

Wladimir Ulachowitsch

## Belarus und die OSZE

Belarus ist seit Februar 1992 Mitglied der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der 55 Staaten – alle europäischen Staaten, die USA, Kanada und die GUS-Staaten – angehören. Mit dem Beitritt zur OSZE unterzeichnete Belarus auch die grundlegenden Dokumente der OSZE, die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 und die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990.

Die Mechanismen der OSZE gewährleisten nicht nur die regionale Sicherheit, sondern stärken auch das internationale Ansehen eines Landes als unabhängiger Staat. Die Beteiligung an ihnen hat daher für alle Bereiche der belarussischen Politik Priorität, vor allem gilt dies jedoch für die Sicherheitspolitik. Auch in den offiziellen außenpolitischen Verlautbarungen wird die Bedeutung der OSZE anerkannt, die als die zentrale Organisation bei der Schaffung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur betrachtet wird.

Das heißt jedoch nicht, dass die Beziehungen zwischen der OSZE und Belarus immer gut und konstruktiv waren. Das Verfassungsreferendum, das im Herbst 1996 in Belarus abgehalten wurde und zur Entlassung des 13. Obersten Sowjet führte, wurde von einigen westlichen Staaten und internationalen Organisationen kritisiert. Dieser Kritik schloss sich auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) an; damit wurde die Frage der legitimen Vertretung Belarus' in diesem Gremium zur Streitfrage. Der Bericht des Ausschusses der PV zur Prüfung der Beglaubigungsschreiben der Abgeordneten, der auf einer Sitzung des Ständigen Ausschusses der PV im Januar 1997 in Wien diskutiert wurde, kam zu folgenden Schlussfolgerungen: Die OSZE PV könne *erstens* keine Institution anerkennen, die aus dem rechtlich nicht bindenden Referendum hervorgegangen sei. *Zweitens* sei dem Gutachten des Europarats Rechnung zu tragen. *Drittens* seien die von Audrey Glover, Direktorin des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, vorgelegten Informationen über Unregelmäßigkeiten während der Abstimmung in Belarus zu berücksichtigen. *Viertens* habe die OSZE PV bereits den 13. Obersten Sowjet und seine Abgeordneten als legitime Vertreter Belarus' in der OSZE PV anerkannt. *Fünftens* schließlich müsse auch die Tatsache Berücksichtigung finden, dass der Oberste Sowjet seine regelmäßigen Sitzungen trotz großer Schwierigkeiten fortgesetzt habe. Unter diesen Umständen beschloss der Ständige Ausschuss, den belarussischen Sitz in der OSZE PV der Delegation des 13. Obersten Sowjets zuzugestehen.

Der Beschluss des Ständigen Ausschusses der OSZE PV vom Januar 1997 erlaubte es somit der Abordnung des Obersten Sowjets, der gar nicht mehr existierte, die Republik Belarus in der Parlamentarischen Versammlung der

OSZE zu vertreten. Das verstieß jedoch gegen die Geschäftsordnung der OSZE PV, in der es in Artikel 3 Absatz 1 heißt: „Die Mitglieder der Versammlung müssen Mitglieder ihrer nationalen Parlamente sein. Ist ein Mitglied der Versammlung nicht länger Mitglied seines nationalen Parlaments, kann es so lange der Versammlung angehören, bis ein Nachfolger benannt worden ist, höchstens aber sechs Monate.“<sup>1</sup> Folglich focht das neue belarussische Parlament, das sich nach dem Referendum konstituiert hatte, den Beschluss des Ständigen Ausschusses der OSZE PV vom Januar 1997 an. Die Delegation der Nationalversammlung der Republik Belarus wurde daraufhin zur Sitzung des Beglaubigungsausschusses der OSZE PV eingeladen, die am 6. Juli 1998, am Vorabend der Eröffnung der siebten Jahrestagung der OSZE PV, stattfand. Bei diesem Treffen machte die OSZE PV jedoch klar, dass der Ausschuss angesichts der Tatsache, dass sich die politische Lage in Belarus nicht geändert habe, keine Veranlassung sehe, seinen früheren Beschluss über die Vertretung Belarus' in der OSZE PV zu revidieren. Stattdessen bot sie an, eine Arbeitsgruppe der PV zu Belarus einzurichten, die in enger Abstimmung mit der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus arbeiten sollte. Eines der Ergebnisse der achten Jahrestagung der OSZE PV war schließlich die Synchronisierung der Beobachtungstätigkeiten der OSZE in Belarus. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe und die *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus der OSZE PV wurden zu den wichtigsten Instrumenten der OSZE und ihrer Institutionen zur Einflussnahme auf die belarussische Politik. Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe war am 18. September 1997 auf Grundlage des Beschlusses Nr. 185 des Ständigen Rates der OSZE eingerichtet worden. Gemäß ihrem Mandat hatte sie folgende Aufgaben:

- Hilfestellung für die Behörden von Belarus bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen,
- Überwachung dieses Prozesses und Berichterstattung darüber.<sup>2</sup>

Am 18. Dezember 1997 unterzeichneten der Außenminister der Republik Belarus und der Generalsekretär der OSZE ein *Memorandum of Understanding*, das unter anderem die Rechte und Privilegien der Angehörigen der Beratungs- und Überwachungsgruppe regelte. Das Memorandum verlieh der Gruppe Diplomatensstatus und sicherte der OSZE und ihren Mitarbeitern den ungehinderten Zugang zu allen Personen, zu Einzelnen ebenso wie zu Verbänden und Vereinigungen, einschließlich NGOs und Massenmedien, zu. Auch hatte jeder, der dies wünschte, das Recht, Kontakt zu der Gruppe aufzunehmen.

