. Zuvor hatte der damalige kasachische Außenminister Marat Tazhin auf Drängen der USA ein öffentliches Bekenntnis zur menschlichen Dimension der OSZE und zur Arbeit des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) abgelegt, das innerhalb der OSZE für Wahlbeobachtungen zuständig ist.

Ersatzkonzepte

Die verbale Verpflichtung auf demokratische Standards blieb jedoch auch im Weiteren folgenlos. Im Januar 2010 übernahm Kasachstan den OSZE-Vorsitz, ohne dass die Reformzusagen auf dem Feld von Menschen- und Freiheitsrechten in die Tat umgesetzt worden wären. Stattdessen entwickelten die Strategen um Präsident Nasarbajew wirksame Methoden, um westliche Demokratieforderungen abzuwehren bzw. ins Leere laufen zu lassen. Bewährt hat sich dabei vor allem der Verweis auf die kulturellen Besonderheiten des Landes und einen angeblich spezifisch kasachischen Entwicklungspfad der Demokratisierung, den der Westen zu respektieren habe.

Diese Argumentation ist auch deshalb so wirkungsvoll, weil sie im politischen Diskurs verknüpft wird mit einem Appell an ethnische und religiöse Toleranz und interkulturellen Dialog. Solche Konzepte sind fester Bestandteil des kasachischen Staatsverständnisses und ideologisch besonders anschlussfähig – an das von der sowjetischen Nationalitätenpolitik kultivierte Ideologem der »Völkerfreundschaft« ebenso wie an Relativismus und Multikulturalismus als Leitideen des westlichen Liberalismus.

In der begründeten Erwartung, dass man sich in der OSZE-Staatenwelt dem Plädoyer für Toleranz und Harmonie zwischen den Völkern schlechterdings nicht verschließen könne, brachte die kasachische Führung diese Themen gezielt in den Vorsitz ein – und präsentierte dies als Beleg für das eigene Engagement in der »menschlichen Dimension«. Im Juni 2010 plädierte Nasarbajew gar dafür, ein »Zentrum für Toleranz und Nichtdiskriminierung« innerhalb der OSZE einzurichten und einen Hohen Kommissar für »interethnische und interreligiöse Toleranz« zu berufen.

Panegyrik

Die Resonanz auf den kasachischen Vorsitz bei der OSZE selbst war überaus positiv, wie die rege Beteiligung am Abschlussgipfel von Astana zeigte. Es war daher nur folge-

richtig, dass Kasachstans Medien die Zusammenkunft als Krönung der erfolgreichen Politik des Präsidenten interpretierten. Während westliche Journalisten den Gipfel kritisch bewerteten, da er keine konkreten Resultate gebracht hatte, war die innerkasachische Rezeption durchweg enthusiastisch. Der vom Präsidenten vorgegebenen Tonlage folgend, feierten die Massenmedien das OSZE-Treffen als historisches Ereignis, das die internationale Anerkennung des kasachischen Entwicklungspfad widerspiegle. Dabei wurde der Gipfel zu einem Wendepunkt in der gesamten eurasischen und euroatlantischen Sicherheitsarchitektur überhöht. Der »Geist von Helsinki« sei in einen »Geist von Astana« übergegangen. Kasachstans Weg seit der staatlichen Unabhängigkeit habe sich damit als der richtige erwiesen. Das Lob, das die Organisatoren des Gipfels von ihren Gästen empfangen, wurde vom Regime an die Bevölkerung weitergegeben. Indem es den Erfolg auf internationaler Bühne als Errungenschaft aller Kasachen darstellte, appellierte es gleichzeitig an die symbolische Einheit des Volkes.

Das innerkasachische Echo auf das Großereignis verdeutlicht mithin eine Herrschaftsstrategie autoritärer Systeme. Mit Hilfe der staatlich gelenkten Medien lassen sich außenpolitische Initiativen innenpolitisch nutzbar machen. Der Mangel an demokratischer Legitimation wird kompensiert, indem man nur solche Deutungsmuster zulässt, die den erwünschten Zweck erfüllen. Ein Statement der Sondergesandten für Menschenrechte beim kasachischen OSZE-Vorsitz, Madina Dzharbusynowa, verdeutlicht diese Diskursstrategie exemplarisch. Auf die Frage, ob Kasachstan denn an seinen Defiziten zu arbeiten gedenke, antwortete Dzharbusynowa, dass es keine negativen Bewertungen des kasachischen Vorsitzes gebe und folglich keine Notwendigkeit bestehe, irgendwelche Defizite zu beheben.

Personenkult

In welchem Maße das OSZE-Amt und die damit korrespondierende internationale Aufmerksamkeit zur Festigung von Machtansprüchen genutzt wurden, zeigt eine Reihe von Maßnahmen, die im zeitlichen Umfeld des Vorsitzes implementiert wurden. So verschärfte man bereits im Sommer 2009 das Medienrecht. Im Folgejahr verlieh das kasachische Parlament Nasarbajew den eigens für ihn geschaffenen Titel eines »Führers der Nation«, der dem ersten Mann im Staat und seiner Familie zugleich Immunität vor Strafverfolgung auch nach einem Ausscheiden aus dem Amt in Aussicht stellt. Der Präsident bekundete zwar seine Ablehnung dieses Vorhabens, verzichtete aber auf ein formelles Veto, so dass die Regelung dennoch in Kraft treten konnte.

