

Andrei Zagorski

Nach dem Gipfel von Astana: die OSZE im Schwebezustand

Es hat schon einige Einschätzungen gegeben und es werden weitere folgen, die unterschiedlich darüber urteilen, ob das Gipfeltreffen von Astana am 1. und 2. Dezember 2010 ein Fehlschlag war oder nicht – und wenn ja, warum. Gehen wir zunächst einmal von der einfachen Tatsache aus, dass selbst relativ bescheidene Erwartungen an ein mögliches Resultat eines rasch vorbereiteten Treffens der Staats- und Regierungschefs – ein Aktionsplan, der die inhaltlichen Schwerpunkte der Arbeit und der Diskussionen der OSZE für die nähere Zukunft festlegt – durch die Unfähigkeit der Teilnehmerstaaten, einige wenige Meinungsverschiedenheiten über den Wortlaut des Aktionsplans aus der Welt zu schaffen, enttäuscht wurden. So endete das Gipfeltreffen, das fast einen halben Tag länger dauerte als zunächst geplant, mit der Verabschiedung einer politischen Erklärung, die lediglich frühere KSZE/OSZE-Verpflichtungen erneut bestätigte und die Hoffnung auf Fortschritte in einigen wenigen Bereichen, über die Einigung erzielt werden konnte, zum Ausdruck brachte. Es endete jedoch ohne irgendwelche substanziellen Beschlüsse.

Natürlich war dies nicht die Schuld des Gastgebers des Gipfeltreffens, Kasachstan, das den Vorsitz der Organisation im Jahr 2010 innehatte. Obgleich umstritten, vor allem aufgrund der Haltung Kasachstans zur menschlichen Dimension, war der kasachische Vorsitz insgesamt gesehen ein Erfolg. Dies hat vermutlich viele, die zunächst skeptisch waren, überrascht. Der Erfolg oder Misserfolg einer jeden internationalen Organisation, und insbesondere einer solchen wie der auf dem Konsensprinzip basierenden OSZE, hängt jedoch von allen ihren Teilnehmerstaaten ab, davon, ob sie reif genug sind, ihr gemeinsames Ziel trotz Nichtübereinstimmung in einzelnen Fragen zu artikulieren.

Statt auf den Ablauf des Gipfeltreffens von Astana zurückzublicken, konzentriert sich der vorliegende kurze Beitrag auf die möglichen Konsequenzen des Gipfeltreffens für die Zukunft der OSZE und, allgemeiner, für den europäischen Sicherheitsdialog im weiteren Sinne sowie auf einige Lehren, die aus dem Ausgang des Gipfels gezogen werden können.

1. Die erste und unmittelbarste Konsequenz aus dem Versäumnis der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten, sich auf ihrem Treffen in Astana darauf zu einigen, welches der Schwerpunkt der Arbeit der Organisation sein sollte, oder auch nur irgendeinen substanziellen Beschluss zu verabschieden, ist die, dass es *höchst unwahrscheinlich ist, dass es in naher Zukunft ein weiteres OSZE-Gipfeltreffen geben wird*. Erst wenn die bestehende Spaltung überwunden ist, ist der Weg für ein erneutes Gipfeltreffen frei.

Ich glaube, ich liege nicht gänzlich falsch, wenn ich unterstelle, dass diese Schlussfolgerung nicht nur für die OSZE, sondern auch für jede andere europaweite Struktur gilt. Mit anderen Worten: Das Versäumnis des Gipfeltreffens von Astana, zu substanziellen Beschlüssen zu gelangen, hat nicht nur ein weiteres OSZE-Gipfeltreffen höchst unwahrscheinlich gemacht, sondern auch jedes andere gesamteuropäische Gipfeltreffen.

2. Die in Astana offen zutage getretene Uneinigkeit unter den Teilnehmerstaaten war nicht erst auf dem Gipfeltreffen selbst oder gar während des kasachischen Vorsitzes entstanden. Sie ist vielmehr über einen längeren Zeitraum gewachsen. Seit nunmehr über zehn Jahren sind OSZE-Ministerratstreffen regelmäßig daran gescheitert, sich auf den Wortlaut einer politischen Erklärung zu einigen. Der Stolperstein war häufig genau derselbe Fragenkomplex, an dem die Staats- und Regierungschefs in Astana gescheitert sind.

Das führt zu der Schlussfolgerung, dass es wichtige strukturelle Probleme innerhalb der Organisation gibt, die sie in den letzten zehn Jahren und auch in Astana daran gehindert haben, in vielen Fragen eine Einigung zu erzielen.

Meiner Ansicht nach lässt sich das Hauptproblem auf die Tatsache reduzieren, dass die Teilnehmerstaaten in der Frage, *welches der Grundgedanke und das gemeinsame Ziel der OSZE ist oder sein sollte*, seit langem tief gespalten sind. Der Versuch eines Weisenrates im Jahre 2005, den Konsens über das gemeinsame Anliegen der Organisation zu erneuern, war ein wertvoller Beitrag, aber er hat sein Ziel nicht erreicht, so wie viele weitere Versuche danach auch.

