

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.)

## OSZE-Jahrbuch 2019

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und  
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)



**Nomos**

**OSZE-Jahrbuch**

**Band 25 – 2019**

# OSZE-Jahrbuch 2019

Jahrbuch zur Organisation für Sicherheit und  
Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Herausgegeben vom IFSH in Kooperation mit

Pál Dunay, George C. Marshall European Center for Security Studies,  
Garmisch-Partenkirchen

P. Terrence Hopmann, Johns Hopkins School of Advanced International Studies,  
Washington

Adam Daniel Rotfeld, Vorstandsmitglied des European Leadership Network,  
Warschau

Andrej Zagorski, Institute of World Economy and International Relations,  
Moskau

Chefredaktion: Ursel Schlichting, Hamburg

Redaktion/Übersetzungen: Susanne Bund, Hamburg, Caroline Taylor,  
Hamburg, Michael Weh, Hamburg



**Nomos**

Die Aufsätze aus dem OSZE-Jahrbuch werden in der Datenbank World Affairs Online (WAO) nachgewiesen und sind im Fachportal IREON recherchierbar.



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7037-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-2271-1 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

*Miroslav Lajčák*

Der slowakische OSZE-Vorsitz 2019: ein Appell für  
die Stärkung von Multilateralismus und Dialog 7

## I. Zur Lage

*Die OSZE, die europäische Sicherheit und innere  
Entwicklungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten*

*Thomas Greminger*

Nachhaltiger Frieden, nachhaltige Entwicklung –  
die Rolle der OSZE 17

*Ekaterina Dorodnova*

Große Erwartungen an die armenische Revolution:  
Demokratie versus Stabilität? 33

*Thomas Kunze*

Politische Nachfolge in Zentralasien am  
Beispiel Kasachstans 51

## II. Aufgaben, Instrumente, Mechanismen und Verfahren

*Konfliktprävention und Streitschlichtung*

*Cono Giardullo/Walter Dorn/Danielle Stodilka*

Technologische Innovationen in der OSZE:  
die Sonderbeobachtermission in der Ukraine 67

*Günther Baechler*

Den Status quo als Chance nutzen: Konfliktbearbeitung  
der OSZE am Beispiel des Südkaukasus 89

*William H. Hill*

Moldau/Transnistrien: Fortschritte und politische Krise 103

## *Umfassende Sicherheit: die drei Dimensionen und dimensionenübergreifende Herausforderungen*

*Anita Danka*

Die Überwachung der Versammlungsfreiheit – der Beitrag des BDIMR zum Recht auf friedliche Versammlung in der OSZE-Region 121

*Harlem Désir*

Die Sicherheit von Journalisten als Priorität für die OSZE 135

*Esra Buttanni*

Klimawandel, globale Sicherheit und die OSZE 141

### III. Zur Organisation

#### *OSZE-Institutionen und Außenbeziehungen*

*Lamberto Zannier/Eleonora Lotti*

Die Integration heterogener Gesellschaften als Instrument der Konfliktprävention – die Erfahrungen des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten 163

*Anastasiya Bayok*

Zentralasien: Herausforderungen und Bedrohungswahrnehmungen in China und der EU 175

### Anhang

Literaturauswahl zur OSZE 2018/2019 193

Abkürzungsverzeichnis 213

Autorenverzeichnis 219

## Der slowakische OSZE-Vorsitz 2019: ein Appell für die Stärkung von Multilateralismus und Dialog

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die vor fast 45 Jahren als Gegenmittel zu den verhärteten Fronten des Kalten Krieges im geteilten Europa ins Leben gerufen wurde, schuf etwas, was damals als undenkbar galt: eine Plattform für den Dialog zwischen Ost und West, über den Eisernen Vorhang hinweg, mit dem Ziel, eine Grundlage für Frieden, Stabilität und Wohlstand auf dem Kontinent zu schaffen.

1995 wurde aus der Konferenz die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Schaut man sich die OSZE heute an, so hat sich einiges getan seit den Anfangszeiten der einstigen KSZE. Die OSZE gilt heute als die größte regionale Sicherheitsorganisation der Welt. Ihr Mandat umfasst Themen, die von der Unterstützung der Teilnehmerstaaten in politischen und verwaltungstechnischen Fragen über Wahlbeobachtungsmissionen und Feldoperationen bis hin zu Menschenrechten und Fragen der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung der Teilnehmerstaaten reichen. Doch ein grundlegendes Merkmal ist bis heute erhalten geblieben: Die OSZE ist nach wie vor die einzige regionale Dialogplattform, die die 57 Teilnehmerstaaten aus ganz Europa und darüber hinaus – ob groß oder klein, gleichgesinnt oder nicht – mit gleichem Stimmrecht und auf Augenhöhe zusammenbringt, um sicherheitspolitische Fragen aus kooperativer Perspektive zu erörtern.

