

Hans-Joachim Gießmann

Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?

"Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit und demokratische Institutionen sind die Grundlagen für Frieden und Sicherheit und stellen einen entscheidenden Beitrag zur Konfliktverhütung im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs dar." ¹

Der zentrale Stellenwert dieser Aussage im Budapester Dokument ist zweifellos durch den engen Zusammenhang zwischen der Stabilität der zwischenstaatlichen Beziehungen und der friedensstiftenden Wirkung zivilgesellschaftlicher Strukturen innerhalb der Staaten begründet. Es gehört unbestritten zu den Verdiensten der OSZE, daß sie diesen Zusammenhang schon frühzeitig betont und in die europäische Politik hineingetragen hat. Die von ihr gesetzten Normen verschafften den vormals unterdrückten Völkern eine wichtige politisch-moralische Legitimation für den Widerstand gegen jegliche staatliche Willkür und leisteten insofern einen nicht zu unterschätzenden Beitrag für die Überwindung der autokratischen Regime.

Das Ende des Ost-West-Konflikts hat die Bedingungen für eine konsequentere Anwendung dieser Normen zwar wesentlich verbessert, stellt die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten jedoch zugleich vor neue und in vieler Hinsicht sogar noch anspruchsvollere Herausforderungen. Es geht nämlich nicht mehr nur um die breite politische Anerkennung dieser Normen durch die Regierungen, sondern um deren Durchsetzung als einer alltäglichen Lebenserfahrung der Menschen im gesamten Raum der OSZE.

Die OSZE vor neuen Aufgaben

Die kommunistischen Regime im Osten Europas haben nur sehr schwach entwickelte Zivilgesellschaften hinterlassen. Die Bürgerbewegungen der "ersten Stunde" waren zwar Ausdruck eines breiten Konsenses der Bevölkerungen in der Zielsetzung, die undemokratischen Machtverhältnisse zu beseitigen und bürgerlichen Grundfreiheiten zum Durchbruch zu verhelfen. Politische Parteien, welche den gesellschaftlichen Wandel herbeizuführen imstande gewesen wären, existierten aber kaum. So war mit dem Zerfall der

¹ Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 468.

Bürgerbewegungen nach dem erfolgreichen Machtwechsel auch nicht zu erwarten, daß das entstandene politische Vakuum ohne weiteres durch demokratische Parteien aufgefüllt werden konnte. Mit Ausnahme der Kommunisten und ihrer Nachfolgeparteien existierten praktisch keine vergleichbar handlungsfähigen politischen Institutionen, ja nicht einmal eine stabile gesellschaftliche Struktur, auf deren Grundlage bereits ein demokratischer Wettstreit um konkurrierende politische Werte und Ziele hätte geführt werden können. Die inzwischen in den Reformstaaten durchgeführten Wahlen gewannen zwar - auch mit Unterstützung der OSZE - eine weitestgehend demokratische Legitimation, ihre stark schwankenden Ergebnisse bezeugen jedoch das Gewicht nach wie vor bestimmender, populistisch beeinflusster Grundüberzeugungen in den Wählerschaften. Das demokratische Votum beruht in den meisten Ländern Ost- und Mitteleuropas auch sechs Jahre nach dem Umbruch noch immer auf einer schwachen politischen Differenzierung der Gesellschaften. Hierfür sind freilich nicht nur institutionelle Defizite verantwortlich zu machen.

Die nach dem Machtwechsel entstandene Notwendigkeit, ein demokratisches politisches System zu errichten und gleichzeitig den komplizierten Übergang zur Marktwirtschaft unter den Bedingungen eines harten internationalen Wettbewerbs zu vollziehen, ist in der Geschichte ohne Beispiel. Hinzu kommen die politisch-psychologischen Schockwirkungen für die Gesellschaften durch die Auflösung der Kollektivwirtschaft, den Zerfall der sozialen Sicherungsstrukturen, die Herausbildung von Mafia-artigen Interessengruppen in Politik und Wirtschaft, den Verlust an Vertrauen in internalisierte ideologische Grundsätze und politische Wertvorstellungen. Wie tief diese Schockwirkungen nach wie vor in den Gesellschaften wurzeln, wurde erst mit den "zweiten Wahlen" in den meisten Reformländern sichtbar, bei denen die Nachfolger der alten Regime zum Teil erdrutschartige Siege erringen konnten. Ihr Erfolg ist allerdings weniger auf die Vorherrschaft nostalgischer politischer Ziele in den Bevölkerungen zurückzuführen, als vielmehr auf einen weit verbreiteten reminiszenten Wertekonservatismus, der viele Menschen hoffen läßt, daß die Reformkommunisten eher geneigt und instande seien, die gewünschte Hinwendung zu Demokratie und Marktwirtschaft mit geringeren Abbrüchen in den einstigen sozialen Besitzständen zu verbinden. Auch die latenten und zum Teil offen ausgebrochenen ethnischen Auseinandersetzungen in Ost- und Mitteleuropa finden ihren wesentlichen Ursprung in diesen Schockwirkungen. Insofern bildet die Fähigkeit der Reformkräfte, neue demokratische Ideale vor dem Hintergrund der schmerzhaften Erfahrungen der Völker aus der Vergangenheit zu einer annehmbaren Alternative für ein gleichberechtigtes Zusammenleben der Gesellschaften zu entwickeln, eine entscheidende

Bewährungsprobe für die politische Stabilität der Staaten nach innen und nach außen.

