

Lorenz Barth\*

## Der Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – auf der Suche nach dem gemeinsamen Nenner in der dritten Dimension

### Einführung

Das Konzept der umfassenden Sicherheit gehört zu den Grundpfeilern der OSZE. Es beruht auf der Überzeugung, dass die gemeinsame europäische Sicherheit „zwischen Vancouver und Wladiwostok“ nur dann nachhaltig gewährleistet werden kann, wenn gleichrangig mit den politisch-militärischen Aspekten auch die Themenfelder Wirtschaft und Umwelt sowie – *last but not least* – Demokratie und Menschenrechte behandelt werden. Gerade in der zuletzt genannten dritten („menschlichen“) Dimension konnte in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts, nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“, der Bestand gemeinsamer Verpflichtungen der KSZE/OSZE signifikant konsolidiert und erweitert werden.<sup>1</sup>

Seitdem hat sich dieser „*Acquis*“ allerdings kaum noch weiterentwickelt. Zwar werden die Grundprinzipien der dritten Dimension wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nach wie vor als solche nicht – jedenfalls nicht offen – in Frage gestellt; gerade bei diesen Themen war die konkrete Umsetzung in den letzten Jahren jedoch immer wieder Gegenstand äußerst kontroverser und langwieriger Diskussionen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten.<sup>2</sup>

Besonders umstritten sind dabei die Themen Wahlbeobachtung, Grundrechte und Grundfreiheiten wie Medien- und Meinungsfreiheit und Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Unterstützung und Schutz von Menschenrechtsverteidigern,<sup>3</sup> Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen an

---

\* Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Besonders wichtige Schritte waren dabei die Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Paris (1989), Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) sowie die KSZE-Gipfel von Paris 1990, Helsinki 1992 und Budapest 1994.

2 Die Ursachen hierfür liegen in den teilweise sehr unterschiedlichen Vorstellungen der Teilnehmerstaaten vom Stellenwert der dritten Dimension im Gesamtableau der OSZE-Aktivitäten; ausführlich hierzu z.B. P. Terrence Hopmann, Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „*Business as usual*“ oder Revitalisierung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 79-96.

3 Trotz eines klaren Bekenntnisses zur Notwendigkeit des Schutzes von Menschenrechtsverteidigern beim Budapester KSZE-Gipfel im Jahr 1994 (Beschluss Nr. VIII des Budapester Dokuments, „Die menschliche Dimension“, Ziffer 18) gibt es seit Jahren immer wieder Dissens zwischen den Teilnehmerstaaten über die Behandlung des Themas Menschenrechtsverteidiger bei OSZE-Veranstaltungen.

OSZE-Veranstaltungen,<sup>4</sup> das Mandat von OSZE-Institutionen wie dem Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und dem/der Beauftragten für Medienfreiheit, die diesbezüglichen Aktivitäten der OSZE-Feldmissionen, die Modalitäten der OSZE-Veranstaltungen<sup>5</sup> sowie generell die Prioritäten in der dritten Dimension und ihre Behandlung in den OSZE-Gremien, insbesondere im Ständigen Rat und im Ausschuss zur menschlichen Dimension.

Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass die meisten substanziellen Dokumente, die beim Ministerrat der OSZE in Helsinki im Dezember 2008 verabschiedet wurden, der dritten Dimension zugerechnet werden können.<sup>6</sup> Zu ihnen gehört der Beschluss Nr. 7/08 über die weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum.<sup>7</sup>

### *Förderung der Rechtsstaatlichkeit als deutsches Anliegen*

Der Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 geht auf eine Initiative Deutschlands zurück, für das das Thema Rechtsstaatlichkeit generell einen hohen Stellenwert hat.<sup>8</sup> Vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen ist das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verankert<sup>9</sup> und gehört

---

4 Beschluss Nr. IV des Dokuments von Helsinki 1992, Ziffer 12-18 (insbesondere Ziffer 14-15) enthält eine Verpflichtung der Teilnehmerstaaten zur Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen an OSZE-Veranstaltungen. Allerdings kommt es immer wieder zu Differenzen über die Zulassung bestimmter NGOs, denen von einzelnen Teilnehmerstaaten die Anwendung von Gewalt oder die öffentliche Billigung von Terrorismus oder Gewaltanwendung vorgeworfen wird.

5 Der Beschluss Nr. 476/2002 des Ständigen Rates regelt speziell die Modalitäten für OSZE-Treffen zur menschlichen Dimension; sein Verhältnis zu der vom Ministerrat in Brüssel 2006 vereinbarten Geschäftsordnung der OSZE (MC.DOC/1/06) war schon öfter Gegenstand kontroverser Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten.