---

1 Parlamentarische Versammlung der OSZE, Geschäftsordnung, unter: <http://www.oscepa.org/admin/getbinary.asp?FileID=161>.

2 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 185, PC.DEC/185, 18. September 1997.

Das Büro der Beratungs- und Überwachungsgruppe wurde am 3. März 1998 im Internationalen Bildungszentrum in Minsk offiziell eröffnet. Mit belarussischem Einverständnis ernannte der Amtierende Vorsitzende der OSZE Hans-Georg Wieck, einen erfahrenen deutschen Diplomaten, zum Leiter der Gruppe. In der Gipfelerklärung von Istanbul vom 19. November 1999 wurde die Bedeutung der Arbeit der Gruppe ausdrücklich hervorgehoben. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe versuchte durch ihre Zusammenarbeit sowohl mit den belarussischen Behörden als auch mit Oppositionsparteien und NGOs den wichtigen politischen Dialog zu fördern, durch den vor allem die Lösung der belarussischen Verfassungskontroverse erleichtert und die Durchführung freier und demokratischer Wahlen unterstützt werden sollte.

In der Beratungs- und Überwachungsgruppe waren fünf internationale Mitarbeiter tätig: der Leiter der Gruppe und vier Experten, die für OSZE-Aktivitäten in ihrem jeweiligen Fachgebiet zuständig waren. Ortskräfte nahmen vorwiegend Verwaltungsaufgaben wahr, waren aber auch in der Rechts- und der Projektabteilung der Gruppe beschäftigt. Das Mandat der Gruppe erlaubte es auch, wenn nötig, Fachleute aus anderen internationalen Organisationen und Institutionen einzustellen.

Die Arbeit der Gruppe konzentrierte sich auf vier Schwerpunkte: Beratung, Unterstützung, Mediation und Beobachtung. Darüber hinaus führte die Gruppe Projekte in Zusammenarbeit mit der EU und dem BDIMR durch. Unter schwierigen Bedingungen, da zwischen der Regierung und der politischen Opposition praktisch keinerlei Kontakte bestanden, waren die Vertreter der OSZE gezwungen, den Dialog mit beiden Seiten getrennt aufzunehmen. Zur Lösung des Konflikts setzte die Beratungs- und Überwachungsgruppe in erster Linie auf die Förderung der Kooperation. Sie veranstaltete zahlreiche Seminare und Konferenzen und bemühte sich so kontinuierlich darum, einen offenen Dialog über alle Fragen, die für die Entwicklung der Demokratie im Land von Bedeutung waren, herzustellen.

Die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe verlief in verschiedenen Phasen. Zunächst beriet sie Regierungsstellen bei der Gesetzesreform im Bereich des Aufbaus demokratischer Institutionen. Dazu fanden mehrere Sitzungen gemeinsamer Arbeitsgruppen statt, die sich mit den Themen demokratische Wahlen, freie und unabhängige Medien, Schaffung einer unabhängigen Ombudsmann-Institution, Schutz der Menschenrechte und Justizreform befassten.

In der zweiten Phase zielte die Beratungstätigkeit der Gruppe direkt auf die Förderung eines echten politischen Dialogs zwischen der Regierung und der Opposition ab, an dem NGOs beratend teilnahmen und bei dem die Gruppe als Vermittler fungierte. 1999 verständigten sich die belarussische Führung, vertreten durch Präsidentenberater Michail Sasonow, und die Opposition (der Konsultativrat der politischen Oppositionsparteien, dem acht Parteien angehörten) darauf, unter Vermittlung der Beratungs- und Überwachungsgruppe Verhandlungen über die Durchführung begrenzter Reformen im Bereich

freier und demokratischer Wahlen aufzunehmen. Vertreter von Regierung und Opposition unterzeichneten im Oktober 1999 schließlich eine vorläufige Vereinbarung, die der Opposition den Zugang zu den staatlich kontrollierten elektronischen Medien zusicherte. Diese Vereinbarung wurde jedoch nie in die Praxis umgesetzt.

Während der dritten Phase fungierte die Beratungs- und Überwachungsgruppe als Vermittler im Dialog zwischen verschiedenen internationalen Organisationen, der Regierung, der Opposition und verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren. Im Mittelpunkt des Dialogs standen vier Kriterien für die Durchführung freier und fairer Wahlen: Fairness und Transparenz des Wahlprozesses, Zugang politischer Parteien zu den staatlich kontrollierten Massenmedien, substantielle Befugnisse des Parlaments und die Nichtdiskriminierung der politischen Gegner.

Im Jahr 2000 entsandten die EU, der Europarat, die OSZE und die GUS in Zusammenarbeit mit der US-amerikanischen NGO IFES (*International Foundation for Election Systems*) und dem BDIMR in Übereinstimmung mit den Empfehlungen dreier technischer Konferenzen eine Mission zur technischen Beurteilung der Parlamentswahlen in Belarus, die am 15. Oktober stattfanden. Die Mission kam zu dem Ergebnis, dass die Wahlen nicht den OSZE-Standards entsprochen hatten.

Im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2001 verstärkten die OSZE-Gruppe und die parlamentarische Troika ihre Bemühungen, positive Rahmenbedingungen für die Durchführung von Wahlen nach den vier oben erwähnten Kriterien zu schaffen.

Die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe entwickelte auch einen Plan zur Überwindung der Verfassungskrise, die durch das Verfassungsreferendum von 1996 entstanden war. Der Konflikt sollte durch einen Dialog zwischen Regierung und Opposition über ein begrenztes Reformprogramm in folgenden Bereichen beigelegt werden: Wahlgesetzgebung, Medienfreiheit, Befugnisse des neuen Parlaments sowie die Nichtdiskriminierung politischer Gegner.

