

Natascha Cerny Ehtesham/Laurent Goetschel

Die Zivilgesellschaft in der OSZE: vom Einsatz für die Menschenrechte bis zum Friedensaufbau

Einführung

Die Beziehung zwischen der OSZE und der Zivilgesellschaft ist zwiespältig: Historisch gesehen hat die Organisation als eine der Ersten die Zivilgesellschaft in ihre inhaltliche Arbeit und die damit verbundenen Abläufe einbezogen. Das ist allerdings 40 Jahre her, fand in einem besonderen politischen Kontext statt und betraf zudem nur einzelne Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements. Es ging vor allem darum, zivilgesellschaftlichen Akteuren im damaligen Ostblock Gehör zu verschaffen, um so bürgerliche Rechte und Freiheiten zu fördern. Seitdem hat sich die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen, und insbesondere diejenige der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), bei der Förderung des internationalen Friedensaufbaus kontinuierlich weiterentwickelt. Die Folge davon ist jener Zwiespalt, der im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht: Einerseits arbeitet die OSZE schon seit Langem nahezu routinemäßig mit der Zivilgesellschaft zusammen und bindet sie regelmäßig in ihre Arbeitsabläufe ein. Andererseits scheint das zivilgesellschaftliche Engagement sowohl thematisch als auch hinsichtlich seiner Funktion begrenzt. Wir werden im Folgenden versuchen diesen Zustand zu bewerten, indem wir die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Funktionen in der internationalen Politik untersuchen und sie mit der Rolle, die die Zivilgesellschaft in der OSZE spielt, vergleichen. Der Schwerpunkt liegt dabei vor allem auf den Aktivitäten des Jahres 2014, das vom Ausbruch der Ukraine-Krise und vom Schweizer OSZE-Vorsitz geprägt war.

Die Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft wird zunehmend als wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen wahrgenommen. Diese Einschätzung beruht auf den Funktionen, die die Zivilgesellschaft übernommen hat, und ihrem möglichen zusätzlichen Nutzen in bestimmten Situationen. Zur Erläuterung werden wir einige Definitionen von „Zivilgesellschaft“ vorstellen und ihre wichtigsten Funktionen beschreiben.

Die Zivilgesellschaft wird als ein Bereich der Gesellschaft angesehen, der sowohl vom Staat als auch von Parteipolitik unabhängig ist. Sie setzt sich aus Akteuren zusammen, die dem Staat und anderen politischen Instanzen gegenüber politische Forderungen stellen, selber aber kein politisches Amt anstreben. Diese Akteure handeln freiwillig und kollektiv auf der Grundlage ge-

meinsamer Interessen, Ziele und Werte.¹ Innerhalb der Zivilgesellschaft gelten wiederum nichtstaatliche Organisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs) als besonders gut organisierte und wichtige Akteursgruppen. Sie werden definiert als „nichtstaatliche, nicht gewinnorientierte Gruppen, die eine bestimmte, im öffentlichen Interesse liegende Zielsetzung verfolgen“.² Die Weltbank spricht von „zivilgesellschaftlichen Organisationen“ (*Civil Society Organizations*, CSOs), die sie als nichtstaatliche und nicht gewinnorientierte Organisationen definiert, die im öffentlichen Leben präsent sind und die Interessen und Werte ihrer Mitglieder oder anderer Personen auf der Grundlage ethischer, kultureller, politischer, wissenschaftlicher, religiöser oder philanthropischer Ansichten zum Ausdruck bringen.³ Wolfgang Merkel und Hans-Joachim Lauth zufolge erfüllen die Zivilgesellschaft im Allgemeinen und CSOs im Besonderen typischerweise folgende Funktionen:

- den Schutz der privaten und gesellschaftlichen Sphäre jenseits des Staates, in der es den mit Rechten ausgestatteten Bürgern freisteht, ihr Leben ohne Eingriffe des Staates zu organisieren;
- die Vermittlung zwischen Staat und Bürgern: Die Zivilgesellschaft muss ein Gleichgewicht zwischen der Staatsmacht und gesellschaftlichen Netzwerken sicherstellen;
- die Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe: Zivilgesellschaft und Vereinigungen sind „Schulen der Demokratie“, in denen die Bürger lernen, ihre demokratischen Rechte auszuüben;
- Gemeinschaftsaufbau und Integration: Die Zivilgesellschaft wird als Katalysator für bürgerliche Tugenden und als Gegenmittel gegen reinen Individualismus betrachtet;
- Gewährleistung der Kommunikation als Grundfunktion einer deliberativen Demokratie.⁴

Diese traditionellen Aufgaben der Zivilgesellschaft sind nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Sie ergeben sich aus der Funktion der Zivilgesellschaft als Zwischenebene zwischen der Bevölkerung und dem Staat. Auf

1 Vgl. Martina Fischer, *Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials, and Challenges*, S. 4, unter: http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/fischer_cso_handbook.pdf (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Hilmar Schmidt/Ingo Take, *Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/97*, 17. Oktober 1997, S. 12-20, hier: S. 12, Fußnote 2.

