

Wolfgang Zellner

Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung

OSZE-Gipfeltreffen sind keine Routineangelegenheit. Obwohl das Helsinki-Dokument von 1992 alle zwei Jahre ein Gipfeltreffen vorsieht, vergingen zwischen dem Istanbul-Gipfel von 1999 und dem OSZE-Gipfeltreffen, das am 1. und 2. Dezember 2010 in der kasachischen Hauptstadt Astana stattfand, elf Jahre. Die Erwartungen waren umso höher, als dies das erste Gipfeltreffen der Organisation in einem zentralasiatischen Staat, das erste in einem Mitgliedsland der GUS und das erste in einem Land mit vorwiegend muslimischer Bevölkerung war. Die hohen Erwartungen wurden jedoch weitgehend enttäuscht. Zwar wurde auf dem Gipfeltreffen die „Gedenkerklärung von Astana“¹ verabschiedet, doch gelangten die Staats- und Regierungschefs aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die ungelösten Konflikte im OSZE-Gebiet zu keiner Einigung über den zur Verabschiedung vorgesehenen „Aktionsplan von Astana“. Damit bestätigte sich eine Äußerung des polnischen Außenministers Radosław Sikorski, der am zweiten Tag des Gipfeltreffens bemerkt hatte, es sei nicht ohne Risiken, zu diesem Zeitpunkt ein Gipfeltreffen einzuberufen.²

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einigen Überlegungen zu politischen Erfolgen und Misserfolgen im Rahmen der KSZE/OSZE, an die sich eine Analyse der Gedenkerklärung von Astana anschließt. Auf den Versuch einer Beantwortung der Frage, warum es zu keiner Einigung auf den Aktionsplan kam, folgt eine kurze Darstellung der Hauptelemente des Aktionsplans. Abschließend wird der Frage nachgegangen, welche Schritte die Organisation nach Astana unternehmen könnte.

Politische Erfolge und Misserfolge im Kontext der KSZE/OSZE

Die Gründe für die politischen Erfolge der KSZE/OSZE sind sehr unterschiedlich. Der Erfolg der Helsinki-Schlussakte von 1975 beruhte auf einem einzigartigen Kompromiss zwischen dem Interesse der Sowjetunion an einer Legitimierung des territorialen und politischen Status quo und dem Ziel der westlichen Staaten, eben diesen zu verändern. Die Motive zur Unterzeich-

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>.

2 Vgl. Address by H.E. Radosław Sikorski, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Poland, VII OSCE Summit, Astana, 2nd December 2010, SUM.DEL/59/10, 2. Dezember 2010, unter: www.osce.org/cio/73956.

nung der Helsinki-Schlussakte konnten unterschiedlicher nicht sein. Ganz im Gegensatz dazu brachte der Pariser Gipfel von 1990 die allen Staaten gemeinsame große Freude über ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit zum Ausdruck. In dieser Hinsicht war das weder von großer Begeisterung getragene, noch von grundlegenden Beschlüssen über die europäische Sicherheitsordnung geprägte Gipfeltreffen von Astana 2010 weitaus weniger epochemachend. Die Tagesordnungspunkte des Gipfeltreffens von Astana – Rüstungskontrolle in Europa, transnationale Bedrohungen in Zentralasien und Afghanistan sowie Fragen der menschlichen Dimension – gehören eher zu jenen Problemen, über die sich die Staats- und Regierungschefs nicht eben jeden Tag den Kopf zerbrechen.

