Christian Strohal*

„Mehr muss getan werden.“ Die OSZE und der Schutz der Menschenrechte nach dem Gipfeltreffen von Astana

„Wir haben beachtliche Fortschritte gemacht, räumen aber auch ein, dass noch mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass diese Kernprinzipien und Verpflichtungen, die wir [...] insbesondere im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten eingegangen sind, zur Gänze geachtet und umgesetzt werden.“
Gedenkerklärung von Astana 2010¹

Nach über zehnjähriger Pause einigten sich die 56 Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) darauf, im Dezember 2010 erneut auf Gipfebene zusammenzutreffen.² Ausschlaggebend dafür war die Initiative Kasachstans, das 2010 den OSZE-Vorsitz innehatte. Trotz des vagen, aber weit verbreiteten Gefühls, ein Gipfeltreffen sei irgendwie überfällig, hielten anfangs nur sehr wenige Länder ein Treffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs für dringend notwendig. Vor und nach dem Gipfel war viel vom „Geist von Astana“ die Rede,³ von Erneuerung und neuem Leben, von einer Anpassung der Organisation und der Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft.⁴ Was sich jedoch tat-

* Eine frühere Version des vorliegenden Beitrags (in englischer Sprache) wurde veröffentlicht in: Wolfgang Benedek/Florence Benoit-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights* 2011, Wien 2011, S. 499-512.

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 1, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>. Alle OSZE-Dokumente unter: <http://www.osce.org>.

2 Der vorherige (sechste) OSZE-Gipfel fand 1999 in Istanbul statt. Vgl. OSCE, *Sixth Heads of State Summit, Istanbul*, unter: <http://www.osce.org/who/timeline/1990s/15>.

3 So erklärte der Präsident des vorsitzführenden Landes und Gastgeber des Gipfels: „Wir haben unsere Unterstützung für das umfassende Sicherheitsverständnis, das auf Vertrauen und Transparenz im politisch-militärischen Bereich, auf einer vernünftigen Wirtschafts- und Umweltpolitik und auf der vollständigen Einhaltung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit beruht, erneut bekräftigt.“ (Dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen.) Er nannte den Gipfel auch „einen Triumph des gesunden Menschenverstands“ – womit er vermutlich den Triumph des Pragmatismus über Ambitionen meinte. Zu einer vorläufigen Bewertung des Gipfels vgl. auch Wolfgang Zellner, *Das OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010 – eine vorläufige Bewertung*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011*, S. 23-31. Einen polemischeren Beitrag verfasste Vladimir D. Shkolnikov, *The 2010 OSCE Kazakhstan Chairmanship: Carrot Devoured, Results Missing*, EUCAM Policy Brief Nr. 15, April 2011, unter: <http://www.eucentralasia.eu/publications/Policy-Briefs.html>.

4 Der Präsident Litauens, das 2011 den Vorsitz innehält, erklärte hoffnungsvoll: „Unser Ziel in der OSZE ist klar – eine echte demokratische Sicherheitsgemeinschaft ohne Trennlini-

sächlich hinter diesen verbalen Bekundungen verbirgt, ist schwer zu fassen – insbesondere wenn es darum geht, diese in die Praxis zu übersetzen. Dabei sind es gerade die konkreten Einsätze vor Ort, die die Organisation bedeutsam machen. Das gilt vor allem für die Verhütung von Konflikten, wie etwa demjenigen, der nur zwei Jahre zuvor mit der Invasion Georgiens durch russische Truppen so dramatisch ausgebrochen war.⁵ Dass letztendlich Pragmatismus über Ambitionen triumphierte, zeigte sich am deutlichsten darin, dass es nicht gelang, sich auf einen Aktionsplan zu einigen. Die daraus resultierende Enttäuschung und die am Ende des Gipfels geäußerte Kritik⁶ waren so deutlich, dass man es für notwendig hielt, ihr offiziell entgegenzutreten.⁷ Nur wenige Tage nach dem Gipfel wurde ein akademischer Workshop veran-

en zu schaffen, in der alle Verpflichtungen umgesetzt sind, der Einsatz von Gewalt undenkbar ist und die Menschenrechte und Grundfreiheiten uneingeschränkt geachtet werden.“ Zitiert nach: OSCE Press Release, Astana declaration adopted at OSCE Summit charts way forward, 2. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/cio/74236>.

5 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, Warschau, 27. November 2008, unter: <http://www.osce.org/odihr/35578>.

6 Diese kamen in den interpretativen Erklärungen zum Abschluss des Gipfels zum Ausdruck. So bedauerten z.B. die Vereinigten Staaten, „dass es uns auf diesem Gipfel nicht gelungen ist, uns auf einen Aktionsplan für die künftige Arbeit der OSZE zu einigen.“ Die russische Delegation sah sich „gezwungen festzustellen, dass es infolge des ideologisch motivierten Ansatzes, den einige Teilnehmer in den Verhandlungen verfolgt haben, was nichts mit dem Ziel Harmonie zu erreichen zu tun hat, nicht möglich war, zu einem Kompromiss zu gelangen.“ Die EU formulierte es freundlicher: „Wir bedauern zwar, dass auf dem Gipfeltreffen kein Aktionsplan verabschiedet werden konnte, sehen jedoch, dass unsere künftige Arbeit aus den Ideen, über die während der Vorbereitung des Gipfeltreffens verhandelt wurde, Kraft schöpfen kann.“ Erklärungen gegenüber der Presse waren sogar noch unverblümt. Ein Journalist brachte es folgendermaßen auf den Punkt: „[...] wie sehr Nasarbajew auch die Werbetrommel für die Vorstellung gerührt hat, dass es der 56 Mitglieder starken Organisation gelungen sei einen Kompromiss zu erzielen, der Verlauf des letzten Gipfeltags hat den Eindruck tiefer, vielleicht unüberbrückbarer Differenzen innerhalb der OSZE hinterlassen.“ Joanna Lillies, Kazakhstan: Astana OSCE Summit Breaks Down Over Conflict-Resolution Differences, in: Eurasianet.org, 2. Dezember 2010), unter: <http://www.eurasianet.org/print/62494>.

