

Analyse

Die Außenpolitik Kasachstans zwischen Regionalismus und globalem Gestaltungsanspruch

Von Andrea Schmitz, Berlin

Zusammenfassung

Während der Druck auf die Volkswirtschaft Kasachstans wächst und die außenpolitische Handlungsfähigkeit im regionalen Umfeld abnimmt, präsentiert sich das Land auf der internationalen Bühne ungebrochen selbstbewusst als eine aufstrebende Zivil- und Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum und in Zentralasien. Die folgende Analyse zeigt, worin sich diese Ambitionen manifestieren, welche Strategien zu ihrer Verwirklichung eingesetzt werden und welche Rolle Kasachstans westlichen Partnern dabei zukommt.

Die Botschaft Kasachstans in Berlin hat viel zu tun in diesem Jahr. Auf Initiative von Bundespräsident Horst Köhler und seines kasachstanischen Amtskollegen Nursultan Nasarbajew wurde 2009 zum »Kasachstan-Jahr in Deutschland« erklärt, und seit der festlichen Eröffnung durch die beiden Präsidenten im Februar reiht sich eine Veranstaltung an die andere. Zweck dieser Maßnahmen ist es, bei denjenigen Akteuren, die nach Ansicht des kasachstanischen Außenministeriums Einfluss auf Wirtschaft und politische Meinungsbildung ausüben, um Sympathie für Kasachstan zu werben und in der politischen Landschaft der Bundesrepublik Präsenz zu zeigen.

Die gesteigerte außenpolitische Betriebsamkeit ist ein zentrales Element der kasachstanischen Entwicklungsplanung, die in ihren Grundzügen bereits in dem 1997 vorgelegten Programm »Kasachstan 2030« vorgelegt und in den Folgejahren konsequent weiter entwickelt wurde. Im März 2007 erklärte Präsident Nasarbajew in seiner Jahresbotschaft die erste Etappe in der Umsetzung dieses Programms für abgeschlossen. Nun komme es darauf an, eine führende Position im postsowjetischen Raum und in Zentralasien einzunehmen und das Land unter die 50 wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt zu führen. Bei dieser Zielsetzung steht zwar die wirtschaftliche Entwicklung des Landes im Vordergrund, sie hat jedoch zugleich eine bedeutende außenpolitische Dimension. Zwei Ebenen sind dabei von Bedeutung: das regionale Umfeld und die Ebene der internationalen Politik.

Regionale Initiativen

Die Beziehungen zu den Staaten des postsowjetischen Raumes besitzen für Kasachstan Priorität in der Außenpolitik. Grund dafür sind die nach wie vor ausgeprägten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interdependenzen. Aufgrund des transnationalen Charakters der Gefährdungspotentiale, die von Arbeitslosigkeit und anderen Armutsphänomenen wie etwa verbreite-

tem Drogenhandel bis hin zu ungelösten Konflikten im Zusammenhang mit der Nutzung von Wasser und anderen Energieträgern reichen, hat die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit den Nachbarn im postsowjetischen Raum für Kasachstan in den vergangenen Jahren immer mehr an Bedeutung gewonnen. Kasachstans regionales Engagement gründet sowohl auf sicherheitspolitischen als auch ausgeprägten investitions- und handelspolitischen Interessen. Ähnlich wie die beiden regionalen Großmächte Russland und China setzt Kasachstan neben Investitionen auch entwicklungspolitische Instrumente ein, wie etwa langfristige und nicht konditionalisierte Kredite sowie humanitäre Hilfe. Auch das Eintreten für multilaterale Regelungen zählt zum Repertoire kasachstanischer soft power.

