

*Bettina Klee/Anna Kreikemeyer*

## Zivilisierungsfortschritt oder Aktionismus angesichts von Machtlosigkeit gegen Krieg und Gewalt in Europa?

### *Die Verwirklichung von Menschenrechten und die Aktivitäten der OSZE*

Mit den Revolutionen des Jahres 1989 wurde deutlich: Das Streben nach Freiheit, Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kann starke Impulse zur Veränderung der internationalen Beziehungen in sich bergen.<sup>1</sup> Durch das Bekenntnis der KSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Wertegemeinschaft konnten manche Hürden der Ost-West-Konfrontation leichter aus dem Weg geräumt werden. Die Vision von einem Menschenrechtsraum schien näher gerückt. Die Charta von Paris verkündete 1990: "Nun ist die Zeit gekommen, in der sich die jahrzehntelang gehegten Hoffnungen und Erwartungen unserer Völker erfüllen."<sup>2</sup>

Mit den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien und in der früheren Sowjetunion wurde jedoch schon zwei Jahre später deutlich: Das Streben nach Freiheit und Selbstbestimmung kann gerade in Transformationsräumen auch die Geister der bewaffneten Gewalt wecken und Zerstörung, massenhafte Menschenrechtsverletzungen und Flüchtlingselend nach sich ziehen. In der Gipfelerklärung von Budapest mußten die Staats- und Regierungschefs der KSZE im Dezember 1994 eingestehen, "... daß es nicht gelungen ist, die KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen umzusetzen."<sup>3</sup>

Die OSZE versucht, durch die allseitige Weiterentwicklung ihrer Institutionen und Instrumente Rückfälle in Menschenrechtsverletzungen, Auto-

---

1 Über den Zusammenhang von Menschenrechtsschutz, Demokratie und Sicherheit und die in der politischen Theorie des Friedens entwickelte Demokratietheorie vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien: Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn 1986; Volker Rittberger, *Zur Friedensfähigkeit von Demokratien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1987*, S. 3-12; Dieter Senghaas, *Europa 2000. Ein Friedensplan*, Frankfurt 1991.

2 Charta von Paris für ein Neues Europa. Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)*, *Bulletin 137/1990*, S. 1409-1421, hier: S. 1409. Zum Entwicklungsstand des europäischen Rechtsraumes vgl. Anna Kreikemeyer, *Auf dem Weg zu einem Menschenrechtsraum in Europa*, in: *Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 1/1992*, S. 26-32.

3 *Budapester Dokument 1994. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter. Gipfelerklärung des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der KSZE am 5. und 6. Dezember 1994 in Budapest*, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)*, *Bulletin 120/1994*, S. 1097-1116, hier S. 1097, (im folgenden zitiert als "Budapester Dokument").

ritarismus, Diktatur und damit in erneuten Antagonismus zu verhüten. Hoffnung und Wirklichkeit in Europa klaffen jedoch weit auseinander. Grund genug zu fragen: Welchen Beitrag leistet die Menschliche Dimension der OSZE zur Bewältigung von Menschenrechtsproblemen und damit zur humanitären Sicherheit in Europa? Ermöglicht sie Fortschritte bei der Zivilisierung der eurasischen Staatengemeinschaft oder entfalten sich auch in dieser internationalen Organisation bürokratischer Aktionismus und institutionelle Übersteuerung? Wo liegen die Möglichkeiten, wo die Grenzen der OSZE?

Der vorliegende Beitrag stellt einer Bestandsaufnahme der Menschenrechtslage im OSZE-Raum Grundsätze und Entwicklung der Menschlichen Dimension der OSZE gegenüber. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Leistungsfähigkeit der Instrumente angesichts der Herausforderung zur Gewaltprävention. Ein abschließender Teil widmet sich den daraus resultierenden Problemen und zeigt Entwicklungsperspektiven auf.

### *Die Menschenrechtslage im OSZE-Raum - eine Bestandsaufnahme*

Das Ziel, Rechte des einzelnen Menschen, unabhängig von seiner Zugehörigkeit zu nationalen und/oder staatlichen Gemeinschaften zu bestimmen, durchzusetzen und zu schützen, reicht bis in die Antike zurück. Menschenrechtskataloge standen seit jeher im Spannungsfeld von zeitlicher und kultureller Universalität einerseits und von Historizität und Kontextgebundenheit andererseits. In der Geschichte der westlichen Zivilisation war Menschenrechtsschutz immer sowohl ein Versuch, den Freiraum des Individuums gegenüber der wirtschaftlichen, politischen und technologischen Entwicklung zu wahren als auch ein Katalysator, um überlebte Herrschaftsformen zu verändern. Die Erweiterung der Menschenrechtskataloge von politischen Grundrechten über bürgerliche Freiheitsrechte hin zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten, zum "Recht auf Entwicklung", zu Frauenrechten, Minderheitenrechten, Rechten der Urvölkerungen usw. belegt diese Bestrebungen. Die gegenwärtige Epoche scheint primär durch zwei Trends bestimmt zu werden: den einer erweiterten individuellen Selbstbestimmung und den einer Infragestellung der bestehenden Nationalstaaten als ordnungspolitischen Rahmen zur Verwirklichung von Minderheitenrechten.<sup>4</sup>

---

4 Vgl. UN-Erklärung zum Recht auf Entwicklung vom 4. Dezember 1986, in: Vereinte Nationen 6/1987, S. 213f; zu Menschenrechtsverletzungen an Frauen vgl. Die weltweite Menschenrechtssituation. Übersicht über die Berichte des US-Außenministeriums, in: Amerika-Dienst 5/1995, S. 6 (im folgenden zitiert als "US-Bericht"); zu Minderheitenrechten vgl. Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Doc. H(94)10; einen Überblick gibt Sabine

Art und Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen sind regional unterschiedlich. Im OSZE-Raum konzentrieren sich die massivsten Probleme in bestehenden oder ehemaligen Mehr- und Vielvölkerstaaten Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. An dieser Stelle kann nur schlaglichtartig auf die Gebiete mit den schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen hingewiesen werden. In den letzten Jahren kam es besonders in Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Tadschikistan, Tschetschenien und in der Türkei zu Kriegsverbrechen und Gewalttaten (Massaker, Folter, Mißhandlungen, Massenvergewaltigungen, Errichtung von Konzentrationslagern, Inhaftierung aus politischen Gründen). Menschen- und insbesondere Minderheitenrechtsverletzungen haben zugenommen. Vor allem ethnische Minderheiten, Ausländer und Flüchtlinge sind von den Folgen aggressiven Nationalismus, Chauvinismus und von Fremdenfeindlichkeit betroffen.<sup>5</sup> Neben den Menschenrechtsverletzungen infolge von Krieg und Gewalt liegen in den Bereichen Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit, freie Meinungsäußerung und freie Medien, Vereinigungsfreiheit und Recht auf friedliche Versammlung, Bildung und Kultur noch erhebliche Mängel vor, insbesondere dann, wenn Fremdenhaß und aggressiver Nationalismus entstanden sind.