3 Vgl. The World Bank, *Defining Civil Society*, unter: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>.

4 Vgl. Wolfgang Merkel/Hans-Joachim Lauth, *Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 6-7/98*, 30. Januar 1998, S. 3-12, hier: S. 6-7.

ihnen beruhten auch die Erwartungen, die zu der Zeit, als die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ins Leben gerufen wurde, an die Zivilgesellschaft gestellt wurden. Darauf wird im nächsten Kapitel noch näher eingegangen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges stiegen die Erwartungen an den Beitrag der Zivilgesellschaft zur internationalen Politik. Der Zivilgesellschaft wurden nun globalere und im Zusammenhang mit dem Friedensaufbau auch konkretere Aufgaben zugeschrieben. Die zunehmende Bedeutung von NGOs auf internationaler Ebene wurde darauf zurückgeführt, dass Menschenrechte bei der Entwicklung humanitärer Normen eine immer größere Rolle spielten. NGOs wurden zum Gewissen der sich entwickelnden internationalen moralischen Gemeinschaft. Ihre Teilhabe an den internationalen Beziehungen wurde als Garant für die politische Legitimität internationaler Organisationen angesehen. Einige Staaten hatten allerdings auch ein Interesse daran, die Unterstützung, die NGOs im Bereich humanitärer Hilfe und bei der Konfliktlösung anboten, als Ersatz für eigenes politisches Handeln zu nutzen. Dies war vor allem bei Konflikten der Fall, die in den Augen dieser Staaten keine hinreichend politische Dimension aufwiesen.⁵

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte es NGOs nun auch, im Bereich Konfliktlösung und Friedensaufbau aktiver zu werden. Der Zivilgesellschaft wurden verschiedene Funktionen im Konfliktzyklus zugeschrieben, wobei sich die einschlägige Literatur jedoch größtenteils auf die Rolle der Zivilgesellschaft beim „Friedensaufbau nach einem Konflikt“⁶ konzentrierte. Der Dynamik der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft kam dadurch eine zentrale Rolle beim Friedensaufbau zu. Jean Paul Lederach hat zu diesem Thema wegweisende Arbeiten vorgelegt, in denen er den hohen Stellenwert hervorhob, den der (Wieder-)Aufbau von Beziehungen, Bildung und proaktive Veränderungen in einer Gesellschaft bei der Friedenskonsolidierung haben.⁷ Seiner Ansicht nach spielt die Zivilgesellschaft vor allem auf der mittleren („*middle-range*“) und unteren („*grassroots level*“) gesellschaftlichen Führungsebene eine entscheidende Rolle.⁸ Lederach hält insbesondere Bildungsmaßnahmen beim (Wieder-)Aufbau von Beziehungen für besonders wichtig, da es dabei nicht nur um die Verbesserung der Kapazitäten und Fähigkeiten Einzelner geht, sondern auch um den Aufbau und die Entwicklung von Beziehungen über die Trennlinien in einem Konflikt hin-

5 Vgl. Mari Fitzduff, *Civil Society and Peacebuilding – the New Fifth Estate?* Issue Paper, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 2004, S. 7-8; Matti Wuori, *On the Formative Side of History: The Role of Non-Governmental Organisations*, in: Mats Rolén/Helen Sjöberg/Uno Svedin, *International Governance on Environmental Issues*, Dordrecht 1997, S. 159-172.

6 Vgl. Vincent Chetail, *Introduction: Post-Conflict Peacebuilding – Ambiguity and Identity*, in: Vincent Chetail (Hrsg.), *Post-Conflict Peacebuilding. A Lexicon*, Oxford 2009, S. 1-33.

7 Vgl. Jean Paul Lederach, *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C., 1997.

8 Vgl. ebenda, S. 37-61.

weg.⁹ Die Vision einer gemeinsamen Zukunft zu schaffen und ein klares Verständnis von den Gegebenheiten zu entwickeln – das ist es, was zu „proaktiven Veränderungen“ in gespaltenen Gesellschaften führt.¹⁰

Spätere vergleichende Arbeiten über den Beitrag, den die Zivilgesellschaft zum Friedensaufbau leistet, stellten die folgenden Funktionen heraus: Schutz vor Gewalt, Einsatz für die Anerkennung oder Umsetzung von Rechten marginalisierter Gruppen, Überprüfen der Implementierung bestimmter Aspekte von Friedensabkommen, das Eintreten dafür, dass einzelne Themen oder Länder auf der internationalen Agenda bleiben, Dialogerleichterung und Dienstleistungen.¹¹ NGOs sind ebenfalls zunehmend in den Bereichen Konfliktverhütung (einschließlich politischer Frühwarnung), Dialogerleichterung und Vermittlung aktiv geworden. Sie können dabei helfen, Beziehungen aufrechtzuerhalten oder zu verbessern, und durch den informellen Austausch und gemeinsame Projekte auch Aktionen über Konfliktlinien und ethnische Gräben hinweg ermöglichen. Sie können als unabhängige Überwachungsinstanz dienen, Wahrnehmungen auf kreative Weise neu beleuchten oder mit denjenigen reden, mit denen Regierungen es nicht können. NGOs haben hier den Vorteil, dass sie verschiedene Informationsquellen zusammenbringen können, vor allem jene, die sich vor Ort auskennen. Sie werden außerdem als unabhängig wahrgenommen. Andererseits rufen ihre „Warnungen“ jedoch nicht automatisch Reaktionen hervor, da Akteure mit Implementierungskapazitäten, wie z.B. Staaten oder internationale Organisationen, sich nicht notwendigerweise gezwungen sehen, auf der Grundlage solcher Informationen zu handeln.¹²