Gleichzeitig wurde Nasarbajew – und dies ist wohl der bemerkenswerteste Nebeneffekt des Vorsitzes – Gegenstand eines wachsenden Personenkultes. Deutlich wurde dies beispielsweise in der Rede, mit der Außenminister Kanat Saudabajew am 1. Dezember 2010 den Gipfel von Astana eröffnete. Er betonte, dass dieses Datum den 20. Jahrestag von Nasarbajews Wahl zum Präsidenten markiere. Damit präsentierte er den OSZE-Vorsitz als Höhepunkt von Kasachstans Entwicklung, seit das Land 1990 seine Souveränität gewonnen hatte – eine Erfolgsgeschichte, die sich dem Präsidenten unmittelbar zurechnen ließ. Auch in der Darstellung der kasachischen Medien, die sich an das offizielle Skript hielten, erschienen die Besuche hochrangiger Staatsgäste gleichsam als Huldigungen an die Person Nasarbajews.

Von internationalen Organisationen und westlichen Akteuren, darunter auch der Bundesregierung, wird die zunehmende Personalisierung der Politik als Widerspruch zur Modernisierungsrhetorik des kasachischen Entwicklungsprogramms wahrgenommen. Folgt man jedoch der Logik des innerkasachischen Diskurses, ist diese Personalisierung durchaus konsequent, denn die Verknüpfung von Modernisierung und Personenkult ermöglicht es,

den Aufstieg Kasachstans der weisen Führung des Präsidenten zuzuschreiben. Demokratische Legitimation wird damit überflüssig. Insofern bilden Personenkult und Modernisierungsrhetorik keinen Widerspruch, sondern ergänzen und verstärken einander.

Den vorläufigen Höhepunkt der Nasarabajew-Verehrung bildete das im Dezember 2010 von einer »Bürgerinitiative« angestoßene Vorhaben, auf dem Wege eines Referendums die Amtszeit des seit zwei Jahrzehnten herrschenden Präsidenten um weitere zehn Jahre zu verlängern. Gegen diese – pünktlich zum Ausklang des Vorsitzes aufgebrauchten – Pläne erhob sich internationaler Protest, dem sich sogar die OSZE anschloss. In Kasachstan jedoch wurde die Kritik als bloße Rhetorik abgetan. Die Anwesenheit der Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen sei ein klarer Beweis für die Zustimmung zu Politik und Person Nasarabajews.

Dass der Präsident das Referendum im letzten Moment abwendete und stattdessen vorgezogene Neuwahlen empfahl (die nun für April angesetzt sind), tat der ihm entgegengebrachten Verehrung keinen Abbruch. Im Gegenteil, sein Ruf als »Hüter der kasachischen Demokratie« wurde durch diese Entscheidung noch bekräftigt.

Konsequenzen

Der Fall Kasachstan macht deutlich, wie begrenzt die Möglichkeiten der demokratischen Staatenwelt sind, auf autoritäre Partner normativ einzuwirken. Deren deklaratorische Zustimmung zu westlichen Politikkonzepten bedeutet keineswegs, dass sie diese Konzepte auch umsetzen wollen. Statt den Rufen nach Demokratisierung zu folgen, integriert man das einschlägige Vokabular – aufgeladen mit lokalspezifischer Semantik – in die eigene politische Agenda. Gleichzeitig werden westliche Dialogangebote von den Machthabern als Zustimmung interpretiert und dazu genutzt, die eigene Herrschaft zu festigen.

Auf diese Weise trägt westliches Engagement dazu bei, autoritäre Machtverhältnisse zu stabilisieren, anstatt einen Politikwandel vorzubereiten. Die eigenen Bemühungen um Demokratisierung werden so konterkariert. Unter diesen Voraussetzungen bleibt die gleichzeitig vorgetragene Kritik an autoritären Politikstilen wirkungslos. Dies gilt nicht nur für Kasachstan, sondern zeigt sich ähnlich auch in der EU-Politik gegenüber Turkmenistan oder Usbekistan. So mag Kommissionspräsident Barroso dem usbekischen Staatschef Karimow gegenüber Demokratiedefizite ange-mahnt haben, als er ihn im Februar 2011 in Brüssel empfing. Gleichwohl deutete Karimow, wie die Rezeption des Besuchs in den usbekischen Medien zeigt, die Einladung als Zeichen der Dankbarkeit für seine Kooperation mit dem Westen.

Für die europäische Zentralasien-Politik ergeben sich aus solchen Bewertungsunterschieden wichtige Konsequenzen. Will man vermeiden, dass Dialogangebote von den Partnern lediglich als innenpolitische Machtressource missbraucht werden, dann muss das Bewusstsein für Divergenzen in den Handlungslogiken geschärft werden. Diese Unterschiede werden durch Übernahme der westlichen Begrifflichkeit in autoritäre Kontexte zwar kaschiert, bestimmen dort aber weiter das politische Handeln. So kommt es zu einer Politik der doppelten Standards. Begünstigt wird sie durch die symbolische Anerkennung, die die Europäer den Leistungen autoritärer Herrscher allzu bereitwillig gewähren. Folglich sollten die EU-Staaten – und hier steht Deutschland als Vorreiter europäischer Zentralasien-Politik ganz besonders in der Pflicht – eine erhöhte Sensibilität für die symbolische Ebene im gegenseitigen Umgang entwickeln. Um zu vermeiden, dass politische Gesten den eigenen normativen Anspruch schwächen, muss symbolisches Kapital als Ressource begriffen und seine Vergabe an messbare Fortschritte in klar definierten Bereichen geknüpft werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

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