Als die Slowakei Anfang 2019 den Amtierenden Vorsitz der OSZE von Italien übernahm, fühlten wir uns geehrt durch das Vertrauen, das einer kleinen Nation wie der unseren entgegengebracht wurde, waren uns aber gleichzeitig auch der damit verbundenen Verantwortung bewusst. Ein Jahr, so wussten wir, ist bei weitem nicht genug, um die multilaterale Zusammenarbeit zu retten, die Probleme der Region zu lösen oder die Organisation als solche zu modernisieren. Wohlwissend was auf dem Spiel stand, waren wir dennoch entschlossen, dort etwas zu bewirken, wo es wirklich drauf ankommt: für die Menschen in der OSZE-Region, vor allem dort, wo Krisen und Unsicherheiten zum Alltag gehören. Gleichzeitig setzten wir uns zum Ziel, dem Dialog mehr Raum und neue Impulse zu geben und uns auf die grundlegenden Prinzipien und Verpflichtungen der Schlussakte von Helsinki zu besinnen. Aus diesem Grunde haben wir 2019 unsere Arbeit für die Menschen, den Dialog und die Stabilität in der OSZE-Region auf drei Prioritäten ausgerichtet.

## *Anhaltende Konflikte in Europa – alarmierende Entwicklungen*

Es überrascht wohl niemanden, dass der Konflikt in der und um die Ukraine für uns oberste Priorität hatte. Allein die Zahl der Menschen, die in der Krise in der Ostukraine in den letzten fünf Jahren ihr Leben verloren haben, übertrifft alles, was wir irgendwo sonst in Europa im 21. Jahrhundert erlebt haben. Doch die wahre Tragödie wird erst deutlich, wenn man auch nur mit einigen der Hunderttausenden von Menschen spricht, die von dem Konflikt am härtesten getroffen sind und in einer katastrophalen humanitären Situation entlang der Kontaktlinie leben. Ihr tägliches Ringen um ein bisschen mehr Menschenwürde macht auf den Titelseiten unserer Zeitungen schon lange keine Schlagzeilen mehr. Aber es ist sehr real.

Damals im Januar sah es nicht gut aus. Wir hatten gerade erst eine Eskalation des Konflikts erlebt, und die Zukunft schien ungewiss.

Gerade deshalb haben wir es uns zum Ziel gesetzt, die Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und ganz konkrete Mittel und Wege zu finden, ihnen ein Stück Menschenwürde zurückzugeben. Anfang des Jahres schlugen wir neun vertrauensbildende Maßnahmen vor, die den Menschen in der Ukraine Entlastung bringen sollten, so etwa die Wiedereröffnung von Kontrollpunkten an der Kontaktlinie, die Erleichterung des Austauschs von Gefangenen, die Förderung der humanitären Minenräumung und vor allem die Reparatur der beschädigten Brücke bei Stanyzja Luhanska. Der Wiederaufbau der Brücke wurde 2019 zu meiner ganz persönlichen Mission, denn auf meiner ersten Reise in die Ukraine als Amtierender Vorsitzender im Januar 2019 war ich zutiefst schockiert von dem, was ich vorfand: menschenunwürdige Bedingungen, unter denen – zumeist ältere – Männer und Frauen die beschädigte Brücke überqueren mussten. Die durch den Konflikt entstandenen Schäden machten einfache Erledigungen, wie das Abholen der Rente oder Arztbesuche, zu einem lebensgefährlichen Unterfangen. Nach intensiven Verhandlungen wurde die beschädigte Brücke jedoch im November dieses Jahres endlich repariert, sodass die Menschen sie nun in Sicherheit und mit Würde überqueren können – ein wichtiges Symbol für Fortschritt und Hoffnung.

Und auch im Zuge der anderen humanitären vertrauensbildenden Maßnahmen konnten wir Fortschritte verzeichnen. Nach einem Jahr und vier Reisen in die Ukraine in meiner Funktion als Amtierender Vorsitzender der OSZE kann ich nur bekräftigen, dass vieles ohne die Trilaterale Kontaktgruppe (TKG) und die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission*, SMM) der OSZE in der Ukraine, die großartige Arbeit leisten, um das Leid der Menschen vor Ort zu lindern, nicht möglich gewesen wäre. Die mehr als 1.300 Männer und Frauen der SMM unter der neuen Leitung von Botschafter Yaşar Halit Çevik sind in der Tat die Augen und Ohren der internationalen Gemeinschaft in der Ukraine.