Politische Erfolge oder Misserfolge als solche zu erkennen ist auch eine Frage der zeitlichen Distanz. So begriff man die historische Bedeutung der Helsinki-Schlussakte erst wesentlich später, 1975 maßen noch nicht einmal alle Teilnehmer dem Gipfeltreffen besondere Bedeutung zu. Der Istanbul Gipfel von 1999 wurde im Gegensatz dazu unmittelbar nach seiner Beendigung als großer Erfolg gewertet. Im Nachhinein zeigte sich jedoch, dass er eher den Beginn eines Jahrzehnts voller Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten markierte, die zu einem Rückgang der politischen Bedeutung der Organisation führten. Hinzu kommt, dass Erfolg und Misserfolg oftmals eng beieinander liegen. So scheiterte der Istanbul Gipfel von 1999 beispielsweise beinahe an Meinungsverschiedenheiten über Tschetschenien. Aus all diesen Gründen ist es vielleicht noch zu früh, um endgültige Aussagen über das Gipfeltreffen von Astana machen zu können. Jede Beurteilung kann zu diesem Zeitpunkt nur eine vorläufige sein, und sei es auch nur deshalb, weil der Erfolg oder Misserfolg des Gipfels von Astana letztendlich weitgehend davon abhängt, welche Schlussfolgerungen die Teilnehmerstaaten aus ihm ziehen. Das gilt umso mehr für ein Gipfeltreffen wie dieses, das eine sehr komplexe Mischung aus Erfolg und Misserfolg darstellt.

Die Gedenkerklärung von Astana

Trotz ihrer Kürze – ohne Anhänge sind es nur vier Seiten – ist die Erklärung von Astana ein vollwertiges politisches Dokument und erst das dritte überhaupt auf der Ebene von Ministerrats- und Gipfeltreffen nach dem Istanbul Gipfel von 1999. Auch wenn in der Erklärung von Astana in erster Linie bestehende KSZE/OSZE-Verpflichtungen bekräftigt werden, dient sie dennoch nicht ausschließlich dem Gedenken an frühere Errungenschaften. Die Erklärung enthält durchaus neue Elemente. Das bemerkenswerteste davon ist die „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Ver-

pflichtungen und gemeinsame Ziele sind“ (Absatz 1). Die Idee einer „Sicherheitsgemeinschaft“ kam in der ersten Hälfte des Jahres 2010 im Rahmen des Korfu-Prozesses der OSZE auf. „Die Existenz einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft“ wäre nach Karl W. Deutsch, auf den dieser Begriff zurückgeht, daran zu erkennen, „dass es keine systematischen fortgeschrittenen Kriegsvorbereitungen in Form eines signifikanten Personal- und Ressourcenaufwands gibt“.³ Daraus wird klar ersichtlich, dass mit dem Begriff „Sicherheitsgemeinschaft“ nicht der heutige Status quo gemeint ist, sondern vielmehr die kühne Vision einer völlig neuen Qualität der internationalen Beziehungen im OSZE-Gebiet beschrieben wird. Dies spiegelt sich auch in der Formulierung der Gedenkklärung von Astana wider, deren Untertitel lautet: „Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ (Hervorhebung W.Z.).

Man könnte nun fragen, ob ein solches Ziel nicht allzu ehrgeizig ist, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Staaten sich in Astana nicht einmal auf ein Arbeitsprogramm haben einigen können. Offensichtlich hatten sie aber den Wunsch, zumindest auf der normativ-deklaratorischen Ebene, über den bestehenden *Acquis* der Organisation hinauszugehen, der in der Erklärung von Astana zusammengefasst wird als das Bekenntnis zum „Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit, das die Erhaltung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten miteinander in Beziehung setzt und die Verbindung zwischen der Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt und friedlichen zwischenstaatlichen Beziehungen herstellt“ (Absatz 2). Um über diese normative Stufe, die bereits mit der Charta von Paris von 1990 erreicht worden war, hinausgehen zu können, war es offensichtlich notwendig, auf die Vision einer Sicherheitsgemeinschaft zurückzugreifen, einer Gemeinschaft, die so weit von dem Gedanken an einen bewaffneten Konflikt unter ihren Mitgliedern entfernt ist, dass diese keinerlei Kriegsvorbereitungen mehr treffen. Andererseits macht die Ankündigung einer Sicherheitsgemeinschaft die Distanz umso deutlicher, die zwischen diesem hehren politischen Ziel und der düsteren politischen Realität liegt, die in der Erklärung in der Formulierung „Misstrauen und divergierende Sicherheitsvorstellungen müssen überwunden werden“ (Absatz 7) zum Ausdruck kommt. Die Zukunft wird zeigen, ob diese ambitionierte politische Vision die Staaten dazu veranlassen wird, die politische Realität zum Besseren zu verändern, oder ob unveränderte oder sich sogar verschlechternde politische Bedingungen das Ziel einer Sicherheitsgemeinschaft untergraben werden.

