

Knut Ipsen

Die OSZE und die Rotkreuz-Bewegung

Unausgeschöpfte Möglichkeiten einer OSZE-NGO-Kooperation

Bereits die KSZE hat, bevor sie auf dem Budapester Gipfel 1994 zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umgewandelt wurde, der Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine zunehmende Bedeutung beigemessen.¹ In Anbetracht der Rolle, die Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Kontrolle des Menschenrechtsschutzes zugewachsen ist, war das Interesse der KSZE zunächst auf diesen Sektor gerichtet, ohne indessen gleich zu konkreten Vorstellungen zu finden. So bestätigte das Kopenhagener Dokument der Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 noch mit abstrakter Formulierung das Recht, Nichtregierungsorganisationen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu bilden, und erkennt diesen Organisationen eine unbehinderte Kommunikationsmöglichkeit untereinander und mit internationalen Organisationen zu. Schon kurz darauf entwickelte die Charta von Paris diesen generellen Ansatz fort, indem die Rolle der Nichtregierungsorganisationen für die Erreichung der KSZE-Ziele anerkannt und die Erleichterung entsprechender NGO-Aktivitäten durch die KSZE-Staaten als förderlich erachtet wurde. Nichtregierungsorganisationen seien in geeigneter Weise in die Aktivitäten des KSZE-Prozesses einzubeziehen, wobei jedoch offen blieb, welche konkreten Kooperationsmodalitäten mit welchen Zielen verfolgt werden sollten. Auf der Moskauer Sitzung der Konferenz über die Menschliche Dimension von 1991 schließlich wurde der Vorschlag gemacht, den Nichtregierungsorganisationen einen Konsultativstatus zuzuerkennen - eine damals offensichtlich noch nicht allseits akzeptable Vorstellung, die immerhin zu dem Beschluß führte, Richtlinien für die Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen an den Verhandlungen über die menschliche Dimension zu verfertigen.

Die Helsinki-Beschlüsse vom 10. Juli 1992 schließlich sind zu Recht als die "grundlegende Basis" für die Mitwirkung der Nichtregierungsorganisationen am KSZE/OSZE-Prozeß gekennzeichnet worden.² Ob die Helsinki-Richt-

¹ Vgl. zum folgenden insbes. Rachel Brett, Non-Governmental Organizations and the CSCE, in: Helsinki Monitor 3/1992, S. 19-24, hier S. 20-21.

² So Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, S. 426; zum Text "Erweiterung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen" des Helsinki-Dokuments, Kap. IV Nr. 14/15, siehe Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath, KSZE. Dokumente der Konferenz

linien von 1992, die mit wenigen Ergänzungen bis heute das Verhältnis der Nichtregierungsorganisationen zur OSZE bestimmen, auch geeignet sind, eine Kooperation mit der Rotkreuz-Bewegung zu fördern, entscheidet sich danach, wie einerseits das OSZE-Verständnis einer NGO-Partizipation an ihren Aufgaben und Zielen entwickelt worden ist, und andererseits danach, ob die Rotkreuz-Bewegung überhaupt in diesen Rahmen einzupassen ist. Aus der Beantwortung beider Fragen könnten sich einige Ideen ergeben, die eventuell beiderseits Adjustierungen bisheriger Positionen angeraten sein lassen.

Mitwirkung oder Zusammenarbeit? Das Grundverhältnis zwischen der OSZE und den NGOs