Verschiedene Menschenrechtsberichte stimmten Ende 1994/Anfang 1995 weitgehend überein, daß die Verhütung von Mißhandlung und Folter, die Abschaffung der Todesstrafe und die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts aktiveres Engagement der betreffenden Regierungen erfordern. Bei der Abhaltung von freien Wahlen und der allmählichen Verwurzelung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Institutionen in Reformländern sind hingegen Fortschritte zu verzeichnen. Aufgrund struktureller Probleme (Wirtschaftskrisen, Kriege, Migration), aber auch infolge von andersartigem Rechtsverständnis verschiedener politischer Kulturen sowie fehlendem geschulten Personal kommt es zu Mängeln. Wenn dann eine spürbare Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage eintritt, kann dies rasch die Diskreditierung der Demokratie zur Folge haben.<sup>6</sup>

Der Menschenrechtsschutz hat sich seit der Annahme der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahre 1948 sowohl in normativer, institutioneller als auch in instrumenteller Hinsicht erweitert und verändert. Die Normgebung ist weitgehend abgeschlossen.

---

von Schorlemmer, Von persönlicher Freiheit zum gemeinsamen Menschheitserbe, in: Das Parlament 17/1993; Heiner Bielefeldt, Menschenrechte - eine Idee der Neuzeit, ebenda.

5 Vgl. Human Rights Watch World Report 1995. Events of 1994, New York 1995; 2. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung vom 2. Dezember 1993; US-Bericht, a.a.O. (Anm. 4).

6 Vgl. Freedom House 1992; Berichte der subsidiären Arbeitsorgane 1 und 2 des Implementierungstreffens zur Menschlichen Dimension der KSZE 1993 vom 27. September 1993 bis zum 15. Oktober 1993 in Warschau.

Aktuelle Weiterentwicklungen finden bei den Rechten des Kindes, bei der Ächtung der Todesstrafe und bei Minderheitenrechten statt. Menschenrechtsschutz ist seit der "Wende" von 1989 zu einem unverzichtbaren Bestandteil internationaler Abkommen, Entschließungen und Verlautbarungen geworden. Menschenrechte sind nicht nur an vorderster Stelle in nationalen Verfassungen verankert, auch internationale Organisationen sorgen für die Kontrolle und Implementierung der Normen.<sup>7</sup> Zentrale Bedeutung kommt den Vereinten Nationen (Menschenrechtskommission, UN-Menschenrechtszentrum in Genf) und ihren Sonderorganisationen (UNHCR, UNESCO) zu. Die UNO hat den Menschenrechtsschutz in den letzten Jahren durch die neu geschaffenen Ämter des Hohen Kommissars für Menschenrechte und eines Sonderberichterstatters zu Gewalt an Frauen sowie durch die Abhaltung der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien (14.-25. Juni 1993), des Ad-hoc Kriegsverbrechertribunals für Verbrechen gegen die Menschlichkeit im früheren Jugoslawien in Den Haag, und den Internationalen Gerichtshof verbessert. Auf regionaler Ebene stellen die OSZE und der Europarat mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ergänzende Instrumente zur Verfügung. Die supranationale, regionale und nationale Ebene wird durch eine Vielfalt von Basisgruppen und ihre transnational agierenden Netze von Nichtregierungsorganisationen (Amnesty International, Human Rights Watch/Helsinki etc.) sowie zahlreiche Menschenrechtsaktivistinnen und -aktivisten fruchtbar ergänzt. Die aktuelle Häufung von Gipfeltreffen und Weltkonferenzen spiegelt die verschiedenen Dimensionen und den Versuch, globales Denken und lokales Handeln zu stimulieren und zu verknüpfen.

Menschenrechtspolitik umfaßt ein breites Spektrum von Aktivitäten auf den verschiedenen Ebenen: das Eintreten für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen, Überwachung, Kontrolle, Berichterstattung, Demarchen, Erklärungen, Beschlüsse, Individual- und Staatenklage, Sanktionen und humanitäre Interventionen. Gerade in Reformstaaten kommt den politischen Führungen noch immer eine wichtige Rolle für Verbesserungen in diesem Bereich zu. Notwendig sind verstärkte Bildung und Erziehung sowie die Unterstützung bei der Schaffung von Rechtsgrundlagen. Beim Minderheitenschutz sind die Stärkung der Selbstverwaltungsorgane, konsultativer und beratender Gremien, Runder Tische sowie bilateraler Verträge erforderlich. Langfristig angelegte Strukturreformen und die kontinuierliche Unterstützung von Basisbewegungen sind ebenfalls wichtige vorbeugende und stabilisierende Schritte.

---

7 Ein jüngstes Beispiel ist die Aussetzung des Interimsabkommens zu dem im Juni 1994 abgeschlossenen Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Rußland wegen der Menschenrechtsverletzungen bei der Militärintervention in Tschetschenien.

### *Zur Menschlichen Dimension der OSZE*

Die *Menschliche Dimension* ist ein Terminus technicus, der die OSZE-Verpflichtungen hinsichtlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, menschlicher Kontakte sowie der Kooperation in humanitären und kulturellen Bereichen bezeichnet.<sup>8</sup> Bereits 1975 war der Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten in Prinzip VII der Helsinki Schlußakte als wesentlicher Faktor für Frieden, Gerechtigkeit und friedliche Zusammenarbeit verankert worden.<sup>9</sup> Auf der Konferenz über die Menschliche Dimension in Kopenhagen sowie dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der KSZE in Paris 1990 wurde das Mandat essentially erweitert, indem die innerstaatliche Ebene - das Bekenntnis zu pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit - in den Verhandlungsrahmen aufgenommen wurde.<sup>10</sup> Obwohl umfassender als bestehende völkerrechtlich bindende Menschenrechtsabkommen, sind die Vereinbarungen der OSZE völkerrechtlich nicht verbindlich und somit weder von Staaten noch von Individuen einklagbar.

Der Zusammenhang von Sicherheit auf der einen und Menschenrechtsschutz und Demokratie auf der anderen Seite besteht darin, daß internationale Verhaltensnormen und Kontrollinstrumente zur Gewährleistung von Menschenrechten und Demokratie den zivilisierten Austrag gesellschaftlicher Konflikte fördern, auf diese Weise Gewalt verhindern und dazu beitragen können, daß Konflikte nicht auf internationaler Ebene eskalieren. Der institutionalisierte Menschenrechtsschutz stößt jedoch an Grenzen - das nationale Interesse staatlicher Akteure: Wenn supranationale Kontrollinstrumente eingerichtet werden, bedeutet dies, daß die Nationalstaaten einen Teil ihrer Souveränität an die Institution abgeben. Die Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht und damit die Effektivität internationalen Menschenrechtsschutzes bleibt so vom Interesse und Willen der Staaten abhängig. Dieses Spannungsverhältnis durchzieht die verschiedenen Phasen der 20-jährigen KSZE-Menschenrechtspolitik.