Doch auch politisch gab es neue Entwicklungen in der Krise in der und um die Ukraine. 2019 wurden wir Zeuge dessen, was keiner von uns Anfang des Jahres für möglich gehalten hatte: des überwältigenden Wahlsiegs von Präsident Wolodymyr Selenskyj und seiner festen Entschlossenheit, den Krieg im Osten der Ukraine zu beenden. Seitdem konnten wir beispiellosen politischen Mut und Fortschritt miterleben, der bestätigte, was wir alle bereits wussten, nämlich wie wichtig politischer Wille ist. Die umgehend getroffenen Maßnahmen waren entscheidend dafür, den Weg für das erste Gipfeltreffen im Normandie-Format seit drei Jahren im Dezember 2019 in Paris zu ebnen. Die konkreten Ergebnisse, von Waffenstillstandsvereinbarungen über einen weiteren Truppenabzug bis hin zu einem zweiten Gefangenenaustausch, gefolgt von einem weiteren Treffen in vier Monaten, können nur als positiv bewertet werden. All dies sind Schritte in die richtige Richtung und tragen zur Umsetzung der Minsker Abkommen – unserer besten und einzigen Chance auf eine politische Lösung der Krise – bei. Nun ist es umso wichtiger, diese Dynamik aufrechtzuerhalten.

Leider ist die Ukraine nicht der einzige Ort, an dem es in Europa zu Feindseligkeiten kommt. Auch andernorts leiden die Menschen noch immer unter den negativen Auswirkungen ungelöster Konflikte. In Berg-Karabach besteht nach wie vor die reale Gefahr einer Eskalation. In Georgien werden den Menschen oftmals Grundfreiheiten wie z.B. Freizügigkeit verwehrt. Im Prozess der Beilegung des Transnistrienkonflikts ist es zwar positiv zu werten, dass es uns gelungen ist, auf dem Ministerratstreffen in Bratislava eine Ministererklärung zu den Verhandlungen im „5+2“-Format zu verabschieden; doch ohne konkrete Verpflichtungen über das weitere Vorgehen drohen trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte Rückschläge. In all diesen Fällen sind die Anstrengungen der OSZE zur Deeskalation von Spannungen und zur Erschließung von Kanälen für einen neuen Dialog nach wie vor von unschätzbarem Wert, und die Organisation wird natürlich die erste sein, die ihre Unterstützung für konkrete Schritte in Richtung Frieden anbietet.

Doch es wäre falsch, sich nur auf die Konflikte von heute zu konzentrieren. Ebenso wichtig ist es, auf zukünftige Bedrohungen für Frieden und Sicherheit angemessen reagieren zu können.

### *Die Ungewissheit über zukünftige Bedrohungen für Frieden und Sicherheit*

Als zweite Priorität für ihren Vorsitz wählte die Slowakei das Thema „eine sicherere Zukunft“. Weltweit haben sich die Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in den letzten Jahren rasant verändert und sind bei Weitem nicht mehr so leicht zu erkennen wie früher. Heute werden mehr Konflikte innerhalb von Landesgrenzen als über diese hinweg geführt. In vielen Fällen sind reguläre Streitkräfte der Vorgehensweise nichtstaatlicher Akteure unterlegen. Cyber-Angriffe oder die Entscheidung für gewalttätigen Extremismus kommen

nicht mit Sirenen oder Blinklichtern daher. Und vom Klimawandel bis hin zu Antisemitismus, Hass und Intoleranz sind die Ursachen für heutige Konflikte komplexer als je zuvor.

Um in Europa langfristige Sicherheit und Stabilität gewährleisten zu können, müssen wir daher nicht nur auf diese bereits bestehenden Realitäten reagieren. Es ist gleichzeitig unerlässlich, den Horizont nach neuen Herausforderungen abzusuchen und diese offen und ehrlich zu diskutieren – von der Sicherung unserer Energiequellen und natürlichen Ressourcen über den Klimawandel bis hin zu Cyber-Bedrohungen. Außerdem sollten wir unsere Möglichkeiten auch in anderen Bereichen ausschöpfen und unsere Arbeit weiter ausbauen und verstärken, z.B. durch die vollständige Einbeziehung von Frauen und jungen Menschen in alles, was wir tun, die Unterstützung längerfristiger Prävention, etwa durch Zusammenarbeit im Bereich Sicherheitssektorgovernance und -reform (SSR/G), die effektivere Nutzung von OSZE-Instrumenten wie dem Strukturierten Dialog oder dadurch, dass wir gewährleisten, dass sich diese Instrumente weiterentwickeln können, z.B. durch die Modernisierung des Wiener Dokuments.

Natürlich freut es mich, dass es uns gelungen ist, auf dem diesjährigen Ministerrat in Bratislava zwei Gedenkerklärungen zum 25-jährigen Jubiläum des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit bzw. der Prinzipien zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verabschieden. Doch Gedenkerklärungen reichen bei Weitem nicht aus, um unsere Organisation auf zukünftige Herausforderungen vorzubereiten.