Die in der Erklärung angestrebte Sicherheitsgemeinschaft wird dort als „euroatlantisch“ und „eurasisch“ bezeichnet. Insbesondere der Begriff „eurasisch“ kann als Ausdruck dessen verstanden werden, dass die zentralasiatischen Staaten nunmehr in der OSZE „angekommen“ sind. Ebenso spiegelt er ihre

3 Karl W. Deutsch, *Political Community at the International Level. Problems of Definition and Measurement*, Erstveröffentlichung 1954, Nachdruck 1970, S. 41 (eigene Übersetzung).

gestiegene politische Bedeutung und ihr zunehmendes Selbstbewusstsein wider. Sicherlich hängt er auch mit Kasachstans OSZE-Vorsitz im Jahr 2010 zusammen, ohne den es in diesem Jahr kein Gipfeltreffen gegeben hätte und Zentralasien auch keinen solch prominenten Platz auf der Agenda der OSZE einnehmen würde, wie es ihn heute einnimmt.

Eine weitere wichtige Besonderheit der Gedenkerklärung von Astana ist die Bekräftigung einer der bekanntesten Formulierungen des Moskauer Dokuments von 1991: „Wir erklären kategorisch und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und nicht ausschließlich eine innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“ (Absatz 6). Dass der Wortlaut von 1991 nun und – nach der Gipfelerklärung von Helsinki aus dem Jahr 1992 – erst zum zweiten Mal überhaupt in einem Gipfeldokument erneut bekräftigt wurde, ist politisch alles andere als belanglos, sondern weist vielmehr auf die Beständigkeit des normativen *Acquis* der OSZE hin, auch wenn dieser noch nicht in allen Teilnehmerstaaten (in vollem Umfang) verwirklicht ist.

Woran der Aktionsplan von Astana scheiterte

Nach Auskunft von Verhandlungsteilnehmern hatte man sich bereits auf 95 Prozent des Wortlauts des acht Seiten langen Aktionsplans von Astana – auf alles, bis auf den Abschnitt über die ungelösten Konflikte, vor allem in Georgien und Moldau – geeinigt, bevor er an den Meinungsverschiedenheiten über eben diese Konflikte scheiterte. Während die EU und Russland sich noch auf einen Text hinsichtlich der Konflikte einigen können, reichte dieser den USA, Georgien und Moldau nicht aus. Eine der Spekulationen ging dahin, dass die USA eine schärfere Formulierung zu den Konflikten anstreben, um dem US-Senat keinen Vorwand dafür zu liefern, die Ratifizierung des neuen START-Vertrags zu blockieren.⁴ Wieder einmal – wie schon in den letzten Jahren der Clinton-Administration – hatte die Republikanische Partei begonnen, in Washington mitzuregieren.

Das Scheitern der Verabschiedung des Aktionsplan von Astana hat erneut gezeigt, welche Sprengkraft die Auseinandersetzungen über die Langzeitkonflikte, die einige Zeit lang irrtümlich als „eingefroren“ bezeichnet wurden, noch immer haben. Im Vorfeld von Astana waren die meisten davon ausgegangen, dass es auf dem Gipfeltreffen zwar zu schwierigen Diskussionen, höchstwahrscheinlich aber auch zu einem zumindest bescheidenen Erfolg und zur Verabschiedung eines wie auch immer gearteten Arbeitsprogramms