Aber auch die westlichen Gesellschaften sehen sich neuen Herausforderungen gegenüber. Das politische Korrektiv der Abgrenzung zu den ehemals kommunistischen Staaten ist entfallen, soweit es in der Vergangenheit zur Begründung bestimmter Partizipationsdefizite im Innern der Gesellschaften herangezogen werden konnte. Darüber hinaus stehen selbst die gefestigten Strukturen der westlichen Demokratie inzwischen auf dem Prüfstand sich verändernder wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen und politischer Konflikte, die sich im Kern auf den Abbau oder den Erhalt sozialstaatlicher Errungenschaften beziehen. Westliche Erwartungen an die gesellschaftliche Umgestaltung in den Reformstaaten Ost- und Mitteleuropas müssen sich aber daran messen lassen, inwieweit den erhobenen Forderungen zur Errichtung von Zivilgesellschaften selbst entsprochen wird. Gleiches gilt im übrigen auch für das politische Verlangen, demokratische Erfahrungen des Westens nunmehr in den Reformstaaten anzuwenden.

Die Teilnehmerstaaten der OSZE haben in den vergangenen Jahren wiederholt formell bekräftigt, daß eine Verletzung der vereinbarten Normen der Demokratie und der Menschenrechte in schwerwiegenden Fällen zu Extremismus, regionaler Instabilität und zu Konflikten beigetragen hat und es daher positiv zu beurteilen sei, wenn Probleme der Demokratieentwicklung, der Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten innerhalb der OSZE "im kooperativen und ergebnisorientierten Geiste"² angesprochen werden.

Zum wichtigsten Forum für die Befassung mit Problemen dieser Art wurden die regelmäßigen Überprüfungskonferenzen, die einen umfassenden Überblick über die bestehende Lage in den Teilnehmerstaaten sowie informelle Beschlußempfehlungen geben sollen. Grundlage der Beratungen sind hierbei zum einen die Berichte des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM), des Direktors des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Leiter der OSZE-Missionen sowie der Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, zum anderen die schriftlich eingereichten Vorlagen verschiedener nichtstaatlicher Organisationen. Die letzte Überprüfungskonferenz, vom 2.-19. Oktober 1995 in Warschau, unterstrich zwar einmal mehr die Bedeutung der menschlichen Dimension der OSZE im allgemeinen und der gestaltenden Aufgabe der Demokratisierung der Gesellschaften im besonderen, machte jedoch zugleich sichtbar, daß ihre Umsetzung nur erreicht werden kann, wenn die hierfür

² Ebenda.

vorgesehenen Institutionen der OSZE in ihren Zuständigkeiten gestärkt und in ihrer Arbeitsfähigkeit gefestigt werden.

Die bestehenden institutionellen Defizite der OSZE fallen gerade hier besonders ins Gewicht. Immerhin kommt es zum einen bei der beabsichtigten Förderung der Demokratie darauf an, den zivilgesellschaftlich schwach entwickelten Staaten *langfristig* wirksame Aufbauhilfen und Unterstützung zu geben, um auf diese Weise zu gewährleisten, daß lebens- und zugleich konfliktfähige demokratische Strukturen der Gesellschaften errichtet und konsolidiert werden. Zum anderen bedarf es eines sehr sensiblen und vertrauensvollen Herangehens der OSZE eingedenk der Tatsache, daß die meisten Konflikte, um die es hierbei geht, vor allem bestehende Widersprüche zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Interessen betreffen, es aber vor allem letztere sind, welche zur Beschlußfassung innerhalb der OSZE als einer noch immer vordergründig zwischenstaatlich figurierten Organisation führen. Nur die Akzeptanz der Zuständigkeit der OSZE für innerstaatliche Konfliktprävention oder -beilegung durch die Regierungen der Teilnehmerländer bietet letztlich die Gewähr, daß die OSZE tatsächlich über unverbindliche Empfehlungen hinausgehend aktiv zur Lösung von Problemen innerhalb der Staaten beitragen kann.

Insofern ist es als ein Fortschritt anzusehen, daß - wie in Budapest ausdrücklich gefordert - Berichte nichtstaatlicher Organisationen über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie bestehende Demokratiedefizite und Empfehlungen zu ihrer Beseitigung in den Diskussionsprozeß der OSZE einbezogen werden. Etwa 100 Berichte wurden allein anlässlich der Überprüfungskonferenz im Oktober 1995 in Warschau eingereicht. Kritische Positionen betrafen vor allem festgestellte Mängel in der Gewährleistung der Presse- und Redefreiheit, Tendenzen der religiösen und ethnischen Intoleranz, Probleme der Migration und der Durchsetzung der Demokratie auf den unterschiedlichen Ebenen der Gesellschaft.