6 So die Ministererklärungen aus Anlass der 60. Jahrestage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Genozid-Konvention der Vereinten Nationen (MC.DOC/2/08 und MC.DOC/3/08) sowie die Beschlüsse Nr. 5/08 (betreffend Menschenhandel), Nr. 6/08 (Sinti und Roma), Nr. 7/08 (Rechtsstaatlichkeit) und 8/08 (Allianz der Zivilisationen), alle in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2008, Helsinki, 5. Dezember 2008, online unter: [http://www.osce.org/documents/mcs/2009/03/36852\\_de.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2009/03/36852_de.pdf).

7 Beschluss Nr. 7/08, Weitere Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum, MC.DEC/7/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: ebenda, S. 21-24.

8 Das Wort „Rechtsstaat“ wurde in der deutschen Rechtslehre im 19. Jahrhundert als Gegenbegriff zum absolutistischen Staat entwickelt. In einige andere Sprachen kann es nicht direkt, sondern nur sinngemäß übersetzt werden, z.B. Englisch: „(state under the) rule of law“; Französisch: „État de droit“.

9 Artikel 20, Absatz III des Grundgesetzes; entsprechend in den Verfassungen der deutschen Länder. Kernelemente des Rechtsstaatsprinzips sind gemäß der Interpretation durch das deutsche Bundesverfassungsgericht: Gerechtigkeit, Rechtssicherheit, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Vorrang des Gesetzes und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

nach deutschem Verfassungsverständnis zu den tragenden Prinzipien des Staatsaufbaus der Bundesrepublik.<sup>10</sup>

Auf internationaler Ebene engagiert sich die deutsche Bundesregierung schon seit längerem dafür, rechtsstaatlichen Prinzipien Geltung zu verschaffen. Sie unterstützt die „Verrechtlichung“ der internationalen Beziehungen, indem sie beispielsweise konsequent für die Stärkung der internationalen Gerichtsbarkeit durch Instrumente wie den Internationalen Strafgerichtshof eintritt.

Anderen Staaten bietet Deutschland bei Bedarf Unterstützung und Beratung bei ihrer Gesetzgebung an, so zum Beispiel durch die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit e.V., die vor allem mit Blick auf die postkommunistischen Reformstaaten gegründet wurde und seit 1992 Partnerstaaten bei der Reformierung ihres Rechtssystems und ihres Justizwesens unterstützt. Auch einige der parteinahen politischen Stiftungen und – im Bereich der Entwicklungspolitik – die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit e.V. (GTZ) widmen ihre Projektarbeit unter anderem dem Thema Rechtsstaatlichkeit.

Auch im multilateralen Bereich unterstützt Deutschland Bestrebungen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, unter anderem in den Vereinten Nationen, deren Generalversammlung dieses Thema in den vergangenen Jahren mehrfach aufgegriffen hat.<sup>11</sup> In der Europäischen Union koordiniert Deutschland zusammen mit Frankreich federführend die EU-Rechtsstaatsinitiative für Zentralasien, die einen der Schwerpunkte bei der Umsetzung der EU-Zentralasienstrategie bildet, die während der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 beschlossen wurde.<sup>12</sup> Auch im Rahmen der G8 hat Deutschland während seines Vorsitzes 2007 in diesem Bereich Akzente gesetzt, unter anderem durch eine Expertenkonferenz in Berlin im November 2007 und eine Erklärung der G8-Außenminister zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit. In der OSZE gehört das generelle Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit seit langem zum festen *Acquis* der Teilnehmerstaaten. Es wurde in allgemeiner Form in zahlreichen grundlegenden Dokumenten festgehalten,<sup>13</sup> und wurde in speziellerer Form z.B. 2005 auf dem Ministerratstreffen in Laibach mit Beschluss 12/05 über die Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaat-

---

10 Die weiteren Prinzipien sind gemäß Artikel 20, Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes: Bundesstaat, Demokratie, Sozialstaat und Gewaltenteilung.

11 So die Resolutionen der VN-Generalversammlung A/RES/62/70 aus dem Jahr 2008 und A/RES/61/39 aus dem Jahr 2006, beide unter dem Titel „The rule of law at the national and international levels“, sowie die Resolutionen A/RES/57/221 aus dem Jahr 2003 und A/RES/55/99 von 2001, beide unter dem Titel „Strengthening of the rule of law“.

12 Vgl. Die EU und Zentralasien: Strategie für eine Neue Partnerschaft, 31. Mai 2007, unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>.