Das in letzter Zeit verstärkte Eintreten Astanas für den Ausbau bestehender und die Gründung neuer multilateraler Foren beruht nicht zuletzt auf der Annahme, dass eine intensivere regionale Integration dem eigenen Land in ökonomischer Hinsicht zugute käme und dazu beitragen könnte, die eigene Verhandlungsmacht gegenüber Russland und China zu stärken. Vor diesem Hintergrund hat sich Präsident Nasarbajew wiederholt für eine Reorganisation der GUS stark gemacht und Vorschläge für eine wirksamere Nutzung der Ressourcen dieses Verbunds und für die Entwicklung von Mechanismen für ein effizientes Krisenmanagement innerhalb der GUS unterbreitet. Allerdings wird eine engere Integration innerhalb dieser Regionalorganisation dadurch erschwert, dass sich der postsowjetische Raum derzeit mit wachsender Geschwindigkeit ausdifferenziert. Dies behindert auch Fortschritte innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurasEC), der das Hauptinteresse der kasachstanischen Führung gilt. Die Gemeinschaft hat sich die Förderung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zum Ziel gesetzt und will eine gemeinsame Freihandelszone schaffen, wie sie in ersten Ansätzen bereits zwischen Kasach-

stan, Russland und Belarus besteht. Weitere Aufgaben sind die Koordination der Beziehung der Mitgliedstaaten zur WTO, die Gründung eines gemeinsamen Transportnetzes und eines gemeinsamen Energiemarktes, aber auch die Harmonisierung der jeweiligen nationalen Bildungssysteme und die Synchronisierung der nationalen Gesetzgebung mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsraumes.

Allerdings scheint man sich in Kasachstan keine Illusionen darüber zu machen, dass eine Wirtschaftsgemeinschaft, in der diese Vorhaben tatsächlich realisiert sind, noch in ferner Zukunft liegt. Gründe für die stockende Integration sind die erheblichen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, im Entwicklungsstand und im Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten und, damit zusammenhängend, die divergierenden Präferenzen in wesentlichen Politikbereichen, vor allem in der Währungs-, Investitionsförderungs- und Subventionspolitik, aber zum Beispiel auch beim Wassermanagement. Derzeit verfügen nur einige der EurasiEC-Mitglieder, nämlich Kasachstan, Russland und Belarus, über die nötigen Voraussetzungen für eine vertiefte Wirtschaftsintegration – und selbst zwischen diesen drei Staaten gibt es nach wie vor erhebliche Differenzen. Sie betreffen vor allem die Energiepolitik und die damit zusammenhängenden Asymmetrien zwischen Kasachstan und Russland bzw. Belarus und Russland sowie die generelle russische Dominanz in der Organisation.

Letzteres dürfte der Hauptgrund dafür sein, dass sich Kasachstan nachdrücklich für die Gründung eines neuen, genuin zentralasiatischen Formats einsetzt, wie dies den Staaten der Region auch von internationalen Entwicklungsorganisationen nahegelegt wird. Nach den Vorstellungen Astanas wäre eine verstärkte regionale Integration im Rahmen einer Zentralasiatischen Union (ZAU) angesichts der komplementären Wirtschaftsstrukturen, infrastrukturellen Interdependenzen sowie der kulturellen und historischen Bande dringend geboten – zumal eine solche Union die Bearbeitung der gemeinsamen Probleme erleichtern würde. Dazu zählen vor allem die ungelösten Fragen der Verteilung, Verwaltung und effizienten Nutzung der Wasserressourcen in der Region, aber auch die sicherheitspolitischen Bedrohungen durch den Schmuggel von Drogen und Waffen und die Aktivitäten extremistischer Gruppierungen in einzelnen Teilen Zentralasiens.