Eine ernste Sorge mit Blick auf das Ziel, eine sicherere Zukunft durch unsere Arbeit in der OSZE zu gewährleisten, haben wir auch 2019 erleben müssen, denn von Jahr zu Jahr wird es schwieriger, das jährliche OSZE-Implementierungstreffen der menschlichen Dimension – Europas größte jährliche Menschenrechts- und Demokratiekonferenz – abzuhalten, und das, obwohl unsere Arbeit im Bereich der demokratischen Institutionen und der Menschenrechte ein Eckpfeiler unseres Verständnisses von umfassender Sicherheit ist. Wochenlange Diskussionen über Modalitäten fördern weder Sicherheit, Menschenrechte und Wohlstand, noch helfen sie den Menschen in der Region. Genau dies war einer meiner sehr deutlichen Appelle an die Minister in Bratislava im Dezember dieses Jahres, und ich hoffe, dass wir in den kommenden Jahren mehr Flexibilität und Fortschritte sehen werden.

### *Die Gefahren für unsere multilaterale Ordnung*

Der dritte Trend, dem wir 2019 entgegenwirken wollten, betrifft die Gefahren, denen unsere multilaterale Ordnung ausgesetzt ist. Multilateralismus ist heutzutage zu einem Modewort geworden, doch die Bedeutung des Begriffs reicht Jahrhunderte zurück. Dahinter steckt die Idee, dass wir gemeinsam mehr errei-

chen können als allein, dass internationale Zusammenarbeit und Dialog Konflikte verhindern und neue Möglichkeiten schaffen können. So unterschiedlich die 57 Teilnehmerstaaten in der OSZE-Region von Vancouver bis Wladiwostok auch sind, nur durch gemeinsame Lösungen können wir eine Antwort auf die Herausforderungen, die uns alle betreffen, finden.

Die OSZE ist Multilateralismus in Aktion. Aber sie ist kein Einzelkämpfer – vielmehr befindet sie sich in einer ziemlich geschäftigen Nachbarschaft. Daher hat sich die Slowakei für 2019 auf die Fahne geschrieben, komplementäre Partnerschaften innerhalb dieser internationalen Familie zu unterstützen – von regionalen Organisationen wie der Europäischen Union bis hin zum globalen Rahmen der Vereinten Nationen. Ich freue mich daher ganz besonders, dass wir eine gemeinsame Erklärung mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen abgegeben haben, um die 1993 vereinbarten Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen unseren beiden Organisationen zu ergänzen.

Während der Multilateralismus mehr und mehr in Frage gestellt wird, sehen sich seine Befürworter in der Pflicht, sich mehr Gehör zu verschaffen - so auch die über 50 politischen Entscheidungsträger, die am diesjährigen Ministerrat in Bratislava teilgenommen haben. Mit der Entscheidung Schwedens und Polens, 2021 bzw. 2022 den Vorsitz in der Organisation zu führen, haben beide Länder ganz klar ihr „Ja“ zum Multilateralismus unter Beweis gestellt. Gemeinsam mit Albanien, dem Amtierenden Vorsitz im Jahr 2020, hat die Organisation nun die Chance zur Kontinuität und zu einer langfristigeren Planung. Ich danke allen drei Ländern, dass sie sich dazu bereit erklärt haben, sich dieser Herausforderung zu stellen.

Doch obwohl es positiv ist, aktiv für den Multilateralismus einzutreten, werden unsere Worte allein nicht viel ändern. In meinem „Appell von Bratislava“<sup>1</sup>, den ich vor der offiziellen Eröffnung des Ministerratstreffens in Bratislava an die OSZE-Außenminister gerichtet habe, habe ich meine Kollegen zu einer Erneuerung der Prinzipien, an die wir alle glauben – Zusammenarbeit, Dialog, unsere Grundsätze und Verpflichtungen sowie den Willen, gemeinsame Lösungen zu finden –, aufgefordert und dazu, diese auch durch unsere konstruktive Unterstützung des Tagesgeschäfts der OSZE zu demonstrieren.

Multilateralismus erfordert Engagement und Kompromisse und im Falle der OSZE auch die Bereitschaft zum Konsens.

Obwohl sich mehr als 40 Minister meinem Appell angeschlossen haben, zeigte das Ergebnis unserer Verhandlungen ein anderes Bild. Die trostlose Realität des Jahres 2019 ist, dass wir nicht dazu bereit sind, einen Konsens zu finden, uns an unser sich veränderndes Sicherheitsumfeld anzupassen, oder gut genug gerüstet zu sein, um auf die Herausforderungen von heute und morgen reagieren zu können.

---

1 OSCE, OSCE Chair Lajčák kicks off 26th Ministerial Council with his „Bratislava Appeal“; calls for increased flexibility and willingness to compromise, Bratislava, 5. Dezember 2019, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/441173>.

Wenn wir uns nicht einmal auf die absoluten Grundlagen – wie unser Jahresbudget oder die Tagesordnungen für unsere Veranstaltungen – einigen können, welche Chance haben wir dann, das Versprechen der Schlussakte von Helsinki zu verwirklichen?

Für Frieden und Stabilität in Europa ist ein erneutes Bekenntnis zum Multilateralismus von entscheidender Bedeutung.