---

8 Vgl. Abschließendes Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 10/1989, S. 77-108, hier S. 94.

9 Vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 102/1975, S. 965-1000, hier S. 970.

10 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 88/1990, S. 757-768 und Charta von Paris für ein Neues Europa, a.a.O. (Anm. 2).

### *Stagnationsphase (1975-1989)*

Die Aufnahme von Prinzip VII in den Dekalog der Schlußakte stellte zunächst einen verheißungsvollen Auftakt der KSZE-Menschenrechtspolitik dar. Es schien möglich zu werden, Menschenrechtsverletzungen auf internationaler Ebene zu thematisieren. Der Ost-West-Konflikt und die damit verbundene Konfrontation zweier gänzlich divergierender Wertesysteme ließen jedoch - dies dokumentierten die Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid<sup>11</sup> - eine Diskussion über die Menschenrechtslage nicht zu. Die Warschauer Vertragsorganisation verweigerte eine Implementierungsdebatte mit dem Hinweis auf das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten (Prinzip VI). Fortschritte wurden allein in humanitären Fragen (Familienzusammenführung, Reiseerleichterungen etc.) erzielt. Sie wurden größtenteils durch die KSZE-spezifischen Instrumente der interessenausgleichenden Kompromisse in Form von package-deals und issue-linkage ermöglicht.<sup>12</sup>

### *Aufbruchphase (1989-1991)*

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts lösten sich die starren Fronten in der Menschenrechtsdiskussion auf. Erstmals wurde auf der Wiener Folgekonferenz eine Implementierungsdebatte geführt, in deren Verlauf nicht nur der Westen Menschenrechtsverletzungen im Osten anprangerte, sondern während der auch die alten innersystemaren Koalitionen zerbrachen.<sup>13</sup> Unter den KSZE-Staaten formierte sich nun ein gemeinsames Interesse am Schutz der Menschenrechte. Dieses manifestiert sich zum einen in der Erweiterung der normativen Grundlage in der Charta von Paris und den Abschlußdokumenten der Treffen zur Menschlichen Dimension in Kopenhagen und Moskau. Explizit wurde darüber hinaus die Menschliche Dimension als eine "nicht ausschließlich innere Angelegenheit der Nationalstaaten" bezeichnet.<sup>14</sup> Der Normgebungsprozeß im Bereich der

---

11 Vgl. Abschlußklärung des KSZE-Folgetreffens in Belgrad vom 4. Oktober 1977 bis 9. September 1978, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 27/1978, S. 252-254; Abschließendes Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens vom 11. November 1980 bis 09. September 1983, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 88/1983, S. 813-828 (im folgenden zitiert als "Madrider Dokument").

12 Als Fortschritt sind beispielsweise die Festschreibung von Fristen und Gebühren für Ausreiseanträge zu werten. Vgl. Madrider Dokument, ebenda, S. 821.

13 Bulgarien wurde der Menschenrechtsverletzungen an der türkischen Minderheit angeklagt und fand keine Unterstützung von seinen Verbündeten. Mit Ungarn kritisierte ein Staat der WVO seinen Bündnispartner Rumänien wegen Menschenrechtsverletzungen an der ungarischen Minderheit in Rumänien.

14 Vgl. Dokument des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 115/1991, S. 909-936, hier

Menschenrechte wurde damit weitestgehend abgeschlossen. Zum anderen begann die KSZE, den Menschenrechtsschutz durch Institutionen, Kontrollinstrumente und -mechanismen effektiver zu gestalten. War bis dato die Einigung auf gemeinsame Normen Gegenstand der KSZE-Menschenrechtspolitik, wurde nun ein neues Feld beschritten - die Durchsetzung der gemeinsam proklamierten Werte.

#### *Trial-and-Error-Phase (seit 1991)*

Politik der Menschlichen Dimension heißt seit 1991, Kontrollinstrumente und Institutionen anzuwenden und weiterzuentwickeln. Dabei zeigt sich, daß es trotz des einmütigen Bekenntnisses zu gemeinsamen Werten im konkreten Einzelfall schwierig ist, Einigkeit unter den OSZE-Staaten zu erzielen und ein gemeinsames Vorgehen zu ermöglichen. Dieses Verhalten ist nicht nur auf machtpolitische Interessen zurückzuführen, sondern ist auch durch die Veränderungen in Europa infolge des Entstehens und Zerfalls von Staaten bedingt, die zu einer Verunsicherung in den internationalen Beziehungen beigetragen haben. In dieser Phase der praktischen Anwendung der Mechanismen wurde außerdem deutlich, daß die Instrumente nicht wie erwartet funktionieren. Die Erfahrungen, die mit den Missionen gemacht werden, regen Diskussionen über die Verbesserung der Mechanismen an. Diese Debatten gestalten sich sehr kontrovers. Im Rückblick auf die vergangenen Jahre können zwei gegenläufige Beobachtungen gemacht werden, deren Auswirkungen derzeit nicht absehbar sind. Einerseits wirken die installierten Kontrollinstrumente der Menschlichen Dimension unzureichend bzw. werden selten angewendet. Andererseits sind Fragen des Menschenrechtsschutzes, der Entwicklung pluralistischer Demokratien und rechtsstaatlicher Strukturen nicht nur Gegenstand der originären Institutionen der Menschlichen Dimension, sondern ebenso von OSZE-Missionen, also den eigentlichen Einrichtungen der Konfliktverhütung und des Konfliktmanagements.

#### *Instrumente der Menschlichen Dimension auf dem Prüfstand*

Effektiver Menschenrechtsschutz bedarf funktionierender Kontroll- und Durchsetzungsinstrumente. Mit einem Bündel an Maßnahmen will die OSZE den Abbau von Gewalt und den Aufbau stabiler Demokratien för-

dern und so zur Konfliktverhütung beitragen.<sup>15</sup> Diese Instrumente haben die Funktion,

- die Menschenrechtslage in den Teilnehmerstaaten überprüfen,
- die politischen Transformationsprozesse hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit unterstützen,
- im Fall von Verstößen gegen die OSZE-Verpflichtungen frühzeitig mit dem inkriminierten Staat in Verbindung treten,
- im Streitfall Vermittlung anbieten.