Bis dato stoßen die kasachstanischen Initiativen bei den zentralasiatischen Nachbarn jedoch auf wenig Resonanz. Dies liegt vor allem an der ökonomischen Disparität der Region und den damit einhergehenden unterschiedlichen Vorstellungen hinsichtlich der Rege-

lung von zwischenstaatlichen Problemen, vor allem im Bereich der Zoll- und Migrationspolitik sowie des Wassermanagements. Zudem konkurrieren im postsowjetischen Raum die regionalen Mächte Russland und China miteinander, die die multilaterale Zusammenarbeit in erster Linie dazu nutzen, ihren politischen und ökonomischen Einfluss in der Region auszudehnen. Vor diesem Hintergrund sind die Staaten dieses Raumes in besonderem Maße bemüht, ihre nationale Souveränität zu bewahren und bevorzugen bilaterale und informelle Regelungen, da sie sich von ihnen einen größeren Nutzen versprechen. Zudem ist nicht zu übersehen, dass Kasachstans primäres Interesse nicht dem Aufbau symmetrischer Beziehungen zu seinen Nachbarn gilt, die eine Grundvoraussetzung für funktionierenden Multilateralismus wären. Vielmehr werden die regionalen Kooperations- und Integrationsinitiativen in der Absicht unternommen, den eigenen Führungsanspruch in der Region zu untermauern und in internationalen Foren an Prestige zu gewinnen.

Internationale Profilierung: Der OSZE-Vorsitz als Testfall

Die Übernahme von Verantwortung im regionalen und überregionalen Maßstab zählt zu den erklärten Prinzipien der Außenpolitik Kasachstans. Neben dem Einsatz für Stabilität und Sicherheit in der unmittelbaren Nachbarschaft und der Mitwirkung am Kampf gegen globale Bedrohungen, allen voran die Verbreitung von nuklearen und biologischen Massenvernichtungswaffen, die auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetrepublik entwickelt bzw. deponiert worden waren, gilt das besondere Augenmerk Astanas der Förderung religiöser und ethnischer Toleranz sowie eines »Dialogs der Kulturen«.

Dieses Interesse erklärt sich aus der multiethnischen und multikonfessionellen Bevölkerungsstruktur Kasachstans, in dessen Grenzen Angehörige von rund 100 ethnischen Gruppen und zahlreichen Glaubensrichtungen leben. Vor allem der mit rund 30 Prozent nach wie vor recht hohe Anteil ethnischer Russen zwingt die kasachstanische Führung, die nach dem Erreichen der staatlichen Unabhängigkeit zunächst eine Politik der positiven Diskriminierung zugunsten der kasachischen Titularnation verfolgt hatte, zu einer ausgewogeneren Sprach- und Kulturpolitik. Als ideologischer Referenzrahmen für die Politik des ethnischen Ausgleichs soll das Konzept einer eurasischen Identität dienen. Dieses Konzept bildet zusammen mit den beiden Postulaten der Multipolarität und des Multivektoralismus, die sich auf die internationale Ordnung und das Bündnis-

verhalten beziehen, das normative Gerüst kasachstanischer Politik.

Ausgehend von den Erfahrungen des Nation-Building Kasachstans hat die staatliche Führung das Thema der interkulturellen und interreligiösen Eintracht zu einem zentralen Programmpunkt ihrer ordnungspolitischen Agenda erhoben. Sie kultiviert mit einigem Erfolg das Image Kasachstans als eines Zentrums des Dialoges der Kulturen und Religionen. So richtete Astana im Jahr 2003 erstmals einen Kongress der Führer der Welt- und traditionellen Religionen aus, der seither alle drei Jahre durchgeführt wird. Der Kongress soll den Vertretern unterschiedlicher Glaubensrichtungen ein Forum für den Austausch über Fragen der religiösen Toleranz bieten und zu einer gewaltfreien Lösung von religiös motivierten Konflikten beitragen.

Auch andere Formate wurden wiederholt genutzt, um dem Bekenntnis zu religiöser Toleranz und friedlicher Koexistenz zwischen den Völkern Nachdruck zu verleihen. Zuletzt war dies ein Außenministertreffen im Rahmen des Asia Cooperation Dialogue (ACD) im Oktober 2008 in Astana, das unter dem Motto »Fortschritt durch Vielfalt« stand. Auch die im Jahr 1992 auf Initiative des kasachischen Präsidenten ins Leben gerufene Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICA), der 18 asiatische Staaten angehören, soll der Förderung von Sicherheit, Stabilität und eines friedlichen Miteinanders der Völker in Asien dienen.

