

Farimah Daftary

Das dritte OSZE-Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Warschau 1997

Die Entstehung der "menschlichen Dimension" der OSZE und die Entwicklung der "Mechanismen zur menschlichen Dimension"

Die "menschliche Dimension" der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist als "die in der Schlußakte und in anderen KSZE-Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen betreffend die Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art"¹ definiert und entspricht dem "dritten Korb" der Schlußakte von Helsinki (1975).² Dieses Konzept wurde erst auf dem Wiener Folgetreffen (1986-1989) zur offiziellen Politik, als es von westlichen Delegationen in ihren Vorschlag für einen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung von KSZE-Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte und menschlichen Kontakte aufgenommen wurde. Das Ergebnis war die Schaffung eines "Mechanismus der menschlichen Dimension" und einer "Konferenz über die Menschliche Dimension". Probleme, die sich durch den Mechanismus nicht lösen ließen, konnten der Konferenz über die Menschliche Dimension vorgelegt werden. Das Wiener Schlußdokument legte fest, daß die Konferenz über die Menschliche Dimension "vor dem nächsten KSZE-Folgetreffen drei Treffen" abhalten werde, was den osteuropäischen Ländern entgegenkam, die sich nicht über das Folgetreffen hinaus binden wollten.³ Dementsprechend fanden drei Konferenzen - in Paris (1989), Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) - statt. Dabei wurde das Kopenhagener Dokument, das im Juni 1990 in jenem optimistischen Klima angenommen wurde, das die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa begleitete, zu einer Referenzgrundlage auf dem Gebiet der Menschenrechte und insbesondere

1 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens (Wiener Schlußdokument), 15. Januar 1989, Kapitel "menschliche Dimension der KSZE", in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausgabe, Kap. B.3, S. 46.

2 Auf den Konferenzen über die Menschliche Dimension in Kopenhagen und Moskau wurde die menschliche Dimension um Demokratie, demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit erweitert. Vgl. Rob Zaagman, Institutional Aspects of the CSCE Human Dimension after Helsinki-II, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath, Dordrecht/Boston/London 1994, S. 231.

3 Vgl. Rachel Brett, The Human Dimension Mechanism of the CSCE and the CSCE Response to Minorities, in: Michael R. Lucas (Hrsg.), The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden 1993, S. 146.

im Hinblick auf die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten.⁴ Der im Januar 1989 angenommene "Wiener Mechanismus" sah ein vierstufiges Verfahren eines obligatorischen zwischenstaatlichen Dialogs über Fragen der menschlichen Dimension vor. Die im Moskauer Schlußdokument (Oktober 1991) enthaltenen Bestimmungen ermöglichten die Einsetzung von Missionen unabhängiger Experten oder Berichterstatter, in einigen Fällen sogar ohne vorherige Konsultation mit dem betroffenen OSZE-Staat (im Fall von "Dringlichkeitsmissionen") und bauten damit den Wiener Mechanismus weiter aus.⁵ Der "Moskauer Mechanismus" stellte einen wesentlichen Fortschritt dar, da er zum ersten Mal Überwachung, Informationsbeschaffung und Vermittlung durch Dritte ermöglichte. Der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) ist jedoch das einzige Gremium, das nach Prüfung des bis dahin vertraulichen Missionsberichts befugt ist, Entscheidungen zu treffen. Seit den Ereignissen von 1989 sind die Mechanismen der menschlichen Dimension nicht oft eingesetzt worden, um für die Vollendung der demokratischen Transformation im Osten Zeit zu gewinnen.⁶ Darüber hinaus werden diese Mechanismen selten gegenüber westlichen Ländern genutzt.

Der Pariser Gipfel (November 1990) stärkte den institutionellen Rahmen der menschlichen Dimension, indem er zusätzlich zu einem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien und einem Sekretariat in Prag ein Büro für Freie Wahlen in Warschau einrichtete.⁷ Auf dem Prager Treffen des KSZE-Ministerrats (30.-31. Januar 1992) wurde das "Konsens-minus-eins"-Prinzip eingeführt, um es dem Ministerrat oder dem AHB zu ermöglichen, "in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen"⁸ Maßnahmen gegen den Willen eines Teilnehmerstaates zu ergreifen. Das Prager Dokument versuchte auch, die Beziehungen zwischen der menschlichen Dimension und den in Paris geschaffenen Institutionen zu definieren, und erweiterte das Mandat des Büros für Freie Wahlen wesentlich. Auf Initiative der Vereinigten Staaten, die über die Schwierigkeiten der mittel- und osteuropäischen Staaten beim Aufbau demokratischer Institutionen besorgt waren, wurde das Büro für Freie Wahlen in Büro für Demokratische

4 Zur Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension vgl. Arie Bloed, *Successful Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 3/1990, S. 235-325.

