

Ursel Schlichting

Vorwort

Ihren Ruf als einzigartiger Akteur auf der internationalen Bühne verdankt die OSZE vor allem ihrem umfassenden und multidimensionalen Verständnis von Sicherheit. Sicherheit ist danach dann gewährleistet, wenn Menschenrechte als deren integraler Bestandteil begriffen werden und politisch-militärischen Fragen sowie Wirtschafts- und Umweltthemen gleichgestellt sind. Die unzureichende Erfüllung in der menschlichen Dimension der OSZE eingegangener Verpflichtungen ist somit eine genauso große Bedrohung für die Sicherheit wie die unzureichende Erfüllung der Verpflichtungen in jeder anderen Dimension der OSZE. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die menschliche Dimension der OSZE über den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinaus um die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erweitert.

Die Verpflichtungen der menschlichen Dimension sind in mehreren Hauptdokumenten der OSZE festgehalten. Das umfassendste und grundlegendste davon ist das Kopenhagener Dokument von 1990, das auch ausdrücklich auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten eingeht. Ein weiterer Meilenstein in der menschlichen Dimension war das Moskauer Dokument von 1991, in dem die Teilnehmerstaaten „mit großem Nachdruck und unwiderruflich [erklären], dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE [seit 1995: OSZE] eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.¹ Die Staats- und Regierungschefs der heute 56 OSZE-Teilnehmerstaaten bestätigten diese bahnbrechende Norm nicht nur in der Gipfelerklärung von Helsinki aus dem Jahr 1992, sondern bekräftigten sie erneut auf dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010.

Die wichtigste Institution in der menschlichen Dimension der OSZE ist das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Das BDIMR nahm seine Tätigkeit 1991 unter dem Namen KSZE-Büro für freie Wahlen mit gerade einmal einer Handvoll Mitarbeiter auf. Seinen heutigen Namen erhielt es auf dem Prager Ratstreffen der KSZE im Jahr 1992, auf dem die Außenminister der Teilnehmerstaaten sein Mandat gleichzeitig um zusätzliche Aufgaben erweiterten. Als eine der erfolgreichsten Institutionen der OSZE überhaupt befeht das BDIMR in diesem Jahr seinen 20. Geburtstag. Das BDIMR ist im Rahmen seines Mandats in fünf großen Tätigkeitsfel-

¹ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.4, S. 3.

dern aktiv, in denen es den Teilnehmerstaaten Hilfestellung bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension anbietet: Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie Fragen, die Roma und Sinti betreffen. Von seinem Sitz in Warschau aus nimmt das BDIMR diese Aufgaben heute mit einem hoch professionellen Mitarbeiterstab von mehr als 150 Experten und Unterstützungspersonal wahr, wie Douglas Wake, Erster Stellvertretender Direktor des BDIMR, in seinem Beitrag zum vorliegenden OSZE-Jahrbuch erläutert.²

Doch Douglas Wake ist nicht der einzig Autor, der sich in diesem Band mit dem BDIMR befasst: Wir haben das 20-jährige Jubiläum des BDIMR zum Anlass genommen, seine Tätigkeit zum diesjährigen Themenschwerpunkt zu machen. Über 20 Autoren lassen im vorliegenden Band die Geschichte des BDIMR, seine Aufgaben und Aktivitäten lebendig werden. Der langjährige Direktor des BDIMR, Christian Strohal, unterzieht zunächst die Lage der Menschenrechte nach dem Gipfeltreffen von Astana einer kritischen Betrachtung, Jens-Hagen Eschenbächer und Bernhard Knoll analysieren anschließend die Ergebnisse des Gipfels aus menschenrechtlicher Perspektive. Zu den zentralen Themen im Bereich Demokratie gehören Wahlen. Im Kopenhagener Dokument wurde eine Fülle moderner Wahlstandards und -verpflichtungen verankert, die von allen Teilnehmerstaaten inzwischen in zahlreichen weiteren Dokumenten bekräftigt wurden. Dennoch sind Wahlen in einigen Ländern auch heute noch von der mangelhaften Implementierung dieser Standards und Verpflichtungen geprägt – oder sogar deren offener Verletzung. Die Teilnehmerstaaten haben sich daher auf die Wahlbeobachtung als wichtigstes Instrument zur Aufdeckung von Defiziten und zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Durchführung gerechter und freier Wahlen verständigt. Geert-Hinrich Ahrens beschreibt in seinem Beitrag die Wahlbeobachtungstätigkeit des BDIMR und geht dabei auch auf die – nicht immer reibungslose – Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE ein. Während Grigori Golosov die grundlegende Bedeutung der wichtigsten einschlägigen OSZE-Dokumente für die demokratische Theorie und Praxis darlegt, gehen Adam Bodnar und Eva Katinka Schmidt der Frage nach, ob und in welchem Umfang das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien verwirklicht ist. Die Situation der Roma und Sinti steht im Mittelpunkt des Beitrags von Andrzej Mirga, dem leitenden Berater für Fragen der Roma und Sinti im BDIMR. Den Beitrag der OSZE zur Gleichstellung von Frauen und Männern untersucht Nadezda Shvedova; Andreea Vesa und Kristin van der Leest diskutieren die Rolle *gender*-sensibler Indikatoren bei der Programmgestaltung in diesem Themenbereich. Pavel Chacuk befasst sich mit den Grundlagen, der Praxis und der Wirkung von Menschenrechtserziehung. Interessant ist die