Im Jahr 2019 habe ich wieder und wieder von allen 57 Teilnehmerstaaten der OSZE gehört, dass sie an unser regionales multilaterales System, an die Prinzipien, für die die Organisation steht, an den lösungsorientierten und interaktiven Dialog und an unsere gemeinsame Verantwortung gegenüber den Menschen in der Region glauben.

Und nach meinen Reisen zu 15 OSZE-Feldoperationen kann ich die unersetzliche Rolle und das enorme Potenzial der Organisation zur Verwirklichung des Traums vom dauerhaften Frieden in Europa nur bestätigen.

Doch in den Verhandlungen während des diesjährigen Ministerrats, die auch fortgesetzt wurden, nachdem die OSZE-Minister Bratislava bereits verlassen hatten, war davon nichts zu spüren. Deshalb möchte ich an dieser Stelle noch einmal meinen Appell an alle Teilnehmerstaaten wiederholen, ihr Engagement für den Multilateralismus durch Taten und nicht nur durch Worte zu demonstrieren.

Jetzt ist es an der Zeit, das Steuer für 2020 an Albanien zu übergeben in der aufrichtigen Hoffnung, dass die Slowakei 2019 einen kleinen, aber wichtigen Beitrag zur Stärkung unseres regionalen multilateralen Systems geleistet hat, der nicht nur in Wien, sondern vor allem für die Menschen in der gesamten OSZE-Region spürbar ist.

I.

Zur Lage



Die OSZE, die europäische Sicherheit und innere  
Entwicklungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten



## Nachhaltiger Frieden, nachhaltige Entwicklung – die Rolle der OSZE

### *Einführung*

Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)<sup>1</sup> hat einen globalen Rahmen, eine gemeinsame Sprache und gemeinsame Ziele geschaffen, denen wir uns alle anschließen können, um unsere Welt zu verändern. Regierungen nehmen diese Ziele in ihre nationalen Pläne und Politiken auf. Geberländer verwenden sie als Richtschnur für ihre Unterstützung. Wirtschaftsführer zeigen Engagement und die Zivilgesellschaft mobilisiert sich, um weitere Impulse zu geben. Im Jahr 2019 haben wir uns intensiv darüber ausgetauscht, welchen Beitrag die OSZE zum Erreichen der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) leistet und wie diese Ziele wiederum dazu beitragen, in der Arbeit der OSZE Schwerpunkte zu setzen. Mit ihrer inklusiven Mitgliedschaft, ihrer geographischen Reichweite, ihrer Fähigkeit, alle an einem Tisch zusammenzubringen, und ihrem umfassenden Know-how in zahlreichen Sicherheitsfragen sowie mit ihren Institutionen, Feldoperationen und ihren Programmaktivitäten verfügt die OSZE über beachtliche Kapazitäten und das Potenzial dafür, die Umsetzung der SDGs auf nationaler Ebene zu unterstützen. Während einige wenige OSZE-Teilnehmerstaaten noch zögern, die Arbeit der OSZE formal mit den SDGs zu verknüpfen, haben viele andere bereits ihre Unterstützung zugesichert. Sie stellen fest, dass das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE und der ganzheitliche Ansatz der Agenda 2030 gut zusammenpassen, und das nicht nur in Bezug auf SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Sie weisen darauf hin, dass die Umsetzung der SDGs die gemeinsame Verantwortung aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) ist. Und sie sind davon überzeugt, dass die Arbeit im Rahmen regionaler Organisationen wie der OSZE ein wichtiger Weg sein kann, auf dem die Staaten ihre nationalen und kollektiven Ziele im Zusammenhang mit den SDGs befördern können. Aber selbst ohne ein konkretes OSZE-Mandat gibt es genügend Bezugspunkte, die die OSZE explizit mit der Agenda 2030 verbinden, so z.B. auch in den Beschlüssen des Ministerrats in der zweiten Sicherheitsdimension der OSZE, der Wirtschafts- und Umweltdimension. Aus praktischer Sicht sind die SDGs bereits zu einem wichtigen Bezugspunkt

---

\* Der Autor bedankt sich bei David Buerstedde für seine Unterstützung während der Vorbereitung des vorliegenden Beitrags.

1 Vereinte Nationen, Generalversammlung, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 25. September 2015, 70/1. Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, A/RES/70/1, 21. Oktober 2015, unter: <https://www.un.org/Depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf>.

für Partnerorganisationen weit über die VN und die ihr angeschlossenen Organisationen hinaus geworden. Als weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation kann die OSZE nur davon profitieren, wenn sie ihre Aktivitäten auf die Agenda 2030 ausrichtet – unvoreingenommen, bedarfsorientiert und im Sinne der Bedürfnisse der OSZE-Teilnehmerstaaten.