Trotz dieser Erfolge hängt es nach wie vor entscheidend von den äußeren Rahmenbedingungen ab, ob die Zivilgesellschaft zum Friedensaufbau beitragen kann (oder nicht). Dazu gehören das Verhalten des Staates, der Grad der Gewalt, die Freiheit und die Rolle der Medien, der Einfluss externer politischer Akteure sowie die Bereitschaft der Geldgeber, sich zu engagieren.¹³ Weitere Vorbehalte gegen die Fähigkeit der Zivilgesellschaft, den an sie gestellten Erwartungen gerecht zu werden, hoben ihre mechanistische Sichtweise von Frieden hervor. Dass man sich über die Bedeutung der Zivilgesellschaft als eines der Kernelemente eines funktionierenden Staates einig war, bedeutete nicht automatisch, dass es auch einen Konsens darüber gab, welche

9 Vgl. ebenda, S. 109.

10 Vgl. ebenda, S. 112.

11 Vgl. Thania Paffenholz, What Civil Society Can Contribute to Peacebuilding, in: Thania Paffenholz (Hrsg.), *Civil Society and Peacebuilding: A Critical Assessment*, Boulder 2010, S. 381-404.

12 Vgl. Catherine Barnes, Weaving the Web: Civil Society Roles in Working with Conflict and Building Peace, in: Paul von Tongeren et al. (Hrsg.), *People Building Peace II: Successful Stories of Civil Society*, London 2005, S. 7-24; Fischer, a.a.O. (Anm. 1), S. 5-7; Fitzduff, a.a.O. (Anm. 5), S. 10-14.

13 Vgl. Thania Paffenholz/Christoph Spurk/Roberto Belloni/Sabine Kurtenbach/Camilla Orjuela, Enabling and Disabling Factors for Civil Society Peacebuilding, in: Paffenholz (Hrsg.), *Civil Society and Peacebuilding*, a.a.O. (Anm. 11), S. 405-424.

Rolle zivilgesellschaftliche Akteure spielen und welche Aufgaben die Mitglieder der Zivilgesellschaft erfüllen sollten.¹⁴

Die Zivilgesellschaft in der KSZE/OSZE

Die Aufgaben, die der Zivilgesellschaft innerhalb der KSZE ursprünglich zugeschrieben wurden, waren stark von den Rahmenbedingungen des Kalten Krieges beeinflusst: Die KSZE war das Produkt einer Phase der Entspannung zwischen Ost und West. Die zehn im „Dekalog“ der Schlussakte von Helsinki aufgelisteten Prinzipien stellten einen Kompromiss zwischen den Interessen des Ostens und denjenigen des Westens in jener Zeit dar. Prinzip VII lautet: „Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten.“¹⁵ Gleichzeitig betonen die Prinzipien III und IV die Wichtigkeit der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität der Staaten.¹⁶

Prinzip VII war Teil des „dritten Korbes“ der Schlussakte von Helsinki und gehört zur sogenannten „menschlichen Dimension“ der KSZE/OSZE. Es bildete seinerzeit eine wesentliche, wenngleich indirekte Grundlage für die Arbeit zivilgesellschaftlicher Menschenrechtsorganisationen im Ostblock. Diese Wurzeln der Mitwirkung der Zivilgesellschaft in der KSZE – die damals eher ein aus einer Reihe aufeinander folgender Konferenzen bestehender Prozess war – und später in der OSZE sind nach wie vor wichtig, um den späteren inhaltlichen Fokus der Zusammenarbeit der OSZE mit NGOs zu verstehen. Nach dem Ende des Kalten Krieges rief das Helsinki-Dokument von 1992 dazu auf, die Aktivitäten der KSZE offener zu gestalten und verstärkt NGOs einzubeziehen. Die Teilnehmerstaaten kamen überein, inoffizielle Diskussionstreffen zwischen Vertretern von Teilnehmerstaaten und nichtstaatlichen Organisationen während und zwischen den Treffen der KSZE zu erleichtern.¹⁷

14 Vgl. Béatrice Pouligny, *Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building „New“ Societies*, in: *Security Dialogue* 4/2005, S. 495-510, hier: S. 496-497.