7 Der Direktor des Konfliktverhütungszentrums der OSZE schraubte die Erwartungen im OSZE-eigenen Magazin rückwirkend herunter: „Natürlich gab es auch Enttäuschungen. Man war enttäuscht, weil man sich von Astana mehr erhofft hatte, nämlich die Einigung auf einen Aktionsplan. Ich habe, ehrlich gesagt, nie verstanden, wie diese Erwartungshaltung zustande kam und weshalb man so beharrlich an ihrer Erfüllung festhielt. Es gab einen Entwurf für ein Dokument [...], aber dieser Rahmen [...] bezog sich in keiner Weise auf die Qualität oder die Intensität dieses Unterfangens oder auf den dahinter stehenden politischen Willen. [...] Das Dokument [die Gedenkerklärung von Astana, C.S.] enthält jedoch auch nichts, was die Arbeit an einer dieser Aufgaben blockieren würde. Und über 98 Prozent des gesamten Inhalts des Aktionsrahmens gab es ja keinerlei Auffassungsunterschiede. Die Divergenzen bezogen sich auf die Langzeitkonflikte.“ Ergebnisse und Herausforderungen. Interview mit Herbert Salber, in: OSCE Magazine 1/2011 (deutsche Ausgabe), S. 7-9, hier: S. 8. Gerade für die Entschärfung der Langzeitkonflikte ist jedoch Salbers Einrichtung zuständig. Salber äußerte auch die etwas unpassende Einschätzung, dass „die OSZE-Verpflichtungen und -Standards im Laufe der Zeit ausgehöhlt [wurden], was angesichts der Veränderungen des politischen Umfeldes und neuer Vorstellungen nur natürlich ist.“ Ebenda, S. 7.

staltet⁸ und die schwierige Aufgabe, den Aktionsplan weiter auszuarbeiten, wurde an künftige Vorsitze weitergegeben.

Gleichwohl wurde auf dem Gipfel erkannt, dass noch mehr getan werden müsse, vor allem im Bereich der Menschenrechte.⁹ Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: Wie können die Organisation, und insbesondere der Amtierende Vorsitzende des Jahres 2011,¹⁰ der litauische Außenminister Audronius Ažubalis, und seine Nachfolger darauf konkret reagieren? Gibt es klar definierte Richtwerte zur Messung des Erfolgs? Und wie viel Gewicht wird Bemühungen, die Erfüllung der von allen Teilnehmerstaaten eingegangenen elementaren Verpflichtungen zum wirksamen Schutz der Menschenrechte, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Verwirklichung der pluralistischen Demokratie zu verbessern, im politischen Alltagsgeschäft der Organisation letztendlich beigemessen? Anders formuliert, wurden die Ziele des Gipfels von Astana ausreichend definiert, sodass nicht nur über die Erwartungen, sondern auch die Ergebnisse Klarheit herrscht? Birgt das Ergebnis des Gipfels, einmal abgesehen von seinen Defiziten, genügend Potenzial für eine Erneuerung des Engagements für die Organisation selbst? Werden die Regierungen das Potenzial der OSZE voll ausschöpfen und diese im Einklang mit alten und neuen Herausforderungen weiterentwickeln wollen?

Nachdem sich nun der Wirbel um den Gipfel gelegt hat, ist es an der Zeit, einen Schritt zurück zu machen und die Grundlagen der OSZE zu betrachten, welche Auswirkungen sie auf den Schutz der Menschenrechte haben, und zu prüfen, wie sie im Anschluss an den Gipfel fortentwickelt werden können und sollten. „Noch mehr muss getan werden.“ Was bedeutet das in der Praxis?

8 Bedauerlicherweise wurde die Website, die dieses Ereignis dokumentiert, erst dreieinhalb Monate später vom OSZE-Sekretariat fertiggestellt. Zum Thema Sicherheit und Menschenrechte heißt es dort, dass „ein Teilnehmer die Frage stellte, ob nicht gerade die Notwendigkeit, die Verpflichtungen der menschlichen Dimension immer wieder zu bekräftigen, schon selbst ein Hinweis darauf sei, dass diese nicht von allen geteilt werden. Es wurde darauf hingewiesen, dass einige Länder möglicherweise nicht der Meinung sind, dass die Förderung von Themen der menschlichen Dimension der Sicherheit dient.“ Weiter heißt es dort recht ominös, dass „es nach Ansicht eines Redners die größte Herausforderung für den litauischen Vorsitz 2011 sei, eine Spaltung der OSZE aufgrund seiner Aufmerksamkeit für die Zivilgesellschaft, die ein Nachlassen des Engagements einiger Teilnehmerstaaten zur Folge haben könnte, zu verhindern.“ (Dies war ein Verweis auf den Beitrag von Martha Brill Olcott vom Carnegie Endowment.) OSCE, Vienna Experts Roundtable, unter: <http://www.osce.org/home/75836>.

9 Vgl. den am Anfang dieses Beitrags zitierten Passus aus der Gedenkerklärung von Astana 2010.

10 Ein offizielles *Factsheet* der OSZE erklärt die Funktion des Amtierenden Vorsitzenden folgendermaßen: „Die politische Gesamtverantwortung liegt beim Amtierenden Vorsitzenden, dem Außenminister des jährlich wechselnden vorsitzführenden Landes“, unter <http://www.osce.org/de/secretariat/35780>.

Institutioneller Aufbau: Reformen unterstützen

Die OSZE hat wesentlich zur Entspannung im Kalten Krieg¹¹ und letztlich zum Ende dieses Konflikts beigetragen. Ihr ganzheitliches Sicherheitskonzept – die „umfassende Sicherheit“ – stellt den Einzelnen (und nicht den Staat) in den Mittelpunkt und kommt vor allem im Bereich Konfliktprävention und Krisenmanagement zur Anwendung. Um diesen Ansatz, bei dem die Menschen im Mittelpunkt stehen, in die Praxis umzusetzen, werden Maßnahmen zur Konfliktprävention und zum Krisenmanagement größtenteils von den Institutionen¹² und den Feldoperationen in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden durchgeführt. Diese Präsenz vor Ort – das „*Geerdetein*“ – ist wohl der wichtigste komparative Vorteil der OSZE: Sie ist *vor Ort* im Einsatz und wird direkt *von dort aus* tätig, während sie gleichzeitig am Hauptsitz mit dem Ständigen Rat über ein politisches Gremium für die zwischenstaatliche Debatte und Entscheidungsfindung verfügt; beides wird vom Sekretariat in Wien unterstützt.

Da die Mandate der Feldoperationen und anderer OSZE-Präsenzen jährlich bzw. alle sechs Monate – häufig in langwierigen Verhandlungen – erneuert werden müssen, bieten die drei Institutionen und das Sekretariat die besten Möglichkeiten, sich kontinuierlich und längerfristig mit bestimmten Themen zu befassen.¹³

Es ist daher kein Zufall, dass die Institutionen das Mandat erhielten, sich Menschenrechtsbelangen zu widmen: Seit Beginn der 1990er Jahre gelten diese als entscheidend für den Transformationsprozess, für Konfliktprävention und Krisenmanagement sowie für die Zusammenarbeit. Heute ist – vor allem in der öffentlichen Wahrnehmung – der Einsatz der Organisation für den Schutz der Menschenrechte ausschlaggebend für ihren Erfolg (und den des Amtierenden Vorsitzenden). Um die OSZE als Sicherheitsgemeinschaft zu stärken, ist es daher wichtig, das dimensionenübergreifende Sicherheitskonzept durch die Gewährleistung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie als wesentliche Elemente der Sicherheit auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene weiter zu stärken.