Das Helsinki-Dokument von 1992 legt mit seiner Grundentscheidung zur Erweiterung der Rolle der Nichtregierungsorganisationen im OSZE-Prozeß eine Basis fest, die eher auf kleine, in ihren Aktivitäten begrenzte NGOs und auf unter Umständen nicht über den eigenen Staat hinausreichende Tätigkeiten zugeschnitten ist. So spricht Kap. IV Nr. 14 lediglich davon, daß "(d)ie Teilnehmerstaaten" die "Möglichkeiten für die verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die Aktivitäten der KSZE" (jetzt OSZE) schaffen. Damit ist augenscheinlich weniger an eine Kooperation gleichrangiger Akteure als vielmehr an eine Mitwirkung gedacht.³ In die gleiche Richtung scheint die Einschätzung des OSZE-Sekretariats zu gehen, wenn zwar einerseits von der großen Bedeutung der Kontakte zwischen der OSZE und Nichtregierungsorganisationen gesprochen wird, andererseits aber regelmäßig auf die "Beiträge" abgestellt wird, welche die Nichtregierungsorganisationen im OSZE-Rahmen zu leisten in der Lage seien.⁴ Das OSZE-Sekretariat weiß die vielfältigen Beiträge der Nichtregierungsorganisationen wohl zu würdigen: Sie seien wichtige Partner für den Dialog mit den Regierungen, sie seien eine sehr wichtige Quelle für Informationen über die Menschenrechtssituation. Sie könnten Fachkunde und Rat in bezug auf verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Aspekte, insbesondere zur Rechtsstaatlichkeit, einbringen. Ganz überwiegend bezöge sich der Kontakt zwischen Nichtregierungsorganisationen und der OSZE nach wie vor auf die menschliche Dimension. Dennoch gäbe es auch Ver-

über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.6, hier S. 26f.

³ So zu Recht Bortloff, a.a.O. (Anm. 2), S. 426.

⁴ Vgl. hierzu Secretariat of the Organization for Security and Co-operation in Europe (Hrsg.), OSCE Handbook 1996, Wien 1996, S. 88-90.

bindungen zu Nichtregierungsorganisationen mit anderen Zielrichtungen wie etwa Umweltschutz, Sicherheit oder Wirtschaft.⁵

Gemessen an der allgemein gehaltenen Aussage von Kopenhagen 1990, stellt der Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 über die Erweiterung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen gewiß einen Fortschritt dar. Die Anwendbarkeit der zunächst für den Menschenrechtsbereich festgelegten Zugangsrichtlinien auf nunmehr alle KSZE-Treffen, die grundsätzliche Erweiterung der Teilnahmebefugnis nichtstaatlicher Organisationen in bezug auf KSZE-Sitzungen oder -Veranstaltungen, die Förderung von NGO-Berichten und die Information nichtstaatlicher Organisationen durch KSZE-Institutionen sind in der Tat konkrete Festlegungen, deren Fehlen nach Kopenhagen, Paris und Moskau noch gerügt werden konnte. So ist trotz kritischer Beurteilungen einzelner Kontaktfelder nach Helsinki 1992 und Budapest 1994 das Verhältnis zwischen der OSZE und nichtstaatlichen Organisationen im Grundsatz überwiegend positiv eingeschätzt worden.⁶ Eine im September 1995 seitens des OSZE-Generalsekretärs vorgelegte Studie über die Verbesserung der Teilnahme nichtstaatlicher Organisationen am OSZE-Prozeß erfaßte beispielsweise über 600 NGOs.⁷

Allein diese Zahl ist zugleich ein Indiz für die Schwierigkeiten: Da der Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 über die Erweiterung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen keine präzise Definition solcher Organisationen enthält, sondern in Kap. IV Nr. 16 lediglich bestimmt, daß der Beschluß "nicht für Personen oder Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen",⁸ gilt, hat sich die OSZE selbst die Möglichkeit einer Differenzierung verbaut. So ist bis auf diese Begrenzung letztlich nach der häufig kritisierten Festlegung des Moskauer Dokuments von 1991 verfahren worden, wonach diejenigen Institutionen Nichtregierungsorganisationen darstellen, die sich selbst als solche gemäß den einschlägigen nationalen Verfahren erklären.⁹ Der Verzicht auf eine eingrenzende Definition aber erklärt, daß der Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 die KSZE/ OSZE-Teilnehmerstaaten als die Hauptakteure auf den Kontaktfeldern zu nichtstaatlichen Organisationen kennzeichnet. Nach diesem Dokument sind es "die Teilnehmerstaaten", welche die Möglichkeiten für die verstärkte Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in den KSZE-/ OSZE-Prozeß

⁵ Siehe OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 4), S. 89.