15 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 7, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. A.1; auch: *Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975*, S. 8, unter: <http://www.osce.org/mc/39501>.

16 Vgl. ebenda, S. 5.

17 Vgl. *Beschlüsse von Helsinki*, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 27, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 15), Kap. A.6, auch: *KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels*, S. 43, unter: <http://www.osce.org/node/39530>.

Während sich die Interaktion zwischen Teilnehmerstaaten und NGOs verbesserte und die Bedeutung Letzterer zunahm, blieben die Themen und Formen der Zusammenarbeit jedoch fest in den aus dem Kalten Krieg stammenden Traditionen der KSZE verankert: Die Zivilgesellschaft wurde zwar als nützlicher Partner der Staaten angesehen, wenn es um Fragen ging, die mit dem traditionellen Verständnis von der menschlichen Dimension der OSZE zusammenhingen. Bei den Versuchen der Teilnehmerstaaten, sich mit Fragen zum Thema Frieden und Konflikte im eigenen Hoheitsgebiet auseinanderzusetzen, sollte die Zivilgesellschaft jedoch keine eigenständige politische Rolle spielen. Die Veränderungen in den internationalen Beziehungen, die nach dem Ende des Kalten Krieges eintraten und den NGOs viele neue Möglichkeiten im Allgemeinen – und im Bereich Friedensaufbau im Besonderen – eröffneten, schlugen sich in der KSZE/OSZE kaum nieder. Der Veranschaulichung soll ein genauerer Blick auf das Jahr 2014 unter dem Schweizer OSZE-Vorsitz dienen.

Die Rolle der Zivilgesellschaft während des Schweizer OSZE-Vorsitzes 2014

Unter dem Leitmotiv „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ wollte der Schweizer OSZE-Vorsitz unter anderem die Zivilgesellschaft verstärkt in die Arbeit der OSZE einbeziehen, um sie sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene sichtbarer zu machen und ihr in den Diskussionen zu bestimmten Themen und Fragen mehr Gehör zu verschaffen.¹⁸ Übergeordnetes Ziel war die Schaffung eines kontinuierlichen Dialogs zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus allen OSZE-Regionen und den OSZE-Institutionen. Dieser Dialog sollte der Ausgangspunkt für eine neue „OSZE-Tradition“ sein, die in den kommenden Jahren weiterentwickelt werden sollte.

Um den kontinuierlichen Dialog mit der Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene zu stärken, knüpfte die Schweiz an die bereits existierende Tradition der OSZE-Parallelkonferenzen der Zivilgesellschaft an, die stets unmittelbar vor den OSZE-Ministerrattreffen stattfinden. Diese Tradition war von Vertretern der Zivilgesellschaft am Rande des Gipfeltreffens von Astana im Jahr 2010 ins Leben gerufen worden und führte zum Aufbau des OSZE-weiten NGO-Netzwerks *Civic Solidarity Platform*.¹⁹

Neben ihrer Unterstützung für die jährliche OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft beabsichtigte die Schweiz auch das zivilgesellschaftliche En-

18 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, *Creating a Security Community for the Benefit of Everyone. Priorities of the 2014 Swiss Chairmanship of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)*, unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/Factsheet-OSZE-2014-Schwerpunkte_EN.pdf.

19 Im September 2015 zählte die *Civic Solidarity Platform* 72 Mitgliedsorganisationen aus 28 Ländern. Ausführlichere Informationen hierzu unter: <http://www.civicsolidarity.org/page/about-us>.

agement in den verschiedenen Regionen der OSZE auszuweiten. Dazu organisierte sie im Laufe des Jahres 2014 vier regionale Workshops für Vertreter der Zivilgesellschaft im Westbalkan (Belgrad), in Zentralasien (Duschanbe), im Südkaukasus (Tiflis) und für alle anderen OSZE-Teilnehmerstaaten in Wien. Ein Schwerpunktthema bei allen vier regionalen Workshops war die Folterprävention – ein Thema, das für den Schweizer Vorsitz in der menschlichen Dimension hohe Priorität hatte. Es deckte sich auch mit der „Kiewer Deklaration“,²⁰ die von den Teilnehmern der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft in Kiew im Jahr 2013 verabschiedet worden war und in der die OSZE dazu aufgerufen wurde, „den Kampf gegen Folter zur Priorität zu machen“.²¹ Die anderen Themen der regionalen Workshops wurden von Vertretern der Zivilgesellschaft aus der jeweiligen Region bestimmt. Dazu gehörten Themen wie „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ (von den Vertretern der Zivilgesellschaft in allen vier Regionen ausgewählt), „Unabhängigkeit der Justiz“ und „Schutz der Privatsphäre und personenbezogener Daten“. Jeder Workshop endete mit einer Zusammenstellung zivilgesellschaftlicher Empfehlungen, die – zusammen mit weiteren Themen – in die Empfehlungen der Zivilgesellschaft aufgenommen wurden, die dem OSZE-Ministerrat in Basel vorgelegt wurden.²² Die Empfehlungen wurden von der „Basler Deklaration“ begleitet, die feststellte, dass „die Zunahme von Intoleranz, Diskriminierung und Hassverbrechen eine große Gefahr für die Sicherheit darstellen und eine koordinierte Reaktion der OSZE erfordern“.²³ Beide Schlussdokumente der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft – die Empfehlungen der Zivilgesellschaft an den OSZE-Ministerrat und die Basler Deklaration – wurden anschließend verabschiedet und dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, dem Schweizer Bundespräsidenten und Außenminister Didier Burkhalter, sowie einem Vertreter des designierten serbischen OSZE-Vorsitzes auf der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft am 3. Dezember 2014 in Basel übergeben.