2 Vgl. Douglas Wake, Das BDIMR wird 20: die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in einem komplexen internationalen Umfeld, im vorliegenden Band, S. 253-269, hier: S. 253.

Gegenüberstellung der von Snježana Bokulić und Assia Ivantcheva in ihrem Beitrag herausgearbeiteten Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für den Schutz der Menschenrechte und der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen, einem innovativen Konzept auf staatlicher Ebene, das Liane Adler vorstellt. Im Anschluss daran untersuchen Karin Esposito und Ruben-Erik Diaz-Plaja den Stellenwert der Parlamente in den Dokumenten der OSZE. Jos Boonstra, Natalia Shapovalova und Richard Youngs von der *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior* (FRIDE) in Madrid beurteilen schließlich die Demokratieunterstützung der OSZE aus der Perspektive unvoreingenommener Beobachter.

Auch außerhalb des Themenschwerpunktes geben die Beiträge zum OSZE-Jahrbuch 2011, verfasst von international renommierten Wissenschaftlern, langjährigen Mitarbeitern der OSZE sowie erfahrenen Diplomaten, einen umfangreichen und intensiven Einblick in die Tätigkeit der weltweit größten regionalen Sicherheitsorganisation. Marc Perrin de Brichambaut sind wir besonders dankbar für seinen ausführlichen und persönlichen Blick zurück auf sein Amt und seine manchmal zwiespältigen Erfahrungen als Generalsekretär der OSZE in den Jahren 2005 bis 2011. Pál Dunay nimmt eine Bewertung des kasachischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2010 vor, den er gleich in mehrfacher Hinsicht als „einzigartig“ qualifiziert. Ian Cliffs Beitrag ist einer abschließenden und kritischen Würdigung des Korfu-Prozesses gewidmet. Im Kapitel über die OSZE-Teilnehmerstaaten beschreibt Ian Kelly das Engagement der USA in der OSZE-Region, Elena Kropatcheva erörtert die innenpolitischen Entwicklungen in Belarus nach den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010 und Payam Foroughi befasst sich in seinem äußerst kritischen Beitrag mit der Lage der Menschenrechte in Tadschikistan und der Rolle der OSZE bei ihrer Durchsetzung.

Im anschließenden Abschnitt über Aufgaben Instrumente, Mechanismen und Verfahren zur Konfliktprävention und Streitschlichtung stellen Claudio Formisano und Georgia Tasiopoulou die Arbeit der OSZE-Mission im Kosovo vor. Claus Neukirch berichtet über den Fortgang der Konfliktbeilegungsbemühungen im Transnistrien-Konflikt. Carel Hofstra schildert den schwierigen Beginn, die Hürden und den Fortgang der Polizeireform in Armenien und Hans-Joachim Schmidt von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) stellt die bange Frage nach der Möglichkeit eines Wiederaufflammens des Konflikts um Berg-Karabach, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen militärischen Entwicklungen in Armenien und Aserbaidschan. Arne C. Seifert gibt schließlich einen Einblick in die komplexen politischen Prozesse in Zentralasien.

Einen Beitrag zur politisch-militärischen Dimension der OSZE leistet Pierre von Arx mit seiner detaillierten Darstellung der Arbeiten zur Modernisierung des Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen. Zwei Beiträge befassen sich abschließend mit den externen Beziehungen der OSZE bzw. ihrer Teilnehmerstaaten: Rita Marascalchi und Oleksandr

Pavlyuk erörtern die möglichen Auswirkungen des „Arabischen Frühlings“ auf die Zusammenarbeit der OSZE mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, während Timur Dadabaev die Außenpolitik Japans gegenüber Zentralasien analysiert.