Veränderungen mit Hilfe der OSZE sind jedoch nur erreichbar, wenn die beteiligten Staaten sich einer konstruktiven und kompromißbereiten Mitarbeit nicht verweigern und - dies vorausgesetzt - die politischen Normen der OSZE ihre konsequente rechtliche Entsprechung auch innerhalb der Teilnehmerstaaten finden. Gerade in der Frage innergesellschaftlicher Problemlagen ist jedoch die Bereitschaft der Regierungen, kritische Interventionen von außen nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern bestehende innerstaatliche Regelungen gegebenenfalls auch zu korrigieren, sehr unterschiedlich zu bewerten.

Probleme der Demokratisierung - Erfahrungen und Ansätze

Der Entwurf des slowakischen Mediengesetzes zum Beispiel stand während der jüngsten Überprüfungskonferenz im Brennpunkt mehrerer Beschwerden anderer Staaten und nichtstaatlicher Organisationen, insbesondere mit Blick auf offenkundig benachteiligende Vorschriften für die in der Slowakei siedelnde ungarische Minderheit.³ Dennoch wurde dieses Gesetz schließlich vor kurzem durch das slowakische Parlament in einer Fassung bestätigt, die nur in Teilen den politischen Normen der OSZE entspricht. Das Gesetz schreibt den Medien unter anderem vor, lediglich "wahrhaftige und authentische Informationen", die sich zudem nicht gegen den slowakischen Staat richten dürften, zu verbreiten und bietet damit der Regierung - die hierfür extra zwei Kontrollbehörden eingerichtet hat - eine Handhabe, im Bedarfsfall sogar mit den Mitteln des Strafrechts gegen unliebsame Journalisten vorzugehen.⁴ Auch das von Regierung und Parlament angenommene Gesetz über die Staatssprache, das im Kern auf eine Assimilierung der ungarischen Bevölkerung hinausläuft, widerspricht in seinen Grundsätzen den humanitären Normen der OSZE, zu deren Anerkennung sich die Slowakei politisch eigentlich verpflichtet hat.

Verstöße gegen die Freiheit der Meinungsäußerung mit ethnischem und politischem Hintergrund sind jedoch kein Einzelfall. Ähnliche Vorkommnisse waren in den vergangenen Jahren auch in der Türkei, in Rumänien, in Tadschikistan und vor allem in der Bundesrepublik Jugoslawien, deren Mitgliedsrechte allerdings suspendiert wurden, zu beobachten.

Kritisch zu beurteilen sind ferner die in vielen Staaten noch immer vorhandenen Erscheinungen von Xenophobie, von Intoleranz und Diskriminierung, von aggressivem Nationalismus, Rassismus und Chauvinismus sowie eines offenen oder latenten Antisemitismus. Erfahrungen zeigen, daß selbst die rechtliche Gleichstellung aller Bevölkerungsgruppen über Jahre und Jahrzehnte angestaute Vorbehalte nicht über Nacht zu beseitigen vermag. So wurden beispielsweise die diskriminierenden gesetzlichen Regelungen für die türkische Minderheit in Bulgarien bereits in den Jahren 1989 bis 1991 aufgehoben, die Emigration von Einwohnern insbesondere aus der Region Kurdjali bis hin zu Erscheinungen der Entvölkerung und wachsender Armut in diesen Gebieten hält jedoch Jahre später noch immer an. Das in der Vergangenheit wiederholt gebrochene Vertrauen in die Verlässlichkeit politischer Versprechen läßt sich offensichtlich für die einst Unterdrückten

³ Vgl. u.a. Berichte des National Committee of Hungarians from Slovakia, der National Federation of American Hungarians und der World Federation of Hungarians, in: OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, REF.OD/29/95, 14. September 1995, o.S. (im folgenden: REF.OD/29/95).

⁴ Vgl. Anne Nivat, Media Developments From Around the Region, in: Transition 9/1996, S. 60.

nur mit Beharrlichkeit und über lange Zeiträume hinweg allmählich wiederherstellen.

Während der Warschauer Überprüfungskonferenz wurde deshalb von den Teilnehmern einhellig gefordert, Formen der gesellschaftlichen Integration aktiver zu fördern und mit Hilfe der OSZE durch eine vertrauensbildende Aufklärung schrittweise eine Kultur der Toleranz und Solidarität innerhalb der Gesellschaften zu entwickeln. Neben den hierfür gegebenenfalls auch erforderlichen Sanktionen, wie dem Verbot rassistischer Organisationen und einer härteren Bestrafung der Verletzung von elementaren Menschenrechten, wurde von einigen Teilnehmerländern unter anderem angeregt, eine unabhängige Menschenrechtskommission der OSZE zu bilden, deren Aufgabe es vor allem wäre, die Staaten in ihren Bemühungen um gesellschaftlichen Interessenausgleich zu unterstützen. Die Betonung von allgemeinverbindlichen Rechtsnormen erweist sich freilich nur dann als sinnvoll, wenn die Regelungen des humanitären Völkerrechts auch in geltendes Verfassungsrecht der Staaten übersetzt werden. Auch hier sind allerdings in einigen Staaten Defizite zu verzeichnen.