⁶ Vgl. z.B. OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 4), S. 90; Paula Gutlove/Gordon Thompson, The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 52-64; Shaun R. Barcavage, NGOs in the System of European Security, in: OSCE ODIHR Bulletin Vol. 5, No. 1, S. 24 f.

⁷ Vgl. OSCE Handbook, a.a.O. (Anm. 4), S. 90.

⁸ Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 2), S. 27.

⁹ Vgl. hierzu Brett, a.a.O. (Anm. 1), S. 21.

schaffen. Es sind wiederum die Teilnehmerstaaten, die nach Kap. IV Nr. 15 die - im einzelnen durchaus kontaktfördernden - Maßnahmen in bezug auf nichtstaatliche Organisationen treffen. Genaugenommen bleiben somit die Teilnehmerstaaten der OSZE die eigentlichen Mediatoren zwischen dem OSZE-Prozeß und nichtstaatlichen Organisationen, die sich an diesem Prozeß zu beteiligen beabsichtigen. So ist in der Tat eher von einer "Mitwirkung" nichtstaatlicher Organisationen am OSZE-Prozeß zu sprechen,¹⁰ indessen kaum von einer Kooperation gleichberechtigter Akteure. Wenn die Rolle nichtstaatlicher Organisationen im OSZE-Prozeß kürzlich noch auf vier Hauptaktionsfelder beschränkt wurde (Anwaltsfunktion interessierter Bürger, Monitorfunktion in bezug auf das öffentliche Leben, Hilfsfunktion gegenüber den Regierungen, Informationsfunktion),¹¹ dann wird deutlich, daß die Masse nichtstaatlicher Organisationen nicht über derartige Mitwirkungsfunktionen im nach wie vor staatsgesteuerten OSZE-Prozeß hinausgelangen wird.

Um Mißverständnissen vorzubeugen: Dies ist ein beachtlicher Fortschritt gegenüber der Situation zu Beginn dieses Jahrzehnts. Gemessen an der fortschreitenden Relativierung des Staates im Rahmen der Globalisierung, wird der Helsinki-Beschluß vom Juli 1992 jedoch nur eine flüchtige Station sein. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn das Augenmerk auf die Aktivitäten großer, weltweit operierender Nichtregierungsorganisationen gerichtet wird, deren völkerrechtlich begründete und tatsächlich fortentwickelte Aktivitäten sich schon nicht mehr durch den Helsinki-Beschluß erfassen lassen. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bietet hierfür ein anschauliches Beispiel.

"Mitwirkung" des Roten Kreuzes am OSZE-Prozeß?

Wenn vom "Roten Kreuz" gesprochen wird, dann ist nicht immer deutlich, daß damit zugleich drei verschiedene Kategorien nichtstaatlicher Organisationen in Bezug genommen werden. Art. 1 der "Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung" von 1986 definiert diesen in den Statuten durchgehend als "Bewegung" bezeichneten Gesamtverbund als zusammengesetzt aus den anerkannten nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (gegenwärtig 171), dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften.¹² Diese drei Komponenten der Bewegung

¹⁰ So zu Recht Bortloff, a.a.O. (Anm. 2), S. 426.

¹¹ So Barcavage, a.a.O. (Anm. 6), S. 24.

¹² Deutscher Text der Statuten siehe in: Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Satzung des Deutschen Roten Kreuzes und weitere Rechtsgrundlagen, Bonn 1996.