11 Die OSZE war bis 1995 unter der Bezeichnung Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bekannt; siehe unten.

12 Diese sind das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten in Den Haag und der Beauftragte für Medienfreiheit in Wien.

13 Der schwedische Außenminister Carl Bildt formulierte es auf dem Gipfel folgendermaßen: „Die OSZE-Institutionen, insbesondere das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit seiner wichtigen Arbeit im Bereich Wahlen, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten mit seiner stillen Diplomatie und der Beauftragte für Medienfreiheit mit seiner äußerst wichtigen Arbeit zum Schutz von Journalisten; diese Institutionen sind die Hüter der OSZE.“ Regeringskansliet, Ministry for Foreign Affairs, OSCE Summit 2010, Statement by H.E. Mr. Carl Bildt, Minister for Foreign Affairs, SUM.DEL/20/10, 1. Dezember 2010, S. 1, unter: <http://www.osce.org/cio/73898>.

Substanzielle Herausforderungen: die Versprechen einlösen

In dieser Hinsicht sind die Herausforderungen und Defizite – trotz der fundamentalen Veränderungen der geopolitischen Lage seit Verabschiedung der Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 – in all den Jahren weitgehend dieselben geblieben: Der Impuls zur Demokratisierung, den der Vorläufer der Organisation, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), gegeben hatte, trug insbesondere seit 1989 in großen Teilen der ehemals sowjetischen Einflussphäre zu tiefgreifenden positiven Entwicklungen bei. Allerdings ist dieser Transformationsprozess in den letzten Jahren vor allem in einigen Gebieten der ehemaligen Sowjetunion ins Stocken geraten. Daher stellt sich die Frage, wie sich die Reaktion der OSZE auf bestehende und künftige Herausforderungen gewandelt und verbessert hat und ob sich alle OSZE-Teilnehmerstaaten der Organisation und ihrer Aktivitäten in demselben Maße verpflichtet fühlen.

Bei der Evaluierung des Menschenrechtsschutzes scheinen vor allem drei Bereiche entscheidend für den Erfolg bzw. Misserfolg zu sein, da diese oftmals Rückschlüsse auf die allgemeine Menschenrechtslage zulassen: die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen insgesamt, der Schutz der Menschenrechtsverteidiger sowie demokratische Wahlen und Wahlbeobachtung.

Die Verpflichtungen erfüllen

Die wichtigste der grundlegenden Herausforderungen in der menschlichen Dimension ist die Erfüllung der sowohl breitgefächerten als auch sehr detaillierten Verpflichtungen. Sie sind umfangreich genug, um einen eigenen Katalog zu erfordern, und seit der Schlussakte von Helsinki in vielerlei Hinsicht wegweisend.¹⁴ Es gibt jedoch nach wie vor eine Reihe ungelöster Probleme, die effektiver bearbeitet werden müssen. Seit die Regierungen der OSZE-Teilnehmerstaaten sie auf dem Gipfeltreffen von Lissabon 1996 genauer benannt haben, sind sie im Wesentlichen unverändert geblieben:

„Unter den akuten Problemen in der menschlichen Dimension gefährden fortwährende Verletzungen der Menschenrechte, wie etwa Vertreibung, und die mangelnde Demokratisierung, die Bedrohung der Unabhängigkeit der Medien, Wahlbetrug, Erscheinungsformen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus nach wie vor die Stabilität in der OSZE-Region.“¹⁵

14 Siehe die vor Kurzem veröffentlichte dritte Auflage der Zusammenstellung aller OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, OSCE ODIHR, OSCE Human Dimension Commitments, 3rd edition, Volume 1: Thematic Compilation, Volume 2: Chronological Compilation, Warschau 2011, unter: <http://www.osce.org/odihr/76894>.

15 Gipfelerklärung von Lissabon, Absatz 9, in: Lissabonner Dokument 1996, 3. Dezember 1996, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE, Dokumente der Konferenz und der Or-

Zehn Jahre später, im Jahr 2006, rief das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dem Ministerrat diese fortwährende Herausforderung in seinem umfassenden Bericht *Common Responsibility* in Erinnerung.¹⁶ Der Bericht führt die zu erfüllenden Verpflichtungen auf, gibt einen Überblick über den Stand ihrer Umsetzung, beschreibt ausführlich die Probleme und macht Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung. Heute, fünf Jahre später, ist der Bericht noch genauso aktuell wie damals. Auf den großen Treffen, wie z.B. dem Gipfeltreffen in Astana, mögen diese Verpflichtungen – einschließlich derjenigen, diese auch umzusetzen – jeweils bekräftigt werden, die Kluft zwischen Worten und Taten bleibt jedoch in etlichen Ländern in vielerlei Hinsicht bestehen.

Die Zivilgesellschaft stärken

Es gibt einen Bereich, der häufig bereits Auskunft über den Stand der Umsetzung der Menschenrechtsverpflichtungen insgesamt gibt: die Zivilgesellschaft und die Gewährleistung der in diesem Zusammenhang relevanten Rechte, insbesondere der Vereinigungs- und der Versammlungsfreiheit sowie des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Die Lage ist hier weiterhin kritisch, insbesondere mit Blick auf die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), die Medien und die Menschenrechtsverteidiger – gleiches lässt sich auch über die Tätigkeit der OSZE sagen, wenn es darum geht zu ihrem wirksamen Schutz beizutragen.¹⁷

Der Grund dafür ist die häufig prekäre Situation von Menschenrechtsverteidigern und Journalisten, die in den Medien, bei Parlamentariern und in der Öffentlichkeit auf großes Interesse stößt und unweigerlich die Frage aufwirft: Was hat der Amtierende Vorsitzende konkret für den Einzelnen unternommen, der von seiner eigenen Regierung schikaniert wird? Dies betrifft die Fähigkeit der Organisation, auf schwer veränderbare Muster der Drangsalierung oder, schlimmer noch, der grundlosen Verfolgung und sogar Ermordung von Menschenrechtsaktivisten zu reagieren. Dies betrifft insbesondere aber auch Fälle von Repressalien gegen Teilnehmer von gerade solchen OSZE-Treffen, die als Forum für die Interaktion mit der Zivilgesellschaft dienen sollen.¹⁸

ganisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. B.6, S. 3, online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39541>.