Darüber hinaus trug die Beratungs- und Überwachungsgruppe zur Wiederaufnahme des Dialogs zwischen verschiedenen internationalen Organisationen und der Regierung und – parallel dazu – mit der Opposition und anderen Gruppen der aufkeimenden belarussischen Zivilgesellschaft bei.

Die Gruppe wurde außerdem gebeten, bei den festgefahrenen Gesprächen zwischen Regierung und Opposition über die Organisation politischer Demonstrationen und Kundgebungen zu vermitteln. In zahlreichen Fällen spielte sie eine wichtige Rolle, indem sie dazu beitrug, einen Kompromiss zu finden.

Die Beratungs- und Überwachungsgruppe kam mit der Regierung und mit Mitgliedern des Koordinationsrats der demokratischen Kräfte zusammen, um die Möglichkeiten für Verhandlungen auszuloten. Sie hielt den Kontakt zu anderen europäischen Organisationen aufrecht, insbesondere durch die Be-

teiligung an der Arbeit des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) und durch die Teilnahme an den Anhörungen des Rates der Europäischen Union zu Belarus.

In Zusammenarbeit mit dem Europarat, mehreren NGOs und Nachbarstaaten organisierte die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Minsk und in regionalen Zentren in ganz Belarus eine Reihe von Konferenzen, u.a. zur lokalen Selbstverwaltung, zu Rechtsfragen und zur regionalen Wirtschaftsentwicklung.

Am 15. März 2000 wurde in der Beratungs- und Überwachungsgruppe die Abteilung Projekte eingerichtet. Sie besteht aus vier Mitarbeitern und ist mit sieben Projekten befasst, die von der EU und dem in Warschau ansässigen BDIMR finanziert werden. Das Projektbudget für die Jahre 2000-2001 betrug 500.000 Euro; 70 Prozent davon trug die EU, 30 Prozent das BDIMR. Die Projekte umfassten u.a. die Einrichtung des Zentrums für europäische und transatlantische Studien an der Europäischen Humanistischen Universität (EHU) in Minsk, ein umfangreiches Programm zur Verbesserung der sanitären und hygienischen Verhältnisse in Gefängnissen sowie die Durchführung einer Konferenzserie zum Thema „Jugend und Demokratie“. Weitere Projekte beinhalteten ein Schulungsprogramm für politische Parteien und Sozialaktivisten sowie Kurse über Theorie und Praxis friedlicher Konfliktbeilegung.

Das Projekt zur Verbesserung der Haftbedingungen in Strafvollzugsanstalten und Untersuchungsgefängnissen sowie zur Bekämpfung der Tuberkulose hat zu beachtlichen Erfolgen geführt. Es wurde vom belarussischen Strafvollzugsausschuss, der dieser Initiative anfangs mit Skepsis begegnet war, inzwischen positiv bewertet. Das Projekt ermöglichte den Mitarbeitern der Beratungs- und Überwachungsgruppe und des Roten Kreuzes sowie anderen internationalen Experten für eine Strafvollzugsreform den Zugang zu Strafanstalten und Untersuchungsgefängnissen. Die Experten erarbeiteten gemeinsam mit ihren belarussischen Kollegen Änderungen an den Vorschriften zur Behandlung von Häftlingen, medizinische Aspekte der Menschenrechte sowie Gesetzesinitiativen zu Veränderungen am Strafrecht. Das Projekt wurde mit einer großen Konferenz in Minsk abgeschlossen, in deren Mittelpunkt die Themen Gesundheitsschutz von Häftlingen als Teil der Gewährleistung ihrer Rechte sowie medizinische Vorsorge in Haftanstalten standen.

Ende Mai 2002 organisierte die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe gemeinsam mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit Freimut Duve einen Workshop für belarussische Journalisten – sowohl von staatlich kontrollierten als auch von unabhängigen Medien – und für NGO-Vertreter, dessen zentrale Botschaft die Bedeutung freier und unabhängiger Massenmedien für die Konsolidierung einer demokratischen Zivilgesellschaft in Belarus war.

Eine weitere wichtige Aufgabe der Gruppe bestand darin, zu überwachen, wie Belarus seine OSZE-Verpflichtungen einhält. Sie beobachtete die Situa-

tion politischer Parteien, von NGOs und Massenmedien. Die politischen Parteien arbeiten im Rahmen des Konsultativrats zusammen, der im Sommer 1999 als gemeinsame Plattform zur Stärkung des Demokratisierungsprozesses in Belarus gegründet worden war.

Die Beratungs- und Überwachungsgruppe half auch bei der Schaffung eines funktionierenden Netzwerks unabhängiger Wahlbeobachter. Mit Unterstützung anderer OSZE-Institutionen, in erster Linie des BDIMR, wurden mehrere Programme zur Schulung von Wahlbeobachtern entwickelt.

Die Rechtsabteilung der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe beobachtete im Rahmen ihrer umfangreichen Tätigkeit zahlreiche Gerichtsverfahren. Darüber hinaus prüfte sie über 1.000 Fälle mutmaßlicher Menschenrechtsverletzungen. Die Mitarbeiter der Gruppe besuchten außerdem rund 40 Strafgefangene und Untersuchungshäftlinge in belarussischen Gefängnissen. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Menschenrechtorganisationen richtete die Beratungs- und Überwachungsgruppe ein landesweites Netzwerk von Menschenrechtlern ein und organisierte gemeinsam mit dem belarussischen Helsinki-Komitee und dem Menschenrechtszentrum Lehrgänge für Menschenrechtsaktivisten.