### *Die Agenda 2030*

Die Agenda 2030 wurde von den VN-Mitgliedstaaten auf einem Gipfeltreffen im September 2015 verabschiedet. Die Staaten verpflichteten sich, 17 SDGs und 169 mit ihnen verbundene Zielvorgaben „in den Bereichen [...] die für die Menschheit und ihren Planeten von entscheidender Bedeutung sind“, bis 2030 zu verwirklichen. Im Vergleich zu den Millenniumsentwicklungszielen (*Millennium Development Goals*, MDGs) sind die SDGs breiter gefasst, ambitionierter und auch politischer. Sie setzen das berechtigte Streben nach sozialer Gerechtigkeit in politische Verpflichtungen um. Während das Hauptaugenmerk der MDGs auf den Entwicklungsländern lag, nehmen die SDGs 193 Länder, darunter 56 der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten, in die Pflicht.<sup>2</sup> Aus der Sicht der OSZE ist es vor allem von Bedeutung, dass die Agenda 2030 Entwicklung und Frieden stärker miteinander verknüpft. Sie macht Frieden und Sicherheit zum festen Bestandteil eines Entwicklungskonzepts, das sich im Rahmen der VN traditionell auf wirtschaftliche, soziale und inzwischen auch umweltbezogene Aspekte konzentriert. Für eine Sicherheitsorganisation, insbesondere eine solche wie die OSZE, die auf einem umfassenden Sicherheitsansatz beruht, der im Übrigen bis in die Mitte der 1970er Jahre zurückreicht, ist diese Verknüpfung ein wesentlicher Ausgangspunkt für die Betrachtung unseres Verhältnisses zu den SDGs.

Darüber hinaus verpflichteten sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen dazu, nicht nur auf die Verwirklichung der SDGs im jeweils eigenen Land hinarbeiten, sondern sich auch gegenseitig – auf regionaler und globaler Ebene – zu unterstützen. Als weltweit größte regionale Sicherheitsabmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen trägt die OSZE in ihrer Region durch ihr Konfliktmanagement in Krisensituationen, vor allem aber durch längerfristige strukturelle Konfliktverhütung und Vertrauensbildung zur globalen Sicherheit bei. Die Agenda 2030 verspricht, die internationalen Anstrengungen zur Förderung von Entwicklung, Frieden und Sicherheit auf der ganzen Welt wiederzubeleben. Sie eröffnet außerdem die Chance, das Tätigkeitsfeld der VN für eine breite Zusammenarbeit zu nutzen, und bietet der OSZE eine einzigartige Gelegenheit, sich in ihrer Rolle als Bindeglied zwischen der globalen und der nationalen Ebene der Entwicklung und der Umsetzung von politischen Konzepten weiter zu profilieren. Da die Agenda 2030 der

---

2 Der Heilige Stuhl ist permanenter Beobachter bei den VN, gehört jedoch nicht zu den Mitgliedstaaten.

wichtigste von den VN unterstützte internationale Handlungsrahmen ist, ist eine zeitgemäße Interpretation von Kapitel VIII ohne starke Bezüge zu den SDGs nur schwer vorstellbar.

### *Die fünf Säulen der Agenda 2030*

Frieden und Sicherheit, Konfliktverhütung, der Schutz der Menschenrechte und viele andere sicherheitsrelevante Themen stehen seit langer Zeit im Mittelpunkt der Tätigkeit sowohl der OSZE als auch der VN. Wie wir sehen werden, besteht auch ein signifikanter Zusammenhang zwischen den SDGs und den Verpflichtungen und Aufgaben der OSZE. Tatsächlich beschäftigt sich die OSZE mit allen 17 SDGs und mit vielen ihrer individuellen Zielvorgaben sowie mit den fünf Hauptthemen, unter denen einige der Ziele zusammengefasst werden können: *Menschen, Planet, Wohlstand, Frieden und Partnerschaft*.

Von diesen fünf Themen ist *Frieden* für uns das zentrale Anliegen. In der Präambel der Agenda 2030 heißt es: „Ohne Frieden kann es keine nachhaltige Entwicklung geben und ohne nachhaltige Entwicklung keinen Frieden.“ Zahlreiche Aktivitäten der OSZE haben Auswirkungen auf Frieden und Entwicklung. Europa durchlebt heute eine Zeit tiefen Misstrauens und wachsender Spannungen. Im gegenwärtigen polarisierten Sicherheitsumfeld ist und bleibt die OSZE das einzige Forum für einen inklusiven Ost-West-Dialog und die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Fragen „harter“ und „weicher“ Sicherheit. Wir tragen zum Frieden bei, indem wir in Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktlösung sowie in die Konfliktnachsorge investieren. Die Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine, insbesondere die Entsendung der Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) in die Ukraine im Jahr 2014, ist ein hervorragendes Beispiel für die Fähigkeiten der Organisation in den Bereichen frühzeitiges Handeln und Krisenbewältigung.