Indem er die beiden Dokumente persönlich entgegennahm, wollte der Amtierende Vorsitzende der OSZE die Wichtigkeit des Dialogs mit der Zivilgesellschaft unterstreichen und so „mit gutem Beispiel vorangehen“, wie er es

20 Bei jeder OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft wählen die Vertreter der Zivilgesellschaft ein Thema aus der menschlichen Dimension als Schwerpunktthema aus und formulieren ihre Beobachtungen und Empfehlungen in Form einer Deklaration. Die Deklaration ist jeweils nach dem Konferenzort benannt, in dem sie verabschiedet wurde, so z.B. 2013 die „Kiewer Deklaration“ und 2014 die „Basler Deklaration“.

21 Die meisten Deklarationen der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft finden sich unter: <http://civicsolidarity.org/page/osce-parallel-civil-society-conferences-outcome-documents>.

22 Vgl. Civic Solidarity, Civil Society Recommendations to the Participants of the OSCE Ministerial Council Meeting in Basel, 4-5 December 2014, unter: http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/civil_society_recommendations_to_the_mcm_in_basel_december_2014_final.pdf.

23 Civic Solidarity, Basel Declaration. Rising Intolerance, Discrimination, and Hate Crimes Pose a Major Risk for Security and Require a Coordinated Response from the OSCE. Adopted by the participants of the OSCE Parallel Civil Society Conference, Basel, 2-3 December 2014, unter: http://www.civicsolidarity/sites/default/files/basel_declaration.pdf.

während des gesamten Schweizer Vorsitzes mit Blick auf die Zivilgesellschaft stets getan hatte. Er stellte nicht nur sicher, dass Vertreter der Zivilgesellschaft aktiv an allen OSZE-Konferenzen und anderen Veranstaltungen teilnahmen, indem sie z.B. als Redner zu Podiumsdiskussionen eingeladen wurden, sondern er suchte auf seinen zahlreichen Reisen in verschiedene Länder, darunter Aserbaidschan, die USA, Tadschikistan, Kirgisistan und das Kosovo, stets auch den direkten Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft. Es war daher kein Zufall, dass der Schweizer Vorsitz im Juni 2014 in enger Abstimmung mit dem designierten serbischen Vorsitz und dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) beschloss, seine OSZE-Vorsitz-Konferenz dem Thema Menschenrechtsverteidiger zu widmen – und dies aus gutem Grund, denn in vielen Teilnehmerstaaten sind die Freiräume für zivilgesellschaftliches Engagement wieder geschrumpft, und die wichtige Rolle, die zivilgesellschaftliche Akteure bei der Erfüllung von Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension der OSZE vor Ort spielen, wird oftmals ignoriert. Auf der Konferenz wurden auch die umfassenden OSZE/BDIMR-Richtlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern vorgestellt.²⁴

Neben dem bereits beschriebenen regelmäßigen Dialog mit der Zivilgesellschaft auf internationaler Ebene suchte der Schweizer Vorsitz auch die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene. Um dies zu fördern, gründeten Schweizer NGOs im Herbst 2013, kurz bevor die Schweiz den OSZE-Vorsitz übernahm, die Schweizerische NGO-Arbeitsgruppe OSZE.²⁵ Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Aktivitäten des Schweizer Vorsitzes im Bereich der Menschenrechte zu unterstützen und ihn gleichzeitig aus zivilgesellschaftlicher Perspektive kritisch zu begleiten.

Die Arbeitsgruppe stellte Verbindungen zwischen schweizerischen NGOs und verschiedenen OSZE-Prozessen her und brachte Vertreter der Schweizer Zivilgesellschaft mit NGOs aus anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen. So nahmen Schweizer NGO-Vertreter beispielsweise an den bereits erwähnten regionalen Workshops teil und wurden dazu ermutigt, öfter an OSZE-Konferenzen wie etwa dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau und den Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension sowie den Seminaren zur menschlichen Dimension in Wien teilzunehmen. Die Arbeitsgruppe organisierte außerdem im Dezember 2014 für die Teilnehmer der OSZE-Parallelkonferenz der Zivilgesellschaft Besuche bei und Begegnungen mit Schweizer, insbesondere in Basel ansässigen NGOs. Die Besuche ermöglichten es NGOs aus anderen Ländern einen Einblick in die Arbeitswelt ihrer Schweizer Kollegen zu erhalten. Die Begegnungen waren auch eine gute Gelegenheit zum Austausch von Erfahrungen und Heraus-

24 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, Warschau 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/119633>.