Erste Probleme in der Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe und der belarussischen Führung traten bereits Ende September 1998 auf, als der damalige Außenminister der Republik Belarus, Iwan Antonowitsch, in einem Gespräch mit dem damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Bronislaw Geremek, sein Missfallen über die Arbeit der Gruppe äußerte. Anfang 2000 brachte eine Gruppe von Abgeordneten des belarussischen Repräsentantenhauses den Status und das Mandat der Beratungs- und Überwachungsgruppe zur Sprache. In seiner Erwiderung wies Hans-Georg Wieck darauf hin, dass jegliche Vorwürfe unbegründet seien, da alle Aktivitäten der Gruppe auf OSZE-Beschlüssen, die unter direkter Beteiligung von Belarus zustande gekommen waren, oder auf bilateralen Vereinbarungen zwischen der Organisation und Belarus beruhten.

Nach den Parlamentswahlen im Oktober 2000 wurden jedoch schwerwiegendere Anschuldigungen gegenüber der Mission und ihrer Arbeit erhoben. Präsident Alexander Lukaschenko ließ verlauten, es sei an der Zeit, die Rolle und die Stellung der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus zu überdenken, was sogleich eine neue Welle der Kritik seitens zahlreicher Regierungsvertreter und anderer staatlicher Stellen sowie des belarussischen staatlichen Fernsehens auslöste. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe wies die Anschuldigungen, sie habe die Grenzen ihres Mandat überschritten, zurück und wies erneut darauf hin, dass der belarussische Präsident am OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul teilgenommen und die Rolle der Beratungs- und Überwachungsgruppe bei der Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen gebilligt habe. Auch die OSZE reagierte mit einer offiziellen Antwort, in der die damalige Vorsitzende des Ständigen Rates, Jutta Stefan-

Bastl, betonte, dass die Gruppe die Grenzen ihres Mandats nicht überschritten habe.

Für kurze Zeit ließen die Spannungen nach. Das war einem Treffen zwischen Hans-Georg Wieck und Michail Chwostow, dem neuen belarussischen Außenminister, zu verdanken, auf dem ein Übereinkommen über die Fortsetzung bilateraler Konsultationen und einer konstruktiven Zusammenarbeit erzielt wurde. Doch schon Ende Januar 2001 beschuldigte der Präsident die Beratungs- und Überwachungsgruppe, für seine persönlichen Gegner zu arbeiten und Projekte unkontrolliert zu finanzieren. Er verlangte *de facto* die Kontrolle über den Haushalt der Beratungs- und Überwachungsgruppe und drohte anderenfalls mit der Schließung der Mission. Darüber hinaus sprach er sich gegen eine Beobachtergruppe für die nächsten Präsidentschaftswahlen aus. In ihrer Erwiderung hob die Beratungs- und Überwachungsgruppe hervor, dass die belarussischen Behörden über die Projekte, deren Durchführung für 2001 geplant war, informiert worden seien und dass der Ständige Rat der OSZE den Vorschlag, Projekte von der Zustimmung oder Billigung des Gastgeberlandes abhängig zu machen, abgelehnt hatte.

In der Zwischenzeit hatte sich die Situation um die Vorbereitung einheimischer Wahlbeobachter auf die Wahlen weiter aufgeheizt. Im belarussischen Fernsehen erklärten Regierungsvertreter, die internationale Hilfe müsse in diesem Zusammenhang in ihrem wahren Licht gesehen werden: Internationale Akteure bereiteten so ihre Einflussagenten vor. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe reagierte auf diese Anschuldigungen mit der Feststellung, dass es sich um das übliche OSZE-Verfahren handele, das bereits bei den Kommunal- und Parlamentswahlen angewandt worden sei, ohne dass es zu irgendwelchen Zwischenfällen oder Einwänden seitens der Behörden gekommen sei, außerdem sei die Zusammenarbeit der OSZE mit einheimischen Wahlbeobachtern legitim und notwendig. Letztendlich konnte Botschafter Wieck seine Arbeit in diesem Bereich unverändert fortsetzen.

Im September 2001 forderte Außenminister Chwostow die OSZE-Verantwortlichen auf, die künftige Leitung der OSZE-Mission in Belarus noch einmal überdenken, da der gegenwärtige Leiter sich in die inneren Angelegenheit Belarus' einmische. Im Übrigen, so Chwostow, solle die Mission geschlossen werden, da ihre Arbeit für die Ziele der Organisation kontraproduktiv sei. Zuvor hatte Präsident Lukaschenko erklärt, die OSZE-Mission habe während des Wahlkampfes im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen die Opposition offen unterstützt. Die Beratungs- und Überwachungsgruppe erwiderte, dass ihr Mandat sie dazu ermächtige, die Regierung, die Opposition und NGOs über die Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für freie und demokratische Wahlen zu beraten, und betonte, dass die Mission keinen der Kandidaten unterstützt habe. Am 13. Dezember 2001 beendete Botschafter Wieck schließlich seine Arbeit als Leiter der OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, der er seit ihrer Einrichtung im Jahr 1997 gewesen war. Sein Nachfolger wurde erst im Januar 2003 Eberhard Heyken,

der ehemalige deutsche Botschafter in der Ukraine, der sein Amt jedoch nur unter der Bedingung antreten konnte, dass das Mandat der Beratungs- und Überwachungsgruppe geändert würde.