13 Eine Übersicht findet sich in: OSCE/ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, Volume 1, Thematic Compilation (im Kapitel „Rule of Law“), 2. Auflage, Warschau 2005, und OSCE/ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, Volume 2, Chronological Compilation, 2. Auflage, Warschau 2005.

lichkeit in der Strafrechtspflege<sup>14</sup> bekräftigt. Beim BDIMR gibt es innerhalb der Abteilung Demokratisierung eine eigene Arbeitseinheit für Rechtsstaatlichkeit. Feldmissionen in verschiedenen OSZE-Regionen führen Projekte zu diesem Thema durch.

*Die Initiative für einen OSZE-Ministerratsbeschluss zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit*

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel der deutschen Initiative, den gemeinsamen OSZE-Acquis im Bereich Rechtsstaatlichkeit in allgemeiner Form durch einen Ministerratsbeschluss erneut zu bekräftigen, den Stellenwert des Themas auf der OSZE-Agenda zu unterstreichen und gleichzeitig soweit wie möglich neue konkrete Aktivitäten und Projekte unter Beteiligung der Teilnehmerstaaten und der relevanten OSZE-Institutionen anzustoßen.

Dabei hielt man die Chance, einen Konsens zwischen den 56 Teilnehmerstaaten zu finden, beim Thema Rechtsstaatlichkeit für realistischer als bei den oben genannten besonders kontroversen Themen. Gleichzeitig war es der Versuch, mit der Suche nach einem „gemeinsamen Nenner“ die Zusammenarbeit in der dritten Dimension der OSZE trotz schwieriger Rahmenbedingungen insgesamt neu zu beleben.

Als ein wichtiges Signal, das einer Initiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit im OSZE-Raum einen Impuls geben könnte, wurden dabei auch die Vorschläge und Initiativen des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew angesehen, die u.a. die Achtung der Rechtsstaatlichkeit in der Russischen Föderation als Voraussetzung für ein gutes Investitionsklima hervorhoben.<sup>15</sup>

Die Initiative für einen Ministerratsbeschluss beruhte auf der Annahme, dass die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit grundsätzlich im Eigeninteresse aller OSZE-Teilnehmerstaaten liegt. Für den Verhandlungsprozess bedeutete dies, dass alle Teilnehmerstaaten möglichst frühzeitig in die Diskussionen einbezogen und nicht vor vollendete Tatsachen gestellt werden sollten. Wichtig war dabei auch klarzustellen, dass es nicht um das Projekt eines einzelnen Teilnehmerstaates oder einer bestimmten Gruppe von Teilnehmerstaaten aufgrund ihrer spezifischen Interessenlage gegen die Interessen anderer ging. Schließlich verbot es sich aus diesem Ansatz heraus auch, die Unterstützung anderer Teilnehmerstaaten für diese Initiative durch „Gegenleistungen“ –

---

14 Beschluss Nr. 12/05, Einhaltung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in Systemen der Strafrechtspflege, MC.DEC/12/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 45-46.

15 Im internationalen Rahmen wurde dies insbesondere in seiner am 5. Juni 2008 in Berlin gehaltenen Rede deutlich; vgl. President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni 2008, unter: [http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203\\_type82912type82914type84779\\_202153.shtml](http://eng.kremlin.ru/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml).

beispielsweise durch Zugeständnisse hinsichtlich anderer Dokumente des Ministerrates – zu erlangen.<sup>16</sup>

Der deutsche OSZE-Botschafter trug die Idee eines Ministerratsbeschlusses zum Thema Rechtsstaatlichkeit im Kreis der Teilnehmerstaaten erstmals bei einer informellen Tagung der Leiter der Ständigen OSZE-Vertretungen im Juni 2008 vor, wo sie ein erstes, grundsätzlich zustimmendes Echo erfuhr. Darauf folgten über mehrere Monate hinweg informelle Konsultationen mit anderen Teilnehmerstaaten aus verschiedenen OSZE-Regionen.

Eine besondere Herausforderung für die Zusammenarbeit in der OSZE stellte zu dieser Zeit der Krieg in Georgien im August 2008 dar, der das Gesprächsklima innerhalb der Organisation wesentlich verschlechterte. Deutschland entschied sich dennoch – ausgehend von seiner Sicht der OSZE als ein Gesprächsforum, das sich in der Vergangenheit gerade unter schwierigen Umständen bewährt hat und deshalb auch im Krisenfall nicht vernachlässigt werden sollte – seine Initiative zur Rechtsstaatlichkeit weiter zu verfolgen.