25 Vgl. Informationsplattform humanrights.ch, Schweizerische NGO-Arbeitsgruppe OSZE, unter: <http://www.humanrights.ch/en/standards/europe/osce/ngo-working-group>.

forderungen im Zusammenhang mit Themen wie z.B. Flüchtlinge, politische Partizipation, Menschenhandel, Gleichstellung der Geschlechter sowie Wirtschaft und Menschenrechte.

Die Schweizerische NGO-Arbeitsgruppe OSZE hatte regelmäßige Treffen mit der Task Force Schweizer OSZE-Vorsitz, darunter auch zwei Treffen mit dem Amtierenden Vorsitzenden Didier Burkhalter im Jahr 2014, bei denen Themen im Zusammenhang mit den Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension der OSZE, einschließlich Menschenrechtskrisen, sowie Fragen der Schweizer Außenpolitik und der Mitwirkung der Zivilgesellschaft in der OSZE erörtert wurden.

Darüber hinaus beschloss der Schweizer Vorsitz, die Idee einer Selbstevaluation²⁶ aufzugreifen – ein Instrument, für das sich Vertreter der Zivilgesellschaft aus den OSZE-Regionen bereits seit Langem eingesetzt hatten. So war die Schweiz der erste Teilnehmerstaat, der sich freiwillig einer Bewertung seiner Leistung bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension unterwarf. Die Evaluierung wurde vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), einer unabhängigen Schweizer Institution, durchgeführt. Die für die Selbstevaluation ausgewählten Themen waren Wahlbeobachtung, Intoleranz, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Menschenhandel und Gleichstellung der Geschlechter. Neben den Beobachtungen und Verbesserungsempfehlungen des SKMR enthielt die Selbstevaluation auch schriftliche Kommentare der Schweizerischen NGO-Arbeitsgruppe OSZE und der relevanten Schweizer Bundesbehörden. Diese drei Komponenten der Selbstevaluation zeigen, dass das Instrument der Selbstevaluation auch eine gute Gelegenheit für Diskussionen zwischen NGOs und staatlichen Behörden bietet. Es ist zu hoffen, dass diese neu eingeführte Praxis zu einem regulären Instrument zukünftiger OSZE-Vorsitze wird. Auf diese Weise würden die Staaten, die den OSZE-Vorsitz innehaben, dazu ermutigt, „mit gutem Beispiel voranzugehen“ und sicherzustellen, dass sie – bevor sie andere Teilnehmerstaaten kritisieren – selbst alles in ihrer Macht Stehende tun, um die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension in ihrem eigenen Land zu verbessern. Serbien und Deutschland haben der Durchführung ähnlicher Selbstevaluationen in den Jahren 2015 bzw. 2016 bereits zugestimmt.

Analyse und Fazit

Die Leistung des Schweizer Vorsitzes des Jahres 2014 war, was den Aufbau von Beziehungen zur Zivilgesellschaft sowohl in der Schweiz als auch in den

26 Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft/OSCE Switzerland 2014, Self-Evaluation Swiss OSCE Chairmanship, unter: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/publications/InternationaleOrganisationen/osze/20150803-Self-Evaluation-OSCE%20-Chairmanship_DE.pdf.

anderen OSZE-Teilnehmerstaaten anging, hervorragend. Gleichzeitig zeigte der Vorsitz aber auch die Grenzen zivilgesellschaftlicher Mitwirkung in der OSZE auf. Diese waren vor allem an dem zu erkennen, was nicht geschah.

Das Jahr 2014 war in erster Linie von der Krise in der Ukraine geprägt. Mehrere NGOs innerhalb und außerhalb der Ukraine wirkten in Projekten mit, die sich mit verschiedenen Aspekten der Krise befassten. Allerdings wurden für keine dieser Tätigkeiten die etablierten NGO-Kommunikationswege innerhalb der OSZE genutzt. Sowohl die OSZE als auch ihre traditionellen NGO-Partner gingen allen Diskursen über den Friedensaufbau und Aktivitäten auf zivilgesellschaftlicher Ebene erfolgreich aus dem Weg. Die Basler Deklaration der *Civic Solidarity Platform* ging – wie oben erwähnt – auf Fragen des Friedensaufbaus nicht ein.