- 16 OSCE ODIHR, *Common Responsibility: Commitments and Implementation*. Report submitted to the OSCE Ministerial Council in response to MC Decision No. 17/05 on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, Warschau, 10. November 2006, unter: <http://www.osce.org/odihr/22681>.
- 17 Vgl. die gemeinsam vom BDIMR und der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht des Europarats (Venedig-Kommission) herausgegebenen *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, second edition, Warschau/Straßburg 2010, unter: <http://www.osce.org/odihr/73405>, und OSCE/ODIHR, *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, Warschau 2011, unter: <http://www.osce.org/odihr/82979>.
- 18 Bis vor Kurzem wurde die Lage der Menschenrechtsverteidiger jährlich vom BDIMR dokumentiert; vgl. OSCE/ODIHR, *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices*, April 2007-April 2008, Warschau, Dezember 2008, sowie die

Gleichzeitig bleibt NGOs der Zugang zu den Sitzungen des Ständigen Rates im Wesentlichen verwehrt, da es keinen Konsens darüber gibt, das kritische Element der Zivilgesellschaft enger in die zwischenstaatlichen Diskussionen einzubinden.

Es muss also sowohl inhaltlich als auch strukturell in der Tat mehr getan werden.

Wahlbeobachtung

Die Tätigkeit der OSZE im Bereich Wahlen ist nach Meinung vieler, wenn auch nicht unbedingt aller, das *Alleinstellungsmerkmal* der Organisation.¹⁹ Sie sorgt für die meiste mediale Aufmerksamkeit mit all ihren positiven und weniger positiven Seiten und wirft auch einige grundsätzliche strukturelle Fragen auf: Sind die Voraussetzungen gegeben, die es dem BDIMR ermöglichen, seine – hochprofessionelle – Beobachtung ohne Einmischung durchzuführen? Welche Folgemaßnahmen ziehen seine Berichte nach sich? Wie ist die Organisation in solche Folgemaßnahmen eingebunden? Welche Maßnahmen lassen sich in Fällen systematischer Nichtumsetzung ergreifen?

Die Aufrechterhaltung eines umfassenden – und gezielten – Wahlbeobachtungsprogramms trotz der anhaltenden Kritik einiger Teilnehmerstaaten wird von vielen zu Recht als Erfolg an sich gewertet. Die Beobachtung konnte nach der vom BDIMR etablierten Methodik fortgesetzt werden. Ungeachtet der Tatsache, dass die russischen Behörden das BDIMR zur Aufgabe seiner Pläne zwangen, die russischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2007 und 2008 zu beobachten, konnte das Büro ohne Einschränkungen in allen anderen Ländern, in denen seitdem Wahlen stattfanden, Wahlbeobachtungen durchführen. Diese positive Entwicklung war trotz der Bemühungen der Russischen Föderation möglich, Länder in ihrer selbst erklärten Interessensphäre zu einer ähnlich restriktiven Haltung gegenüber der Beobachtungstätigkeit des BDIMR zu bewegen.

Die Antworten auf die oben gestellten Fragen, insbesondere hinsichtlich systematischer Folgemaßnahmen zu den BDIMR-Berichten, fallen jedoch uneinheitlich aus aus: Während die Wahlbeobachtung eine Gemeinschaftsaufgabe ist, die vom BDIMR zum Nutzen aller Teilnehmerstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Verpflichtungen²⁰ organisiert und unter aktiver Beteiligung von

Aufzeichnungen des jährlichen Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension, das vom BDIMR in Warschau ausgerichtet wird. Das Treffen ist die größte regelmäßig zusammenkommende Menschenrechtskonferenz der Region mit rund 1.000 Teilnehmern, von denen etwa die Hälfte zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten.

19 Vgl. Christian Strohal, *Democratic Elections and their Monitoring: Can this OSCE Success Story Be Sustained?* In: Wolfgang Benedek/Wolfram Karl/Anja Mihr/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2009*, Wien 2009, S. 247-264, und die dort zitierte Literatur.

20 Siehe zu den Verpflichtungen OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, Warschau, Oktober 2003, unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>.

Beobachtern aus fast allen Staaten²¹ ausgeübt wird, bleiben die Folgemaßnahmen zu den Berichten und Empfehlungen weitgehend den einzelnen Regierungen selbst überlassen, ohne dass andere Institutionen neben dem BDIMR daran systematisch beteiligt sind. Dabei sind eigentlich der Ständige Rat und der ihm untergeordnete neue Ausschuss zur menschlichen Dimension diejenigen Gremien, in denen systematische Folgemaßnahmen entwickelt werden müssten.²² Auch hier muss entsprechend mehr getan werden.

Strukturelle Herausforderungen

Die Suche nach Antworten auf diese Herausforderungen berührt zwangsläufig den institutionellen Aufbau der Organisation. Auch hier sind drei Bereiche von entscheidender Bedeutung für die Messung des Erfolgs: das Zusammenspiel innerhalb der Organisation, die Kooperation mit externen Partnern sowie die politische Funktion und die Aufsichtsfunktion des Ständigen Rats.

Die Beziehungen zwischen den Institutionen innerhalb der Organisation

Wie funktioniert der institutionelle Aufbau der Organisation, wenn es um die Unterstützung nationaler Transformationsprozesse und die gemeinsame Bewältigung neuer Herausforderungen einerseits und um Krisenmanagement andererseits geht? Wie werden die verschiedenen OSZE-Instrumente zur Zusammenarbeit genutzt, wie werden sie eingesetzt, wie kann sich die Zusammenarbeit gestalten – miteinander, mit dem Amtierenden Vorsitzenden und mit den Regierungen?

Seit Langem machen die Feldoperationen²³ und die drei Institutionen den „Mehrwert“ der Organisation aus. Um diesen Wert zu erhalten – und um mehr Nachhaltigkeit zu gewährleisten –, ist es jedoch nötig, die Wirkung der in den Teilnehmerstaaten durchgeführten Maßnahmen stärker und systematischer zu evaluieren und auch bereit zu sein, die Durchführung von Projekten zu verweigern, wenn diese nicht voll und ganz von den Behörden, die um sie ersucht haben, mitgetragen werden. Missionen und Institutionen müssen flexibel genug gestaltet werden, um auf günstige Gelegenheiten angemessen reagieren zu können. Dies ist gegenwärtig der Fall und wird von allen Beteiligten geschätzt. Um Augenwischerei zu vermeiden, müssen zwei Trends weiter gestärkt werden: der insbesondere beim BDIMR erkennbare Übergang

21 Die Beteiligung von Beobachtern aus Ländern, die der Beobachtung am kritischsten gegenüberstanden, allen voran Russland, konnte allerdings erst 2006 sichergestellt werden.

22 Zum Ständigen Rat und seinen Ausschüssen siehe unten. Für Argumente zugunsten eines stärkeren Einflusses des OSZE-Ausschusses zur menschlichen Dimension siehe: Common Responsibility, a.a.O. (Anm. 16), Abschnitte 213-217, S. 71-72. Ein erster Schritt wurde bei den Sitzungen dieses Ausschusses mit dem ständigen Tagesordnungspunkt „Follow-up zu wahlbezogenen Aktivitäten des BDIMR“ gemacht.