5 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, 3. Oktober 1991, Kap. I, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.4, S. 3-8.1.

6 Vgl. Zaagman, a.a.O. (Anm. 2), S. 237.

7 Vgl. Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, 21. November 1990, Kap. "Neue Strukturen und Institutionen des KSZE-Prozesses", in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 15-17, sowie: Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, 21. November 1990, in: ebenda, Kap. A.3, S. 1-9.

8 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, 30. Januar 1992, Kap. IV, Abschnitt 16, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5, S. 4.

Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt.⁹ Das BDIMR wurde so zur "Clearingstelle" der menschlichen Dimension, allerdings ohne Beratungskompetenz und unter Aufsicht des AHB, der für die Auswahl der Tagesordnungspunkte von Treffen und Seminaren der menschlichen Dimension allein verantwortlich war, damit das BDIMR nicht zu unabhängig wurde.¹⁰

Auf dem vierten Folgetreffen in Helsinki (24. März - 9. Juli 1992), auch als Helsinki-II bekannt, wurde das Grundprinzip der menschlichen Dimension definiert. Kapitel VI ("Die menschliche Dimension") der Beschlüsse von Helsinki stellte fest, daß der Austausch von Informationen und Ideen über die menschliche Dimension zur Frühwarnung und Konfliktverhütung in OSZE-Staaten beitragen kann, mit anderen Worten: Die Achtung der Menschenrechte hängt eng mit Frieden und Sicherheit zusammen.¹¹ Auf dem Helsinki-II-Treffen wurde die Konferenz über Fragen der menschlichen Dimension durch ein Implementierungstreffen über die menschliche Dimension ersetzt, das zwei Aufgaben wahrnimmt: erstens "einen vertieften Meinungsaustausch über die Durchführung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension einschließlich der Erörterung der Informationen, die gemäß Punkt 4 des Mechanismus der menschlichen Dimension bereitgestellt werden, und über die in den Berichten von KSZE-Missionen behandelten Aspekte der menschlichen Dimension, sowie die Erwägung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Implementierung"; und zweitens die "Bewertung der Verfahren zur Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen".¹² Die Implementierungstreffen werden vom BDIMR in Warschau auf Expertenebene in jedem Jahr organisiert, in dem keine Überprüfungskonferenz (Nachfolger der Folgetreffen) stattfindet. Der Zweck der Überprüfungskonferenzen besteht darin, den gesamten Bereich der Prinzipien, Normen, Mechanismen und Strukturen der OSZE einschließlich derer der menschlichen Dimension zu bewerten. Beide Treffen unterliegen der allgemeinen Anleitung durch den AHB. Im Gegensatz zu Überprüfungskonferenzen haben Implementierungstreffen nicht die Befugnis, ein *verhandeltes* Dokument anzunehmen. Dies hat andererseits den Vorteil, daß keine Zeit mit langen Verhandlungen über ein Abschlußdokument verloren wird. Schließlich einigte man sich darauf, daß "(d)as Implementierungstreffen (...) die Aufmerksamkeit des Ausschusses Hoher Beamter auf Maßnahmen zur Verbesserung der Durchführung lenken (kann), die es als notwendig erachtet".¹³ Am Ende des Treffens fassen die

9 Vgl. Zaagman, a.a.O. (Anm. 2), S. 244.

10 Für einen Überblick über die menschliche Dimension vor Helsinki-II vgl. Alexis Heraclides, *Security and Cooperation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992*, London 1992.

11 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, 10. Juli 1992, Kap. VI, Abschnitt 2, in: Fastenrath (Hrsg.) a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, S. 39.

12 Ebenda, Abschnitte 9, 9a und 9b, S. 42.

13 Ebenda, Abschnitt 10, S. 42.

Berichterstatter die Diskussionen zusammen und geben eine Reihe informeller Empfehlungen ab. Andere institutionelle Innovationen des Helsinki-II-Treffens, die sich auf die menschliche Dimension beziehen, bestanden u.a. in der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM)¹⁴ und der Stärkung der Rolle des BDIMR.¹⁵ Obwohl der HKNM nicht Teil der menschlichen Dimension ist, sind seine Aktivitäten eng mit ihr verbunden. Darüber hinaus informiert der HKNM auf Ersuchen des AHB das Treffen über seine Aktivitäten, wobei er die Vertraulichkeit seines Mandats berücksichtigt.¹⁶

