

*Jens-Hagen Eschenbächer/Bernhard Knoll**

Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana aus der Perspektive der Menschenrechte: neue Impulse für Fortschritte bei Menschenrechten und Demokratie in der Region?

Einführung

Als die Staats- und Regierungschefs der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 2010 in Astana zum ersten OSZE-Gipfeltreffen nach über zehn Jahren zusammenkamen, waren die Erwartungen hinsichtlich der Ergebnisse des Treffens, zumindest was Menschenrechte und Demokratie anbelangte, bescheiden. Bereits seit Jahren hatte die „menschliche Dimension“ der OSZE zu den umstrittensten Themen innerhalb der Organisation gehört, da die Meinungen der Teilnehmerstaaten darüber, wie viel Bedeutung die OSZE Menschenrechten und Demokratie im Vergleich zur politisch-militärischen Dimension und zur Wirtschafts- und Umweltdimension beimessen sollte, weit auseinandergingen.

Seit dem letzten Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999 in Istanbul waren die Fortschritte bei der Entwicklung neuer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension bestenfalls als Stückwerk zu bezeichnen; sie betrafen weitgehend unumstrittene, wenn auch nicht unwichtige Themen wie z.B. Toleranz und Nichtdiskriminierung, die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Rechte der Roma und Sinti. Im Vorfeld des Gipfeltreffens hatte es zudem Bedenken gegeben, ob Kasachstan, das 2010 den OSZE-Vorsitz ausübte und die treibende Kraft hinter der Einberufung des Gipfeltreffens von Astana war, angesichts der eigenen Probleme bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen in diesem Bereich dazu geeignet wäre, die Agenda der menschlichen Dimension mit Nachdruck zu fördern.¹ Nach stundenlangen erbitterten Verhandlungen einigten sich die Delegationen schließlich dennoch auf ein Gipfeldokument: die Gedenkerklärung von Astana. Etwas unerwartet enthält das Dokument umfangreiche Bestimmungen zur menschlichen Dimension.

Der vorliegende Beitrag untersucht diejenigen Aspekte der Gedenkerklärung von Astana, die für die menschliche Dimension relevant sind. Er versucht, die Bedeutung der Gedenkerklärung hinsichtlich der Frage, ob sie die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Bereich Menschenrechte und Demokratie in der Region fördert, zu bewerten.

* Der Beitrag gibt die Meinung der Autoren wieder und nicht notwendigerweise diejenige der OSZE oder des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR).

1 Vgl. z.B. Vladimir D. Shkolnikov, *The 2010 OSCE Kazakhstan Chairmanship: Carrot Devoured, Results Missing*, EUCAM Policy Brief Nr. 15, April 2011, unter: <http://www.eucentralasia.eu/publications/Policy-Briefs.html>.

Elemente der menschlichen Dimension in der Gedenkerklärung von Astana

Trotz ihrer bemerkenswerten Kürze enthält die Gedenkerklärung von Astana eine Reihe von Bestimmungen zur menschlichen Dimension.² Im ersten Absatz bekennen sich die Staats- und Regierungschefs erneut zu der Vision „einer freien, *demokratischen*, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“.³ Sie erkennen die bislang erzielten Fortschritte an, betonen jedoch auch, „dass noch mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass diese Kernprinzipien und Verpflichtungen“, die die Teilnehmerstaaten in den drei Dimensionen, „insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten, eingegangen sind, zur Gänze geachtet und umgesetzt werden“.⁴ Der erste Absatz bestätigt damit erneut die Bedeutung der Demokratie für die Gewährleistung von Sicherheit und Stabilität in der Region und räumt gleichzeitig Implementierungslücken, insbesondere in der menschlichen Dimension, ein.