4 Zur Rolle der sogenannten Istanbuler Verpflichtungen – gemeint ist Russlands Verpflichtung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen – bei der Nichtratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die Mitgliedstaaten der NATO sowie zur Vorgeschichte im US-Senat siehe Ulrich Kühn, *From Capitol Hill to Istanbul: The Origins of the Current CFE Deadlock*, CORE Working Paper Nr. 19, Hamburg 2009.

kommen würde. Nach Astana ist deutlich geworden, dass man wieder einmal, wie schon 2008, die Brisanz der ungelösten Konflikte, vor allem derjenigen in Georgien, unterschätzt und das Maß an Vertrauen, das in den Diskussionen der letzten anderthalb Jahre neu aufgebaut worden war, überschätzt hatte. Das Scheitern der Annahme eines Aktionsplans wiegt umso schwerer, als ihr mit dem Korfu-Prozess gewissermaßen eine lange Vorbereitungsphase vorausgegangen war. Im Zuge des Korfu-Prozesses war oft zu hören, die Diskussionen seien inhaltsreich und die Atmosphäre habe sich ebenso verbessert wie das gegenseitige Verständnis füreinander. Offenbar reichte all dies aber nicht dazu aus, sich auf konkrete Maßnahmen zu einigen. Diese Erkenntnis ist ernüchternd, vielleicht aber auch heilsam.

Es ist zugegebenermaßen nichts Neues, dass auf einem Treffen der OSZE aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über subregionale Konflikte kein Einvernehmen über politische Dokumente erzielt werden kann. Seit dem Wiener Ministerratstreffen vom November 2000 haben wir uns daran gewöhnt, dass die Teilnehmerstaaten auf OSZE-Ministerratstreffen nur in den seltensten Fällen dazu in der Lage waren, sich auf eine gemeinsame Abschlusserklärung zu einigen. Allerdings konnte man sich auf diesen Treffen immerhin noch stets auf andere Beschlüsse verständigen. Wäre Astana ein Ministerratstreffen gewesen, hätte es mit der Verabschiedung der gemeinsamen Abschlusserklärung daher mehr erreicht als andere Ministerratstreffen. Astana aber war kein Ministerrats-, sondern ein Gipfeltreffen und hatte damit wesentlich höhere Erwartungen geweckt, insbesondere mit Blick auf die Überwindung früherer Spannungen und Streitigkeiten und die Wiedereinführung einer überzeugenden Agenda mit Hilfe eines konkreten und detaillierten Arbeitsprogramms. Umso größer ist daher dieses Mal die Enttäuschung.

In Astana ist erneut ein wichtiges Dokument an bestimmten ungelösten Konflikten gescheitert. Zwar sind Georgien und die anderen Langzeitkonflikte allein als solche von Bedeutung; noch bezeichnender sind sie jedoch als Symbol für tiefes Misstrauen und Argwohn. Die Tatsache, dass die Verabschiedung des Aktionsplans von Astana an diesen Konflikten gescheitert ist, ist deshalb so besorgniserregend, weil gerade das Entsetzen über den Georgienkrieg von 2008, der Schock darüber, dass es überhaupt zu einem Krieg zwischen zwei OSZE-Teilnehmerstaaten hatte kommen können, zu den Hauptantriebskräften für den Korfu-Prozess gehört hatte. Die Dynamik des Prozesses hat sich nun erneut verändert – diesmal in die falsche Richtung.

Ist dieses partielle Scheitern des Gipfels von Astana in erster Linie auf bedauerliche Missgeschicke, wie z.B. die ausufernde Verhandlungstaktik der einen oder anderen Delegation, zurückzuführen oder hat es strukturelle Ursachen? Auch wenn die erste Option die bequemere wäre, da sie es uns erlauben würde, der einen oder anderen Seite die Schuld zuzuschreiben, ist die zweite Option leider ganz offensichtlich die überzeugendere. Da das Syndrom ungelöster Konflikte auf weit tiefer liegende Kontroversen hindeutet, wäre die Suche nach einem „Schuldigen“ zu oberflächlich.