Prozedural bestand die Option, den ersten Textentwurf des Ministerratsbeschlusses im Namen der EU insgesamt zu präsentieren, da aus dem EU-Kreis frühzeitig eine grundsätzliche Unterstützung für die deutsche Initiative signalisiert worden war. In Abstimmung mit seinen EU-Partnern entschied sich Deutschland letztlich für ein anderes Vorgehen: Es bot einigen Teilnehmerstaaten aus verschiedenen OSZE-Regionen „östlich und westlich von Wien“ an, den Vorschlag als „Ko-Sponsoren“ zu unterstützen, um deutlich zu machen, dass der Entwurf von der breiten Unterstützung verschiedener Teilnehmerstaaten mit unterschiedlichem regionalen und politischen Hintergrund getragen wurde.

Im Ergebnis erklärten sich vier weitere Teilnehmerstaaten bereit, den Entwurf zusammen mit Deutschland einzubringen: Österreich, Belgien, Norwegen und Ungarn. Auch sie gehören zu den Staaten, deren Regierungen das Thema Rechtsstaatlichkeit aktiv fördern und in ihren Fachministerien und Justizsystemen über entsprechendes Fachwissen verfügen. Im November 2008 legten die „Ko-Sponsoren“ erstmals einen Textentwurf vor, der zunächst in Wien im Ausschuss zur menschlichen Dimension und danach in Helsinki unmittelbar vor Beginn und während des Ministerratstreffens auch im Vorbereitungsausschuss (*PrepComm*) verhandelt wurde. Dort machte sich der amtierende finnische OSZE-Vorsitz den Entwurf in der bis dahin ausgehandelten Fassung zu eigen; am 5. Dezember wurden die Verhandlungen im *PrepComm* abgeschlossen, der Entwurf anschließend vom Ständigen Rat und vom Ministerrat angenommen.

Der Beschluss enthält in der Präambel die Bekräftigung der bestehenden OSZE-Verpflichtungen zum Thema Rechtsstaatlichkeit und stellt gleichzeitig den Bezug zu grundlegenden einschlägigen Dokumenten der Vereinten Na-

---

16 Dies galt insbesondere im Hinblick auf die wichtige Ministererklärung zum 60. Jahrestag der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Anm. 6), bei der die Verhandlungen über den Text äußerst kontrovers geführt wurden.

tionen her. Im operativen Teil werden die Teilnehmerstaaten aufgerufen, das Rechtsstaatsprinzip konsequent anzuwenden und Beiträge zu entsprechenden OSZE-Aktivitäten zu leisten; die Durchführungsorgane der OSZE sollen die Teilnehmerstaaten hierbei unterstützen. Konkret werden 13 Bereiche für verstärkte operative Aktivitäten und den gemeinsamen Erfahrungsaustausch genannt.

Der Beschluss verzichtet auf eine allgemeine Definition von Rechtsstaatlichkeit. Die ausdrückliche Bezugnahme auf die einschlägigen Dokumente der Vereinten Nationen legt jedoch nahe, dass das dort geltende Verständnis von Rechtsstaatlichkeit<sup>17</sup> auch für den Kontext der OSZE gelten soll.

Auch wenn die Initiative für einen OSZE-Ministerratsbeschluss zur Rechtsstaatlichkeit bei den übrigen Teilnehmerstaaten grundsätzlich auf breite Unterstützung und die Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung stieß, gab es in den Textverhandlungen immer wieder intensive und kontroverse Diskussionen zu Einzelfragen. Vor allem die verschiedenen Grundauffassungen über die Bedeutung der dritten Dimension der OSZE dürften hierfür die Hauptursache gewesen sein. Umstritten waren insbesondere die im Folgenden beleuchteten Themenbereiche.

#### *Rechtsstaatlichkeit in (Post-)Konfliktsituationen*

Die georgische Delegation gab zum Beschluss Nr. 7/08 eine interpretative Erklärung zur Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in denjenigen Teilen des OSZE-Gebietes ab, die von ungelösten Konflikten betroffen sind. In den Verhandlungen hatte Georgien vor dem Hintergrund des Krieges mit Russland im August 2008 und der besonderen Situation in den georgischen Regionen Südossetien und Abchasien infolge dieses Krieges eine Reihe von Vorschlägen zu dieser Thematik vorgebracht.<sup>18</sup>

---

17 Zum Konzept der Rechtsstaatlichkeit in den VN heißt es in dem von der Generalversammlung billigend zur Kenntnis genommenen Bericht des VN-Generalsekretärs über Rechtsstaatlichkeit und die Übergangsjustiz in Gesellschaften während und nach Konflikten: „Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit [...] ist ein Prinzip der Staatsführung, dem zufolge alle Personen, Institutionen und Organe, einschließlich des Staates, Gesetzen unterliegen, die öffentlich bekannt gegeben und nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung angewandt werden, die Grundlage für die Entscheidungen unabhängiger Gerichte bilden und mit den internationalen Menschenrechtsnormen und -standards vereinbar sind. Rechtsstaatlichkeit erfordert Maßnahmen, die gewährleisten, dass die Prinzipien des Vorrangs des Gesetzes, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Gesetz, der Gerechtigkeit bei der Anwendung des Gesetzes, der Gewaltenteilung, der Beteiligung am Entscheidungsprozess, der Rechtssicherheit, der Vermeidung von Willkür und der prozessualen und rechtlichen Transparenz eingehalten werden.“ *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, Report of the Secretary-General, S/2004/616, 23. August 2004, Ziffer 6 (eigene Übersetzung).*