Folgende Instrumente und Institutionen bilden das Gerüst der Menschlichen Dimension:

<i>Mechanismus</i>	<i>Aktivierung</i>	<i>Kompetenzen</i>
Wiener Mechanismus (Konsultationsmechanismus)	Informationensuchen	-Anfrage, Beantwortung -bilaterale Gespräche
Moskauer Mechanismus (Expertenmission)	-auf Einladung des inkriminierten Staates -auf Antrag eines Staates nach Konsultationsverfahren und mit Zustimmung des inkriminierten Staates -nach dem einstimmigen Beschluß des Hohen Rates	-fact finding -gute Dienste -Mediation -Empfehlungen
Moskauer Mechanismus (Beobachtermission)	-mit Unterstützung von fünf weiteren Staaten -nach Beschluß des Hohen Rates	-Lösungsvorschläge
Dringlichkeitsmechanismus	-auf Antrag eines Staates und mit Unterstützung von neun weiteren Staaten	-Lösungsvorschläge -politische Erklärungen (Konsens-Minus-Eins)

---

15 Grundlegend zu den Instrumenten der KSZE vgl. Sabine Jaberg, KSZE 2001. Profil einer europäischen Sicherheitsordnung. Bilanz und Perspektiven ihrer institutionellen Entwicklung. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 70, 1992, zur Menschlichen Dimension S. 22-30.

### *Mechanismen und Missionen*

Die seit dem Dritten Folgetreffen in Wien 1989 schrittweise eingerichteten Kontrollinstrumente der Menschlichen Dimension bilden ein schwer überschaubares Geflecht verschiedener Verfahren. Das vorangegangene Schaubild ermöglicht eine Übersicht über die drei zentralen Mechanismen, ihre Aktivierung und die mit ihnen verbundenen OSZE-Kompetenzen.

Ziel der *Mechanismen der Menschlichen Dimension* ist es, konkrete Einzelfälle zu klären. Zu unterscheiden sind das *Konsultationsverfahren (Wiener Mechanismus)*, die *Verfahren zur Überprüfung vor Ort (Moskauer Mechanismen)* und der *Dringlichkeitsmechanismus*.

Der *Wiener Mechanismus* ermöglicht es jedem Teilnehmerstaat, ein *Informationsersuchen* bezüglich der Menschlichen Dimension an einen anderen Staat zu richten. Der schriftlichen Beantwortung dieser Anfragen können sich *bilaterale Treffen* anschließen, auf denen die Probleme geprüft und eine Lösung gefunden werden soll. Ein solches Konsultationsverfahren ist insofern bindend, als der inkriminierte Staat verpflichtet ist, Anfragen innerhalb von zehn Tagen zu beantworten. Der Wiener Konsultationsmechanismus wurde in den ersten zwei Jahren seines Bestehens besonders häufig von westlichen Staaten angewandt, um Fragen hinsichtlich der Verwirklichung der Menschenrechte an die Reformstaaten in Osteuropa zu richten. Westliche Staaten haben sich dieses Instruments untereinander bisher kein einziges Mal bedient - offenbar, weil die Mehrzahl der westlichen Staaten als Mitglieder des Europarates in ein etabliertes Forum der Implementierungskontrolle eingebunden ist.<sup>16</sup>

Die *Moskauer Mechanismen (Berichtersteller- und Expertenmissionen)* sind Verfahren zur Überprüfung vor Ort. Sie unterscheiden sich insofern substantiell, als das Mandat der letzteren weiter angelegt ist. Die *Experten* bieten den Streitparteien vor Ort gute Dienste und Vermittlung an, können sich also direkt um eine Lösung bemühen. Die *Berichtersteller* hingegen dürfen nur Tatsachen ermitteln und *Lösungsvorschläge* machen. Das Mandat der Berichterstellermissionen ist so vorsichtig formuliert, weil die Mission auch gegen den Willen des inkriminierten Staates eingesetzt werden kann. *Berichterstellermissionen* können entsandt werden, wenn ein OSZE-Vertragsstaat eine "...besonders schwerwiegende Gefahr für die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension..." befürchtet, eine Mission beantragt und die Unterstützung von fünf weiteren

---

16 Vgl. Arie Bloed, Monitoring the CSCE Human Dimension: In Search of its Effectiveness, in: ders. et al., Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms, Dordrecht, 1993, S. 45-91, hier S. 73 (im folgenden zitiert als "Bloed 1993").

Staaten findet.<sup>17</sup> Diese Verfahrensweise wurde bisher erst einmal angewandt, als Großbritannien im Juli 1992 die Einsetzung einer Berichterstattemission in Bosnien und Kroatien beantragte. Acht Tage später hatten neun weitere Staaten die Aktivierung des Mechanismus unterstützt. Großbritannien, Bosnien-Herzegovina und Kroatien konnten daraufhin die Berichterstatter ernennen. Das Mandat der Berichterstattemission gab vor, "Greuelthaten" gegen unbewaffnete Zivilisten zu untersuchen und Empfehlungen abzugeben, wie die Beilegung solcher Handlungen durchgeführt werden könne. Außerdem wurden die Berichterstatter dazu aufgefordert, Regionen aufzusuchen, die von "ethnischen Säuberungen" betroffen seien, und von denen behauptet wurde, daß dort Serben und Kroaten willkürliche Verhaftungen durchführten.<sup>18</sup>

Eine Berichterstattemission kann schließlich auch durch Beschluß des Hohen Rates (bis Dezember 1994 Ausschuß Hoher Beamter [AHB]) aktiviert werden. Im Juni 1993 beschloß der AHB, eine Berichterstattemission nach Serbien-Montenegro zu entsenden. Die Berichterstatter konnten ihre Reise jedoch nicht antreten, da Serbien-Montenegro die erforderlichen Visa verweigerte.<sup>19</sup>

Die Missionen setzen sich vornehmlich aus erfahrenen Juristen und Diplomaten zusammen.<sup>20</sup> Während einer *Expertenmission* kontaktieren diese die betroffenen Streitparteien sowie Vertreter einschlägiger gesellschaftlicher Einrichtungen: So traf die OSZE-Mission in Estland beispielsweise Parlamentarier und Parteivertreter, Wissenschaftler der Juristischen Fakultät, Mitglieder des Jüdischen Klubs, Journalisten, verschiedene Minister sowie Kirchenvertreter und Repräsentanten der estnischen Handelsunion.<sup>21</sup> Gegenstand der Mission nach Estland war das estnische Ausländergesetz, das die russische Minderheit als diskriminierend empfand. Die Experten können Vorschläge zur Beilegung eines Konflikts hinsichtlich Fragen der Menschlichen Dimension machen. Sie schlugen dem estnischen Parlament mögliche Gesetzesänderungen vor, die schließlich vom Parlament übernommen wurden.<sup>22</sup> Offiziell endet eine Expertenmissionen mit einem Bericht, zu dem der angeklagte Staat innerhalb von drei Wochen Stellung nehmen muß. Bleibt nachzutragen, daß in den

---

17 Vgl. Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 14), S. 911.

18 Vgl. ODIHR Support Document, CSCE-Missions under The Moscow Mechanism, S. 5.

19 Vgl. ebenda, S. 11.

20 Wie bei den meisten OSZE-Mechanismen existieren auch für diese Missionen Listen mit von den Teilnehmerstaaten zu benennenden Experten und Berichterstattern, aus denen für den konkreten Einzelfall Personen ausgewählt werden. Zum Verfahren vgl. Moskauer Dokument, a.a.O. (Anm. 14), S. 910ff.