Die Annahme, dass strukturelle Ursachen die Schuld am partiellen Scheitern des Gipfeltreffens tragen, wird von der Tatsache gestützt, dass sich die Erwartungen der verschiedenen Parteien an das Gipfeltreffen erheblich voneinander unterschieden und sich teilweise sogar widersprachen. Während die westlichen Länder – die EU-Staaten ebenso wie die USA – konkrete Ergebnisse anstrebten, wollte Russland die Annahme eines allzu detaillierten Arbeitsprogramms tunlichst vermeiden. Die Ergebnisse von Astana entsprechen daher eher Russlands Erwartungen, während die westlichen Länder ihre erklärten Ziele nicht erreicht haben.

Alles in allem bedeutet die fehlgeschlagene Annahme des Aktionsplans, dass es dem Gipfel nicht gelungen ist, mit der von den OSZE-Ministerratstreffen in den letzten zehn Jahren eingeführten unglücklichen Tradition zu brechen, sich aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über subregionale Konflikte nicht auf wichtige Dokumente einigen zu können. In dieser Hinsicht spiegelt Astana lediglich den politischen Status quo wider, dieses Mal allerdings auf Gipfebene. Das wichtigste Ziel aber, das man mit dem Gipfel verbunden hatte, nämlich einen entscheidenden und sichtbaren Schritt vorwärts zu gehen, wurde damit nicht erreicht.

Die wichtigsten Punkte des Aktionsplans von Astana

Dass der Aktionsplan von Astana nicht verabschiedet wurde, ist umso bedauerlicher, als er als zukünftiges Arbeitsprogramm der OSZE alle wichtigen Themen der OSZE-Agenda abdeckt und inhaltlich sehr konkret ist. Der Abschnitt über Frühwarnung und Krisenbewältigung sieht u.a. vor, die analytischen und operativen Kapazitäten der Durchführungsorgane der OSZE zu erweitern, die Kapazitäten des Sekretariats zur Unterstützung der Vermittlungsbemühungen des Vorsitzes in Konflikten weiterzuentwickeln, die OSZE-Mechanismen und -verfahren zu stärken und die Effektivität und Leistungsfähigkeit der Beschlussfassungsorgane der OSZE bei der Verhütung und Bearbeitung entstehender und bereits bestehender Konflikte zu erhöhen.

In der Wirtschafts- und Umweltdimension fordert der Aktionsplan, den Dialog über Energiesicherheit, Transport- und Verkehrssicherheit und Migrationssteuerung zu vertiefen, und beauftragt die OSZE-Gremien damit, das OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension aus dem Jahr 2003 zu überprüfen.

Der Abschnitt über die menschliche Dimension ist besonders sorgfältig ausgearbeitet und beauftragt die OSZE-Gremien damit, konkrete Maßnahmen zum Schutz von Journalisten zu treffen, eine Aktualisierung der Verpflichtungen im Bereich Medienfreiheit ins Auge zu fassen, Ausdrucksformen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Diskriminierung und Intoleranz zu bekämpfen sowie die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen gegenüber Roma und Sinti stärker zu unterstützen.

Der Abschnitt über transnationale Bedrohungen und Herausforderungen sieht vor, die 2003 in Maastricht verabschiedete OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert u.a. durch die Konsolidierung der bestehenden Mandate zur Terrorismusbekämpfung, die Ausarbeitung eines strategischen Rahmens für polizeiliche Aktivitäten, die Verabschiedung eines OSZE-Konzepts zur Bekämpfung des Handels mit illegalen Drogen und chemischen Vorläufersubstanzen sowie die Implementierung des OSZE-Konzepts für Grenzsicherung und -management aus dem Jahr 2005 operativer zu machen. Der Aktionsplan sieht außerdem vor, die Unterstützung für den Kooperationspartner Afghanistan u.a. durch die Ausbildung afghanischer Polizisten, Grenzschützer und Zollbeamte, die Fortsetzung der Wahlunterstützung durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie durch den Ausbau der Zusammenarbeit in Bereichen wie *Good Governance*, wirtschaftliche Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie Menschenrechte und Grundfreiheiten auszuweiten.