Auch das Thema *Menschen* ist für uns von großer Bedeutung. Im Mittelpunkt der Schlussakte von Helsinki standen nicht nur die zwischenstaatlichen Beziehungen, sondern auch die Menschen. Neben Regeln für den Umgang der Staaten miteinander legte die Schlussakte auch Normen für den Umgang der Staaten mit ihren Bürgern fest. Gerade dieser Ansatz machte die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in einem Land zu einem Anliegen der gesamten OSZE-Gemeinschaft. Die OSZE-Institutionen überwachen die Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und fördern die Integration heterogener Gesellschaften. Eine unserer wichtigsten Prioritäten besteht seit jeher darin, die Verwundbarkeit von Menschen in Konfliktgebieten zu verringern. Aktuelle Beispiele finden sich in der Ukraine, wo die SMM nach wie vor sogenannte „Fenster der Stille“ aushandelt, um die Reparatur wichtiger ziviler Infrastrukturen wie z.B. durch die Kämpfe unterbrochener Wasserleitungen zu

ermöglichen. Der slowakische OSZE-Vorsitz des Jahres 2019 legte einen besonderen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Lebensqualität der einzelnen Menschen.<sup>3</sup> So setzte er sich z.B. mit Nachdruck für die dringend erforderliche Reparatur der Brücke bei Stanyzja Luhanska ein, den einzigen Übergang für Zivilisten zwischen den von der Regierung kontrollierten und den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten in der Oblast Luhansk in der Ostukraine.

*Wohlstand* ist eng mit der zweiten Sicherheitsdimension der OSZE verbunden. Unsere Institutionen und Feldoperationen sowie insbesondere das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) fördern eine verantwortungsvolle wirtschaftspolitische Steuerung und Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für den Aufbau friedlicher und wohlhabender Gemeinschaften. Unsere Maßnahmen in diesem Bereich zielen auf die Stärkung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Zusammenarbeit, die Förderung verantwortungsvoller Regierungsführung und die Verbesserung des Klimas für Unternehmen und Investitionen sowie die Bekämpfung der Korruption ab. *Planet* bezieht sich auf die Umweltprobleme, die unsere Lebensgrundlagen bedrohen und die Sicherheit weltweit beeinträchtigen. Die OSZE erweitert den internationalen Umweltdiskurs um eine starke Sicherheitsperspektive und fördert die grenzüberschreitende und regionale Zusammenarbeit zur Bewältigung von Umweltproblemen, u.a. auch an der Schnittstelle zwischen Klima und Sicherheit.

*Partnerschaft* schließlich ist angesichts einer ambitionierten Agenda, die global ausgerichtet ist, jedoch letztlich lokal umgesetzt werden muss, entscheidend für Fortschritte. Die OSZE arbeitet Hand in Hand mit den VN und vielen anderen Partnerorganisationen, um wirksame Antworten auf traditionelle und neue Herausforderungen zu finden. Globale und regionale Partnerschaften und Koalitionen, an denen nationale Regierungen, internationale und regionale Organisationen, der Privatsektor, die Zivilgesellschaft, die Wissenschaftsgemeinschaft, Frauen und junge Menschen beteiligt sind, werden wichtige Triebkräfte für das Erreichen der SDGs sein.

### *Was die OSZE mit den SDGs verbindet*

SDG 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) ist dasjenige Ziel, das am weitesten mit dem Mandat der OSZE übereinstimmt. Es umfasst einen großen Teil dessen, was wir zu verwirklichen versuchen. In der VN-Terminologie wird SDG 16 inzwischen häufig als SDG 16+ bezeichnet, da es als Wegbereiter bzw. Katalysator für die erfolgreiche Implementierung vieler anderer

---

3 Vgl. OSCE Slovakia 2019 Slovensko, Programme of the Slovak OSCE Chairmanship 2019, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/408353>.

SDGs gilt. Aus der Sicht der OSZE wird SDG 16 dadurch sogar noch relevanter.

Die OSZE fördert friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften auf vielfache Weise, u.a. durch Dialog und Vertrauensbildung, Kapazitätsaufbau und den Austausch bewährter Praktiken in zahlreichen wichtigen Bereichen, wie z.B. Polizei- und Justizreform, Grenzmanagement, demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte und viele mehr. In Zeiten politischer Krisen unterstützen die OSZE-Feldoperationen die Frühwarnfunktion der OSZE und helfen dabei, Spannungen durch Dialogerleichterung auf lokaler Ebene abzubauen. Viele Feldoperationen bieten eine langfristige Unterstützung an, um öffentliche Einrichtungen effektiver, inklusiver und rechenschaftspflichtiger zu machen. Häufig geschieht dies in Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), dem OSZE-eigenen Wissenszentrum für demokratische Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten. Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM) ist spezialisiert auf die Freiheit der Medien und Meinungsfreiheit, und der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) steht im Austausch mit Regierungen und nationalen Minderheiten, um das friedliche Zusammenleben der Menschen in ethnisch heterogenen Gesellschaften zu fördern.