Die Gruppe widmete sich inzwischen weiterhin der Erfüllung ihres Mandats, dem gemäß sie die Entwicklung demokratischer Institutionen in Belarus unterstützen und die Einhaltung der Verpflichtungen, die Belarus im Rahmen der OSZE eingegangen war, überwachen sollte. Botschafter Wieck hatte in der belarussischen Zivilgesellschaft in den vergangenen vier Jahren eine graduelle Zunahme der demokratischen Orientierung und der Einhaltung demokratischer Prinzipien festgestellt. Die demokratische Transformation der staatlichen Strukturen hatte hingegen noch keine signifikanten Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen durch Belarus hervorgerufen.

Im Laufe des Jahres 2002 mussten alle Ausländer, die für die Mission arbeiteten, das Land verlassen, da ihre Visa oder Akkreditierungen nicht verlängert wurden. Die Arbeit der Mission war damit lahmgelegt. Die offizielle Haltung der belarussischen Regierung brachte Pawel Latuschko, der Pressesprecher des Außenministeriums, zum Ausdruck, der feststellte, die OSZE-Mission könne in ihrer gegenwärtigen Form nicht weiterarbeiten. Belarus lehnte die Zusammenarbeit mit der OSZE nicht völlig ab, machte sie jedoch abhängig von gegenseitigem Vertrauen, der Achtung der Ansichten des Gastgeberlandes sowie klaren und verständlichen Definitionen ihrer Aufgaben und Ziele.

Das letzte Mitglied der Mission, die moldauische Staatsbürgerin und geschäftsführende Missionsleiterin Alina Josan, verließ Belarus am 29. Oktober 2002. Mit ihrer Abreise musste die seit 1997 bestehende Mission ihre Arbeit einstellen und einen offiziellen Beschluss des Ständigen Rates der OSZE abwarten.

Im November 2002 verkündete OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš bei einem zweitägigen Besuch in Belarus, es sei an der Zeit, ein neues Kapitel in den Beziehungen zwischen der OSZE und der Republik Belarus aufzuschlagen. Er betonte in seiner Erklärung, Zweck seines Besuches sei es festzustellen, in welchem Zustand sich die Beziehungen zwischen der Organisation und einem ihrer Teilnehmerstaaten befinden, nach vorn zu schauen und die jüngste, problembeladene Phase dieser Beziehungen zu überwinden. Weiter führte er aus, es sei derzeit nicht gerade der glücklichste Moment in den Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE, da „das letzte Mitglied der Mission, das seit 1999 in Belarus gearbeitet hat, das Land verlassen hat“. Der Generalsekretär traf mehrfach mit Außenminister Chwostow und dem Leiter der Präsidialadministration, Ural Latypow, zusammen, um die Möglichkeiten eines neuen Mandats für die Mission auszuloten. Der Ständige Rat der OSZE beschloss schließlich am 30. Dezember 2002, die OSZE-Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus zum 31. Dezember 2002 zu schließen und

am 1. Januar 2003 ein OSZE-Büro in Minsk zu eröffnen.<sup>3</sup> Die OSZE und Belarus unterzeichneten ein *Memorandum of Understanding* und kamen zu einer Einigung über die Personalausstattung des Büros. Danach darf es höchstens fünf internationale Mitarbeiter haben, den Leiter des Büros und vier Experten, die von einheimischen Missionsangestellten unterstützt werden. Die OSZE-Delegation der Republik Belarus gab eine interpretative Erklärung ab, die folgende Punkte umfasste:

- „1. Das Verfahren für die Durchführung aller Projekte und Programme des OSZE-Büros in Minsk [...] sieht vorherige Konsultationen mit der Regierung des Gastlandes vor. [...] Ohne Zustimmung des Gastlandes kann keine über außeretatmäßige Beiträge finanzierte Aktivität durchgeführt werden.
2. Das OSZE-Büro in Minsk sollte sich bei seiner Überwachungstätigkeit auf Sachverhaltsdaten stützen und alle Informationsquellen in ausgewogener Weise verwenden. Es wäre unannehmbar, über ein Ereignis oder einen Sachverhalt ohne Wiedergabe einer offiziellen Stellungnahme der Regierung des Gastlandes zu berichten.
3. Das OSZE-Büro in Minsk sollte sich in seinen Aktivitäten unter anderem vom Grundsatz der politischen Neutralität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Belarus leiten lassen.
4. Ehemalige internationale und örtliche Mitarbeiter der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus können nicht für die Arbeit des OSZE-Büros in Minsk übernommen werden. Auch Personen, die mit nachrichtendienstlichen Aktivitäten oder irgendeiner anderen gegen die nationalen Interessen der Republik Belarus gerichteten Aktivität zu tun haben oder hatten, können nicht als Mitarbeiter des Büros tätig sein.“<sup>4</sup>

Nach dem Beschluss des Ständigen Rates, soll das Büro folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Hilfestellung für die belarussische Regierung bei der weiteren Förderung des Aufbaus von Institutionen, der weiteren Festigung der Rechtsstaatlichkeit und der Entwicklung von Beziehungen zur Zivilgesellschaft im Einklang mit den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen;
- Hilfestellung für die belarussische Regierung bei ihren Bemühungen zur Entwicklung wirtschaftlicher und umweltbezogener Aktivitäten;
- Überwachung dieser Zielsetzungen und genaue Berichterstattung darüber.<sup>5</sup>

---

3 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, OSZE-Büro in Minsk, PC.DEC/526, 30. Dezember 2002.

4 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, a.a.O. (Anm. 3), Beilage 1.

5 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 526, a.a.O. (Anm. 3).

In enger Zusammenarbeit mit der Regierung von Belarus koordiniert das Büro seine Aufgaben und Tätigkeiten mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung und anderen OSZE-Institutionen. Darüber hinaus knüpft und unterhält es Kontakte zu einheimischen Behörden, politischen Parteien, NGOs, den Medien, Universitäten und Forschungseinrichtungen.