Für das Geleitwort danken wir dem diesjährigen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Litauens Außenminister Audronius Ažubalis.

Und auch eine traurige Pflicht gilt es zu erfüllen: Aus Wolfgang Zellners Feder stammt der Nachruf auf den allseits hochgeschätzten, 2011 verstorbenen ersten und langjährigen Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten, Max van der Stoep.

Wie stets gilt der Dank der Herausgeber und der Redaktion den Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement und umfangreichem Fachwissen das OSZE-Jahrbuch erst möglich machen.

Eine Neuheit stellte für die Hamburger Redaktion in diesem Jahr die enge und erfolgreiche Zusammenarbeit mit einer Institution der OSZE selbst dar: Experten des BDIMR verfassten nicht nur die Mehrzahl der Beiträge zum Themenschwerpunkt, sondern waren auch äußerst aktiv und engagiert an der inhaltlichen Planung und Gestaltung sowie der redaktionellen Bearbeitung der Beiträge beteiligt. Hierfür bedanken wir uns insbesondere bei Bernhard Knoll, dem Sonderberater des Direktors des BDIMR, und Jens-Hagen Eschenbächer, dem Sprecher des BDIMR.

Die Förderung von Demokratie und Menschenrechten hat sich zu einem der herausragendsten Tätigkeitsbereiche der OSZE entwickelt. Es gibt eine Fülle von Beispielen für die erfolgreiche Arbeit der OSZE und des BDIMR in der menschlichen Dimension. Gleichzeitig sind jedoch gerade in diesem Bereich in den vergangenen Jahren zahlreiche grundsätzliche und tiefverwurzelte Probleme zutage getreten. So lässt die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen oftmals viel zu wünschen übrig; dies gilt mehr oder minder für fast alle OSZE-Teilnehmerstaaten. Zu den wichtigsten Tätigkeiten der OSZE in der menschlichen Dimension gehören (neben der Normensetzung und der Förderung der Implementierung) die Beobachtung und Unterstützung von Wahlen. Dies aber sind genau jene Aktivitäten, die der OSZE – und vor allem dem BDIMR – von Russland und anderen Mitgliedstaaten der GUS in den letzten Jahren scharfe Kritik eingebracht haben. Die Kritiker fordern, die Tätigkeit in der menschlichen Dimension, insbesondere im Bereich Wahlbeobachtung, erheblich zu reduzieren. Die westlichen Staaten heben jedoch genau diese Aktivitäten als besonders wichtig hervor. Dies löste eine Krise aus, die 2008 eine Expertengruppe zu folgender Feststellung veranlasste: „Auch wenn der normative *Acquis* der OSZE nicht explizit aufgekündigt wird, so wird er doch insbesondere in der menschlichen Dimension von einer Reihe von Teilnehmerstaaten zunehmend in Frage gestellt. Die Staaten sind nicht mehr dazu in der Lage, sich auf die Bedeutung

zentraler Normen wie Demokratie und Menschenrechte zu einigen.³ Diese „normative Spaltung“ stellt jedoch „ein ernsthaftes Problem hinsichtlich des Zusammenhalts der OSZE und der Fähigkeit ihrer Teilnehmerstaaten zur Zusammenarbeit dar.“⁴ Um diese Meinungsverschiedenheiten und die daraus resultierende Spaltung zu überwinden, müssen die Teilnehmerstaaten eine offene und ernsthafte Diskussion führen, um zu einem neuen gemeinsamen Verständnis und zu einem Konsens in der menschlichen Dimension der OSZE zu gelangen. Dies sollte auch zu einer Debatte über die zukünftige Agenda der Organisation in der menschlichen Dimension führen.⁵

Die Identifizierung zukünftiger Prioritäten in der menschlichen Dimension ist somit entscheidend, um die neuen Trennlinien im OSZE-Gebiet zu überwinden und die OSZE insgesamt zu stärken. Was sollte also auf der Agenda der menschlichen Dimension in den kommenden Jahren ganz oben stehen?

Erstens müssen die „traditionellen“ Themen der menschlichen Dimension – der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten – auch weiterhin zu den vorrangigen Themen gehören. Die systematische Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten kann *per se* schon Ursache einer Vielzahl potenzieller Bedrohungen und Konflikte sein. Daher müssen die bestehenden Menschenrechtsnormen eingehalten und umgesetzt werden. Die OSZE, und insbesondere das BDIMR, können und sollen den Teilnehmerstaaten dabei helfen, ihre Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension zu erfüllen.