21 Vgl. Report of the CSCE ODIHR Mission on the Study of Estonian Legislation, S. 22f.

22 Vgl. Die Zeit vom 4. Dezember 1993, S. 10.

ersten drei Jahren des Bestehens des Mechanismus neben der beschriebenen Mission nach Estland noch eine weitere nach Moldau stattfand.

Eine weitere Möglichkeit, auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren, ist der *Dringlichkeitsmechanismus*, der bei "[...] eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen" eingesetzt werden kann.<sup>23</sup> Voraussetzung ist die Unterstützung des Antrags durch neun weitere Staaten. Für den Fall der Verletzung von Prinzip VII ist dieser Mechanismus mit einer Sonderklausel ausgestattet, aufgrund derer es möglich ist, auch gegen den Willen des inkriminierten Staates "... politische Erklärungen oder andere politische Schritte, die außerhalb des Territoriums des betroffenen Staates liegen" anzuwenden.<sup>24</sup> Dieser vermeintliche "Joker" der Menschlichen Dimension verblaßt allerdings, bedenkt man, daß sich 52 Teilnehmerstaaten bzw. Mitglieder (Konsens-Minus-Eins) auf eine gemeinsame Erklärung einigen müssen.

Die *Vorteile* der Berichtersteller- und Expertenmissionen gegenüber Einrichtungen von UNO und Europarat liegen darin, daß sie

- *ad-hoc* aktivierbar sind, ohne daß zuvor der nationale Rechtsweg ausgeschöpft werden muß;
- *vor Ort-Ermittlungen* ermöglichen. Auf diese Weise kann zunächst ein verbessertes fact-finding erreicht werden, das - im Gegensatz zu Auskünften von nationalen Regierungen - nicht die Gefahr in sich birgt, geschönt zu sein;
- außerdem - zumindest bei den Einsätzen der Experten - über gute Dienste und Mediation direkt konfliktverhütende Arbeit leisten können.

*Nachteilig* wirkt jedoch,

- daß die Effektivität der Mechanismen, ja bereits ihre Aktivierung, vom politischen Interesse der Staaten abhängig ist. Für den Menschenrechtsschutz besteht hier die Gefahr, daß die Ahndung von Menschenrechtsverstößen von der machtpolitischen Stellung des inkriminierten Staates oder der allgemeinen politischen Situation abhängig gemacht wird,
- daß mit Beendigung der Missionen und nach Abschluß der Berichte in der Regel keine weitere konfliktbearbeitende Tätigkeit von der OSZE eingeleitet wird,

---

23 Zweites Treffen des Rates der Außenminister der Teilnehmerstaaten der KSZE, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 12/1992, S. 81-88, hier S. 84.

24 Ebenda.

- daß finanzielle, personelle und logistische Durchführung vorerst unzureichend ist.<sup>25</sup>

Häufig wird überdies das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten kritisiert. Einerseits ist es richtig, daß Kontrolle und Anklage von Menschenrechtsverletzungen wenig nützen, wenn Durchsetzungsmöglichkeiten fehlen und der inkriminierte Staat keine wirklich "schmerzlichen" Maßnahmen befürchten muß. Andererseits steigt mit dem Fehlen von (potentiellen) Zwangsmaßnahmen möglicherweise die Bereitschaft von Staaten, einen Streitfall von der OSZE bearbeiten zu lassen.<sup>26</sup>

#### *Die Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)*

Das aus dem Büro für Freie Wahlen hervorgegangene BDIMR ist die zentrale Institution der Menschlichen Dimension, Repräsentant nach außen und OSZE-interner Ansprechpartner.

#### *Koordinationsstelle der Menschlichen Dimension*

Das BDIMR koordiniert die verschiedenen Aufgaben der Menschlichen Dimension, also die Missionen, Seminare, Wahlbeobachtungen und Implementierungstreffen. Hier werden außerdem Informationen über die Menschenrechtssituation in den Teilnehmerstaaten archiviert. Seit dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 fungiert das BDIMR auch als Koordinierungsstelle für den Informationsaustausch über Medienfragen in der OSZE-Region. Die Einbindung der Menschlichen Dimension in die übrigen Aktivitäten der OSZE wurde wiederholt als unzureichend kritisiert. In Budapest wurde daher beschlossen, daß die Direktorin des BDIMR, derzeit Audrey F. Glover, regelmäßig beratend an den Sitzungen des Hohen Rates und des Ständigen Rates teilnehmen und vor OSZE-Missionen hinsichtlich des Mandats konsultiert werden soll.<sup>27</sup>

- 
- 25 Die Finanzierung wird von dem Staat übernommen, der die Experten einlädt bzw. ihren Einsatz beantragt. Insbesondere wirtschaftlich schwache Staaten sind hier im Nachteil. Überlegungen, zu diesem Zweck einen OSZE-Fond zu einzurichten, sind bisher nicht verwirklicht worden. Quantitativ sind die Missionen mit zwei Experten/Berichterstattern unterbesetzt. Häufig haben die erfahrenen Wissenschaftler und Diplomaten zudem keine Erfahrung mit Mediation. Die Vorbereitungszeit für die Missionen ist extrem kurz. Außerdem sind die OSZE-Einsätze teilweise schlecht koordiniert. Der Expertenmission nach Estland beispielsweise folgte wenige Monate später eine OSZE-Langzeitmission. Ein Koppelung der Einsätze würde weniger Ressourcen verbrauchen.
  - 26 Vgl. Arie Bloed, *The CSCE Conflict Prevention Mechanisms and Procedures*, in: ODIHR-Bulletin 3/1994, S. 30-33, S. 31.
  - 27 Vgl. Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 3), S. 1109.

### *Implementierungstreffen*

Auf den jährlich stattfindenden Implementierungstreffen wird die Menschenrechtssituation in den OSZE-Mitgliedstaaten debattiert.<sup>28</sup> Die Teilnehmerstaaten geben Auskunft über die Situation in ihrem Land und stellen sich den Nachfragen anderer Staaten. Darüber hinaus werden Vorschläge zu einer verbesserten Implementierung diskutiert und die Kontrollinstrumente bewertet. Ein resümierendes Abschlußdokument wird nicht erstellt, sondern lediglich zwei Berichte der subsidiären Arbeitsorgane (Überprüfung der Verfahren der Menschlichen Dimension, Implementierungsdebatte). Die Implementierungstreffen sind offen für Einzelpersonen, Pressevertreter und NGOs, die mit Nachfragen und ergänzenden Informationen an der Debatte teilnehmen können. Die Einbeziehung externer Spezialisten gestaltete sich auf dem ersten Implementierungstreffen im Herbst 1993 unerwartet produktiv. Bedenklich stimmt allerdings, daß einige Staaten dem Treffen teilweise oder ganz fernblieben.<sup>29</sup>

### *Wahlbeobachtung*

Die *Beobachtung von Parlaments- oder Kommunalwahlen, Referenden und Volkszählungen* zählt zu den klassischen Aktivitäten des BDIMR. Wahlbeobachtung beinhaltet die Registrierung von Parteien und Kandidaten sowie die Untersuchung der Wahlkampagne im Vorfeld von Wahlen und am Wahltag die Kontrolle der Wahllokale einschließlich der Prüfung der Wahlurnen und ggf. zusätzlich die Information von Wählern und Wahlhelfern über die Modalitäten der Wahl und die aufgestellten Kandidaten. Die Wahlbeobachtung findet in enger Kooperation mit anderen internationalen Gremien statt. Bei den Parlamentswahlen in der Ukraine (März/April 1994) beispielsweise arbeitete das BDIMR mit dem United Nations Development Programm (UNDP) - das UNDP stellte logistische und administrative Mittel zur Verfügung, damit das BDIMR ein Büro in Kiev einrichten konnte - dem Europarat, der Europäischen Union, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und NGOs zusammen.