In der Türkei zum Beispiel wurden für Religionsangelegenheiten einer Regierungsbehörde verfassungsrechtliche Kompetenzen mit der Konsequenz eingeräumt, daß der Staat selbst - und praktisch über der Verfassung stehend - kontrollpolitische Funktionen in ethnischen und Religionsangelegenheiten übernehmen kann. Ihrer Satzung zufolge werden durch die Behörde zudem nur die Interessen sunnitischer Moslems vertreten, nicht aber zum Beispiel jene der etwa 20 Millionen türkischer Aleviten. Die 15 Millionen Kurden innerhalb der Grenzen der Türkei tauchen als ethnische Minderheit im nationalen Verfassungsrecht überhaupt nicht auf. Weite Teile der mehrheitlich von Kurden besiedelten Gebiete stehen zudem seit Jahren unter Notstandsrecht, wodurch sich die Regierung zusätzliche Autorität verschafft hat, individuelle Strafen zu verhängen und mit Hilfe von administrativen Zwangsmaßnahmen zum Beispiel ethnisch diskriminierende Umsiedlungen durchzusetzen. So wurden allein in den Jahren 1990 bis 1995 mehr als 2.500 kurdische Siedlungen in den Notstandsgebieten der östlichen Türkei zwangsgeräumt.⁵ Das Problem der kurdischstämmigen Bevölkerung verdeutlicht die besondere Schwierigkeit der OSZE, Verletzungen von Grundrechten nationaler Minderheiten dann zu unterbinden, wenn diese nicht über eine eigene, mitverhandelnde und mitentscheidende Interessenvertretung verfügen und die Staaten, in deren Grenzen sie siedeln, ihre Gleichbehandlung vor dem Gesetz ablehnen.

Dies betrifft insbesondere auch die in mehreren Staaten ansässigen Sinti und Roma. Mit den neugefaßten Staatsangehörigkeitsgesetzen etwa der Tsche-

⁵ Insan Haklari Dernegi, Human Rights in Turkey, Written Presentation to the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 1995, in: REF.OD/29/95.

chischen und der Slowakischen Republiken wurden Tausende Sinti und Roma in beiden Ländern praktisch ausgebürgert. Zwar hat der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE bereits im November 1994 förmlichen Protest gegen diese Entscheidung eingelegt, die gebotenen Korrekturen stehen jedoch aus. Auch anderswo - zum Beispiel in den Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawien und in Rumänien - sind staatlich sanktionierte Diskriminierungen von Minderheiten noch immer an der Tagesordnung. Zwar bietet das 1995 vom Europarat beschlossene Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten erstmals eine verbindliche Grundlage für dessen Mitgliedsländer, es beinhaltet jedoch ausdrücklich noch keinerlei einklagbare Rechte für die Angehörigen der Roma-Minderheit gegenüber den Staaten, in denen sie leben.⁶ Während der Überprüfungskonferenz in Warschau wurde vorgeschlagen, mit Blick speziell auf die Lage der Roma von den betreffenden Staaten regelmäßige Länderberichte einzufordern und den Schutz dieser Minderheit künftig auch in den Rahmen des Stabilitätspaktes zu integrieren. Sinnvoll wäre diesbezüglich darüber hinaus eine engere Abstimmung zwischen dem BDIMR, dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und der im vergangenen Jahr beim Europarat gebildeten Beratergruppe, allerdings nur für den Fall, daß zum einen Vertreter der Roma unmittelbar einbezogen werden, zum anderen sich keiner der betroffenen Partner einer Zusammenarbeit verweigert. Das BDIMR hat mit der neu geschaffenen Kontaktstelle für Roma und Sinti und dem "Roma Internship Programme", das ausdrücklich nichtstaatlichen Organisationen die Gelegenheit zur Mitwirkung bietet, hierfür zwar erste vielversprechende Ansätze erarbeitet, deren Möglichkeiten jedoch bei weitem noch nicht umfassend genutzt werden.

Neben der ethnischen Diskriminierung finden sich auch andere Fälle der Unterdrückung von Persönlichkeitsrechten von Minderheiten, für die bisher keine staatenübergreifenden Regelungen im Rahmen der OSZE gefunden wurden. So stellte die Internationale Vereinigung der Lesben und Schwulen in ihrem Bericht zur Überprüfungskonferenz fest, daß ungeachtet der seit 1992 im Rahmen der Organisation geführten Diskussionen und einer Reihe seither zu verzeichnender Fortschritte noch immer in mindestens 14 Staaten der OSZE Menschen wegen ihrer homosexuellen Neigungen strafrechtlicher Verfolgung ausgesetzt sind, unter anderem allein in sieben Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, ferner in Rumänien, einigen Bundesstaaten der USA, in Österreich und in Großbritannien.⁷

⁶ Zentralrat Deutscher Sinti und Roma, OSZE-Implementierungskonferenz in Warschau vom 2.-19.10.1995, REF.OD/29/95.