Am 30. Januar 2003 wurde Botschafter Heyken zum Leiter des OSZE-Büros in Minsk ernannt. Er nahm seine Tätigkeit am 10. Februar auf. Auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates am 2. April 2003 legte er seinen Bericht über die ersten Schritte der Arbeit des Büros vor und kam zu folgenden Schlussfolgerungen:

Nach der Überwindung einiger rein organisatorischer Anfangsschwierigkeiten konnte das OSZE-Büro in Minsk erfolgreich mit der Arbeit beginnen. Es konnte von seinem Recht Gebrauch machen, Kontakt zu allen Landes- und Kommunalbehörden, zu Personen – zu Einzelnen ebenso wie zu Verbänden und Vereinigungen – und zu anderen Institutionen, einschließlich NGOs und Massenmedien, aufzunehmen. Zu Behinderungen durch die Behörden kam es dabei nach Kenntnis von Botschafter Heyken nicht. Das Büro hat bereits ein Netz von Kontakten zu politischen Parteien aller Couleur und zur Zivilgesellschaft geknüpft. Nach Abwägung aller Fakten glaubte Botschafter Heyken Grund zu der Annahme zu haben, dass die Kooperation eher langfristig angelegt als taktischer Natur sei. Zusammenfassend stellte er fest „Ich komme zu dem Schluss, dass das OSZE-Büro in Minsk gute Aussichten hat, sein Mandat zu erfüllen. Ich bin mir aber auch bewusst, dass das OBM [OSZE-Büro in Minsk] stets auf die entschlossene Unterstützung der Führung der OSZE angewiesen ist. Das OBM wird dann am besten arbeiten können, wenn die OSZE sich auf die Solidarität ihrer Teilnehmerstaaten und derjenigen Organisationen verlassen kann, die ihre Prinzipien und Werte teilen.“<sup>6</sup>

Das Büro kam seinem Mandat durch die Durchführung einschlägiger Projekte in der menschlichen Dimension und in der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie durch Beobachtungs- und Berichterstattungstätigkeiten nach. Ziel des Projekts „Lokale Demokratie und Hilfestellung beim Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen in Belarus“ war es dabei beispielsweise, den belarussischen Behörden bei der Einführung und Entwicklung eines Konzepts für lokale Demokratie behilflich zu sein. Im Rahmen des Projekts fanden vier Studienreisen statt, die sowohl einen Erfahrungsaustausch zwischen Belarus und seinen Nachbarländern über Fragen lokaler Selbstverwaltung als auch die Herstellung von internationalen Fachkontakten ermöglichten. Das Projekt wurde in Zusammenarbeit mit dem belarussischen Außenministerium, der Lew-Sapega-Stiftung sowie lokalen und regionalen Selbstverwaltungskörper-

---

6 Zitiert nach: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Belarus, The beginning of the OSCE Office in Minsk activity, unter: <http://www.mfa.gov.by/eng/index.php?d=policy/multicoop&id=10> (eigene Übersetzung).

schaften aus Lettland, Litauen, Polen und der Tschechischen Republik durchgeführt.

Am 22. September 2003 fand ein Seminar über internationale Standards für demokratische Wahlen statt. Unter den 60 Teilnehmern waren Vertreter von belarussischen Wahlbehörden, politischen Parteien und NGOs. Das Seminar wurde vom OSZE-Büro in Minsk gemeinsam mit dem BDIMR und der zentralen Wahlkommission von Belarus organisiert.

Das Büro in Minsk unterstützte darüber hinaus die auf eine Initiative des Unterrichtsministeriums zurückgehende Herausgabe eines Lehrbuchs „Was Schüler über Menschenrechte wissen sollen“. Im Rahmen dieser Initiative wurde auch die Aufnahme des Themas Menschenrechte in die Lehrpläne belarussischer Schulen in Erwägung gezogen. Das Büro bemühte sich bei den OSZE-Teilnehmerstaaten um Gelder für den Druck des Lehrbuchs.

Zur Förderung des Journalismus, insbesondere des investigativen Journalismus, wurden belarussische Journalisten zur Teilnahme an einem Wettbewerb eingeladen, dessen Gewinner die Möglichkeit erhielten, eine Studienreise in ein EU-Land ihrer Wahl zu unternehmen. Die Journalisten kamen mit Vertretern offizieller und nichtstaatlicher Institutionen zu Gesprächen zusammen und verfassten und veröffentlichten nach ihrer Rückkehr Artikel mit den Ergebnissen ihrer Recherchen.

Das OSZE-Büro in Minsk führte eine Reihe von Beobachtungstätigkeiten durch. Es beobachtete u.a. mehrere Demonstrationen der Opposition in Minsk. Das ganze Jahr hindurch nahmen Vertreter des Büros als Beobachter an Gerichtsverfahren teil, die mehrheitlich NGOs betrafen. Darüber hinaus unterstützte das Büro die Teilnahme mehrerer belarussischer NGOs am Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension im Oktober 2003 in Warschau.

Das OSZE-Büro in Minsk setzte sich auch mit zahlreichen Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen auseinander und informierte die Regierung regelmäßig über seine Ergebnisse und Besorgnisse. In der Regel reagierte die Regierung umgehend und sorgte in zahlreichen Fällen für Abhilfe.

Auf Ersuchen von NGOs und Einzelpersonen besuchten Mitarbeiter des OSZE-Büros in Minsk Haftanstalten, um sich so ein Bild von den Verhältnissen zu machen, unter denen Strafgefangene und Untersuchungshäftlinge leben.