Der Geist der erneuten Bekräftigung des normativen Rahmens der OSZE prägt auch den zweiten Absatz der Gedenkerklärung. Nachdem sie die „Bedeutung“ der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension hervorgehoben haben, bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihr „uneingeschränktes Festhalten“ an allen OSZE-Normen und betonen ihre Verantwortung, den gesamten Bestand an OSZE-Verpflichtungen „vollständig und nach Treu und Glauben umzusetzen“.⁵ Dies entspricht dem prozessorientierten Ansatz der OSZE, nach dem neue Dokumente und Verpflichtungen bestehende Vereinbarungen nicht ersetzen, sondern sie vielmehr ergänzen, so wie zusätzliche Bausteine ein vorhandenes Bauwerk ergänzen. Im Wesentlichen bestätigt diese Bestimmung, dass der Gesamtkatalog der Verpflichtungen seine Gültigkeit bewahrt hat und unterschiedslos auf alle Staaten anzuwenden ist. Wichtig ist, dass dieser Absatz eine in kraftvollen Worten formulierte Bestätigung des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE enthält, das die Aufrechterhaltung des Friedens an die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten knüpft.

Absatz 3 befasst sich hauptsächlich mit Fragen der politisch-militärischen Dimension, am Ende werden jedoch drei wichtige Aussagen getroffen, die für die menschliche Dimension von Bedeutung sind. *Erstens* wird dort noch einmal bekräftigt, dass alle Verpflichtungen ausnahmslos für jeden Teilnehmerstaat gelten. Dies bedeutet, dass die Staaten anerkennen, dass sie sich nicht einzelne Verpflichtungen herauspicken oder aufgrund historischer, kultureller, politischer oder anderer Faktoren Ausnahmen für sich geltend machen können. *Zweitens* führt Absatz 3 die Bedeutung des im vorherigen Absatz er-

2 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>.

3 Ebenda, Absatz 1 (Hervorhebung durch die Autoren).

4 Ebenda.

5 Ebenda, Absatz 2.

wählten Begriffs der „Verantwortung“ näher aus, indem er auf deren doppelte Bedeutung verweist, die die Staaten im Rahmen der OSZE akzeptiert haben, nämlich *untereinander und gegenüber ihren Bürgern* für die volle Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen einzustehen.⁶ Der erstgenannte – horizontale – Aspekt des Verantwortungsbegriffs der OSZE ist eng verknüpft mit dem *dritten* mit der menschlichen Dimension zusammenhängenden Element in Absatz 3 (und detaillierter noch in Absatz 6, siehe unten), nämlich die zum zweiten Mal auf einem Gipfeltreffen abgegebene Bekräftigung des 1991 in Moskau formulierten Prinzips, nach dem die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen unmittelbare und berechnete Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind.⁷ Diese Bestimmung war seinerzeit bahnbrechend, da sie nicht weniger bedeutete, als dass die Staaten im Rahmen der KSZE/OSZE akzeptiert hatten, dass sie sich nicht auf den Grundsatz der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten berufen konnten, um Kritik im Zusammenhang mit Fragen der menschlichen Dimension abzuwehren.⁸ Die Gedenkklärung von Astana bestätigt damit, dass solche Anliegen die gesamte OSZE-Gemeinschaft betreffen und alle Teilnehmerstaaten das Recht und sogar die Pflicht haben, zur Förderung der Sicherheit in der Region, die auch im Interesse der internationalen Öffentlichkeit liegt, entsprechende Bedenken anzumelden. Auf diese Bestimmung geht die Entwicklung des sogenannten „Peer Review“ innerhalb der OSZE, der gegenseitigen Überprüfung der Erfüllung gemeinsam vereinbarter Verpflichtungen, zurück – und damit das Konzept der horizontalen Verantwortung.

Absatz 4 der Gedenkklärung von Astana betont, dass die vorhandenen Verpflichtungen den Teilnehmerstaaten „eindeutige Standards“ für den Umgang miteinander und „mit allen Menschen in ihrem Hoheitsgebiet“ vorgeben.⁹ Damit akzeptieren die Teilnehmerstaaten die Verpflichtungen als Maßstab für die Beurteilung ihres Verhaltens, z.B. durch die Beobachtung von Wahlen. Sie betonen ebenfalls noch einmal einen der wesentlichen Grundsätze

6 Das Konzept der doppelten Verantwortung wurde erstmals in der Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa für das einundzwanzigste Jahrhundert eingeführt, in der sich die Staats- und Regierungschefs dazu bekennen, „dass innerhalb der OSZE die Staaten ihren Bürgern Rechenschaft schulden und einander verantwortlich für die Durchführung der OSZE-Verpflichtungen sind“. Erklärung von Lissabon über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa für das einundzwanzigste Jahrhundert, Absatz 5, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Lissabonner Dokument 1996, DOC.S/1/96, Lissabon, 3. Dezember 1996, S. 8-11, hier: S. 8, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39541>.