18 Zu den Folgen des Krieges in Georgien im August 2008 legte das BDIMR dem Ministerat von Helsinki einen ausführlichen Bericht unter dem Titel „Human rights in the war-affected areas following the conflict in Georgia“ vor, dessen Aussagen sich der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten anschloss.

Hierüber konnte jedoch angesichts der Tragweite dieses speziellen Konflikts für die OSZE, die weit über das Thema des Beschlusses Nr. 7/08 hinausgeht, keine Einigung erzielt werden – auch wenn es nahe liegt, dass Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte während und nach dem Ende bewaffneter Konflikte sowie unter den besonderen Bedingungen ungelöster Konflikte besonders gefährdet sind.

*Rechtsstaatlichkeit „in eigener Sache“ – die rechtliche Grundlage und die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE*

Umstritten blieb bis kurz vor Abschluss der Verhandlungen über den Beschluss Nr. 7/08, inwieweit dieser die Frage der fehlenden Rechtspersönlichkeit der OSZE und ihrer rechtlichen Grundlage ansprechen sollte.

Dies berührte die seit Jahren zwischen den Teilnehmerstaaten diskutierten Vorschläge, einerseits der OSZE durch ein grundlegendes Dokument („Übereinkommen“) eine eigene Völkerrechtspersönlichkeit und die damit verbundenen Vorrechte und Immunitäten zu verleihen sowie andererseits ihre grundlegenden Ziele, Prinzipien und Verpflichtungen sowie die Struktur ihrer wichtigsten Entscheidungsgremien in einem gesonderten Dokument (einer „Satzung“ oder einem „Statut“) zu regeln.<sup>19</sup>

Über den gesamten Themenkreis, insbesondere über das Verhältnis dieser Vorschläge zueinander, gibt es bisher keinen Konsens zwischen den Teilnehmerstaaten.<sup>20</sup> Unter diesen Umständen konnte Beschluss Nr. 7/08 das Ergebnis dieser noch andauernden Diskussion in keiner Weise präjudizieren, zumal zur Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE beim selben Ministerrat ein gesonderter Beschluss gefasst wurde.<sup>21</sup> Die letztlich vereinbarte Formulierung<sup>22</sup> ist ein Kompromiss, der in allgemeiner Form auf den Zusammenhang zwischen der Frage der Rechtspersönlichkeit und der Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE hinweist, dabei gleichzeitig aber Interpretationsspielraum offen lässt.

---

19 Dabei wird immer wieder auf den am 27. Juni 2005 veröffentlichten Abschlussbericht des Weisenrates Bezug genommen, der diese Vorschläge unter Ziffer 30 a) und b) enthält. Siehe Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415.

20 Trotz intensiver Vorarbeiten konnte beim OSZE-Ministerrat 2007 in Madrid keine Einigung über den dort vorgelegten Entwurf eines Übereinkommens über die Völkerrechtspersönlichkeit, die Rechtsfähigkeit und die Vorrechte und Immunitäten der OSZE erzielt werden.

21 Beschluss Nr. 4/08, Stärkung der rechtlichen Grundlage der OSZE, MC.DEC/4/08/Corr.1 vom 5. Dezember 2008, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Sechzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 6), S. 13-14.

22 Im elften Absatz der Präambel des Beschlusses heißt es: „[...] unter Betonung der Tatsache, dass es wichtig ist, der OSZE Rechtspersönlichkeit, Rechtsfähigkeit sowie Vorrechte und Immunitäten einzuräumen und somit die rechtliche Grundlage der OSZE zu stärken“, Beschluss Nr. 7/08, a.a.O. (Anm. 7), S. 22.