Das OSZE-Büro in Minsk stellte gute Arbeitsbeziehungen zu mehreren Regierungsinstitutionen und NGOs in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt her. Es arbeitet eng mit dem Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE zusammen. 2003 wurden fünf Programme abgeschlossen, dazu gehörten Programme zur Stärkung lokaler Eigenverantwortung, die Verteilung von Materialien, die von internationalen Experten zur Verfügung gestellt wurden, und die Weitergabe von Informationen an nationale Experten und die Zivilgesellschaft.

In Zusammenarbeit mit dem Arbeits- und Sozialministerium entwickelte das OSZE-Büro ein Programm, in dessen Rahmen ein Expertenteam nach Belarus eingeladen werden sollte, um verschiedene Rentensysteme zu erörtern. An dem Programm nahmen Behördenvertreter und NGOs teil.

Im Rahmen des nationalen Programms zur Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen führten das Büro und seine internationalen Partner mehrere Maßnahmen zur Förderung der Unternehmensentwicklung im ländlichen Raum durch. Dabei wurden zwei Hotlines für juristische und wirtschaftliche Beratung für Unternehmer in ländlichen Regionen eingerichtet.

Gemeinsam mit dem Ministerium für Naturressourcen und Umweltschutz und der belarussischen Sektion der Umweltorganisation *EcoPravo* führte das OSZE-Büro in Minsk eine Analyse der Umweltgesetze durch. Der Analysebericht wurde in Form eines Leitfadens veröffentlicht, von dem 1.500 Exemplare an Richter, Studenten und Bibliotheken im ganzen Land verteilt wurden.

Eine vergleichende Studie über die Wassergesetzgebung in der EU und in Belarus wurde ebenfalls abgeschlossen und allen relevanten Einrichtungen als Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt. Auf der Grundlage der auf einem Seminar ausgesprochenen Empfehlungen wurden zwei Leitfäden ausgearbeitet. Bei dem Projekt handelte es sich um die Fortsetzung und Weiterentwicklung von Arbeiten, die im Rahmen von TACIS begonnen worden waren.

In Zusammenarbeit mit der nationalen Akademie der Wissenschaften und dem belarussischen Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Der Mensch und die Biosphäre“ (MAB) konnte das Büro in Minsk alle Vorbereitungen abschließen, die für den Antrag an die UNESCO auf Aufnahme der Region Westpolesien als grenzübergreifendes Biosphärenreservat in das MAB-Programm notwendig waren.<sup>7</sup> Zur Vereinheitlichung der Prüfverfahren für die Wasserqualität der Memel veranstaltete das Büro eine Arbeitstagung, an der sowohl belarussische als auch litauische Vertreter teilnahmen. Vor allem Belarus hat erste Schritte zur Harmonisierung seiner Umweltgesetzgebung eingeleitet. Das OSZE-Büro hat außerdem ein Sanierungsprogramm für die Gebiete entwickelt, die durch die Katastrophe von Tschernobyl in Mitleidenschaft gezogen wurden. Das Programm soll die Lebensbedingungen in diesen Gebieten verbessern.

Um die Kontakte zwischen den belarussischen Behörden und nationalen Minderheiten und Religionsgemeinschaften zu verbessern, verfasste das Büro gemeinsam mit dem Religionen- und Nationalitätenausschuss zwei Bücher zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Das erste beschreibt das Brauchtum und die Kultur nationaler Minderheiten in Belarus, das zweite gibt einen Überblick über die in Belarus tätigen Religionsgemeinschaften.

---

7 Die Region wurde im Oktober 2004 in die Liste der UNESCO-Biosphärenreservate aufgenommen.

Im Juli 2004 fand eine zweitägige Konferenz statt, die vom OSZE-Büro in Minsk unterstützt wurde. Ihr Ziel war es, die Aufmerksamkeit der Medien und der belarussischen Öffentlichkeit auf das Problem der häuslichen Gewalt gegen Frauen und Kinder zu lenken. Die Veranstaltung war ein gutes Beispiel für die erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen, Parlamentariern und NGOs.

Gemeinsam mit dem Internationalen Bildungszentrum, dem Staatlichen Redaktionszentrum für Gesetzestexte, dem Wirtschaftsministerium und dem Beirat für Finanzinvestitionen organisierte das Büro mehrere Tagungen, um Strategien zur Verbesserung des Investitionsklimas in Belarus zu entwickeln. Im November besuchte der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE Belarus.

Allein im Jahr 2004 erhielt Botschafter Heyken 40 Projektanträge, die von Arbeitsgruppen in belarussischen Ministerien und Regierungsstellen erarbeitet worden waren. Das OSZE-Büro in Minsk setzte seine Arbeit in zwei Hauptbereichen fort: Projektarbeit und Überwachung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen durch Belarus. Der Leiter des Büros gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass sich Belarus an die mit der OSZE-Mitgliedschaft einhergehenden Verpflichtungen halten würde. Anfang 2004 gab Belarus seine Zustimmung dazu, den Vertrag des Leiters des Büros um sechs Monate bis zum 30. Juni 2004 zu verlängern. Laut einer Erklärung des belarussischen Außenministeriums beruhte dieser Beschluss auf einer positiven Beurteilung der Zusammenarbeit mit dem OSZE-Büro in Minsk im Jahr 2003. Das Außenministerium stellte darüber hinaus fest, dass auch 2004 in allen Dimensionen der Arbeit des Büros eine konstruktive Zusammenarbeit notwendig sei. Das Mandat des Büros für das Jahr 2005 wurde nach Ablauf einer Einspruchsfrist verlängert, nachdem in der entsprechenden Sitzung des Ständigen Rates der OSZE keine Einigkeit über die Fortsetzung der Arbeit des OSZE-Büros in Minsk hatte erreicht werden können.