(nationale Gesellschaften, IKRK, Föderation) sind zwar Nichtregierungsorganisationen, jedoch völkerrechtlich und nach jeweiligem innerstaatlichen Recht durchaus unterschiedlich einzuordnen. So ist das im Jahre 1863 in Genf gegründete IKRK nach Schweizer Recht ein Verein, der seine Mitglieder mononational unter Schweizer Bürgern kooptiert, doch ist es gleichwohl völkerrechtlich, insbesondere durch die Vier Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 (Mitgliedstaaten: gegenwärtig 188 der 194 Staaten dieser Welt), als Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten gekennzeichnet. Das IKRK ist insoweit neben den Staaten und internationalen Organisationen Rechtsperson im Völkerrecht. Es hat partielle Völkerrechtssubjektivität.¹³ Die nationalen Rotkreuz- bzw. Rothalbmondgesellschaften haben zunächst einen Rechtsstatus nach ihrer jeweiligen nationalen Rechtsordnung (in der Bundesrepublik z.B. den Status des eingetragenen Vereins mit Ausnahme des Bayrischen Roten Kreuzes, das Körperschaft des öffentlichen Rechts ist). Bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben in bewaffneten Konflikten genießen die nationalen Gesellschaften den Schutz der Genfer Abkommen, vielfach werden sie auch unter dem Mandat des IKRK tätig (wie z.B. das Deutsche Rote Kreuz in Bosnien). Die Föderation hingegen ist eine typische weltweit tätige Nichtregierungsorganisation, die noch um eine partielle Völkerrechtssubjektivität ringt (so ist es ihr gelungen, mit verschiedenen Staaten Statusabkommen über ihre auf dem Hoheitsgebiet dieser Staaten tätigen Delegationen abzuschließen).

Die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sind von der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds beschlossen worden. Diese Konferenz besteht aus Repräsentanten der drei Komponenten der Bewegung und aus Repräsentanten der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen. Deshalb enthält Art. 2 der Statuten auch staatliche Verpflichtungen. Danach unterstützen die 188 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen u.a. die Komponenten der Bewegung "wo immer möglich". Insbesondere respektieren die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen jederzeit die Bindung der drei Komponenten der Bewegung "an die Grundsätze der Bewegung". Die sieben Grundsätze der Bewegung (Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit, Universalität) sind Bestandteil der Statuten. Der für das Verhältnis zur OSZE insbesondere relevante Grundsatz der Unabhängigkeit besagt:

"Wenn auch die nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine

¹³ Vgl. hierzu Knut Ipsen, Völkerrecht, München 1990, § 8, Rdnr. 4.

Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu handeln."

Schon dieser kurze Abriß der Eigenart der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung als Zusammenschluß dreier unterschiedlicher Kategorien von Nichtregierungsorganisationen läßt die Schwierigkeiten erkennen, den Helsinki-Beschluß vom 10. Juli 1992 auf die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung anzuwenden: Das IKRK mit allseits anerkannter partieller Völkerrechtssubjektivität ist schon auf Grund dieser Rechtsqualität keine Nichtregierungsorganisation, die entsprechend dem Helsinki-Beschluß über die Vermittlung von OSZE-Teilnehmerstaaten am OSZE-Prozeß in der Weise mitwirken könnte, wie es der Beschluß im einzelnen vorsieht. Gleiches gilt, wenn auch differenziert, für die nationalen Gesellschaften und für ihren Zusammenschluß, die Föderation. Mitwirkung am OSZE-Prozeß über die OSZE-Teilnehmerstaaten als Mediatoren bedeutet unter Umständen auch Teilnahme an politischen Auseinandersetzungen. Diese Teilnahme wäre mit dem für die Bewegung geltenden Grundsatz der Neutralität unvereinbar.