⁷ International Lesbian and Gay Association, Written Presentation to the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 1995, in: REF.OD/29/95.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß die OSZE vor allem dann Möglichkeiten einer über unverbindliche Empfehlungen hinausgehenden unmittelbaren Einflußnahme auf die gesellschaftliche Situation in den Teilnehmerstaaten erwirbt, wenn sie entweder von diesen speziell als neutraler Vermittler zwischen den Konfliktparteien angerufen wird - etwa durch die freiwillige Einladung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten - oder ihr im Zuge der Durchführung von Langzeitmissionen zur Beilegung von Konflikten auf der Basis entstehenden Vertrauens auf seiten der Beteiligten allmählich erweiterte Kompetenzen zur Stabilisierung der Lage eingeräumt werden.

Beispielgebend für den zuerst genannten Fall ist das erfolgreiche Wirken des HKNM in der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien Lettlands und Estlands in der Frage der Erarbeitung eines neuen Staatsbürgerrechts.⁸ Darüber hinaus haben die drei von der OSZE eingerichteten Büros in Estland dazu beigetragen, die Einhaltung humanitärer Verpflichtungen zu verbessern, insbesondere im Hinblick auf Probleme der Familienzusammenführung und der Reisefreiheit.⁹ Auch die Tatsache, daß seit dem vergangenen Jahr erstmals eine Fraktion der russischen Minderheit im estnischen Parlament mit Sitz und Stimme vertreten ist, kann als Erfolg der beharrlichen vertrauensbildenden Arbeit der OSZE-Mission verbucht werden. Für den zweiten Fall kann auf das Beispiel Georgiens verwiesen werden, da das Mandat der hier eingesetzten Mission mit Zustimmung der Konfliktparteien in einem zweiten Schritt am 29. März 1994 ausdrücklich um die Aufgabe erweitert wurde, die Anerkennung von Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern und dazu beizutragen, eine demokratische Verfassung und ein neues Staatsbürgergesetz auszuarbeiten sowie eine unabhängige Gerichtsbarkeit zu schaffen.¹⁰ Die An-

⁸ Vgl. Henn-Jüri Uibopuu, Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit, sowie Falk Lange, Die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 159-170 und S. 171-178.

⁹ Die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen erfolgt allerdings schleppend und hängt noch immer stark vom individuellen Wohlwollen der verantwortlichen Beamten ab. Obwohl etwa die Ausgabe von Fremdenpässen in Estland bis zum Sommer 1996 abgeschlossen werden sollte, hatten Anfang Juni erst 1.000 der 220.000 ständigen Bewohner des Landes, die nicht über die estnische Staatsbürgerschaft verfügen, einen solchen Paß erhalten. Hinzu kommt, daß der Erfolg der OSZE-Vermittlung natürlich auch von der noch nicht gewährleisteten vorbehaltlosen Anerkennung der Fremdenpässe als reguläre Reisedokumente durch alle OSZE-Teilnehmerstaaten abhängt. Vgl. Deutsche Welle, Monitor-Dienst Osteuropa 110/12.6.1996, S. 2.

¹⁰ Vgl. Hans-Jörg Eiff, Die OSZE-Mission in Georgien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 179-188; Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheideweg - Chancen und Perspektiven der OSZE, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 97/1996, S. 38-43.

nahme der ersten Verfassung seit Erlangung der Unabhängigkeit durch das georgische Parlament bereits im August 1995 wäre nach Ansicht von Beobachtern ohne die von OSZE-Beratern gewährte Unterstützung kaum nach so kurzer Zeit erreicht worden.¹¹ Gerade dieses Beispiel macht sichtbar, daß der Erfolg der OSZE-Tätigkeit um so höher ist, je konkreter ihre Aufgaben definiert werden.