7 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, unter: <http://www.osce.org/de/odhr/elections/14310>. Es wird zuweilen behauptet, die Gedenkklärung von Astana habe das „Moskauer Prinzip“ auf das Niveau eines Gipfeldokuments angehoben. Das ist jedoch irreführend, da die in Moskau verwendete Formulierung bereits in Absatz 8 der Gipfelerklärung von Helsinki aus dem Jahr 1992 übernommen wurde. Siehe KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 4, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39532>.

8 Vgl. zu diesem Punkt insbesondere Frank Evers, The OSCE Summit in Astana – Expectations and Results, CORE Working Paper 23, Oktober 2011, S. 18.

9 Gedenkklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 4.

des Sicherheitskonzepts der OSZE, nämlich die zentrale Bedeutung des Einzelnen und seiner ihm innenwohnenden Würde sowie seiner grundlegenden Rechte und Freiheiten – im Kontrast zu den Interessen des Staates – für die Sicherheit, wie sie innerhalb der Organisation verstanden wird.

Der wohl wichtigste Abschnitt in der Gedenkklärung von Astana ist, was die menschliche Dimension betrifft, Absatz 6. Der Absatz greift einige der zuvor genannten Prinzipien im konkreten Kontext der menschlichen Dimension wieder auf. Er betont zunächst erneut die Unverzichtbarkeit des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE, in dessen Mittelpunkt die „dem einzelnen Menschen innewohnende Würde“ stehe.¹⁰ Er wiederholt anschließend, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten unveräußerlich und ihr Schutz und ihre Förderung die „höchste Verpflichtung“¹¹ einer Regierung sind. Mit der Bekräftigung dieser erstmals 1990 eingeführten Formel¹² betonen die Teilnehmerstaaten einmal mehr das Primat der Grundrechte und bestätigen, dass deren Achtung der Hauptzweck einer jeden Regierung ist. Dies ist der eigentliche Kern des umfassenden Sicherheitsbegriffs der OSZE: Im Zentrum steht der einzelne Mensch und nicht der Staat. Folglich stehen die Würde des Menschen und seine unveräußerlichen Rechte und Grundfreiheiten im Mittelpunkt aller drei Dimensionen der Sicherheit. Mit der Bekräftigung dieses Konzepts in Astana hoben die Teilnehmerstaaten ihre Überzeugung hervor, dass dauerhafte Sicherheit ohne die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Standards nicht möglich ist.

Diese Formulierungen hängen eng zusammen mit einer anderen in der Charta von Paris enthaltenen richtungsweisenden Verpflichtung, in der die OSZE-Staaten geloben, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“,¹³ und den inhärenten Zusammenhang zwischen Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie bestätigen. Liest man diese beiden Passagen der Charta von Paris hintereinander, bleibt kein Zweifel: Die OSZE-Normen erklären es eindeutig und unmissverständlich zur vornehmsten Pflicht der Regierung, die institutionellen Strukturen zu schaffen, die zur Gewährleistung des Schutzes der Menschenrechte erforderlich sind. Es kann also festgehalten werden, dass die zentralen Bestandteile eines funktionierenden demokratischen Systems – freie und gerechte Wahlen, politischer Pluralismus, richterliche Unabhängigkeit, freie Medien und eine starke Zivilgesellschaft – in Astana eine vernehmbare Bestätigung erhielten. Der Gipfel von Astana hat damit klar gemacht, dass sich die Richtung der Reise, zu der die OSZE-Staaten vor über 30 Jahren aufgebrochen ist, nicht geändert hat.

10 Ebenda, Absatz 6.

11 Ebenda.

12 „[Menschenrechte und Grundfreiheiten] zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung.“ Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 19.-21. November 1990, S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39518>.