Nach alledem sind die Mitwirkungskonditionen der OSZE für Nichtregierungsorganisationen nicht auf die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie auf die Föderation und schon gar nicht auf das IKRK zugeschnitten. Für diese Nichtregierungsorganisationen mit einem gestuften, aber doch insgesamt hohen Maß an völkerrechtlich garantierter Eigenständigkeit kommt keine "Mitwirkung", sondern lediglich eine Kooperation als völkerrechtlich insoweit gleichzuordnende Akteure in Betracht. Es wäre widersinnig, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten als Vertragsstaaten der Genfer Abkommen einerseits die Komponenten der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung explizit "zu unterstützen" haben, sie aber andererseits Komponenten dieser Bewegung im Rahmen des OSZE-Prozesses auf die mindere Funktion einer Mitwirkung reduzieren könnten. Damit könnte das Thema eigentlich in negativer Weise erledigt sein, wenn nicht die Aufgaben der OSZE und der Bewegung sowohl im Hinblick auf die Prävention als auch in bezug auf die Bewältigung bewaffneter Konflikte durchaus Berührungspunkte hätten. Diese Berührungspunkte geben Anlaß, über Kooperationsmöglichkeiten nachzudenken.

Möglichkeiten der Kooperation

Während das IKRK seine Aufgaben primär im bewaffneten Konflikt wahrnimmt, hat die Föderation als Zusammenschluß aller nationalen Rotkreuz-

und Rothalbmondgesellschaften die Funktion, gleichsam das Pendant zum IKRK außerhalb bewaffneter Konfliktsituationen zu bilden. Hierzu gehört insbesondere die Entwicklung unabhängiger, ordnungsgemäß anerkannter nationaler Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaften in jedem Staat. Seit der 26. Internationalen Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung 1995 ist das sogenannte "institutional development", nämlich die Förderung leistungsfähiger Rotkreuz- oder Rothalbmondeinrichtungen in jedem Land eines der Hauptziele der Bewegung. In welchem Ausmaß diese Entwicklungsarbeit auch und gerade der Konfliktprävention dient, ist bislang noch nicht hinreichend erkannt worden. Gerade in den neuen unabhängigen Staaten Osteuropas zeigt sich, daß nach der Phase staatlicher Allmacht realsozialistischer Prägung vielfach eine Epoche geradezu Manchester-kapitalistischer Prägung angebrochen ist, die im höchsten Grade konflikträchtig ist. Doch selbst in manchem EU-Mitgliedstaat zeigt sich eine unheilvolle Tendenz, das Heil der Zukunft in der Polarisierung "Staat - Markt" zu suchen und den bislang durchaus hochentwickelten dritten oder intermediären Sektor zu vernachlässigen.

So verzeichnen wir in den neuen unabhängigen Staaten Osteuropas hier und dort den Ruf nach Wiederkehr des starken Staates, wogegen in manchem westeuropäischen Staat versucht wird, die Misere durch Privatisierung und durch die nahezu prophetische Berufung auf die Selbstheilungskräfte des Marktes zu bewältigen. Daß gerade in westeuropäischen Staaten der hochorganisierte dritte Sektor über Jahrzehnte hinweg ein wesentlicher Garant des inneren, des sozialen Friedens gewesen ist, scheint in Vergessenheit zu geraten. So wird auch nicht gesehen, daß ein ganz wesentlicher Beitrag zur inneren Stabilisierung der neuen unabhängigen Staaten - und auch mancher anderer europäischen Staaten - die Hilfe zur Selbsthilfe, nämlich die Hilfe zur Entwicklung eines effizient wirkenden dritten Sektors sein müßte. Dies liegt im genuinen Interesse der OSZE. Gerade hier aber könnte eine Kooperation der OSZE mit der Föderation oder mit leistungsfähigen nationalen Rotkreuzgesellschaften Erhebliches bewirken. Hier ist ein Kooperationsfeld, dessen Möglichkeiten bei weitem noch nicht ausgeschöpft worden sind. Es würde allerdings eine Fortentwicklung des Helsinki-Beschlusses von 1992 erfordern, der eben nur auf Mitwirkung, nicht aber auf Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen ausgerichtet ist.