Die tiefe Spaltung der Teilnehmerstaaten in dieser Frage wurde 2010 im Zuge des Korfu-Prozesses deutlich, der eigentlich dazu gedacht war, die Kluft zu verringern, nicht aber dazu, sie offen zutage zu fördern.

Betrachtet man die inoffiziellen Papiere und die *Food-for-thought*-Papiere, die von den Teilnehmerstaaten während der ersten sechs Monate des Jahres 2010 in Umlauf gebracht wurden, so kann man ein sehr bedauerliches Muster erkennen: Praktisch keiner der Vorschläge, die von einem oder mehreren Mitgliedstaaten der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) unterbreitet wurden – insgesamt immerhin 22 – wurde von einem der anderen Teilnehmerstaaten unterstützt. Die einzige nennenswerte Ausnahme ist ein Vorschlag, der die Zustimmung Serbiens fand.

Zahlreiche von den Mitgliedstaaten der EU, den nordamerikanischen und anderen Staaten während des Korfu-Prozesses eingebrachte Vorschläge wurden von verschiedenen Teilnehmerstaaten, darunter die Ukraine, Moldau und Georgien, unterstützt. Viele dieser Vorschläge wurden sogar von einer beeindruckenden Mehrheit der Teilnehmerstaaten mitgetragen – allerdings erhielt nicht einer von ihnen die Unterstützung eines der OVKS-Staaten.

Dies macht eine ernüchternde Tatsache deutlich, mit der wir uns in geeigneter Weise auseinandersetzen müssen: *Durch die OSZE verläuft eine tiefe Trennlinie*. Wenn wir über alte oder neue Trennlinien sprechen, die aufgrund dieser oder jener Entscheidung auftreten könnten, müssen wir uns darüber im

Klaren sein, dass es *diese eine Trennlinie bereits gibt* und sie sich während des Korfu-Prozesses und auf dem Gipfeltreffen von Astana deutlich gezeigt hat.

Wenn wir die Vorschläge, die von Staaten auf der einen Seite der Trennlinie gemacht wurden, inhaltlich mit denjenigen der anderen Seite vergleichen, können wir besser verstehen, wie tief diese Spaltung ist und warum die gruppenübergreifende Unterstützung für Vorschläge der jeweils anderen Gruppe so gering ausfällt. Die Vorschläge spiegeln schlichtweg grundsätzlich unterschiedliche Ansichten über die OSZE und den Weg, den sie zukünftig einschlagen soll, wider. Diese Unterschiede zeigen ganz deutlich den Kern des Problems, nämlich das *Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses von den gemeinsamen Zielen der OSZE*.

3. Wenn ich die derzeitige Situation mit irgendeinem Moment in der langen Geschichte der KSZE/OSZE vergleichen sollte, würde ich sagen, dass sich die OSZE zur Zeit des Gipfeltreffens von Astana in einer Situation befand, die in etwa derjenigen der KSZE in den Jahren 1977 und 1978 auf ihrem ersten Folgetreffen in Belgrad ähnelt.

Damit ist nicht ein Vergleich des Umfeldes, der Themen oder der Agenda des Belgrader Folgetreffens und des Gipfeltreffens von Astana gemeint, obwohl es erwähnenswert ist, dass das Belgrader Folgetreffen im Wesentlichen aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung der menschlichen Dimension der KSZE scheiterte, die offensichtlich auch in den Gesprächen während der Vorbereitung des Gipfeltreffens von Astana wieder eine signifikante Rolle spielten. Natürlich haben sich sowohl das Umfeld als auch die Agenda seit den späten siebziger Jahren drastisch verändert.

Die Ähnlichkeit zwischen dem Belgrader Folgetreffen und dem Gipfeltreffen von Astana geht jedoch auch weit über die simple Tatsache hinaus, dass es beiden nicht gelungen ist, ein substanzielles Dokument zu verabschieden, und sie stattdessen beide lediglich frühere Verpflichtungen erneut bestätigten. Nach Astana findet sich die OSZE, wie die KSZE nach Belgrad, in einem Schwebezustand wieder, von dem aus es mit ihr entweder bergauf oder bergab gehen kann. In welche Richtung es gehen soll, liegt allein bei den Teilnehmerstaaten. Nach Belgrad beschlossen sie nicht nur, den Helsinki-Prozess fortzusetzen, sondern auch ihn einen weiteren Schritt nach vorn zu bringen, was sie 1983 in Madrid auch taten. In welche Richtung die Teilnehmerstaaten die OSZE heute gehen lassen wollen, ist derzeit ebenso offen wie die Frage, ob alle bereit sind, hart zu arbeiten, um zu verhindern, dass die OSZE schlicht und einfach untergeht.

4. Selbstverständlich sollte die OSZE nichts daran hindern, weiterhin die zahlreichen Fragen in Angriff zu nehmen, in denen in Astana Übereinstimmung erzielt werden konnte und in Wien erzielt werden kann, oder die Gegenstand substanzieller, wenn auch ergebnisloser Debatten während des Korfu-Prozesses waren.