Anders als in der Frage der allgemeinen Anerkennung von Menschenrechten, bei der die Unterschiedlichkeit der Auffassungen und der Auslegung durch die Beteiligten Spielräume für die Akzeptanz und das Wirksamwerden der OSZE eher einzuengen scheint, sind ihre Chancen, eine mitgestaltende Verantwortung bei der Errichtung demokratischer Strukturen zu übernehmen, offenkundig wesentlich günstiger. Dies beinhaltet wie bisher natürlich auch weiterhin die Wahrnehmung von Kontrollfunktionen. Allein die Sammlung von Informationen über Rechtsverletzungen oder Demokratiedefizite reicht für die Akzeptanz der OSZE als glaubwürdige Stütze der Demokratisierung nicht aus. Gehen ihre Bemühungen nicht darüber hinaus, droht ihr möglicherweise sogar Vertrauensverlust auf Seiten der Betroffenen. In Anbetracht dessen, daß gefestigte demokratische Institutionen und Mechanismen mit großer Wahrscheinlichkeit die beste Aussicht dafür bieten, daß in der Folge und auf Dauer auch die Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten gewährleistet werden kann, eröffnet sich insofern für die OSZE ein zunehmend wichtiges Betätigungsfeld, das zudem als Investition in die Zukunft der europäischen Sicherheit nicht hoch genug geschätzt werden kann - falls die OSZE für diesen Zweck das gebotene Mandat, die erforderliche Ausstattung und die Verfügbarkeit qualifizierter Berater erhält. Zwar wurde bereits angeregt - jedoch aufgrund fortbestehender Auffassungsunterschiede zwischen den Staaten über zu gewährende eigenverantwortliche Handlungskompetenzen der OSZE noch nicht formell beschlossen -, die initiativen Rechte des BDIMR, insbesondere zur Beratung der Regierungen und zur Veranlassung von konkreten Unterstützungsprogrammen, auf der Basis einer verbesserten Finanzausstattung zu erhöhen.

Die in der Krisenprävention durch die OSZE-Missionen gewonnenen Erfahrungen zeigen aber, daß Prävention um so erfolgreicher ist, je eher sie begonnen und je konsequenter und beharrlicher sie geführt und durchgeführt wird. Konfliktprävention oder auch die Beilegung von Krisen darf sich insofern nicht nur auf die Verhinderung oder Befriedung bewaffneter Auseinandersetzungen beschränken, sondern muß - um langfristig stabilitäts-

¹¹ Vgl. Human Rights Watch/Helsinki, Evaluation of the OSCE Mission to the Republic of Georgia, Written Presentation to the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 1995, in: REF.OD/29/95.

bildend zu wirken - auch die Rahmenbedingungen der realen oder potentiellen Spannungen berücksichtigen und die Schaffung von Voraussetzungen für einen dauerhaft friedlichen und demokratischen Konfliktaustrag einschließen. Hierfür ist nicht nur eine Erweiterung der Krisentherapien um zusätzliche Aufgabenfelder erforderlich, sondern auch die Eröffnung von Möglichkeiten für die Anwendung von sehr flexiblen und vor allem konfliktspezifischen Strategien. Dazu gehören, unter Berücksichtigung der konkreten Bedingungen in einem Land oder in einer Region, neben der Bereitstellung der notwendigen finanziellen und materiellen Ausstattung der Missionen auch die gezielte Entsendung von qualifizierten Beratern, die nicht nur über exzellente Lage- und nach Möglichkeit über örtliche Sprachkenntnisse verfügen, sondern auch mit den Schwierigkeiten der Konfliktmediation vertraut sind. Die mannigfaltigen Erfahrungen, welche nichtstaatliche Organisationen und ihre Experten seit vielen Jahren vor allem auf der Mikroebene der Konfliktmediation gesammelt haben, dürften sich hierfür als besonders nützlich erweisen.¹² Ihre aktive Einbeziehung könnte unter Umständen, auch mit Blick auf die bisher nur begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Durchführung von Langzeitmissionen, sogar das Bemühen um ein flächendeckendes Engagement der internationalen Gemeinschaft zusätzlich stärken.

Immerhin bestätigen die bislang gesammelten Erfahrungen aus der Tätigkeit der OSZE vor Ort, daß aus Personalmangel oder örtlicher Begrenzung der Anwesenheit von OSZE-Beratern in vielen Fällen nur punktuell geholfen werden kann, ohne jedoch stabile Grundlagen für eine langfristig gebotene Veränderung der Perzeption der Konflikte und der Partner durch die Beteiligten zu erreichen. So war zum Beispiel die Tätigkeit der Unterstützungsgruppe des Amtierenden Vorsitzenden in Grosny (Tschetschenien) unter anderem deshalb nur zum Teil erfolgreich, weil die Kapazität der nur sechs Mitglieder zählenden Mission praktisch ausschließlich durch die zähen und letztlich fruchtlosen Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien absorbiert wurde, die über die freilich wichtige Berichterstattung über beobachtete massive Verletzungen von Menschenrechten in Tschetschenien hinaus keinen Spielraum für die Gewähr von zukunftsorientierten friedensgestaltenden Hilfen durch die OSZE ließen.¹³ Ähnliches

¹² Beispielhaft sind unter anderem solche von NGOs ergriffenen Initiativen zu nennen wie die Bildung sogenannter "Runder Tische", gemeinsame Aktionsprojekte der Konfliktparteien zum Wiederaufbau, Mediationstraining, die Förderung der Zusammenarbeit in transethnisch organisierten Fachschaften, Seminare mit Polizei- und Sicherheitskräften, Aufklärungsarbeit über die öffentlichen Medien und kommunikative Vernetzungen zur Verbreitung von Informationen.

