

Freimut Duve

Die OSZE ist Geschichte und hat eine Geschichte

Zum Mandat eines Medien-Beauftragten der OSZE

Gefallen hat mir immer die Deutung des Friedens von Münster und Osnabrück durch Friedrich Schiller: In seiner Arbeit über den Dreißigjährigen Krieg stellt er fest, daß sich erst mit diesem Frieden und nach einem solchen Krieg die Europäer als eine Staatenfamilie empfanden - voller Konflikte, aber doch als Völker, die durch Leiderfahrung und Friedenszwang zusammengehören. Die Idee der Weltbürgerschaft der deutschen Romantik, aber auch die Bürgeridee der Aufklärung hätten ohne diese Kriegs- und Friedens-Vorgeschichte hundert Jahre zuvor keine gemeinsame Grundlage gehabt. Das ist jetzt nicht mehr Schiller, sondern meine Interpretation.

Haben der Kalte Krieg, der immerhin vierzig Jahre gedauert hat, und sein dann doch sehr abruptes Ende eine ähnliche Wirkung auf die künftige gemeinsame Politik der ehemals am Kalten Krieg beteiligten Staaten?

Die weitere Entwicklung der Europäischen Union und die Entwicklung der NATO können darauf Teilantworten geben: Die Teilnehmerstaaten des Kalten Krieges sind heute in einer gemeinsamen Organisation versammelt, in die sie sich über ein Vierteljahrhundert hineingearbeitet hatten, und in die dann die Nachfolgestaaten der Sowjetunion hineingeboren wurden. Von der Helsinki-Schlußakte bis zum Fall der Mauer - der Kalte Krieg hatte keinen Friedensschluß wie den von Münster und Osnabrück; es war ein Prozeß, der in Helsinki begann. Die OSZE hat eine politische Geschichte, nicht nur die diplomatischen Formulierungen völkerrechtlicher Papiere.

Nicht alle führenden Politiker der über fünfzig Teilnehmerstaaten sind sich dieser spannungsreichen Geschichte ihrer Organisation bewußt, deren Mitglied sie in den Jahren nach dem Fall der Mauer wurden. Danach befragt, verkennen nicht wenige den inneren Zusammenhang zwischen der Helsinki-Schlußakte des Jahres 1975 und jenem Prozeß, der dann zur nationalen Unabhängigkeit ihres Staates führte.

Unabhängigkeit wird zu Recht als eigener und eigenständiger Status verstanden. Die Energie, die allerdings in die ersten Schritte nach der Unabhängigkeit investiert wird, zielt in Wahrheit - völkerrechtlich gesehen - auf eine Minderung der Souveränität: Denn genau diese Souveränitätsminderung ist den Bürgern des eigenen Staates, vor allem aber den "Funktionären" des Unabhängigkeitsprozesses, nie recht deutlich geworden. Der Kampf um

die Unabhängigkeit als Wettlauf um die Mitgliedschaft in der UNO wird nur sehr selten als Autonomieminderung angesehen, obwohl die Anerkennung der Menschenrechte durch die Mitgliedschaft bereits eine Minderung des autonomen Handelns bedeutet. China schert sich wenig darum, Burma auch nicht.

Die Vereinten Nationen sind daher nicht zu einer *Familie von Demokratien* geworden. Sie sind eine *Familie von Staaten* geblieben.

Anders die OSZE. Sie mußte sich in ihrer Entstehungsgeschichte, aufbauend auf der Helsinki-Charta, immer auch verstehen als Konferenz oder Organisation, die sich - über die Menschenrechte hinaus - auch um die Binnenstruktur ihrer beteiligten Staaten kümmert. Das haben gewiß die kommunistischen Unterzeichner des *Dritten Korbes von Helsinki 1975* nicht so gesehen. Aber die Sprecher der *Solidarnosc* oder der *Charta 77* haben dieses nicht nur so empfunden, sondern auch eingeklagt.

Gorbatschow hat mit seinem Begriff "Glasnost" zu Recht die Hauptaussagen des dritten Korbes gemeint und auf das Imperium, dessen Generalsekretär er war, anwenden wollen. Ohne den Glasnost-Gedanken wäre aus der KSZE nicht die OSZE geworden: eine Familie nicht nur von Staaten, sondern eine Familie von Demokratien, in denen das Recht auf freie Meinungsäußerung - in Deutschland der Artikel fünf des Grundgesetzes - unveräußerlich ist. Die Freiheit der Medien haben alle Teilnehmerstaaten im Grundsatz akzeptiert - sonst hätten sie nicht Mitglied werden können.