Die im Hinblick auf die Wahrung des interethnischen Frieden durchaus erfolgreiche Religions- und Nationalitätenpolitik Kasachstans zählte zu den Argumenten, mit denen Kasachstan seine Kandidatur für den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) untermauerte. Dieser ist zum wohl wichtigsten Instrument für die Selbstdarstellung Kasachstans als einer Friedens- und Ordnungsmacht mit überregionaler Reichweite geworden. Die ursprünglich schon für das Jahr 2009 anvisierte und zunächst rein innenpolitisch motivierte Bewerbung entfaltete eine ebenso beachtliche wie unerwartete außenpolitische Dynamik. In die Welt gesetzt hatte das Vorhaben ein besonders umstrittenes Mitglied der kasachischen Elite, Rachat Alijew. Geschäftsmann und Politiker von Nasarbajews Gnaden und ehemals verheiratet mit dessen ältester Tochter, hatte sich Alijew im Zusammenhang mit dubiosen Geschäftspraktiken mit seinem Schwiegervater überworfen und war im Jahr 2002 als OSZE-Botschafter nach Wien verbannt worden. Dort lancierte er die Idee einer Kandidatur seines Landes für den OSZE-Vorsitz, um seinen und des Präsidenten Namen wieder ins rechte Licht zu rücken. Im Hinblick auf die eigene

Person ist ihm dies zwar nicht gelungen – Alijew wurde in Abwesenheit in Kasachstan bereits zweimal zu 20 Haft verurteilt – seinem ehemaligen Schwiegervater aber hat Alijew mit der OSZE-Offensive einen unschätzbaren Dienst erwiesen.

Dabei war es anfangs durchaus nicht gewiss, dass sich das Vorhaben innerhalb so kurzer Zeit verwirklichen lassen würde. Zu offenkundig waren die demokratischen Defizite in Kasachstan – und zu wenig glaubwürdig die Beteuerungen des Gegenteils. Allerdings wurde das kasachstanische Vorhaben durch eine Reihe von Faktoren begünstigt, deren zeitliche Überlappung nicht anders als zufällig genannt werden kann:

- Kasachstans wachsende strategische Bedeutung als Kooperationspartner des westlichen Bündnisses im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Stabilisierung Afghanistans;
- das dynamische Wirtschaftswachstum und die damit verbundene Verdichtung der wirtschaftlichen Beziehungen mit dem Westen;
- die weltweit wachsende Sensitivität für Fragen der Energieversorgung, die eine energiepolitische Aufladung von Außenpolitik nach sich zog.

In dem Maße, wie Kasachstan in diesen strategisch wichtigen Bereichen an Profil gewann, wuchs seitens der westlichen Partner die Bereitschaft, Kritik an den inneren Verhältnissen der Steppenrepublik zugunsten von Stabilitätserwartungen zurück zu stellen. Und mit der wachsenden Prominenz wuchs das Selbstbewusstsein der politischen Klasse in Kasachstan, wo man die Gunst der Stunde zu nutzen wusste. In einer aufwendigen Informationskampagne, die den wirtschaftlichen Aufstieg und die politische Stabilität Kasachstans in den Vordergrund stellte und immer wieder auf die Brückenfunktion des Landes zwischen den Zivilisationen Asiens und Europas verwies, wurde Kasachstan als ein Kandidat präsentiert, der in der Lage wäre, der OSZE zu neuer Geltung zu verhelfen.