Die Unterstützung der Wahlbeobachter von seiten des Wahllandes war unterschiedlich. Auch die Beurteilung der Wahldurchführung variiert stark. Während die Kommunalwahlen in Lettland und die Parlamentswahlen in Ungarn als höchst professionell eingestuft wurden, wurde z.B. an den Parlamentswahlen in der Ukraine und in Kasachstan eine schwerfällige Registrationsprozedur und Unregelmäßigkeiten festgestellt, die weniger auf fehlenden guten Willen denn auf Auswirkungen der

---

28 Das BDIMR ist in den Jahren, in denen kein Gipfel stattfindet, also alle zwei Jahre, Veranstaltungsort.

jahrzehntelangen Einparteiherrschaft und auf fehlende Kenntnisse der Wahlprozeduren zurückgeführt wurden.<sup>29</sup>

Die Aktivitäten des BDIMR gehen allerdings über die Beobachtung und Veröffentlichung der Einschätzung des Wahlverlaufs nicht hinaus. Auf dem Budapester Gipfel wurden erste Ansätze zu einer umfassenderen Begleitung von Wahlen vereinbart, beispielsweise durch verstärkte Begutachtung der Rolle der Medien sowie die Erstellung eines Handbuchs für freie Wahlen.<sup>30</sup>

### *Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen*

Ein weiterer Aufgabenbereich des BDIMR ist die Unterstützung der Reformstaaten bei der Transformation ihrer politischen Systeme. Dabei nimmt es vor allem *beratende Tätigkeiten* wahr. BDIMR-Experten haben z.B. den georgischen und den tadschikischen Verfassungsentwurf kommentiert sowie mit armenischen Verfassungsrichtern, Parlamentariern und Rechtsanwälten die juristische Modernisierung des Landes und den Verfassungsentwurf diskutiert.<sup>31</sup> Die Unterstützung der Transformationsstaaten ist sinnvoll, gleichwohl jedoch gänzlich vom Interesse der betreffenden Staaten abhängig.

Darüber hinaus werden von BDIMR-Experten regelmäßig *Seminare* durchgeführt. Diese Seminare haben eine gewisse Schulungsfunktion, indem die einschlägigen OSZE-Dokumente thematisiert und Handlungsanleitungen für die konkrete Umsetzung der Beschlüsse gegeben werden. Der Themenkreis erstreckt sich von Frühwarnung und präventiver Diplomatie bis hin zu Demokratie auf lokaler Ebene und Justizorgane. Ein Beispiel dieser ganz praktischen Unterstützung beim Aufbau demokratischer Strukturen ist die Ausstattung von Richtern und Staatsanwälten aus Osteuropa mit einer russischsprachigen Ausgabe des "Basic Human Rights Document for the Judiciary".

### *Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten*

Auf dem Vierten Folgetreffen in Helsinki 1992 wurde die Einrichtung eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) beschlossen.<sup>32</sup> Das Amt des HKNM - seit Dezember 1992 mit dem Niederländer Max van der Stoel besetzt- ist zwar eng mit der Menschlichen Dimension verbunden, hat sich jedoch zu einem eigenständigen und separaten Instru-

---

29 Vgl. Annual Report 1994 of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Wien, 1994, S. 16f (im folgenden zitiert als "Annual Report 1994").

30 Vgl. Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 3), S. 1109.

31 Vgl. Annual Report 1994, a.a.O. (Anm. 29), S. 17.

32 Vgl. Budapester Dokument, a.a.O. (Anm. 3), S. 779.

ment der Konfliktprävention entwickelt.<sup>33</sup> Die Aufgabe des Hohen Kommissars besteht vor allem darin, als unabhängiges und unparteiisches Instrument der Frühwarnung zu fungieren und bei ethnischen Spannungen, die das Potential von Konflikten in sich bergen, mit Mitteln der vorbeugenden Diplomatie tätig zu werden.<sup>34</sup>

### *Interinstitutionelle Zusammenarbeit*

In der Menschlichen Dimension arbeitet die OSZE wie in anderen Bereichen entsprechend dem 1990 in Paris erstmals formulierten Konzept der "interlocking institutions" mit anderen internationalen Organisationen und mit NGOs zusammen. Die Zusammenarbeit mit dem Europarat verdient hier besondere Aufmerksamkeit. Die älteste europäische Menschenrechtsorganisation hat sich seit 1989 zu einem lebendigen Forum gesamt-europäischer Kooperation und Integration entwickelt. Sie bietet einer völkerrechtlich verbindlichen Sicherung und Weiterentwicklung von Menschen- und Minderheitenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausgezeichnete Voraussetzungen. Individual- und Staatenklage vor dem reformierten Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg und das im Frühjahr 1995 aufgelegte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten garantieren höchsten Menschenrechtsstandard. Nach der erstmaligen Teilnahme am KSZE-Prozeß bei der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension im Juni 1990 erteilte die KSZE dem Europarat ein Mandat, zu Expertentreffen, Beobachtermissionen und zum BDIMR Beiträge zu leisten.<sup>35</sup> Seither bemühte die OSZE sich zwar um Koordination und interinstitutionelle Zusammenarbeit. Divergierende Interessen unter OSZE-Teilnehmerstaaten und offensichtlich auch das Streben nach "eigenen" Institutionen im europäischen Institutionengeflecht verhinderten aber die Ausrichtung der Arbeit auf zukunftsweisende interinstitutionelle Verbindungen.<sup>36</sup> In der Menschenrechtsar-

---

33 Vgl. Bloed 1993, a.a.O., (Anm. 16), S. 67.

34 Vgl. ausführlich zum HKNM den Beitrag von Arie Bloed und Robert Zaagman in diesem Jahrbuch.

35 Vgl. Michael R. Lucas and Anna Kreikemeyer, Pan-European Integration and European Institutions: The New Role of the Council of Europe, in: Klaus Gottstein (Hrsg.), Tomorrow's Europe. The Views of Those Concerned. Frankfurt/New York 1995, S. 117-138; Council of Europe Contribution to the CSCE Review Conference, Budapest, Straßburg, 11 October 1994; Council of Europe (Hrsg.), CSCE. Contributions and Statements to CSCE-meetings, Strasbourg 1994.