23 Es gibt nach der bedauerlichen Schließung des OSZE-Büros in Minsk durch die belarussischen Behörden im Dezember 2010 derzeit 17 Feldmissionen.

von Einzelprojekten zu umfassenderen und längerfristigen Programmen und ein ergebnisorientiertes Management – solange dieses richtig verstanden wird: nicht in einem mechanistischen Sinne, sondern strategisch, um sicherzustellen, dass der Aufbau von Kapazitäten nicht als Ersatz für echte politische, rechtliche und administrative Reformen erfolgt.

Dieses institutionelle Zusammenspiel hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, da die Rolle des Sekretariats umfangreicher und über die beiden Kernfunktionen hinaus ausgeweitet wurde. Diese umfassten die rein „administrative“ und operative Unterstützung für die rund 3.000 Mitarbeiter der Organisation einerseits sowie die Unterstützung der politischen Führung der Organisation, verkörpert durch den Amtierenden Vorsitzenden, andererseits. Das Sekretariat hat in einer Reihe von Bereichen Fachgruppen entwickelt, u.a. auch zu ressortübergreifenden Fragen des Menschenrechtsschutzes, wie z.B. zur Bekämpfung des Menschenhandels, zum *Gender Mainstreaming* und zur polizeilichen Zusammenarbeit, insbesondere im Kampf gegen den Terrorismus,²⁴ und wird dies auch weiterhin in Bezug auf andere transnationale Bedrohungen tun. Aus dieser Entwicklung können sich zwar Kompetenzüberschneidungen ergeben, grundsätzlich trägt sie jedoch insgesamt zur Stärkung der Organisation und ihrer politischen Bedeutung bei.

Diese Entwicklung erfordert allerdings drei begleitende Maßnahmen: die Sicherstellung der Autonomie der drei Institutionen, die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten mit ihnen und die effektive Leitung durch den Generalsekretär – in enger Abstimmung mit den Leitern der drei Institutionen und dem Amtierenden Vorsitzenden. Mit anderen Worten: Der Aufbau von Kapazitäten, der von allen Einrichtungen der Organisation vor Ort durchgeführt wird, muss koordiniert und um eine systematischere Programmplanung auf der politischen Ebene ergänzt werden.

Ein Sonderfall: die Parlamentarische Versammlung der OSZE

Während die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen, dem Sekretariat und den Feldoperationen weitgehend erfolgreich verläuft, ist die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE ein etwas unglücklicheres Beispiel für ungenau definierte Beziehungen. Rund 20 Jahre nach ihrer Gründung ist noch immer unklar, ob sie sich als Teil der Organisation versteht oder sich fern von ihr verortet.

Natürlich handelt es sich bei der OSZE PV nicht um ein Parlament als solches. Sie setzt sich aus Parlamentariern zusammen, die von ihren nationalen Parlamenten ernannt werden, die wiederum sehr verschieden und noch dazu möglicherweise aus unregelmäßigen Wahlen hervorgegangen sind. Sie ist

24 Beispielhaft für eine kritische Übersicht über die Aktivitäten des OSZE-Sekretariats im Bereich Polizeiunterstützung siehe David Lewis, *Reassessing the Role of OSCE Police Assistance Programming in Central Asia*, Central Eurasia Project, Open Society Foundations, Occasional Paper Series Nr. 4, New York, April 2011, unter: <http://www.soros.org/sites/default/files/OPS-No-4-04-11-2011.pdf>.

auch nicht mit anderen internationalen Versammlungen von Parlamentariern zu vergleichen, weder mit dem Europäischen Parlament, das echte Mitentscheidungsbefugnisse hat, noch mit der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, die über eine weit differenziertere Struktur und Arbeitsweise verfügt.

Die OSZE PV versucht zwar derartigen Einrichtungen nachzueifern, ist aber in Wirklichkeit eher ein loser Club mit einer sich ständig verändernden und uneinheitlichen Mitgliederschaft und ohne feste Strukturen, sieht man einmal von ein paar Sitzungen pro Jahr und einem kleinen Stab von 14 Mitarbeitern ab, der etwas deplatziert in Kopenhagen angesiedelt ist.

Theoretisch hat die PV jedoch ein großes Potenzial, als Partner für alle anderen Gremien und Einrichtungen in der Organisation zu fungieren und auch auf nationaler Ebene zu agieren, vor allem durch folgende Aktivitäten:

- Inhaltlich: die Einbringung von Themen zur Weiterentwicklung und Operationalisierung durch die gesamte Organisation. Dies ist eindeutig ein Plus, das in den letzten Jahren auch realisiert wurde, insbesondere im Hinblick auf Themen wie die Bekämpfung des Menschenhandels und des Antisemitismus, die Unterstützung von Menschenrechtsverteidigern und die Stärkung des *Gender*-Schwerpunkts der OSZE.
- Strukturell: die Gewährleistung des Dialogs mit den anderen Mitgliedern der OSZE-Familie, mit Regierungen und vor allem mit der Zivilgesellschaft. Hier ist die Bilanz weniger eindeutig, vor allem auf lokaler Ebene.
- Auf nationaler Ebene: die systematische Unterstützung der Implementierung im Rahmen der nationalen Parlamente. Hier fällt die Bilanz der PV wohl am wenigsten konsistent aus.

In der Realität wird die OSZE PV demnach ihrer Rolle, parlamentarische Führung und Unterstützung zu leisten, nicht gerecht: Obwohl einzelne Mitglieder der PV und der Leiter des Sekretariats ehrgeizige Ziele verfolgen, zeigt sich, dass diese häufig nicht aufrechterhalten werden können. Bis auf wenige Ausnahmen findet in kaum einem Thema ein längerfristiges Engagement statt, es gibt nur wenig Potenzial für einen inhaltlichen Beitrag und insgesamt nur wenig Unterstützung von dem kleinen Sekretariat.