### *Innerstaatliche und internationale Aspekte der Rechtsstaatlichkeit*

Ein operativer Schwerpunkt des Beschlusses Nr. 7/08 liegt auf praktischen Projekten zur Stärkung der rechtsstaatlichen Strukturen und Institutionen innerhalb der einzelnen Teilnehmerstaaten; in diesem Bereich sind insbesondere das BDIMR und die OSZE-Feldmissionen aktiv. Innerstaatliche Aspekte der Rechtsstaatlichkeit spielen daher in dem Dokument eine wichtige Rolle. Intensiv wurde in den Verhandlungen aber auch die internationale Ebene der Rechtsstaatlichkeit diskutiert, insbesondere das Bekenntnis zur Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Im Ergebnis bekräftigt Beschluss Nr. 7/08 grundlegende Prinzipien wie die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen und die friedliche Beilegung von Streitigkeiten und spricht an mehreren Stellen gleichzeitig die nationale und internationale Ebene der Rechtsstaatlichkeit an. Dies entspricht der Behandlung dieser Frage im Kontext der Vereinten Nationen.<sup>23</sup> Es trägt außerdem dem Interesse an einer „Verrechtlichung“ der internationalen Beziehungen durch Instrumente wie zum Beispiel die Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit Rechnung.

Auch die vor allem vom russischen Präsidenten Medwedew lancierte Initiative zur Neugestaltung der europäischen „Sicherheitsarchitektur“ in Form eines rechtsverbindlichen Vertrages zwischen den beteiligten Staaten kann im weiteren Sinne als relevant für die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene angesehen werden, auch wenn dieser Zusammenhang in den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 nicht ausdrücklich hergestellt wurde. Während des Ministerratstreffens in Helsinki wurde dieses Thema erstmals vertieft zwischen den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten diskutiert. Unter diesen Umständen vermeidet es Beschluss Nr. 7/08, den Diskussionsprozess über die Zukunft der europäischen Sicherheit in irgendeiner Weise zu präjudizieren.

### *Der Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten*

Die Diskussionen über den Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten in den Verhandlungen über den Beschluss Nr. 7/08 offenbarten grundlegend verschiedene Ansätze der Teilnehmerstaaten: Während einige von ihnen vor allem den Schutz der Menschenrechte als zentrales Element der Rechtsstaatlichkeit ansahen und diesen Zusammenhang daher möglichst deutlich hervorheben wollten, gingen andere von einem eher formellen, inhaltlich „wertneutralen“ Verständnis aus, demzufolge Menschenrechte und Demokratie eigenständige Konzepte sind, die getrennt vom Thema Rechtsstaatlichkeit behandelt werden sollten.

---

23 Vgl. Resolution A/RES/62/70 der VN-Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 11).

Beschluss Nr. 7/08 hebt im Ergebnis ausdrücklich hervor, dass diese drei Prinzipien „alle miteinander verbunden sind und einander verstärken“.<sup>24</sup> Er bedient sich dabei der Sprache der Vereinten Nationen.<sup>25</sup> Hierdurch wird klargestellt, dass diese drei Elemente nicht beziehungslos nebeneinander, sondern in Wechselbeziehungen zueinander stehen: Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit bleibt unvollständig, wenn man es auf die nur formell korrekte Anwendung von Gesetzen reduziert, also auch von solchen, die nicht in demokratischen Verfahren zustande gekommen sind oder die menschenrechtlichen Prinzipien widersprechen.<sup>26</sup> Umgekehrt kann die konsequente Anwendung rechtsstaatlicher Mechanismen entscheidend dazu beitragen, demokratischen und menschenrechtlichen Prinzipien Geltung zu verschaffen.<sup>27</sup>

Daher wird auf diese Wechselwirkung ausdrücklich hingewiesen – wobei gewährleistet bleibt, dass sich die Bedeutung des Beschlusses Nr. 7/08 nicht auf Demokratie- und Menschenrechtsfragen im engeren Sinne beschränkt, sondern das Thema Rechtsstaatlichkeit in allgemeinerer Form mit seinen verschiedenen dimensionenübergreifenden Bezügen betrifft.

*Die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in den drei OSZE-Dimensionen und die „Balance“ zwischen ihnen*

Wohl die meisten projektbezogenen OSZE-Aktivitäten zum Thema Rechtsstaatlichkeit betreffen die dritte Dimension, so zum Beispiel Projekte zur Beachtung der Menschenrechte durch die Polizei oder zur Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien in der Strafgerichtsbarkeit. Ministerratsbeschlusses Nr. 7/08 nennt daher einige dieser Bereiche ausdrücklich.<sup>28</sup>

Insgesamt ist der Beschluss allerdings so konzipiert, dass der Schwerpunkt weniger auf bestimmten thematischen Inhalten als auf der Stärkung rechtsstaatlicher Mechanismen und Prozeduren liegt. Er geht dabei von der Annahme aus, dass eine effektive gerichtliche Kontrolle staatlichen Handelns grundsätzlich Auswirkungen auf alle drei OSZE-Dimensionen hat, d.h. über Demokratie- und Menschenrechtsfragen im engeren Sinne hinausgeht. Zahlreiche im operativen Teil des Beschlusses genannte Aspekte wie beispielsweise die Unabhängigkeit und Effizienz der Rechtspflege<sup>29</sup> oder die Bewusstseinsbildung für Fragen der Rechtsstaatlichkeit in Justiz-, Strafverfolgungs-