36 Trotz der 1991 bereits weit fortgeschrittenen Bemühungen, das KSZE-Parlament in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates aufgehen zu lassen, gelang es dem Europarat nicht, die offensichtliche Institutionenverdoppelung zu verhindern. Die naheliegende Institutionenverbindung scheiterte am hartnäckigen Widerstand der USA, sich mit einem Beobachterstatus an einer europäischen Organisation zu beteiligen und dadurch möglicherweise an den Grundfesten des Supreme Court rüt-

beit beider Organisationen gibt es zunehmende Überlappungen. Die notwendig gewordenen Koordinierungsmaßnahmen zwischen den verschiedenen Menschenrechtsorganisationen, z.B. Energie und Kosten verzehrende Konferenzen oder Doppelarbeit bei der Wahlbeobachtung, sind Paradebeispiele für aufwendigen institutionellen Aktionismus. In dem Maße wie die OSZE Strukturen wie das BDIMR ausbaut, wird der Trend zur Institutionenverdoppelung fortgesetzt.<sup>37</sup> Ein stärkeres Engagement der OSZE-Staaten in dieser Richtung gäbe außerdem den Debatten um ein künftiges europäisches Sicherheitssystem eine politische, anstelle einer militärischen Dynamik. Einigen Teilnehmerstaaten fehlt zu solchen Prioritätensetzungen und entsprechenden interinstitutionellen Verbindungen aber das Interesse und demzufolge der politische Wille.

Erfolgreicher, weil viel unkomplizierter, gestaltet sich hingegen die Zusammenarbeit von OSZE und NGOs. Frei von Rücksichtnahmen auf nationale Interessen können sich NGOs ganz ihren jeweiligen Zielsetzungen widmen und bereichern die Arbeit internationaler Organisationen durch kritische Beiträge.<sup>38</sup> Menschenrechtsaktivisten und -aktivistinnen und Basisgruppen haben in der jüngsten Vergangenheit außerdem neue Rollen übernommen, beispielsweise bei der Überwachung von Wahlen, als aktive Verhandlungspartner in Konflikten, als Ombudsleute und bei der Gründung von Institutionen zur Förderung von Rechenschaftspflicht und Versöhnung. Teilweise haben sie, wie in der UNO und beim Europarat, beratenden Status. Die OSZE strebt eine Förderung des Dialogs und der Einbindung von NGOs, die Nutzung ihres Fachwissens und eine Stärkung der Bürgergesellschaft im OSZE-Raum an. Sie arbeitet kontinuierlich an der Weiterentwicklung dieser Ziele und unterstützt gerade in den Reformstaaten die Schaffung von unabhängigen Menschenrechtsorganisationen finanziell.

---

teln zu lassen. Vgl. Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung Doc.Rec. 1184 (1992) vom 6. Mai 1992, Doc.Rec. 993 (1993) vom 3. Februar 1993.

37 Das BDIMR entwickelt sich zum OSZE-Knotenpunkt für die interinstitutionelle Koordinierung im Bereich der Menschlichen Dimension. Es unterhält Beziehungen zum Europarat, zu den Vereinten Nationen, insbesondere dem Menschenrechtszentrum in Genf, dem UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen, dem UN-Menschenrechtsribunal und zur UNESCO.

38 Vgl. z.B. amnesty international, The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE): The Budapest Review Conference & protection of human rights, AI Index IOR 52/03/94, Distr. SC/CO/PO, London, September 1994.

### *Schlußfolgerungen, Probleme und Perspektiven*

Will man Stellenwert und Leistungsfähigkeit der Menschlichen Dimension der OSZE bei der Bewältigung von Menschenrechtsproblemen in Europa bestimmen, sind mehrere Ebenen zu unterscheiden. Zunächst ist eine innerinstitutionelle Betrachtung angebracht.

Während zwischen Menschenrechtsexpertinnen und -experten breites Einvernehmen über die hohe Qualität der OSZE-Normen besteht, sind die Operationalisierung und vor allem die Implementierung dieser Normen, aber auch der Stellenwert der Menschlichen Dimension innerhalb der Organisation immer wieder Gegenstand von Debatten. Folgende, sich teilweise widersprechende Kritikpunkte werden vorgebracht:

- Allenthalben wird eine größere Transparenz und Vereinfachung der Mechanismen gefordert.
- Die Information über die Menschliche Dimension soll sowohl in der Öffentlichkeit als auch für Beamte, die mit OSZE-Aktivitäten befaßt sind, verbessert werden.
- Die Fülle von oft unkoordinierten Aktivitäten in den Bereichen Überwachung, Information, Kooperation, Ausbildung und Unterstützung wird als aufwendiger Aktionismus angesehen.
- Die Menschliche Dimension soll innerhalb der OSZE, insbesondere bei der Frühwarnung und der Konfliktverhütung aufgewertet werden.
- Die Überwachungs- und Sanktionsmechanismen sollen völkerrechtlich verbindlich gemacht werden.
- Angesichts der hehren Ziele und der anhaltend schweren Menschenrechtsverletzungen wird der Menschlichen Dimension und der OSZE insgesamt Glaubwürdigkeitsverlust vorgeworfen.

Bei einem genaueren Blick auf diese Kritikpunkte wird rasch deutlich, daß die innerinstitutionellen Schwierigkeiten nicht losgelöst von den allgemeineren Problemen institutionalisierter Zusammenarbeit betrachtet werden können. Institutionen werden schnell zum Prügelknaben für die Kooperationsprobleme und Konflikte zwischen einzelnen Staaten gemacht. Gerade die OSZE ist aber aufgrund ihrer völkerrechtlich unverbindlichen Grundlagen noch immer nicht sehr viel mehr als die Summe ihrer Teilnehmerstaaten. Mangelnde Transparenz und Information, innerinstitutioneller Aktionismus, die fehlende Bereitschaft, Einmischung in innere Angelegenheiten zuzulassen oder Normen völkerrechtlich verbindlich zu machen, spiegeln den fehlenden politischen Willen der Nationalstaaten, Kompetenzen und Hoheitsrechte abzugeben und den universellen Werten, anstelle dem eigenen Interesse, zu dienen.