Der OSZE-Ministerrat, der sich noch im Dezember 2006 aufgrund des mangelnden Bekenntnisses der Führung in Astana zu demokratischen Reformen nicht zu einer einmütigen Entscheidung zugunsten Kasachstans hatte durchringen können, stimmte der Übertragung des Vorsitzes an das zentralasiatische Land für 2010 im Jahr darauf dann doch zu. Dieses Zugeständnis speiste sich aus zweierlei Kalkül: zum einen hoffte (und hofft) man, der Vorsitz werde sich für Kasachstan als Anreiz erweisen, innenpolitische Reformen in Angriff zu nehmen. Zum anderen knüpft sich an den Beschluss die Erwartung, dass es mit Hilfe Kasachstans gelingen werde, der Organisation neues Leben einzu-

hauchen. Zwar hat die OSZE den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die nach deren Auflösung im Jahr 1992 der OSZE-Vorläuferorganisation, der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) beitraten, von Beginn an besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Sie hat aber gerade unter diesen Mitgliedern zunehmend an Akzeptanz eingebüßt. Die Regierungen dieser Staaten werfen der OSZE vor, sich zu stark auf die menschenrechtliche Dimension von Sicherheit zu konzentrieren und deren ökonomische Seite zu vernachlässigen. Vor allem die unter der Ägide des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)/ Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) durchgeführten Wahlbeobachtungen sind den Autoritäten in den postsowjetischen Staaten ein Dorn im Auge.

Vor diesem Hintergrund wird die Entscheidung für Kasachstan von den Staaten des postsowjetischen Raums, allen voran Russland, das in der Vergangenheit als besonders scharfer Kritiker der OSZE auftrat, als bedeutender diplomatischer Sieg gewertet. Ebenso wie die westlichen Mitglieder der Organisation knüpfen auch sie hohe Erwartungen an den Vorsitz Kasachstans in der Staatenkonferenz. Die Frage, ob und unter welchen Voraus-

setzungen Kasachstan diesen vielfältigen und teilweise widersprüchlichen Erwartungen gerecht werden kann, wird aber davon abhängen, ob Astanas Führungsanspruch im regionalen Umfeld auf Akzeptanz stößt.

Fazit

Vor diesem Hintergrund ist die Unterstützung der kasachstanischen Ambitionen durch die westlichen OSZE-Mitgliedstaaten gleich in doppelter Hinsicht zweckdienlich. Erstens kann das Fehlen einer regionalen Machtbasis dadurch leichter ausgeblendet und bis zu einem gewissen Grad auch kompensiert werden. Die Anerkennung in internationalen Foren und durch Staaten außerhalb der Region bedeutet für Kasachstan nämlich einen Prestigezuwachs, der die kasachstanische Elite nicht nur innenpolitisch stärkt, sondern auch auf die regionale Ebene rückprojiziert werden kann. Zweitens hat die anhaltend positive Resonanz der westlichen Partner auf die kasachstanische Selbstdarstellung zur Folge, dass sich das Image des Landes als einer eurasischen Ordnungsmacht von der Frage nach den (tatsächlichen) Ressourcen zu seiner Verwirklichung ablöst. Damit wird fehlende Gestaltungsmacht immer mehr durch deren erfolgreiche Simulation ersetzt.

Über die Autorin:

Dr. Andrea Schmitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Russland / GUS an der Berliner Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind die wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Zentralasien und die europäische, amerikanische und russische Politik in der Region.

Lesetipps:

- Andrea Schmitz, Kasachstan: neue Führungsmacht im post-sowjetischen Raum? SWP-Studie S 7, Berlin März 2009, = http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5818
- Stina Torjesen, Understanding regional cooperation in Central Asia, 1991–2004. DPhil Thesis, University of Oxford, Januar 2008, = http://www.nupi.no/publikasjoner/boeker_rapporter/2008/understanding_regional_co_operation_in_central_asia_1991_2004
- Joshua Kucera, Kazakhstan: Evaluating Astana's Democratization Intentions, Eurasia Insight, 5/14/09, = <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav051409a.shtml>