24 Fünfter Absatz der Präambel, Beschluss Nr. 7/08, a.a.O. (Anm. 7), S. 21.

25 Vgl. den dritten Absatz der Präambel der Resolution A/RES/62/70 der VN-Generalversammlung, a.a.O. (Anm. 11).

26 Aus der deutschen (Rechts-)Geschichte mögen hierfür die NS-„Rassengesetze“ als anschauliches – und abschreckendes – Beispiel dienen.

27 So z.B. durch die wirksame gerichtliche Kontrolle des staatlichen Verwaltungshandelns gemessen am Maßstab der Grundfreiheiten und Grundrechte der betroffenen Bürgerinnen und Bürger oder durch gerichtliche Überprüfungsmechanismen der Wahl- und Gesetzgebungsverfahren wie z.B. verfassungsgerichtliche Normenkontrollverfahren.

28 Vgl. Beschluss Nr. 7/08, a.a.O. (Anm. 7), S. 22, Absatz 4 des operativen Teils 1., 4. und 5. Spiegelstrich.

29 Vgl. ebenda, Absatz 4, 1. Spiegelstrich.

und Vollzugsbehörden<sup>30</sup> betreffen daher primär die institutionelle Stärkung der jeweils zuständigen Staatsorgane, unabhängig von bestimmten inhaltlichen Themenbereichen.

Darüber hinaus wird auch ausdrücklich die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit für Aspekte der zweiten Dimension, insbesondere für wirtschaftliche Aktivitäten<sup>31</sup> sowie für den Umweltschutz<sup>32</sup>, klar gestellt. Mehrere Aspekte berührt auch der als eigener Themenbereich genannte Kampf gegen Korruption.<sup>33</sup> Eine funktionierende gerichtliche Kontrolle der Verwaltung kann entscheidend dazu beitragen, Korruption zu verhindern und damit insgesamt gute Regierungsführung zu befördern. Darüber hinaus wurde in den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 das Interesse im Kreis der Teilnehmerstaaten deutlich, auch Korruption innerhalb der Justiz selbst zu thematisieren.

Schließlich wurde im Zuge der Textverhandlungen auch ein allgemeiner Hinweis auf die Bedeutung der Rechtsstaatlichkeit in der politisch-militärischen Dimension der OSZE in den Beschluss aufgenommen,<sup>34</sup> ergänzt durch Aspekte wie das Bekenntnis zum Prinzip der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten im operativen Teil.<sup>35</sup> Auf diese Weise sollte insgesamt eine angemessene „Balance“ zwischen den drei Dimensionen gewahrt bleiben.

#### *Die Rolle des BDIMR, der OSZE-Feldmissionen und anderer Akteure*

Das BDIMR und die Feldmissionen dürften die operativ wichtigsten Akteure in der Projektarbeit der OSZE zum Thema Rechtsstaatlichkeit sein. Aber auch andere Institutionen wie der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und verschiedene Arbeitseinheiten im OSZE-Sekretariat wie beispielsweise die Gruppe für strategische Polizeiangelegenheiten im Büro des Generalsekretärs oder die Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels befassen sich im weiteren Sinne mit der Förderung der Rechtsstaatlichkeit.

Die kontroverse Beurteilung der Tätigkeit des BDIMR und der Feldmissionen zeigte sich in den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 in den unterschiedlichen Vorschlägen aus dem Kreis der Teilnehmerstaaten, entweder nur diese beiden oder gar keine OSZE-Akteure ausdrücklich hervorzuheben.

Der letztlich gefundene Kompromiss verweist in allgemeiner Form auf die „einschlägigen Durchführungsorgane“<sup>36</sup> und nennt dann insbesondere das Sekretariat, das BDIMR und die Feldmissionen.<sup>37</sup> Erwähnt wird an dieser Stelle auch die Rolle der Parlamentarischen Versammlung der OSZE – zu

---

30 Vgl. ebenda, S. 23, Absatz 4, 8. Spiegelstrich.

31 Vgl. ebenda, Absatz 4, 6. Spiegelstrich.

32 Vgl. ebenda, Absatz 4, 7. Spiegelstrich.

33 Vgl. ebenda, Absatz 4, 13. Spiegelstrich.

34 Vgl. ebenda, S. 21, siebter Absatz der Präambel.

35 Vgl. ebenda, S. 22, Absatz 4, 3. Spiegelstrich.

36 Ebenda, S. 21, achter Absatz der Präambel.

37 Vgl. ebenda; die Feldmissionen werden entsprechend der Geschäftsordnung der OSZE im Beschluss als „Feldoperationen“ bezeichnet.