Dieser verhältnismäßig unbefriedigende Gesamteindruck wird besonders deutlich bei der Wahlbeobachtung, bei der die Langzeitbeobachterteams des BDIMR kurz vor dem Wahltag und am Wahltag selbst für einige Tage von Abgeordneten der PV ergänzt werden. Diese beschränken ihre Beobachtung häufig auf das Geschehen, das sie selbst am Wahltag wahrnehmen, statt den gesamten langwierigen Wahlprozess oder die von den weitaus größeren Beobachterteams des BDIMR bereitgestellten Daten zu berücksichtigen. Einzelne Parlamentarier interessieren sich häufig für Entwicklungen, die die Kandidaten einer ihnen politisch nahestehenden Partei betreffen, eine Haltung, die

im Gegensatz zu der Unparteilichkeit und Professionalität der BDIMR-Beobachter steht. Darüber hinaus machen sich Parlamentarier nicht immer mit den Einzelheiten der vom BDIMR entwickelten umfassenden Wahlbeobachtungsmethodik vertraut, sondern verlassen sich lieber auf ihre Instinkte.²⁵ Sie schenken daher den Details der administrativen Abwicklung der Wahlen nicht immer ausreichend Aufmerksamkeit, obwohl diese entscheidend für die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen ist. Bei der Berichterstattung über die Wahlbeobachtung sind Parlamentarier oft nur an Schlagzeilen interessiert, was zwangsläufig zu Vereinfachungen führt. Sie äußern sich sogar mitunter zu den Wahlergebnissen, die aus Sicht der OSZE selbstverständlich nicht kommentiert werden, solange die Stimmen korrekt ausgezählt wurden. Ihr größtes Manko ist jedoch ihre mangelnde Bereitschaft, sich sinnvoll und langfristig an den Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene und unter ihren Parlamentskollegen zu beteiligen.

Diese Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit wird noch vertieft durch den unrealistischen Anspruch, bei Wahlbeobachtungen die Führungsrolle zu übernehmen und den Haushalt der Organisation zu kontrollieren. Beides wurde der PV von den OSZE-Staaten angesichts der genannten gravierenden Mängel verweigert. Dennoch könnte eine systematischere Einbeziehung der wichtigsten Mitglieder der OSZE PV in alle Aspekte der Aktivitäten der Organisation einen ernst zu nehmenden und politisch bedeutsamen Beitrag zur Stärkung des Einflusses der OSZE vor Ort insgesamt bewirken.

Ähnliches ließe sich auch mit Blick auf parlamentarische Versammlungen anderer internationaler Organisationen sagen, etwa über die Parlamentarische Versammlung des Europarats, wobei diese allerdings immerhin über bessere Kapazitäten zur Durchführung von Folgemaßnahmen verfügt, und ebenso über die Parlamentarische Versammlung der NATO. Das Europäische Parlament konzentriert sich hingegen in einer sinnvoll angelegten Arbeitsteilung mit der OSZE auf Wahlen außerhalb Europas.

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Die internationale Gemeinschaft ist von den Zeiten eines simplen Nebeneinanders von OSZE, Europarat, Europäischer Union, NATO und Vereinten Nationen (mit gelegentlichen kleinen gegenseitigen Irritationen) weit entfernt. Nicht nur gibt es heute in den verschiedenen Sekretariaten ein ausgeprägteres Bewusstsein für die Notwendigkeit und den Nutzen einer engen Zusammen-

25 „Wir können es riechen“, ist ein häufig zu hörender Kommentar von Parlamentariern, wenn es um Unregelmäßigkeiten bei Wahlen geht. Dies hat wenig mit der systematischen Methodik zur Wahlbeobachtung des BDIMR gemein. Die Teilnehmerstaaten haben dem BDIMR sein Mandat gerade aufgrund dieser Methodik erteilt, um zu vermeiden, dass man sich auf solch impressionistische Erfahrungen verlässt. Die Wahlbeobachtungsmethodik des BDIMR beruht auf systematischen Erhebungen über einen längeren Zeitraum und ist in den Handbüchern des BDIMR zur Wahlbeobachtung dargelegt. Sie wurde aufgrund ihres Erfolgs von anderen Beobachterorganisationen übernommen.

arbeit; die Regierungen sehen auch genauer hin und sind stärker darauf bedacht, Überschneidungen zu vermeiden. Im Großen und Ganzen haben alle Beteiligten erkannt, dass die internationalen Organisationen mehr inhaltliche Arbeit zu leisten haben, als dies unter ihren zunehmend engeren Haushaltsrestriktionen möglich ist.

Viele dieser internationalen Akteure wollen sich wandeln oder sogar neu erfinden: die Europäische Union, die NATO, der Europarat – und auch die OSZE. Es ist daher weiterhin wichtig Synergien zu schaffen, und es sind Reibungsverluste zu erwarten. Aber insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit gut; die „Revierkämpfe“ wurden weitgehend abgeschafft, genauso wie das „Forum-Shopping“ von Regierungen, die damit den Weg des geringsten Widerstands gehen oder eine genauere Prüfung vermeiden wollten.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte bedeutet dies, sich weiterhin auf eine effektive Arbeitsteilung und Koordination mit der Europäischen Union und deren Agentur für Grundrechte, dem Europarat und anderen Partnern zu konzentrieren, insbesondere im Hinblick auf den Nexus zwischen internationalem und nationalem Recht sowie nationaler und internationaler Überwachung und Implementierungskontrolle. Weiterhin gilt es daran zu arbeiten, Hilfsprogramme zu entwickeln und durchzuführen, um die erkannten Mängel zu beheben. Die OSZE würde davon profitieren, ihre Prioritäten noch stärker mit den externen Anreizstrukturen der Europäischen Union abzustimmen und wechselseitige Konditionalitäten – so umfassend wie möglich – zu nutzen, wie etwa die Europäische Nachbarschaftspolitik.

Ein konkretes Beispiel: Engagement im „Arabischen Frühling“

Ein Beispiel, wie dringend es einer systematischeren internationalen Zusammenarbeit bedarf, zeigt sich derzeit in den Entwicklungen innerhalb der OSZE-Partnerländer. Die Organisation hat erneute Anstrengungen unternommen, mit diesen engere und systematischere Beziehungen aufzubauen – nicht nur im Falle Afghanistans, sondern auch und vor allem angesichts der jüngsten Entwicklungen in Nordafrika und der arabischen Welt²⁶ und ihrer Bedeutung für den Aufbau demokratischer Institutionen und die Entstehung eines effektiven Menschenrechtsschutzes und transparenter politischer Prozesse in der Region. Auch wenn es noch zu früh ist, um beurteilen zu können, ob diese Anstrengungen von Dauer sein werden, ein ernst gemeintes und langfristiges Engagement der gesamten Organisation für diese Länder und ihre unterschiedlichen Transformationsprozesse wird dieser nicht nur neue Tätigkeitsfelder erschließen, sondern ihr auch ermöglichen, ihre eigenen Erfahrungen und Erfolge herauszustellen. Gleichzeitig bietet sich ihr die einmalige Gelegenheit, eine erfolgreiche Koordination und Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

26 Die OSZE unterhält besondere Beziehungen mit zwölf Ländern, den sogenannten Kooperationspartnern. Sechs von ihnen liegen im Mittelmeerraum, darunter Ägypten, Algerien, Jordanien, Marokko und Tunesien.

– insbesondere der EU, dem Europarat und den Vereinten Nationen – beim Einsatz vor Ort zu demonstrieren.