Umgekehrt bezog die OSZE, wo und wie immer sie in der Ukraine-Krise tätig wurde, die Zivilgesellschaft auch kaum ein – so z.B. als die Troika (bestehend aus den drei aufeinanderfolgenden Vorsitzen Schweiz, Serbien und Deutschland) einen Weisenrat²⁷ einrichtete, der sich Gedanken über die Krise und ihre Folgen für die europäische Sicherheit machen sollte. Stattdessen gab sie zumeist Vertretern mehr oder weniger offizieller Standpunkte den Vorzug.²⁸ Dies soll keine Kritik an den persönlichen Qualitäten der beteiligten Akteure sein. Doch sowohl die Ansätze des Weisenrats als auch die gesellschaftliche Verankerung des Prozesses wären anders ausgefallen, wenn die Zivilgesellschaft effektiver beteiligt worden wäre. Die OSZE hätte auch in Erwägung ziehen können, Vertreter der Zivilgesellschaft an ihrer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) in der Ostukraine zu beteiligen.

Das soll nicht heißen, die OSZE hätte mehr erreichen können. Jedoch wäre der politische Prozess anders verlaufen. Wie bereits erwähnt, eröffnet die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Friedensaufbau neue Optionen mit Blick auf Vertrauensbildung, die Überwachung von Gewaltsituationen und auch auf Konfliktverhütung und Frühwarnung. Unabhängig von diesen speziellen Funktionen verändert die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Friedensaufbau auch die Qualität des Prozesses: Sie trägt dazu bei, dass der Friedensaufbau stärker in der Gesellschaft verankert wird, wodurch er an Legitimität gewinnt. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die Durchführung und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen zum Friedensaufbau.

Wie lässt sich die ziemlich überraschende Beobachtung, dass die Zivilgesellschaft nur in geringem Maße einbezogen wurde, erklären? Eine Antwort darauf könnten unsere bereits weiter oben getroffenen Feststellungen zu den

27 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project, 12. Januar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/133976>.

28 So wurde beispielsweise kein Kontakt zur *Civic Solidarity Platform*, dem im Rahmen der OSZE – und insbesondere in der menschlichen Dimension – aktivsten NGO-Netzwerk, hergestellt. Allerdings wandten sich einzelne Mitglieder des Weisenrats persönlich an die Zivilgesellschaft. Barbara Haering, die Schweizer Vertreterin im Weisenrat, z.B. traf sich 2015 zweimal mit Vertretern der Schweizerischen NGO-Arbeitsgruppe OSZE.

Rahmenbedingungen geben, die es NGOs erleichtern oder erschweren, auf diesem Gebiet tätig zu werden: der Grad der Gewalt, die Rolle regionaler Akteure und das Engagement der Geldgeber. Alle drei Faktoren scheinen einem stärkeren zivilgesellschaftlichen Engagement in der Ukraine-Krise entgegengewirkt zu haben. Es fanden offene Kampfhandlungen statt und zivilgesellschaftliche Organisationen mussten „die von der Regierung vernachlässigten Aufgaben übernehmen, sie mussten das Feuer löschen, die ärgsten humanitären Nöte lindern sowie die Menschenrechtslage innerhalb und außerhalb der Konfliktgebiete überwachen“, statt eine „entscheidende Rolle im politischen Reformprozess“ spielen zu können.²⁹ Das fehlende Engagement der Geldgeber stellte ein weiteres Problem dar. Dies führte dazu, dass der Freiraum für eine sinnvolle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure äußerst begrenzt war.

Insgesamt hat die OSZE die Mitwirkung der Zivilgesellschaft von Anfang an nur innerhalb klarer Grenzen und nur nach festen Regeln gefördert. Dies hängt damit zusammen, dass die Organisation noch immer in einem politischen Umfeld arbeitet, das hinsichtlich politischer Stabilität und politischer Sensibilität große Unterschiede aufweist. Dementsprechend müssen zivilgesellschaftliche Akteure sowohl im Westen als auch Osten mit sehr unterschiedlichen Rahmen- und Arbeitsbedingungen zurechtkommen. Den gemeinsamen Nenner all ihrer Aktivitäten bilden nach wie vor Menschenrechtsthemen aller Art, von den grundlegenden Menschenrechten bezüglich körperlicher Unversehrtheit (z.B. die Abschaffung von Folter) über individuelle Bürgerrechte bis hin zu individuellen und kollektiven Minderheitenrechten. NGO-Netzwerke wie die *Civic Solidarity Platform* haben bei der kontinuierlichen und schrittweisen Weiterentwicklung dieser Aktivitäten beeindruckende Arbeit geleistet. Der Schweizer OSZE-Vorsitz hat das gemacht, was er in diesem Bereich für die bewährteste Praxis hielt. Seine Vorstellungen deckten sich dabei weitgehend mit der traditionellen Auffassung, dass zivilgesellschaftliche Akteure die Bürger individuell schützen und als Zwischenebene zwischen dem Staat und seinen Bürgern fungieren.³⁰ Diese Funktionen sollten nicht geringgeschätzt werden. Sie bilden die Kernfunktionen der Zivilgesellschaft.

Wenn wir uns jedoch erstens ins Gedächtnis rufen, dass die KSZE zu den Ersten gehörte, die es der Zivilgesellschaft ermöglicht haben, sich auf der Ebene der internationalen Beziehungen Gehör zu verschaffen, und dass es zweitens keinen Zweifel an der Lebendigkeit und dem Engagement einer Vielzahl von NGOs innerhalb der heutigen OSZE gibt, entsteht der Eindruck, dass diese zivilgesellschaftlichen Akteure unter ihren Möglichkeiten bleiben.