Recht, da es ureigenste Aufgabe der Parlamentarier ist, durch die Gestaltung des Gesetzgebungsverfahrens ebenso wie durch die Inhalte der von ihnen verfassten Gesetze der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen.

Ausdrücklich wird auf das 2008 vom BDIMR organisierte Seminar zur menschlichen Dimension zum Thema Verfassungsgerichtsbarkeit Bezug genommen, das Gelegenheit zu einem intensiven Erfahrungsaustausch über die verschiedenen Mechanismen verfassungsrechtlicher Kontrolle,<sup>38</sup> einem Kernelement der Rechtsstaatlichkeit, geboten hatte.

### *Operative Umsetzung und Ausblick*

Als konkrete operative Vorgabe enthält Beschluss Nr. 7/08 den Auftrag zur Organisation eines Seminars zum Thema Rechtsstaatlichkeit im Jahr 2009 zum Austausch bewährter Praktiken zwischen den Teilnehmerstaaten.<sup>39</sup> Dieser Auftrag korrespondierte auch mit den Prioritäten Griechenlands als OSZE-Vorsitz des Jahres 2009, zu denen in der dritten Dimension auch das Thema Rechtsstaatlichkeit gehörte.

Auf dieser Grundlage war das vom BDIMR im Mai 2009 organisierte jährliche Seminar zur menschlichen Dimension dem Thema Rechtsstaatlichkeit gewidmet.<sup>40</sup> Bei der Spezifizierung der Agenda des Seminars setzten sich die kontroversen Diskussionen aus den Verhandlungen über Beschluss Nr. 7/08 teilweise fort, z.B. in der Frage, ob und in welchem Umfang Themen wie Menschenrechtsschutz im Allgemeinen und Bekämpfung bzw. Prävention von Folter im Besonderen behandelt werden sollten.

Der Schwerpunkt des Seminars lag letztlich auf „wirksamer Rechtspflege“, d.h. auf den institutionellen Voraussetzungen für eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit („*effective administration of justice*“). Es behandelte dabei Aspekte wie die Unabhängigkeit der Justiz, die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung und die gerichtlichen Verfahrensabläufe, insbesondere im Hinblick auf Transparenz und Durchsetzung von Entscheidungen, sowie die Verantwortlichkeit staatlichen Handelns. Auch Themen wie Menschenrechtsschutz einschließlich Folterprävention wurden dabei angesprochen.<sup>41</sup>

Wie mit der Initiative für einen Ministerratsbeschluss beabsichtigt, lag der Schwerpunkt dabei eher auf einem fachlichen Austausch auf Expertenebene

---

38 Vgl. ebenda, S. 22, neunter Absatz der Präambel, ausgehend von dem Verständnis, dass Verfassungsgerichtsbarkeit nicht voraussetzt, dass es ein Verfassungsgericht als eigenständige Institution geben muss; diese Aufgabe kann gleichermaßen effektiv auch von anderen (regulären) Gerichten oder sonstigen Institutionen wahrgenommen werden.

39 Vgl. ebenda, S. 23, Absatz 5 des operativen Teils.

40 Der Beschluss Nr. 476 des Ständigen Rats über die Modalitäten von OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension sieht ein solches jährliches Seminar vor; vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 476, Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension, PC.DEC/476, 23. Mai 2002, Anhang 2 und 3.

41 Vgl. OSCE, 2009 Human Dimension Seminar, Strengthening the rule of law in the OSCE area, with a special focus on the effective administration of justice, Warsaw, 12-14 May 2009, Annotated Agenda, CIO.GAL/57/09, 5. Mai 2009.

und weniger auf einer kontroversen Diskussion über die Umsetzung konkreter Verpflichtungen.<sup>42</sup> Diese findet üblicherweise beim jährlichen zweiwöchigen Implementierungstreffen der menschlichen Dimension statt. Wichtig bleibt es in jedem Fall, dem Thema Rechtsstaatlichkeit auch weiterhin einen angemessenen Platz auf der OSZE-Agenda zu bewahren. Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 hat hierzu beigetragen.

---

42 Eine konsolidierte Zusammenfassung und weitere Informationen über dieses Seminar sind erhältlich unter: [http://www.osce.org/conferences/hds\\_2009.html](http://www.osce.org/conferences/hds_2009.html).