Alle diese Tätigkeiten und Aufgaben zielen auf nachhaltigen Frieden ab und sind insbesondere SDG 16 zuzuordnen. Die OSZE hat jedoch auch vielfältige Bezüge zu anderen Nachhaltigkeitszielen. Ein Beispiel hierfür ist SDG 4 (Hochwertige Bildung). Bildung kann eine zentrale Rolle bei der Konfliktverhütung spielen, indem sie das Gefühl von Chancengleichheit und Zugehörigkeit stärkt, der Vielfalt und den verschiedenen Sprachen Rechnung trägt oder unterschiedliche Sichtweisen auf die Geschichte ermöglicht. Der HKNM erinnert sowohl die Vertreter von Regierungen als auch diejenigen nationaler Minderheiten regelmäßig an das Recht auf Unterricht in der Minderheitensprache einerseits sowie an die Notwendigkeit, die Staatssprache zu beherrschen, andererseits. Das BDIMR und die Feldoperationen der OSZE tragen mit Programmen zur Bekämpfung von Hasskriminalität und zur Förderung von Toleranz in Gemeinden und Schulen zu einer Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit bei. So beteiligte sich z.B. die Mission in Skopje an politischen Diskussionen, aus denen nationale Bildungsstrategien hervorgingen, und die Mission in Bosnien und Herzegowina hat sich gegen getrennte Schulen ausgesprochen und fördert integrative Konzepte.

SDG 4 (Hochwertige Bildung) ist wiederum verbunden mit SDG 1 (Keine Armut): Armut bedeutet nicht nur ein geringes Einkommen und unzureichende Ressourcen. Sie manifestiert sich vielmehr auch in einem eingeschränkten Zugang zu Bildung und anderen grundlegenden Dienstleistungen, in sozialer Ausgrenzung sowie in mangelnder Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Durch Bewusstseinsbildung, Kompetenzentwicklung und Stipendien fördert

die OSZE die soziale und wirtschaftliche Integration von Minderheitengruppen wie z.B. Roma und Sinti. Ebenso deutlich ist die Verbindung mit dem Element „Frieden“ in SDG 16: Zunehmende Ungleichheit kann den sozialen Zusammenhalt schwächen und politische und soziale Spannungen verschärfen, die wiederum zu Instabilität und gewaltsamen Konflikten führen können. Es gibt zahlreiche Beispiele, die zeigen, wie die SDGs untereinander und mit der Tätigkeit der OSZE verknüpft sind und damit die Bandbreite unseres Engagements und die Komplexität von Sicherheit widerspiegeln.

Ein weiteres Beispiel veranschaulicht diesen Punkt besonders gut. SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) scheint auf den ersten Blick keine offenkundige Verbindung zur OSZE aufzuweisen; jedoch ist ihm die Zielvorgabe (3.9) zugeordnet, die Zahl der Todesfälle und Erkrankungen aufgrund gefährlicher Chemikalien und der Verschmutzung und Verunreinigung von Luft, Wasser und Boden erheblich zu senken. Jeder, der unsere Arbeit zur Bewertung der Risiken kennt, die von Altlasten in ehemaligen Industriestandorten in Armenien und Georgien ausgehen, kann diese Verbindung leicht herstellen. Die OSZE hilft auch Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, die Auswirkungen von Altlasten des Uranabbaus auf die umliegenden Gemeinden zu minimieren. Und wir unterstützen Armenien, Belarus, die Ukraine und andere Staaten bei der Beseitigung von *Mélange*, einem noch aus den Zeiten des Kalten Krieges stammenden hochtoxischen flüssigen Raketentreibstoff. Es gibt also mehr als nur einige wenige Verbindungen, die hergestellt werden können, in vielen Fällen jedoch noch nicht zur Sprache gebracht wurden.

### *Die zweite Dimension der OSZE*

Die zweite Dimension der OSZE beschäftigt sich seit vielen Jahren intensiv mit nachhaltiger Entwicklung. Das Maastrichter OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension aus dem Jahr 2003 enthält einen Abschnitt, der speziell dem Thema „nachhaltige Entwicklung“ gewidmet ist, das auch in zahlreichen späteren Ministerratsbeschlüssen immer wieder aufgegriffen wird. Im Beschluss des Hamburger Ministerratstreffens von 2016 über die Stärkung von guter Regierungsführung und die Förderung der Konnektivität<sup>4</sup> sowie in der Erklärung des Mailänder Ministerratstreffens von 2018 zur digitalen Wirtschaft<sup>5</sup> wird konkret auf die Agenda 2030 und die darin enthaltenen Ziele Bezug genommen. Die Querverbindungen sind recht bemerkenswert. Die OSZE fördert die Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Wirtschaftsfragen, die eng mit SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum)

---

4 OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 4/16, Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität, MC.DEC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/cio/289316>.

5 OSZE, Ministerrat, Mailand 2018, Erklärung zur digitalen Wirtschaft als treibende Kraft für die Förderung von Zusammenarbeit, Sicherheit und Wachstum, MC.DOC/2/18/Corr.1, 7. Dezember 2018, unter: <https://www.osce.org/chairmanship/405920>.