

Miroslav Lajčák

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 Gefangenen austausch, 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“,¹ 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.