Zweitens gehören Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu den Grundpfeilern des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE; sie müssen ebenfalls weiterhin Priorität genießen. Mängel in der Regierungsführung und schwache demokratische Institutionen können zu ernsthaften Sicherheitsbedrohungen führen; starke demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit tragen hingegen wesentlich dazu bei, dass Bedrohungen gar nicht erst entstehen, wie die 2003 in Maastricht verabschiedete „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ feststellte.⁶ Leider ist der Prozess der demokratischen Transformation in einer Reihe von Staaten zum Erliegen gekommen oder entwickelt sich sogar rückwärts. Auch wenn die OSZE-Verpflichtungen zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nie offen in Frage gestellt wurden, hohlen divergierende Entwicklungen in die-

3 Wolfgang Zellner, in consultation with Pál Dunay, Victor-Yves Ghebali, P. Terrence Hopmann, Sinikukka Saari, Andrei Zagorski, and experts at the Centre for OSCE Research, Hamburg, Identifying the Cutting Edge: The Future Impact of the OSCE, CORE Working Paper Nr. 17, Hamburg 2008, S. 4 und 8 (eigene Übersetzung).

4 Wolfgang Zellner, in consultation with Alyson Bailes, Victor-Yves Ghebali, Terrence Hopmann, Andrei Zagorski, and experts at the Centre for OSCE Research, Hamburg, Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, and Missions, CORE Working Paper Nr. 13, Hamburg 2006, S. 26 (eigene Übersetzung).

5 Vgl. Zellner, Identifying the Cutting Edge, a.a.O. (Anm. 3), S. 18.

6 Vgl. OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 1.

sem Bereich die Einheit der OSZE allmählich aus. Wenn es keine ernsthafte Diskussion gibt, die zum Ziel hat, zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu kommen, welches die zentralen Elemente sind, die jedes demokratische Regierungssystem, ungeachtet seiner besonderen Formen und Traditionen, gewährleisten muss, können diese Divergenzen sich zu immer tieferen Trennlinien entwickeln.⁷ In seinem Bericht „*Common Responsibility*“ kam das BDIMR 2006 zu einem ähnlichen Schluss: „Die OSZE-Gemeinschaft hat sich zwar unzweideutig zur repräsentativen und pluralistischen Demokratie verpflichtet, ohne jedoch im Einzelnen aufzuzählen, welche Komponenten vorhanden sein müssen, um eine echte demokratische Regierung zu ermöglichen. Gerade in diesen Bereichen könnte die OSZE-Gemeinschaft davon profitieren, sich auf eine gemeinsame Sprache zu einigen, die sowohl die Vielfalt der Traditionen und Systeme in der Region als auch die Notwendigkeit anerkennt, sich über zentrale Aspekte für die wirksame Umsetzung der allgemeinen Verpflichtungen hinreichend im Klaren zu sein.“⁸

Drittens haben sich im 21. Jahrhundert neue Bedrohungen und Probleme wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, einschließlich des Menschenhandels, und Erscheinungsformen von Diskriminierung und Intoleranz verschärft. Die meisten von ihnen sind dimensionenübergreifend und berühren so zumindest teilweise die menschliche Dimension der OSZE.

In den vergangenen Jahren haben Globalisierung und stark angestiegene Mobilität, zunehmende Migrationsbewegungen infolge politischer und wirtschaftlicher Veränderungen sowie neue Mittel der Kommunikation unterschiedliche Gesellschaften und Kulturen einander näher gebracht. Konflikte zwischen unterschiedlichen Kulturen können sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen Staaten und Regionen entstehen. Intoleranz und Diskriminierung können zudem Ursache von Extremismus und Terrorismus sein.

Toleranz und Nichtdiskriminierung betreffen innergesellschaftliche und innerstaatliche Sachlagen ebenso wie zwischenstaatliche Beziehungen. Darüber hinaus weisen sie auch transnationale Aspekte auf. Sie erfordern daher den nationalen Diskurs ebenso wie regionale Kooperation und den interkulturellen Dialog.

Eine angemessene Ausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen darf nicht auf Kosten der menschlichen Dimension hergestellt werden. Insbesondere die Errungenschaften des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments dürfen weder aufgegeben noch verwässert werden. Die OSZE ist eine Organisation, die auf Werten beruht, sie steht für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte, die zusammen die Grundlage gemeinsamer und kooperativer Sicherheit bilden. Die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Werte bedeutet letztendlich, die gemeinsame Sicherheit zu stärken.

7 Vgl. Zellner, *Identifying the Cutting Edge*, a.a.O. (Anm. 3), S. 12 und 22-23.

8 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, S. 29, unter: <http://www.osce.org/odihr/22681> (eigene Übersetzung).