13 Ebenda.

Absatz 6 gibt auch den bereits erwähnten 1991 in Moskau verabschiedeten Passus im vollen Wortlaut wieder und verweist dabei – wie das Original – explizit auf die menschliche Dimension: „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.“¹⁴ Es folgt das vielleicht bemerkenswerteste Element der Gedenkklärung von Astana: der Ausdruck der Wertschätzung der Zivilgesellschaft und der freien Medien, die mit ihrer Tätigkeit den Teilnehmerstaaten dabei helfen „die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie, einschließlich freier und fairer Wahlen, und der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten“.¹⁵ Bedenkt man den Druck, der in Teilen der Region auf die Medien und auf die Zivilgesellschaft ausgeübt wird, sticht dieser Satz in seiner politischen Bedeutung hervor. Mit der Betonung gerade dieses Elements in Astana erkannten die Teilnehmerstaaten an, dass ein lebendiger NGO-Sektor und ungehindert arbeitende Medien nicht etwa zu dulddende Ärgernisse sind, sondern wesentlich zur Vitalität demokratischer Gesellschaften beitragen.

Die Gedenkklärung von Astana weist schließlich darauf hin, dass die Implementierung verbesserungsbedürftig ist, und betont, dass die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit [...] gewahrt und gestärkt werden“¹⁶ müsse. „Größere Anstrengungen“, so die Erklärung weiter, „müssen zur Förderung der Religions- und Glaubensfreiheit und zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung unternommen werden“,¹⁷ womit sie zwei Themen anspricht, die in den vergangenen Jahren auf der Tagesordnung der OSZE ganz oben standen.

Die Bedeutung der Gedenkklärung von Astana für die Förderung der menschlichen Dimension der OSZE

Vor dem Gipfeltreffen wurde viel über den „Geist von Astana“ gesprochen, über die Erneuerung der Organisation, ihre Anpassung und die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen. „Was sich jedoch tatsächlich hinter diesen verbalen Bekundungen verbirgt“, so ein Beobachter, „ist hingegen schwer zu fassen – insbesondere wenn es darum geht, diese in die Praxis zu übersetzen: den konkreten Einsatz vor Ort.“¹⁸ Um den Erfolg des Gipfeltreffens zu messen, könnte man also beispielsweise der Frage nachgehen, ob das Gipfeldo-

14 Gedenkklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 6.

15 Ebenda.

16 Ebenda, Absatz 7.

17 Ebenda.

18 Christian Strohal, *Renewal or Stagnation? The OSCE and the Protection of Human Rights after Astana*, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoit-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights*, Wien 2011, S. 499-512, hier: S. 500 (eigene Übersetzung).

kument neue Perspektiven für den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eröffnet und hierzu echte Impulse gibt. Wie würde das Astana-Dokument abschneiden, wenn man diese Messlatte anlegte?

Der eigentliche Erfolg der diplomatischen Mechanismen der OSZE im Jahr 2010 bestand darin, überhaupt einen Konsens über ein solch breitgefächertes Dokument wie die Gedenkerklärung von Astana herbeizuführen. Vor allem die zahlreichen Verweise auf den bestehenden Katalog der Menschenrechtsverpflichtungen wurden mit großem Geschick formuliert. Man fand so einen Mittelweg zwischen maximalistischen Positionen zur menschlichen Dimension einerseits und Versuchen, Verweise auf Menschenrechte und Demokratie auf das Notwendigste zu begrenzen und abzuschwächen, andererseits.

Es ist unbestreitbar, dass das Dokument nur wenig Neues enthält. Verträte man einen weniger wohlwollenden Standpunkt, könnte man hervorheben, dass es Textpassagen aus früheren Dokumenten lediglich „recycelt“, dass es weder Innovationen noch wesentliche Bestimmungen enthält, mit denen Neuland betreten würde. Damit wäre die Gedenkerklärung von Astana, auch wenn sie eine Reihe bedeutender Meilensteine der menschlichen Dimension aus früheren OSZE-Dokumenten bekräftigt, selbst eine ziemlich statische Angelegenheit.