Die OSZE hat in diesen neunziger Jahren nach dem Fall der Mauer bewiesen, daß sie sich um die Normen der Schlußakte in der "Menschlichen Dimension" des Dritten Korbes nicht nur rhetorisch kümmert. "Helsinki" wird bis heute als die große Chance, den demokratischen Prozeß in den postkommunistischen Teilnehmerstaaten voranzubringen, anerkannt. Im September 1991 erklärten sie "(...) unwiderruflich, daß die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen".¹ Daraus leitet sich eine Rechenschaftspflicht der OSZE-Staaten gegenüber ihren Bürgern und gegeneinander ab - ein Novum im Vergleich zu allen anderen Staatengemeinschaften. So ist die Rechenschaftspflicht einer der Grundpfeiler der in der OSZE entwickelten "kooperativen Sicherheit".

Inzwischen hat die OSZE diesen grundsätzlichen Auftrag ernst genommen und Einrichtungen geschaffen, die schon heute zum inneren Frieden beitra-

¹ Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. H.4, S. 3.

gen. Sie sind dringend vonnöten. Denn trotz vieler Fortschritte, die in den postkommunistischen Ländern erreicht wurden, bedrohen viele regionale und interne Konflikte die politische Stabilität Europas. Deren Ursprünge liegen häufig in Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte und der Grundfreiheiten. Mängel in der "Menschlichen Dimension" sind daher Frühwarnzeichen.

Die großen Herausforderungen für die innere friedliche zivile Entwicklung der Teilnehmerstaaten der OSZE bleiben vor allem Angriffe auf die demokratischen Grundrechte - insbesondere in Ländern, in denen der Schutz der Rechte von Minderheiten zur zentralen Frage geworden ist. Die OSZE strebt Stabilität an in einer umfassenden, auf Zusammenarbeit beruhenden Form. Dafür hat sie bereits jetzt eigene Instrumente entwickelt.

Ende 1992 wurde ein Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten ernannt, der eine wesentliche, wenn auch diskrete Rolle in der vorbeugenden Diplomatie der OSZE spielt. Der Hohe Kommissar, Max van der Stoep, hat in den letzten drei Jahren in rund einem Dutzend OSZE-Staaten erfolgreich in Minderheitenfragen vermittelt. Sein Aktionsradius reicht von den russischen Minderheiten in den baltischen Staaten bis zu den Tataren auf der Krim und den Kosaken in Kasachstan. Seine Ratschläge für die Gestaltung der Minderheiten-Gesetzgebung und ihrer Umsetzung, für die Schaffung "Runder Tische" und anderer Formen der Beteiligung von Minderheiten an Entscheidungsprozessen sowie für den Gebrauch von Minderheitensprachen im Erziehungswesen sind bisher von den Staaten, die ihn zu Rate gezogen haben, dankbar angenommen worden.

Das Warschauer OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte konzentriert sich bei seiner Tätigkeit auf Staaten, denen noch die Erfahrung im Umgang mit Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fehlt. Es hilft bei der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Wahlen, unterstützt nationale Ombudspersonen, veranstaltet Seminare und Ausbildungsprogramme (z.B. für weißrussische Richter und georgische Strafvollzugsbeamte), hält Verbindung zu den im OSZE-Prozeß so wichtigen Nichtregierungsorganisationen und veranstaltet nicht zuletzt alle zwei Jahre ein Überprüfungsstreffen, bei dem die Leistungen und Mängel aller Teilnehmerstaaten untersucht werden.

Das Mandat der zehn Langzeitmissionen - auch dies ein neuartiges Instrument -, die in Estland, Lettland, der Ukraine, Moldau, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Georgien, Tadschikistan und Tschetschenien eingerichtet worden sind, schließt ausdrücklich Überwachung und Hilfe in der menschlichen Dimension mit ein.

Schließlich steht mit dem Ständigen Rat der OSZE ein permanentes Diskussions-, Konsultations- und Entscheidungsgremium zur Verfügung, das sich regelmäßig mit Problemen der menschlichen Dimension befaßt.