29 Jürgen Kräftner/Cécile Druey, *Critical Reflection Following the KOFF roundtable on 30 June 2014, Ukraine 2014 – Civil Society Creating Space between Past and Future: informal follow up discussion*, Koff Centre for Peacebuilding, S. 1, unter: http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Critical_Reflection_ab_2013/Critical_Reflection_Ukraine_June2014.pdf.

30 Vgl. Merkel/Lauth, a.a.O. (Anm. 4), S. 7.

Dies gilt vor allem in Bezug auf die Aufgaben, die NGOs und andere zivilgesellschaftliche Gruppen im Zusammenhang mit Konfliktverhütung, Mediation/Vermittlung und Friedenaufbau übernehmen könnten.

Ein für den Weisenrat angefertigter Bericht des OSZE-Netzwerks von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen unterstrich das Potenzial, das die OSZE in diesen Bereichen hat. Er hob insbesondere ihre Bedeutung als eine auf Normen basierende Organisation hervor sowie die Rolle, die sie – vor allem dank ihrer Präsenz vor Ort – bei der Frühwarnung, der Konfliktverhütung und der Mediation spielen könnte.³¹ Der Weisenrat selbst betonte in seinem Zwischenbericht die Bedeutung der Konfliktverhütung für die OSZE.³² Zu den wichtigen Beiträgen, die die Zivilgesellschaft zum Erreichen dieser Ziele leisten kann, gibt es umfangreiche Literatur.

Eine Bewertung dessen, was die Zivilgesellschaft in der OSZE in dem hier untersuchten Jahr erreicht hat, muss zwischen zwei Aspekten unterscheiden: Was die traditionelle Rolle der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Verteidigung der Menschenrechte angeht, hat der Schweizer Vorsitz des Jahres 2014 einige bahnbrechende Innovationen eingeführt, die in Zukunft nicht nur beibehalten, sondern auch weiterentwickelt werden sollten. Dazu gehören die Selbstevaluation von Staaten, die ausgiebige Nutzung regionaler Workshops und die Diskussion dimensionenübergreifender Themen, wie etwa Migration, in den Workshops. Weiter verbessert werden müssen jedoch die Kommunikation und die Interaktion zwischen der menschlichen Dimension bzw. dem „dritten Korb“ der OSZE und dem „ersten Korb“, in dem die traditionellen Sicherheitsthemen behandelt werden. Dasselbe gilt auch für den Dialog zwischen der Zivilgesellschaft und den OSZE-Institutionen, der noch gleichberechtigter gestaltet werden sollte, indem beispielsweise die Teilnahme von Vertretern der OSZE bzw. des BDIMR an Veranstaltungen der Zivilgesellschaft sichergestellt wird und nicht nur die Teilnahme von Vertretern der Zivilgesellschaft an OSZE- und BDIMR-Veranstaltungen.

In Bezug auf die Funktionen, die zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich des Friedenaufbaus und im Zusammenhang mit Konflikten erfüllen, verfügt die OSZE immer noch über ein großes, ungenutztes Potenzial. Aufgrund ihrer traditionellen Stärkung der Zivilgesellschaft und deren Einbeziehung – zumindest bis zu einem bestimmten Grad – in die formalen Prozesse der OSZE befindet sich die Organisation in einer idealen Ausgangslage, um die Rolle der Zivilgesellschaft auch in diesen für NGOs relativ neuen Tätigkeitsfeldern zu stärken. Regionale Workshops und Feldmissionen böten dafür einen hervorragenden Rahmen. Dasselbe gilt für zahlreiche konfliktträchtige

31 Vgl. OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, *Reviving Co-operative Security in Europe through the OSCE. Contribution of the OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions to the Panel of Eminent Persons*, Redaktion: Teija Tiilikainen, o.O., 2015, S. 17-18.

32 Vgl. *Lessons Learned for the OSCE from its Engagement in Ukraine. Interim Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on European Security as a Common Project*, o.O., Juni 2015, S. 9, unter: <http://www.osce.org/networks/164561>.

Situationen innerhalb des Hoheitsgebiets von Teilnehmerstaaten. Die traditionelle Art und Weise der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der OSZE setzt solchen Bemühungen jedoch sowohl thematisch als auch strukturell klare Grenzen. Auch die große Bedeutung, die der Souveränität innerhalb der Organisation beigemessen wird, schränkt die Mitwirkung von NGOs ein. Möglicherweise wird die jüngste Verletzung von Souveränität und territorialer Integrität im östlichen Teil des OSZE-Gebiets letztlich dazu führen, dass die den zivilgesellschaftlichen Akteuren zugängliche politische Sphäre ausgeweitet wird. Dies wäre wahrlich eine Ironie der Geschichte.