Liest man die Erklärung aber genauer und betrachtet sie im heutigen politischen Kontext, liegt eine andere Schlussfolgerung nahe, eine Schlussfolgerung, die eher von einer Überraschung als vom Scheitern spricht. Allein dass sich Staats- und Regierungschefs aus 56 Ländern trotz ihrer scheinbar unüberbrückbaren Differenzen in der Frage, welches Gewicht Menschenrechten innerhalb der Organisation beigemessen werden sollte, überhaupt auf die Bekräftigung von Verpflichtungen einigen konnten, die sie vor langer Zeit eingegangen waren, ist als Erfolg zu werten. Ein Beobachter stellte kurz und prägnant fest: „In einer Organisation wie der OSZE, in der Verpflichtungen nicht rechtlich, sondern politisch bindend sind, ist es durchaus von Bedeutung, dass zentrale OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, von einer neuen Generation politischer Führer erneut bestätigt werden, und auch, dass dies in Astana geschehen ist. Es ist wie die Erneuerung eines Gelübdes, nachdem man ein Jahrzehnt lang vom rechten Weg abgekommen war.“¹⁹ In Astana wurde aber nicht nur die gesamte normative Basis der menschlichen Dimension der OSZE bestätigt; die Gedenkerklärung von Astana bündelt auch grundlegende Prinzipien, die zuvor über verschiedene OSZE-Dokumente versprengt waren, und ergänzt sie um einen unmittelbaren Handlungsimperativ: „Nun ist es Zeit zu handeln, und wir müssen uns konkrete und realistische Ziele für die Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen setzen.“²⁰

19 Walter Kemp, *The Astana Summit: A Triumph of Common Sense*, in: *Security and Human Rights* 4/2010, S. 259-264, hier: S. 262 (eigene Übersetzung).

20 Gedenkerklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 2), Absatz 11.

Dies gilt insbesondere für die Absätze 3 und 6 der Gedenkerklärung von Astana. Argumente, mit denen unter dem „Schutzschild der Souveränität“ verhindert werden soll, dass sich die internationale Gemeinschaft mit Menschenrechtsbelangen im innerstaatlichen Bereich befasst, klingen nach Astana noch hohler als schon zuvor. Das „Moskauer Prinzip“ gehört zu denjenigen Merkmalen, die die OSZE einzigartig machen, und es ist von größter Bedeutung, dass es auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs erneut „kategorisch und unwiderruflich“ bestätigt wurde.

Die Gedenkerklärung von Astana wirft ein Schlaglicht auf die beachtlichen Errungenschaften der OSZE in den letzten 20 Jahren, was die Normensetzung auf dem Gebiet der Menschenrechte anbelangt. Aber wie herausragend die in Astana bekräftigten Normen auch immer sein mögen – sie heben umso stärker den Kontrast zwischen den hehren Zielen der Erklärung und der düsteren Wirklichkeit in einer Reihe von Teilnehmerstaaten hervor. So führt die Gedenkerklärung von Astana auch die Nichteinhaltung der erneut bestätigten Prinzipien der Organisation eindringlich vor Augen.²¹ Denn: je heller das Licht, desto dunkler die Schatten.

Schlussfolgerung

Die OSZE hat in ihrer menschlichen Dimension Verpflichtungen entwickelt, die die normative Basis für den gemeinsamen Wertekanon und für ein Gefühl der Verantwortung in der Region bilden. Zum OSZE-*Acquis* gehören einige der am weitesten entwickelten Menschenrechts- und Demokratiestandards in der Welt. Auf der Verpflichtung, sie nach Treu und Glauben umzusetzen, beruht das Verständnis der OSZE von der Verantwortung des einzelnen Staates sowohl gegenüber seinen Bürgern als auch gegenüber den übrigen OSZE-Staaten; auch das wurde in Astana erneut bestätigt. Die Erneuerung dieser Verpflichtung hat den Maßstab neu geeicht, an dem das Handeln von Regierungen gemessen werden kann. Es ist nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht der Teilnehmerstaaten, sich gegenseitig dafür in die Verantwortung zu nehmen, dass die von ihnen freiwillig eingegangenen Verpflichtungen in die Praxis umgesetzt werden. Um Astana mit Leben zu füllen, ist es allerdings noch wichtiger, dass der Einzelne, die Zivilgesellschaft und die Medien in den Teilnehmerstaaten die Einhaltung der Verpflichtungen von ihren Regierungen einfordern. All dies zusammen genommen ist für die Unterstützung von Reformen bzw. für die Erzeugung des politischen Willens zur Reform dort, wo er derzeit noch fehlt, notwendig. In diesem Licht betrachtet gibt die Gedenkerklärung von Astana Regierungen, der Zivilgesellschaft und interna-