Der Leiter des OSZE-Büros in Minsk äußerte sein Missfallen über die Schließung mehrerer Regionalzentren, u.a. „Ratuscha“ in Grodno, „Bürgerinitiativen“ in Gomel und „Kontur“, das Zentrum für Jugendinitiativen in Witebsk, sowie über die Auflösung des Unabhängigen Instituts für sozioökonomische und politische Studien (IISEPS). Darüber hinaus brachte er seine tiefe Besorgnis über die Schließung der Europäischen Humanistischen Universität in Minsk zum Ausdruck. Als er erfuhr, dass Erziehungsminister Alexander Redkow die Zulassung der EHU, die im Mai 2004 verlängert worden war, am 27. Juli widerrufen hatte, stellte Botschafter Heyken fest, dass die Schließung „den Grundprinzipien der OSZE widerspricht, die sich für internationale Zusammenarbeit, Wissenschaftsfreiheit und Toleranz einsetzt“.<sup>8</sup> Von der Schließung der EHU ist das OSZE-Büro insofern direkt betroffen, als es mit seiner Tätigkeit selbst zur Arbeit des Zentrums für europäische und

---

8 Zitiert nach: OSCE Warns Minsk of „Tension“ in Belarusian-EU Relations, unter: <http://www.templetonthorp.com/ru/news709> (eigene Übersetzung).

transatlantische Studien beigetragen hat, das im Jahr 2000 im Rahmen eines gemeinsamen Programms der Europäischen Kommission und des BDIMR in Belarus gegründet worden war.

Im Frühjahr 2004 nahm das BDIMR mit der belarussischen Regierung Gespräche über eine Verbesserung der Wahlgesetzgebung auf. Die Regierung blieb jedoch dabei, dass dafür keinerlei Notwendigkeit bestünde.

Der Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Solomon Passy, in Belarus war eines der Schlüsselereignisse in den Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE im Jahr 2004. Es war der erste Besuch dieser Art seit 1998; er schuf die Grundlage für eine Fortsetzung des Dialogs und stärkte den Glauben daran, dass ein ehrlicher Dialog zwischen Belarus und der Organisation möglich ist.

Seit 1999 hat die OSZE PV mehrere Beschlüsse gefasst, die Kritik an Belarus üben, darunter ein besonders harter Beschluss aus dem Jahr 2003. 2004 verabschiedeten auch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und die Parlamentarische Versammlung des Europarats Resolutionen zu Belarus. Laut Botschafter Heyken sind sie ein Zeichen für die Besorgnis der internationalen Gemeinschaft über die Lage in Belarus. Solche Beschlüsse sind jedoch stets einseitig – die OSZE aber ist eine Organisation, die besonderen Wert auf Zusammenarbeit und Dialog legt. Folglich zog die OSZE PV 2004 ihren politischen Beschluss zu Belarus zurück. Uta Zapf, Vorsitzende der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus der OSZE PV, und Michail Orda, Leiter der belarussischen Parlamentarierdelegation, unterzeichneten stattdessen in Edinburgh eine gemeinsame Erklärung, in der der Wunsch zum Ausdruck gebracht wird, dass das neu gewählte Parlament anerkannt und respektiert werden soll.

Das OSZE-Büro in Minsk erhalte – so der Leiter des Büros – zahlreiche Beschwerden darüber, dass der Staat Medien und NGOs unter Druck setze und dass in Einzelfällen von Behörden und Gerichten getroffenen Maßnahmen nicht im Einklang mit den bürgerlichen Rechten stünden. Aus diesen Gründen wird die Situation in Belarus auch vom Ständigen Rat der OSZE hin und wieder kritisiert.

Im März 2005 besuchte der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Miklós Haraszti, Belarus. Er folgte damit einer Einladung der belarussischen Regierung. Die Reise wurde vom Außenministerium der Republik Belarus und dem OSZE-Büro in Minsk organisiert. Der Medienbeauftragte wollte sich ein Bild darüber verschaffen, wie es um die Medienfreiheit in Belarus bestellt ist, und gegenüber den staatlichen Stellen Empfehlungen abgeben. Ein leitender Vertreter des Außenministeriums gestand ein, dass es in diesem Bereich einige Probleme gebe. Er betonte jedoch, dass sich diese Probleme nicht von denen der meisten postsowjetischen Staaten unterschieden. Der Medienbeauftragte der OSZE regte an die Möglichkeiten zu nutzen, die sich aus der Anwesenheit des OSZE-Büros ergeben, um die Lage im Bereich der Massenmedien sowohl kurzfristig als auch auf Dauer zu verbessern.

Auch wenn die Lage in Belarus seitens der OSZE zunächst ziemlich negativ beurteilt wurde, sind nach Einschätzung von OSZE-Vertretern und Politikern durchaus Fortschritte bei der Weiterentwicklung und Aufrechterhaltung eines Dialogs zwischen Belarus und der Organisation spürbar. In der Zeit nach der Einrichtung der OSZE-Präsenz in Belarus haben sich grundlegende Elemente der Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE verändert. An die Stelle der völligen Ablehnung der Resultate des Referendums und der neuen Verfassung ist ein Dialog getreten, und während sie die Nationalversammlung früher als unrechtmäßig bezeichnet hat, fordert die OSZE Belarus heute dazu auf, ehrliche und faire Wahlen durchzuführen. Auch wenn diese positiven Zeichen wichtig sind, gibt es doch noch einige schwierige Probleme auf der Agenda der Beziehungen zwischen Belarus und der OSZE, von denen viele mit dem Aufbau einer demokratischen Gesellschaft zusammenhängen.