Schließlich enthält der Aktionsplan Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der OSZE u.a. durch die Stärkung der Funktion und der Kompetenzen des Generalsekretärs, Verbesserungen an der Struktur des Sekretariats und die Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Feldoperationen; darüber hinaus sollte der seinerzeit designierte OSZE-Vorsitz damit beauftragt werden, nach Möglichkeiten zu suchen, wie die rechtlichen Grundlagen der OSZE gestärkt werden können.

Die Verabschiedung dieses umfangreichen Aufgabenkatalogs, mit dem der OSZE ein insgesamt solides Arbeitsprogramm – oder zumindest ein besseres als in den letzten zehn Jahren – vorgegeben worden wäre, wurde dem Streit über die ungelösten subregionalen Konflikte in Georgien und Moldau geopfert.

Wie geht es weiter?

Die OSZE hat mit einem erneuerten umfassenden Sicherheitsdialog, dem Korfu-Prozess, versucht, eine stärkere gemeinsame Basis zu schaffen, auf der die Staaten sich leichter auf geeignete Maßnahmen einigen könnten. Dieser Prozess war notwendig, aber nicht hinreichend, wie die Ergebnisse des Gipfeltreffens von Astana gezeigt haben. Nach den Erfahrungen von Astana hat die OSZE keine andere Wahl als in denjenigen Bereichen mit der Arbeit zu beginnen, in denen ein Konsens möglich ist. Mit anderen Worten: Der Aufbau von Vertrauen durch Zusammenarbeit bei der Lösung konkreter Aufgaben steht nun auf der Tagesordnung. Hierzu benötigt die Organisation allerdings das, was sie in Astana zu verabschieden versäumt hat – ein Arbeitsprogramm.

Absatz 12 der Gedenkerklärung von Astana beauftragte die designierten OSZE-Vorsitze damit, einen konkreten Aktionsplans auszuarbeiten und dabei die von den Teilnehmerstaaten im Zuge des Korfu-Prozesses und bei der Vorbereitung des Gipfeltreffens von Astana eingebrachten Ideen und Vorschläge zu berücksichtigen. Den zukünftigen Vorsitzen wurde damit eine Aufgabe aufgebürdet, an der der Gipfel von Astana gescheitert ist. Die erfolgreiche Erarbeitung eines Aktionsplans setzt voraus, dass die Staaten sich an die „95-prozentige“ Einigung über den Aktionsplan von Astana, die sie dort bereits erzielt hatten, halten. Wird jedoch die derzeitige Situation dazu (aus-)genutzt, den bereits erreichten Konsens über den Arbeitsplan wieder aufzukündigen und ihn erneut von nationalen Prioritäten abhängig zu machen, dann wird es nahezu unmöglich sein, zu einem Aktionsplan oder auch nur zu einzelnen Elementen eines solchen zu gelangen.