Die Rolle des Ständigen Rates

Der Ständige Rat der OSZE stellt einen umfassenden diplomatischen Apparat in Wien zur Verfügung, der eine ganze Reihe von Aktivitäten der Vertreter der 56 Teilnehmerstaaten gewährleistet, darunter mindestens ein offizielles Treffen des Ständigen Rats pro Woche sowie spezielle informelle Konsultationen zu Menschenrechtsfragen.

Der Erfolg misst sich daran, wie weit es gelingt, *Peer Review* und *Peer Engagement* langfristig sicherzustellen und über bloßes Debattieren hinausgehend konkrete Lösungen für Probleme zu benennen, die entweder im Rat selbst oder von den Institutionen erkannt worden sind. Es gab auch Forderungen, dass der Rat nicht nur einen besser strukturierten Rahmen für den gegenseitigen Austausch bereitstellen, sondern auch einen systematischeren Kontakt mit der Zivilgesellschaft und den Medien pflegen sollte.

In den letzten Jahren wurden mehrere positive Entwicklungen auf den Weg gebracht; so wurden z.B. mehr Gelegenheiten für einen themenspezifischeren Austausch über die institutionalisierten – und formalisierten – wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates hinaus geschaffen, insbesondere durch die Einrichtung dreier Unterausschüsse entsprechend den drei „Dimensionen“ der OSZE. Die Arbeit in diesen Ausschüssen – und vor allem im Ausschuss zur menschlichen Dimension – zeigt vielversprechende Möglichkeiten auf, über die ritualisierten Plenarsitzungen des Ständigen Rates hinaus einen echten Austausch über inhaltliche Details zu pflegen, der sich nicht allein auf Kritik beschränkt, sondern auch auf konkreten Erfahrungen und mögliche Lösungen.

Im Rahmen des *Peer Review* wurde vorgeschlagen, der Ständige Rat solle die allgemeine regelmäßige Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) des VN-Menschenrechtsrats in Genf, angepasst an seine Zwecke, übernehmen.²⁷ Ausgangspunkt hierfür könnte der Ausschuss zur menschlichen Dimension sein.²⁸

Insgesamt ist es nach wie vor wichtig sicherzustellen, dass zu allen Beschlüssen der jährlichen Ministerratstreffen, insbesondere im Rahmen des Ständigen Rates, systematischere Folgemaßnahmen durchgeführt werden. Es muss mehr getan werden. Dies wird nicht durch strukturelle Anpassungen

27 Vgl. Christian Strohal, *Alive. And Well? The Need for a Stronger Peer Engagement in the OSCE*, in: Wolfgang Benedek/Florence Benoit-Rohmer/Wolfram Karl/Manfred Nowak (Hrsg.), *European Yearbook on Human Rights 2010*, Wien 2010, S. 297-308.

28 Etliche Ideen dazu, wie der Monitoring-Prozess der OSZE in der menschlichen Dimension effektiver gestaltet werden kann, wurden bereits untersucht in: Jens Narten, *Options for A General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument*, CORE Policy Paper, Hamburg 2006, unter: http://www.core-hamburg.de/documents/CORE_Policy_Paper_on_OSCE_HD_Monitoring_Aug_2006.pdf.

des zwischenstaatlichen Apparats gelingen, sondern nur dadurch, dass der dafür nötige politische Wille geschaffen und aufrechterhalten wird. Und genau in diesem Zusammenhang wird die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden – mit der Unterstützung des Generalsekretärs der Organisation – relevant.

Die politische Herausforderung: Mehr Vertrauen, mehr Engagement und mehr Eigenverantwortung – eine Rolle für den Amtierenden Vorsitzenden

Rahmenbedingungen für ein systematischeres Engagement

Die OSZE führt eine breite Palette von konkreten und operativen Aktivitäten durch, die für die Erreichung der Ziele der Organisation von großer Bedeutung sind. Auf dem weiten Feld der Förderung und des Schutzes der Menschenrechte gibt es bei der Eigenverantwortung („ownership“) jedoch eine gewisse Schieflage: Einige wenige Länder, deren Einstellungen noch immer vom Erbe der Sowjetunion beeinflusst werden, fühlen sich angesichts der Betonung, die auf die Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte gelegt wird, unbehaglich. Sie stellen nicht in erster Linie deren Gültigkeit infrage (auch wenn von einigen von ihnen in regelmäßigen Abständen Verweise auf „traditionelle Werte“ und ähnlich vage Begriffe zu hören sind), sondern beklagen vielmehr die ihrer Meinung nach ungleiche Anwendung. Dabei übersehen sie jedoch, dass die unterschiedliche Aufmerksamkeit, die den Implementierungsdefiziten in verschiedenen Ländern zuteil wird, eine Folge der Unterschiede im Ausmaß und in der Schwere dieser Defizite ist.

Die Organisation muss daher Wege finden, das Bewusstsein für mehr Eigenverantwortung zu verbessern, insbesondere in Ländern, in denen die politische Führung die Relevanz der OSZE in Zweifel zieht, während die Zivilgesellschaft deren stärkere Einbeziehung fordert. In dieser Hinsicht gibt es, wie in diesem Beitrag knapp umrissen, mehrere Optionen. Sie sollten konsequenter umgesetzt werden, um einen Rahmen für ein systematischeres Engagement zu schaffen. Dazu zählen:

- die Entwicklung klar definierter Richtwerte und eines Instrumentariums zur Evaluierung der Kooperationsprogramme der Organisation, um ihren Beitrag bei der Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu verbessern;
- eine stärkere Berücksichtigung dieser Programme in den Debatten im Ständigen Rat, vor allem hinsichtlich ihrer Wirkung und ihrer Ergebnisse;
- die Sicherstellung systematischerer Folgemaßnahmen zu Berichten der Institutionen und Feldmissionen, einschließlich der Erarbeitung von Empfehlungen in den Ausschüssen des Ständigen Rates;
- der Einführung eines jährlichen Implementierungsberichts zur Vorlage beim Ministerrat;
- der Entwicklung eines systematischen *Peer-Review*-Verfahrens;

- die Öffnung des Ständigen Rates für Beobachter aus der Zivilgesellschaft und aus den Medien;
- die Gewährleistung einer systematischeren Einbeziehung von Fachleuten aus den Regierungen – einschließlich der Justiz- und Innenminister – nicht nur in die politischen Diskussionen der Organisation, sondern auch in ihre praktische Tätigkeit;²⁹
- die Sicherstellung einer systematischeren Einbindung von Parlamentariern in alle Aktivitäten der Organisation;
- die Entwicklung einer interaktiveren Rolle des Generalsekretärs, u.a. durch die Schaffung des Postens eines stellvertretenden Generalsekretärs;
- die Stärkung der Mitwirkung des Amtierenden Vorsitzenden (s.u.).