¹³ Die Defizite der Mission allein der geringen Kapazität der OSZE zuzuschreiben, wäre allerdings verfehlt. Ihre Tätigkeit vollzog sich trotz aller Anstrengungen von Anfang an nur unter widerwilliger Duldung seitens der Konfliktparteien. Im Juni 1996 drohten die tschetschenischen Behörden sogar mit der Ausweisung der Mission bzw. ihres Leiters, da diese gegen den Willen der Regierung Sawgajew Kontakte auch mit oppositionellen

läßt sich für andere Langzeitmissionen der OSZE bilanzieren, deren Delegationen in keinem Fall - mit Ausnahme der jüngsten Mission in Bosnien-Herzegowina - die Schwelle von zwanzig Mitgliedern überschritten. Natürlich läßt sich der Erfolg der Unterstützung nicht allein nach der Anzahl der beteiligten Experten bemessen. Die bisherige Tätigkeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten hat nachweislich bestätigt, daß eine erfolgreiche Prävention oder Beilegung von Konflikten keineswegs einen unermeßlichen Kosten- oder Personalaufwand erfordern muß, wenn sie gleichermaßen effektiv, einfülsam und beharrlich erfolgt. Allerdings unterscheiden sich, je nach Aufgabe sowie Dimension und Struktur der Konfliktsituation, die Herausforderungen an die OSZE von Land zu Land erheblich.

Fazit und Empfehlungen

Vor allem zwei Schlußfolgerungen für eine Stärkung der Rolle der OSZE lassen sich aus den gewonnenen Erkenntnissen ableiten. Es sollten zum einen auf jeden Fall jene Mechanismen fortgeführt und nach Möglichkeit ausgebaut werden, die sich bisher als besonders wirksam erwiesen haben. Zum anderen sollte die der OSZE bereits zur Verfügung stehende politische und institutionelle Kapazität effektiver eingesetzt und mit dem Ziel einer höheren Verbindlichkeit der allgemein gefaßten politischen Richtlinien für die Staaten gestärkt werden.

Das betrifft *erstens* vor allem die Tätigkeit des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten. Durch eine engere Abstimmung seines Handelns mit den Maßnahmen des BDIMR und des Amtierenden Vorsitzenden könnte eine noch engere Verzahnung des OSZE-Potentials zur Konfliktprävention und zur Unterstützung des Aufbaus von zivilgesellschaftlichen Strukturen erzielt werden. Während der Überprüfungskonferenz in Warschau wurde u.a. vorgeschlagen, daß der HKNM und das BDIMR in *gemeinsamer* Verantwortung ein Seminar vorbereiten könnten, auf dem unter Berücksichtigung praktischer Erfahrungen verfassungsrechtliche Probleme des Schutzes nationaler Minderheiten in den OSZE-Staaten erörtert werden, und ferner, daß der Ständige Rat sicherstellen sollte, daß die Umsetzung von Empfehlungen des Hohen Kommissars durch die betroffenen Regierungen in geeigneter Form kontrolliert werden. Vorausgesetzt, die Richtlinien des Europarates für den Schutz und die Einhaltung von Minderheitenrechten fänden in allen Teilnehmerstaaten ihre verfassungsrechtliche Entsprechung, wäre in Zukunft auch zu überlegen, ob nicht die Empfehlungen des HKNM

Kräften im Lande zu knüpfen suchte.

verbindlichen Charakter annehmen sollten, d.h. nötigenfalls durch die Konfliktparteien vor dem OSZE-Gerichtshof eingeklagt werden könnten. Bis dahin bietet auch der Moskauer Mechanismus der Menschlichen Dimension Möglichkeiten eines frühzeitigen Ergreifens der Initiative durch die OSZE, zumal seine Regeln nicht zwingend auf den Konsens aller Teilnehmerstaaten angewiesen sind.¹⁴