Einige Probleme erfordern besondere Aufmerksamkeit. Dringend notwendig sind vor allem verstärkte Bemühungen, den Konflikt um Berg-Karabach mit friedlichen Mitteln zu lösen. Dass die Präsidenten Armeniens und Aserbaidschans es trotz der Erklärung der Minsk-Gruppe, es sei an der Zeit, sich entschiedener um eine Lösung des Berg-Karabach-Konflikts zu bemühen,⁵ vorzogen, sich eher unversöhnlich zu zeigen, ist alarmierend. Beide Präsidenten zogen die Bereitschaft der anderen Seite, den Konflikt mit friedlichen Mitteln zu lösen, in Zweifel. Armeniens Präsident Sersch Sargsjan stellte fest, es sei ihm „erneut klar geworden, dass Aserbaidshan zu diesem Zeitpunkt kein Interesse an einer Lösung des Karabach-Problems“ habe und dass es Bakus einziges Ziel sei, „Armenien so viel Schaden wie möglich zuzufügen“.⁶ Aserbaidshans Präsident Ilham Alijew kam umgekehrt zu demselben Schluss: „Die Art und Weise, wie Armenien sich in den Verhandlungen verhält, führt uns zu dem Schluss, dass Armenien keinen Frieden will, dass es die besetzten Gebiete nicht freigeben, sondern den Status quo solange es geht aufrechterhalten und die Verhandlungen endlos in die Länge ziehen will.“⁷ Offenbar konnte selbst die Anwesenheit hoher Vertreter der drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe die beiden Präsidenten nicht davon abhalten, sich einer solchen Rhetorik zu bedienen. Man kann nur hoffen, dass nach dem Georgienkrieg von 2008 kein weiterer Krieg notwendig ist, um zu begreifen, wie schnell die ungelösten Konflikte – die keinesfalls „eingefroren“ sind – brandheiß werden und in einen offenen Krieg umschlagen können.

Ein anderer Bereich, in dem dringender Handlungsbedarf besteht, sind transnationale Bedrohungen und Herausforderungen, u.a. auch von außerhalb des

5 Vgl. OSCE, Joint Statement by the Heads of Delegation of the OSCE Minsk Group Co-Chair Countries and the Presidents of Azerbaijan and Armenia at the OSCE Summit in Astana, Kazakhstan, CIO.GAL/200/10, 1. Dezember 2010.

6 Statement by the President of the Republic of Armenia H.E. Serzh Sargsyan at the OSCE Summit, 2 December 2010, Astana, SUM.DEL/67/10, 3. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/cio/73967> (eigene Übersetzung).

7 OSCE Summit 2010, 1-2 December, Astana, Statement by H.E. Ilham Aliyev, The President of the Republic of Azerbaijan, SUM.DEL/30/10, 1. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/cio/73919> (eigene Übersetzung).

OSZE-Gebiets, nicht nur, aber insbesondere auch im Zusammenhang mit Zentralasien und Afghanistan. Da dies unter den Teilnehmerstaaten weitgehend unumstritten ist, sollte ersten Schritten hier nichts im Wege stehen.

Dasselbe gilt für eine Reihe von Problemen in der menschlichen Dimension. Die Textstellen des Aktionsplans von Astana, über die bereits Einigkeit herrscht, umfassen einige der oben erwähnten Aufgaben in diesem Bereich. Auch hier dürfte es daher keine größeren Hindernisse geben.

Eine echte Nagelprobe ist hingegen die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa: der KSE-Vertrag. In der Erklärung von Astana äußern die Teilnehmerstaaten ihre Bereitschaft zur „Unterstützung für die laufenden Konsultationen, die den Weg für Verhandlungen im Jahr 2011 freimachen sollen“ (Absatz 8). Das größte Problem in den Konsultationen ist jedoch mit Blick auf Georgien und Moldau das Erfordernis der Zustimmung des Aufnahmelandes als Voraussetzung für die Stationierung konventioneller Waffen, im weiteren Sinne also genau die Frage, an der der Aktionsplan von Astana gescheitert ist. Sollte die Wiederaufnahme der KSE-Verhandlungen 2011 erneut aufgrund von Streitigkeiten über Georgien und Moldau misslingen, stehen wir (wieder) vor dem strukturellen Problem, dass wichtige Elemente der europäischen Sicherheitsordnung aufgrund von Differenzen über subregionale Konflikte nicht behandelt und bearbeitet werden können.

All diese Gründe machen es zwingend erforderlich, dass die Staaten nun die richtige Schlussfolgerung aus Astana ziehen – nämlich die, dass es keine Alternative zum gemeinsamen Handeln gibt. Geschieht dies, kann das Gipfeltreffen von Astana letztendlich doch noch zum Erfolg führen.