Gerade angesichts von Kriegen und Gewalt wäre es aber zu einfach, Diskussionen über Möglichkeiten institutionalisierten Menschenrechtsschutzes mit dem Verweis auf angeblich unüberwindliche nationale Interessen achselzuckend zu beenden. Allzu leicht werden dann Fortschritte und Chancen verkannt, die durch das Bekenntnis zu einer Wertegemeinschaft erreicht wurden und seither Maßstab bei der Kritik an Menschenrechtsverletzungen zulassenden Einzelstaaten sind. Zweifellos stellt es eine Weiterentwicklung dar, wenn seit 1990 53 Staaten gemeinsame Werte prinzipiell anerkennen und sich nun Debatten über deren Operationalisierung und Implementierung zuwenden können. Eine solche zwischenstaatliche Interaktion bewegt sich auf einem höheren Niveau als zur Zeit antagonistischer Menschenrechtsverständnisse. Durch die kontinuierliche Arbeit an der Menschlichen Dimension der OSZE wurde also ein fortgeschrittenes Stadium erreicht, in dem es nicht mehr um das "Ob", sondern um das "Wie" geht.

Trotz des Fortschritts bleiben Probleme bestehen. Die Mechanismen der Menschlichen Dimension haben enge Grenzen. Werden sie überschritten, droht eine Diskreditierung des gesamten Instrumentariums, ja der OSZE insgesamt. Die Gefahr einer Überdehnung der Instrumente der Menschlichen Dimension für Zwecke der Konfliktverhütung ist real. Schon werden die auf den Bereich der Menschlichen Dimension begrenzten Mechanismen kritisiert, nur beschränkt präventive Wirkung zu entfalten. Multilaterale, gewaltfreie Einmischung in innere Angelegenheiten zugunsten von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist zwar ein Instrument der Konfliktverhütung. Ihre Akzeptanz hängt aber gerade vom begrenzten Charakter ihrer Interventionsformen ab. In dem Maße, wie sie einen Automatismus hin zu humanitärer Intervention und der Einleitung von Langzeitmissionen entwickeln, werden rasch die Grenzen der Einmischung im OSZE-Raum tangiert. Gerade die neuen Nationalstaaten, deren staatliche Souveränität noch nicht gefestigt genug ist, um schon wieder überwunden zu werden, könnten mit wachsender Skepsis selbst gegenüber originären Menschenrechtskontrollinstrumenten reagieren.

Ein weiteres Problem ist trotz Fortschritten nicht beseitigt, ja droht im verbreiteten Aktionismus zunehmend übergangen zu werden. Krieg und Gewalt lassen sich nicht durch verbesserten Menschenrechtsschutz beseitigen. Ganz offensichtlich sind das Bekenntnis zu einer Wertegemeinschaft und der institutionalisierte Menschenrechtsschutz allein keine hinreichenden Barrieren für substaatliche Akteure (z.B. die bosnischen Serben) und neue staatliche Akteure in Transformationsräumen (z.B. die Russische Föderation), massive Menschenrechtsverletzungen zu begehen oder zuzulassen. Kurzsichtige Vorwürfe, die Menschliche Dimension der OSZE leide unter Glaubwürdigkeitsverlusten, gehen aber an den eigentli-

chen strukturellen Gewaltursachen vorbei. Menschenrechtsschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit tragen zwar zur Erhöhung von Sicherheit bei. Rechte und Normen können Gewalt aber nicht bändigen. Sie entfalten ihre konfliktverhütende Wirkung erst in einer Gemeinschaft von Völkern und Staaten, die Gewaltverzicht als oberstes Konfliktbearbeitungsgebot anerkennen. Die Bereitschaft zum Verzicht auf Krieg als Mittel der Politik kann nur in Gesellschaften wachsen, in denen wirtschaftlicher Wohlstand und sozialer Ausgleich eine solide Basis für gewaltfreien Konfliktaustrag ermöglichen. Die Menschliche Dimension wird nicht umhin kommen, die in der OSZE unterrepräsentierten Bereiche der wirtschaftlichen Sicherheit in ihren Menschenrechtskatalogen künftig stärker als bisher zu thematisieren. Es genügt nicht, die politischen Rechte von Flüchtlingen und Wanderarbeitern zu fixieren, ohne sich den ökonomischen Ursachen von Massenflucht und Migration zuzuwenden. Menschenrechtspolitik muß wirtschaftliche und soziale Normen setzen, nach denen Menschen im gesamten OSZE-Raum gut in ihren Heimatländern leben können. Die Sozialcharta des Europarats wäre hier ein guter Anknüpfungspunkt. Eine solche Neuorientierung würde auch dem wachsenden Aktivismus um die Perfektion einzelner Normen, Instrumente und Mechanismen sowie der Proliferation von Seminaren und Koordinationskonferenzen abhelfen.

Last but not least kommt die OSZE nicht umhin, sich mit der Frage nach der Gültigkeit und Reichweite ihrer Menschenrechtsarbeit im globalen Kontext auseinanderzusetzen. Angesichts von Interdependenz und zunehmender Durchdringung der Staatenwelt durch die Gesellschaftswelt wachsen sowohl Universalismus als auch Kulturrelativismus. Indifferenz und Nichteinmischung sind aber eine Illusion. Menschenrechtspolitik kann nicht an den Grenzen von Kontinenten halt machen. Wie aber soll europäische Menschenrechtspolitik ihrer globalen Mitverantwortung gerecht werden, ohne in eurozentristischer Selbstzufriedenheit zu erstarren? Der ugandische Justizminister Dan Wadada Nabudere z.B. hat 1993 festgestellt, daß die den Afrikanern bereits aus der Entwicklungshilfe vertraute wirtschaftliche Konditionalität seit der "Wende" verstärkt durch eine politische Konditionalität ergänzt wird. Er verwahrt sich gegen eine solche Form der "Rekolonisierung" Afrikas, die Selbstbestimmung auf der Grundlage von der europäischen Wertegemeinschaft fremden Normen gesellschaftlichen Zusammenlebens, wie z.B. dem Ahnenkult, behindert.<sup>39</sup> Angesichts des den europäischen Kontinent schon spürbar tangierenden "clash of civilizations",<sup>40</sup> wird ein Dialog zur interkulturellen Verständi-

---

39 Vgl. Dan Wadada Nabudere, Europa - Ursprung und Garant der Menschenrechte, in: Das Parlament 17/1993.

40 Vgl. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs 3/1993, S.

gung über Grundlagen einer neuen Weltethik notwendig. Die Erklärung der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 empfiehlt dem Westen zwar keinen absoluten Kulturrelativismus, aber eine bescheidene Selbstbeschränkung aus Einsicht in die eigenen Grenzen.<sup>41</sup> So wichtig solche Lehren aus interkulturellen Dialogen sind, droht jedoch auch auf der Ebene des globalen Menschenrechtsdialoges, ebenso wie auf OSZE-Ebene ein einseitiges Menschenrechtsverständnis. Toleranz in interkulturellen Begegnungen entbindet nicht von notwendigen wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus der Einsicht in die Verknüpfung zwischen dem Lebensstandard westlicher Industrienationen, ihrem Menschenrechtsverständnis und Vorstellungen von universellen Menschenrechten.

---

22-49.

41 Vgl. Bassam Tibi, Kulturübergreifende Ethik sichert Frieden, in: Das Parlament vom 16. Dezember 1994.