Darüber hinaus sollten die Teilnehmerstaaten im Rahmen einer engagierten Nachbereitung des Gipfels von Astana sowohl die Empfehlungen diskutieren, die im Zuge der Vorbereitungen des Gipfels gemacht wurden, als auch diejenigen, die aus früheren Bemühungen zur Stärkung der Organisation hervorgegangen sind.³⁰

Der Amtierende Vorsitz

Die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden ist bei den meisten, wenn nicht sogar bei allen diesen Maßnahmen zentral: Der Amtsinhaber muss sich mit Leib und Seele engagieren,³¹ er muss Eigenverantwortung übernehmen und er muss gegenüber den Regierungen der 56 Teilnehmerstaaten kontinuierlich für die Rolle der Organisation werben.

Darüber hinaus ist der Amtierende Vorsitzende die wichtigste Verbindung zur übrigen Welt der Politik, den Institutionen und den Medien. Es liegt daher an ihm, rasch für die notwendige politische Unterstützung und politische Impulse zu sorgen und deren Aufrechterhaltung sicherzustellen, insbesondere bei der Krisenprävention und dem Krisenmanagement vor Ort. Ebenso wichtig ist die dauerhafte und sichtbare Unterstützung des Vorsitzenden für die laufenden Anstrengungen der Institutionen und Feldmissionen zur Behebung konkreter Defizite im Menschenrechtsschutz; dies gilt vor allem in Krisensituationen.³²

29 Die vom BDIMR organisierten Implementierungstreffen und Seminare zur menschlichen Dimension beziehen Praktiker aus den verschiedensten Bereichen mit ein; diese Teilnehmer sollten systematischer in die Folgeaktivitäten eingebunden werden, und zwar sowohl auf Länder- als auch auf Hauptsitzebene (Ständiger Rat).

30 Einschließlich derjenigen des *Common-Responsibility*-Berichts des BDIMR, a.a.O. (Anm. 16), zusammengefasst auf S. 78-81.

31 Der amtierende Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, Knut Vollebæk, schätzt, dass er als Außenminister und Amtierender Vorsitzender während des norwegischen Vorsitzes im Jahr 1999 rund 40 Prozent seiner Zeit für OSZE-Angelegenheiten aufgewendet hat – kaum ein Außenminister hat so viel Zeit zur Verfügung oder rechnet damit bei der Vorbereitung des einjährigen Vorsitzes.

32 Gute Beispiele hierfür sind das dem BDIMR vom slowenischen Amtierenden Vorsitzenden erteilte Mandat, einen Bericht über das Massaker während der Unruhen in Andischan

Obwohl die OSZE im Laufe der Jahre mit der Ernennung Persönlicher Vertreter oder Beauftragter des Amtierenden Vorsitzenden für verschiedene Themenbereiche – zuletzt eines Sonderbeauftragten für Langzeitkonflikte – ein spezifisches Instrument entwickelt hat, gibt es keinen Persönlichen Beauftragten, der ausdrücklich für menschenrechtsbezogenen Fragen zuständig ist.³³ Der Gipfel in Astana hat bekräftigt, dass in dieser Hinsicht mehr getan werden muss, was für eine solche Ernennung zum Anlass genommen werden könnte. Alternativ müsste der Amtierende Vorsitzende eine wesentlich größere Rolle in diesem Bereich übernehmen und sich noch weitaus aktiver für die Aufrechterhaltung eines Menschenrechtsschwerpunkts engagieren – ein Vorhaben, das nur schwer zu verwirklichen ist. Dies ist nicht nur aus Zeitgründen der Fall, sondern auch, weil der Amtierende Vorsitzende die allgemeine politische Lage im Blick behalten muss, in der Menschenrechtsfragen oft als Irritation betrachtet werden.

Allein um die derzeitige Unterstützung durch den Amtierenden Vorsitzenden aufrechtzuerhalten, ist nicht nur eine enge Zusammenarbeit aller innerhalb der Organisation und mit ihrer kollektiven Führung erforderlich; notwendig sind auch – und dies ist sogar noch wichtiger – regelmäßige Kontakte auf politischer Ebene in allen Teilnehmerstaaten. Die Minister müssen stärker in die Arbeit der Organisation eingebunden werden, um so das Vertrauen in die Organisation und die Verantwortung für sie zu stärken. Dafür muss nicht nur der Amtierende Vorsitzende systematischer auf sie zugehen; auch der Generalsekretär muss stärker in Erscheinung treten und könnte vom Amtierenden Vorsitzenden systematischer mit konkreten Aufgaben betraut werden (was auch im Falle der Leiter der drei Institutionen denkbar wäre).

Politische Führung ist notwendig

Zusammenfassend scheint es trotz allem Anlass zur Hoffnung zu geben, dass der Gipfel von Astana Fortschritte in wichtigen Fragen der menschlichen Dimension stärker und anhaltender beeinflussen wird, als es der Gipfel von Lissabon vermochte. Das jährliche Ministerratstreffen wird einen wesentlich umfassenderen Ansatz wählen müssen: Seine Vorbereitungen sollte sich nicht nur auf die Nachverfolgung früherer Beschlüsse konzentrieren, vielmehr sollten auch der Generalsekretär und die Leiter der Institutionen eingeladen wer-

in Usbekistan zu erarbeiten, und seine weitere Unterstützung dafür (vgl. OSCE/ODIHR, Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan, 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005, unter: <http://www.osce.org/cio/46541>), sowie der Auftrag des finnischen Amtierenden Vorsitzenden an das BDIMR, einen Bericht über die russische Invasion in Georgien zu erstellen, und auch dessen weitere Unterstützung (vgl. OSCE/ODIHR, Human Rights in the War-Affected Areas Following the Conflict in Georgia, a.a.O. [Anm. 5]).

33 Die seit 2003 jährlich ernannten drei Persönlichen Beauftragten für Toleranz und Nichtdiskriminierung sind ein etwas heikler Kompromiss, der seinerzeit nach langwierigen Beratungen über die Frage gefunden wurde, wie man die Einzigartigkeit des Antisemitismus in vollem Umfang anerkennen könne, ohne dabei andere wichtige Bereiche der Diskriminierung zu vernachlässigen.

den, Nachfolgeberichte vorzulegen und wichtige Herausforderungen zu benennen. Darüber hinaus sollten die Treffen auch der Zivilgesellschaft offen stehen. Schließlich sollte es dort gelingen, ein systematisches Nachverfolgungsverfahren und einen Nachverfolgungskalender für den Ständigen Rat zu etablieren.

Der Gipfel von Astana hat Erwartungen geweckt, die Phase der Stagnation überwinden zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, kann – und sollte – der Amtierende Vorsitzende eine starke Führungsrolle übernehmen. Ebenso müssen die Führungsspitzen aller Teilnehmerstaaten sicherstellen, dass sie ihre auf den OSZE-Treffen eingegangenen Versprechungen auch wirksam umsetzen. In der Tat: Es muss mehr getan werden.