Zweitens fällt bereits jetzt dem BDIMR eine Schlüsselrolle bei der Koordination aller Maßnahmen der OSZE zu, die sich auf die Förderung demokratischen Gedankenguts in den Teilnehmerstaaten und die Demokratisierung der Gesellschaften richten. Die bisher praktizierten Formen des Informationsaustausches, insbesondere die vom BDIMR organisierten Regionalseminare, haben sich als Forum hilfreicher Konsultationen und Qualifizierung von Fachkräften für die Reformstaaten bewährt. Notwendig ist nunmehr eine Diversifizierung der Angebote der OSZE - entsprechend den unterschiedlichen Herausforderungen in den einzelnen Mitgliedsländern. Besonderes Augenmerk sollte der Förderung der Menschenrechte, der Unterstützung demokratisch durchgeführter Wahlen, der Stärkung der gewählten Parlamente, der Befähigung lokaler Verwaltungen im Geist der "Europäischen Charta der örtlichen Selbstverwaltung des Europarates", der Konsolidierung einer unabhängigen Jurisdiktion und der uneingeschränkten Partizipation der Bevölkerung am politischen Prozeß beigemessen werden. Modellgebend fungieren könnten hier die erfolgreiche Zusammenarbeit des BDIMR mit der Regierung Tadschikistans am "Human Rights Ombudsman Project" und die Tätigkeit des Regionalbüros der OSZE in Taschkent. Konkrete Projekte könnten sich ferner auch am Beispiel des Regionalprogrammes "Demokratie, Regierung und Partizipation" des UNDP in Belarus, Lettland, Moldau und Rußland orientieren.¹⁵ Im Rahmen des "Gemeinsamen Unterstützungsprogrammes für kürzlich aufgenommene Teilnehmerstaaten" sollte vor allem dem Bedarf der Reformstaaten an technisch-kommunikativer Unterstützung, der breiten gesellschaftlichen Aufklärung über Menschen- und Minderheitenrechte, der Schaffung von demokratischen Institutionen innerhalb und außerhalb der Regierung, der Beratung in verfassungs- und wahlrechtlichen Angelegenheiten, der Ausbildung von Polizei- und Sicherheitskräften sowie Migrationsbeamten und Juristen sowie der Einrichtung und Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen gehobenes Augenmerk beigemessen werden. Die Erhöhung der Effektivität des Programmes erfordert dabei nicht nur die Bereitstellung

¹⁴ Vgl. Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheideweg, a.a.O. (Anm. 10), S. 29f.

¹⁵ United Nations Development Programme. Regional Bureau for Europe and the CIS, Regional Programme on Democracy, Governance and Participation, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, October 1995, o.S.

zusätzlicher finanzieller Mittel für das BDIMR, sondern auch eine engere Abstimmung seiner Tätigkeit mit den zuständigen Instanzen des Europarates, der Vereinten Nationen und anderer internationaler Organisationen.¹⁶ Auf dem Tisch liegt ferner der Vorschlag, dem Amtierenden Vorsitzenden bzw. dem Ständigen Rat der OSZE jährlich einen Bericht über die durchgeführten Aktivitäten des BDIMR, deren Ergebnisse sowie Beschlußempfehlungen für weitere Maßnahmen vorzulegen.¹⁷ Auch könnte die Themenpalette der vom BDIMR organisierten und in der Regel bisher halbjährlich abgehaltenen Seminare erweitert werden, zum einen um kritische und zum Teil neuartige Probleme der Demokratisierung in den Reformgesellschaften, zum Beispiel die Rolle der Medien in Konfliktsituationen, rechtliche Aspekte der Religionsfreiheit oder die Bekämpfung von Mafia-Strukturen, zum anderen speziell um grenzüberschreitende Fragen, etwa die Anwendung von Fremden-gesetzgebungen oder die Bekämpfung von Erscheinungen des Terrorismus. *Drittens* ist der OSZE mit dem seit dem Budapester Gipfel bestehenden Ständigen Rat ein praktisch permanent aktionsfähiges Führungs- und Kontrollorgan in die Hand gegeben worden. Werden Probleme der Demokratie als eine Kernfrage dauerhafter Stabilität von Sicherheit und innergesellschaftlichem Frieden in Europa akzeptiert, gehören diese auf die ständige Tagesordnung des Gremiums. Dies entspricht zudem den im Budapester Dokument gegebenen Empfehlungen. Erste Ansätze gibt es, die es auszubauen gilt, darunter die Diskussion von Ergebnissen der sogenannten fact-finding missions des Amtierenden Vorsitzenden, die Durchführung von Ad-hoc-Treffen mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen und die Berichterstattungen durch den Direktor des BDIMR vor dem Ständigen Rat. Zu überlegen sind Mechanismen, die einen effektiven, koordinierten und kontrollfähigen Ablauf des Engagements der OSZE und seiner spezialisierten Organe, beginnend von der Sondierung der Fakten über die Festlegung und Durchführung von konkreten Maßnahmen bis zur Überprüfung ihrer Umsetzung, gewährleisten. In diese Mechanismen wären der Informationsaustausch und die Kooperation mit anderen internationalen Institutionen einzubeziehen, um ein Maximum der Bündelung von Aufbauhilfen zu ermöglichen. Schließlich sollte bei Bedarf die Bereitstellung von Informationen, Dokumenten, Empfehlungen und anderen Hilfen nicht nur in den offiziellen OSZE-Sprachen, sondern auch in den Sprachen aller betroffenen Parteien ins Kalkül gezogen werden.

¹⁶ Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Rapporteur's Reports, REF.OD/43/95, 27. Oktober 1995, Subsidiary Working Body 2, S. 3f.

¹⁷ Ebenda, S. 8.

Das entscheidende Fazit betrifft jedoch einmal mehr die Notwendigkeit, den politischen Willen aller in der OSZE versammelten Staaten zu entwickeln, die gemeinsam getragenen Normen als eine für alle verbindliche Grundlage zu akzeptieren und der OSZE eine dementsprechende Kompetenz in der Kontrolle und Unterstützung ihrer Durchsetzung zuzubilligen.