Die Gedenkerklärung von Astana ruft die Teilnehmerstaaten ja sogar dazu auf, ihre Arbeit in zahlreichen Bereichen verstärkt voranzutreiben, so vor allem bei der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa und bei der Modernisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen aus dem Jahr 1999; Konfliktverhütung und Krisenmanagement stehen auf der OSZE-Agenda ebenfalls nach wie vor weit oben. Der Aktionsplan, der vor dem Gipfeltreffen schon fast fertig war, wurde nicht formal *ad acta* gelegt, sondern dem zukünftigen litauischen Vorsitz übergeben.

Dennoch muss man darauf vorbereitet sein, dass dieselbe grundsätzliche Uneinigkeit, die das Gipfeltreffen von Astana an der Verabschiedung des Aktionsplans gehindert hat, in der kommenden Zeit immer wieder aufflammen wird und die OSZE – ebenso wie außerhalb der OSZE geführte Verhandlungen – voraussichtlich daran hindern wird, substanzielle Entscheidungen zu treffen. Das jedenfalls lässt die Debatte erkennen, die sich derzeit in Wien über die Frage entwickelt, ob die OSZE den Aktionsplan aufteilen und mit den Fragen fortfahren soll, in denen Übereinstimmung herrscht, oder ob sie weiterhin am Aktionsplan als Gesamtpaket festhalten soll, um zu gewährleisten, dass jedes Land, das mit dem Entwurf des Aktionsplans nicht besonders glücklich war, seine Interessen auf der Agenda der Organisation weiterhin angemessen vertreten sieht.

Die Probleme existieren unabhängig von der Organisation und werden daher wahrscheinlich nicht nur innerhalb der OSZE, sondern auch in anderen Situationen Auswirkungen auf Verhandlungen zwischen den Teilnehmerstaaten haben. Dies bringt mich zu dem Schluss, dass die Erfolglosigkeit des Gipfeltreffens von Astana wahrscheinlich wesentlich weitreichendere, weit über die OSZE hinausgehende Konsequenzen haben wird, wenn wir nicht damit beginnen, die Trennlinien zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE offen und ehrlich anzusprechen, und zu einem Konsens darüber zu gelangen, welches die gemeinsamen Ziele der OSZE sind oder sein könnten.

5. Nicht zuletzt muss man sich mit einem ganz konkreten Problem befassen: Die OSZE ist mehrfach an unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie mit Langzeitkonflikten umzugehen ist, gescheitert. Die Frage ist, ob die OSZE sich weiterhin um die Lösung gerade der hartnäckigsten Fälle bemühen sollte, an denen sie sich schon so oft die Zähne ausgebissen hat, oder ob sie dies nun anderen überlassen sollte.

Jahrhundertlang neigten die Großmächte dazu, über die Köpfe kleinerer Nationen hinweg miteinander zu reden und Abmachungen zu treffen. Dies geschah häufig auf Kosten der kleineren Staaten, deren Interessen dabei oftmals ignoriert oder vernachlässigt wurden. Dies trifft nicht minder auf einen großen Teil der frühen Geschichte der OSZE zu.

Aber ist es für Großmächte heute noch möglich, sich so zu verhalten? Und können sie es sich noch leisten?

Es ist natürlich nicht richtig, dass die gesamte Organisation zur Geisel von Langzeitkonflikten wird, die viele Teilnehmerstaaten als Randprobleme betrachten.

Gleichzeitig wäre es aber vollkommen falsch, die Probleme der kleineren Staaten zu ignorieren oder zu vernachlässigen. Und schon gar nicht sollten die Großmächte versuchen, sich über ihre Köpfe hinweg oder auf ihre Kosten zu arrangieren, sei es innerhalb oder außerhalb der OSZE.

Jeder Teilnehmerstaat, ob groß oder klein, ist nicht einfach nur ein Teil der OSZE-Familie. Ein starkes Verantwortungsgefühl ist eine wichtige Voraussetzung für jeglichen Erfolg der OSZE; fehlt es, wird ein Scheitern wahrscheinlicher. Die weitere Erosion des – in den vergangenen zehn Jahren bereits erheblich zurückgegangenen – Verantwortungsgefühls unter den Teilnehmerstaaten, und insbesondere unter den kleineren, wäre ein sicheres Rezept für die zunehmende Unfähigkeit und den endgültigen Kollaps der OSZE, da sie der Organisation ihre Legitimität als ehrlicher Makler entziehen würde. Sollten kleinere Nationen in der OSZE nicht länger eine Institution sehen, in der ihre Anliegen „gehört und entsprechend umgesetzt“ werden, wie es vom Budapester Gipfeltreffen 1994 versprochen wurde, dann würde die Organisation wesentlich schneller zerfallen als wegen jeglicher Dispute zwischen den Großmächten.

Einen Interessenausgleich zwischen *allen* Teilnehmerstaaten, großen und kleinen, zu finden, ist unabdingbar; ohne ihn wird ein Konsens *aller* OSZE Teilnehmerstaaten über das gemeinsame Ziel der OSZE kaum gefunden oder erneuert werden können.