Die über Jahre und Jahrzehnte konsequent verfolgte deutsche Politik, für die Institutionalisierung des OSZE-Prozesses einzutreten, hat sich - wie man sieht - ausgezahlt.

Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat sind nicht nur ein moralischer Selbstzweck: Erst ihre Durchsetzung legt den Grund für Frieden und Sicherheit in und zwischen den Staaten. Rechtzeitig die Stimme zu erheben, ist deshalb ein wichtiger erster Schritt zur Konfliktverhütung in einem umfassenden Sicherheitskonzept. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE hat sich dies in besonderer Weise zur Aufgabe gemacht. Die praktische Anwendung und Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension bleibt eine Daueraufgabe der OSZE.

Leider scheint die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, mit OSZE-Missionen und mit dem Hohen Kommissar zusammenzuarbeiten, in einigen Fällen abzunehmen. Dem wollen wir entgegenwirken.

Die sogenannten "Mechanismen der Menschlichen Dimension", die in den Zeiten der Wende in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren geschaffen wurden, sahen in Fällen erheblicher Menschenrechtsprobleme die Entsendung von Experten vor, unter bestimmten Bedingungen sogar gegen den Willen des betreffenden Landes. Diese Möglichkeiten werden wegen ihrer schwierigen Anwendbarkeit derzeit kaum genutzt. Die Erfahrung zeigt, daß diskretere, persönlichere und flexiblere Instrumente, wie sie dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zu Gebote stehen, erfolgreicher sind. Auch Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der OSZE haben diplomatische Erkundungsmissionen in schwierigen politischen Situationen mit Erfolg durchgeführt.

Zentral aber bleibt: Wie entwickelt sich Glasnost - die in den Verfassungen und in den Grunddokumenten der OSZE garantierte Freiheit der Bürger und der Journalisten, ihre Meinung zu haben und diese auch öffentlich kundzutun?

In vielen Teilnehmerstaaten versuchen gerade Führungsgruppen, die durch die Glasnost an die politische Macht geraten waren, Glasnost wieder einzuengen. In anderen wird die wirtschaftliche Rolle der Medien voll akzeptiert, nicht jedoch die politische Nutzung dieser Freiheitsrechte, also Perestroika ohne Glasnost.

Nicht nur die aktuelle Bedrängnis, in der sich Journalisten in einigen Teilnehmerstaaten befinden, sondern auch die dramatische politische Geschichte der OSZE in den vergangenen fünfundzwanzig Jahren haben die Regierungskonferenz von Lissabon im Dezember 1996 bewogen, einen Vorschlag der Bundesregierung aufzugreifen und zu beschließen: Das

Mandat für einen Medienbeauftragten der OSZE, der auf die Einhaltung der Grundprinzipien der journalistischen Freiheiten in den Teilnehmerstaaten achten soll.

Diese Instanz wird die Befugnis haben müssen, auf Hilferufe sich bedrängt führender Journalisten zu reagieren: mit Hilfe anderer Organisationen und Experten in den konkreten Fällen zu ermitteln, gegebenenfalls auch zu vermitteln und in Einzelfällen dem Amtierenden OSZE-Vorsitzenden Vorschläge für die Lösung solcher Konflikte zu machen, falls die Vermittlungsbemühungen erfolglos waren.

Zum ersten Mal in der Geschichte übernationaler Staatenbündnisse haben die OSZE-Teilnehmerstaaten in Lissabon die Bereitschaft bekundet, für die Garantie der Freiheit des Journalismus eine übernationale Instanz zu schaffen. Das darf keine neue große Institution werden. Sie muß ähnlich wie die des Minderheitenbeauftragten konkret und im anliegenden Einzelfall tätig werden. Sie kann sich dabei der Zuarbeit von Experten vergewissern.

Diese Instanz wird aber in jedem Fall das deutliche Signal von Helsinki ins nächste Jahrhundert tragen: Wir in der OSZE wollen eine Familie von Demokratien sein, die sich den Werten der Menschenrechte, der Aufklärung und der Rechte des Individuums verpflichtet weiß. Also keine Exekutiv-Funktion, sondern Signalgeber für Normen, zu denen sich die über fünfzig Staaten der OSZE verpflichtet haben. Schon jetzt - in der Vorbereitungsphase - ist das Interesse anderer regionaler und übernationaler Organisationen spürbar.