21 Vgl. z.B. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Press Release, Promise of Astana Summit remains unfulfilled in OSCE area, ODIHR director says ahead of Human Rights Day, Warschau, 9. Dezember 2011, unter: <http://www.osce.org/odihr/86059>.

tionalen Organisationen ein weiteres starkes Instrument an die Hand, Veränderungen einzufordern und auch zu bewirken.

Der Sachlichkeit halber ist dieser optimistischen Sichtweise allerdings die nüchterne Feststellung entgegenzusetzen, dass die OSZE nicht mehr in erster Linie als Rahmen für den Übergang zur Demokratie gedacht ist. Ein ehemaliger Generalsekretär der OSZE stellte unlängst fest, dass die Transformation in einigen Teilnehmerstaaten ins Stocken geraten sei; es werde deutlich, „dass es unterschiedliche Ansichten und tiefsitzende Meinungsverschiedenheiten über die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen gibt“.²² Die OSZE hat jedoch im Laufe ihrer Geschichte die Erfahrung gemacht, dass die Kraft ihrer Dokumente trotz erbitterter Differenzen im Laufe der Zeit sogar wachsen kann. Selbst wenn sie zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung weit hergeholt oder gar illusorisch zu sein scheinen, können sie doch ein Anstoß zu einem Veränderungsprozess sein, der langfristig an Dynamik gewinnt; dies war ganz sicher bei der Helsinki-Schlussakte der Fall.

Das Gipfeltreffen von Astana war nicht epochemachend und es war weder von großer Begeisterung getragen noch von grundlegenden Beschlüssen über die europäische Sicherheitsordnung geprägt.²³ Dennoch hat es weitgehendes Einvernehmen über die Gültigkeit und die Bedeutung der Demokratie- und Menschenrechtsstandards demonstriert. Seitdem wird die OSZE allerdings wieder in dem ihr innewohnenden Spannungsverhältnis zwischen ihrer positiven globalen Vision und dem Ausbleiben konkreter Resultate aufgerieben.²⁴ Ob etwas als politischer Erfolg oder als Scheitern zu werten ist, ist letztendlich vielleicht nur eine Frage der zeitlichen Distanz. Mit ein wenig zeitlichem Abstand und vor dem Hintergrund, dass es dem OSZE-Ministerrat in Vilnius nicht gelungen ist, auch nur einen einzigen Beschluss in der menschlichen Dimension zu verabschieden, ist man heute vielleicht schon wieder eher geneigt, die Maßstäbe, die Astana für das Engagement der OSZE in der menschlichen Dimension im 21. Jahrhundert geschaffen hat, zu schätzen.

Auch wenn es vielleicht noch zu früh ist zu behaupten, der Gipfel von Astana habe für die OSZE „ein neues Kapitel“²⁵ aufgeschlagen, so ist dennoch die Hoffnung gerechtfertigt, dass das Engagement auf hoher politischer Ebene in einer Zeit, in der Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten von Konzepten wie „souveräner“ oder „gelenkter“ Demokratie immer offener in Frage gestellt werden, eine starke und anhaltende Wirkung entfaltet.

22 Marc Perrin de Brichambaut, *Is the OSCE Relevant in the 21st Century?*, Mitschrift einer Veranstaltung in Chatham House, 7. April 2011, S. 3., unter: <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/176655>.

23 Vgl. Wolfgang Zellner, *Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2010*, Baden-Baden 2011, S. 23-31, hier: S. 24.

24 Vgl. Evers, a.a.O. (Anm. 8), S. 28.

25 Philip H. Gordon, *U.S. Foreign Policy and the OSCE: From Astana to Vilnius*, Statement before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, D.C., 28. Juli 2011, unter: <http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/2011/169234.htm> (eigene Übersetzung).