Das Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension von 1997

Das dritte Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension fand unter dänischem Vorsitz vom 12. bis 28. November 1997 in Warschau statt.¹⁷ Es brachte über 500 Delegierte aus OSZE-Teilnehmerstaaten, zwei Partnerländern (Japan und Ägypten), von verschiedenen internationalen Organisationen und zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zusammen. Nach einem Eröffnungsplenum wurde das Treffen in zwei "Subsidiary Working Bodies" (SWB) aufgeteilt: SWB1 - Überprüfung der Implementierung in den Teilnehmerstaaten und Erörterung von Mitteln und Wegen zur Verbesserung der Implementierung, und SWB2 - Überprüfung der menschlichen Dimension der OSZE unter besonderer Beachtung der Überwachung und Verbesserung der Einhaltung von Verpflichtungen und der Nutzung bestehender Mechanismen und Verfahren. Für jedes Arbeitsgremium wurde ein Moderator eingesetzt: Harris Nielsen, Dänemark, für SWB1 und Wojciech Flera, Polen, für SWB2. Die beiden Berichterstatter, Bjorn M. Berge, Norwegen, (SWB1) und Carmel Whelton, Kanada, (SWB2), waren verantwortlich für den Bericht, der die Diskussionen und Empfehlungen wiedergibt.¹⁸ Am Ende der zweiten Woche wurde eine Plenarsitzung eingeschoben, um den Verlauf zu bewerten, in zwei abschließenden Plenarsitzungen wurden die Berichte der Berichterstatter vorgestellt. SWB1 wurde entsprechend einer Themenliste organisiert, die der Moderator anhand von Themen erstellte, auf die sich der Ständige Rat zuvor geeinigt hatte. Der Bericht behandelt nur die Sitzungen 9 und 10 von SWB1 über nationale Min-

14 Vgl. ebenda, Kap. I, Abschnitt 23 und Kap. II, Abschnitte 1-37, S. 5 und 7-14.

15 Vgl. ebenda, Kap. I, Abschnitt 25 und Kap. VI, Abschnitte 5-6, S. 5 und 39-41.

16 Vgl. ebenda, Kap. II, Abschnitt 22, S. 10.

17 Für einen Überblick über die beiden ersten Implementierungstreffen vgl. Thomas Buchsbaum *et al.*, The First CSCE Human Dimension Implementation Meeting, in: Helsinki Monitor, 1/1994, S. 64-74, und: María Amor Martín Estébanez, The OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues 1995, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 5-26.

18 Vgl. Reports of Rapporteurs, Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 12.-28. November 1997, OSCE ODIHR Doc. No. 316.

derheiten bzw. Sinti und Roma und Sitzung 3 von SWB2 über die Überprüfung der Aktivitäten des HKNM der OSZE und die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (KFRS).¹⁹ Ebenfalls enthalten ist eine Zusammenfassung von Vorschlägen, die während anderer SWB2-Sitzungen gemacht wurden.

Jede Sitzung begann mit Stellungnahmen nationaler Delegationen, dann folgten diejenigen internationaler Organisationen, schließlich von NGOs. Nationale Delegationen konnten auch ihr Recht auf Antwort wahrnehmen. Die Delegierten waren gehalten, sich auf das Thema der Sitzung zu konzentrieren und konkrete Vorschläge vorzulegen, wie die Verpflichtungen der menschlichen Dimension besser umzusetzen sind. Die Statements der Delegationen folgten grob zwei Mustern: Das eine bestand darin, daß Staaten ihre Verpflichtung gegenüber internationalen Instrumenten und Dokumenten bekräftigten und einen Überblick über nationale Maßnahmen und jüngste Verbesserungen gaben, die den Schutz von Minderheitenrechten sicherstellen sollen. Das andere bestand in der Kritik an Verletzungen der Rechte einer bestimmten Minderheit in einem oder mehreren Ländern oder an der allgemeinen Minderheitensituation in einem bestimmten Land. Delegierte aus Osteuropa und der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) legten im allgemeinen genaue Übersichten über nationale Bestimmungen und die jüngsten Schritte zur Verbesserung der Implementierung vor, während sich die meisten westlichen Delegationen mit Ausnahme Dänemarks, Deutschlands und der Schweiz dafür entschieden, die Verletzung der Minderheitenrechte oder die einer bestimmten Minderheit in einem osteuropäischen Land zur Sprache zu bringen. Die Stellungnahmen der internationalen Organisationen befaßten sich zumeist mit Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination mit der OSZE. Die Beiträge der NGOs konzentrierten sich auf spezifische Fälle von Verletzungen von Minderheitenrechten.

Maßnahmen zur Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten

Seit dem letzten Implementierungstreffen im Jahre 1995 sind offensichtlich viele osteuropäische und GUS-Staaten dazu übergegangen, zu versuchen, eine neue Gesetzgebung zu nationalen Minderheiten umzusetzen. Mit Ungarn als Vorreiter verfügen nun immer mehr Länder über besondere Minderheiten- oder Sprachgesetze, oder sie haben Verwaltungsstrukturen eingeführt und spezielle Regierungsgremien oder -abteilungen geschaffen, die sich mit Minderheitenfragen befassen. Die Delegation von Tadschikistan berichtete über die tadschikische Verfassung, die drei offizielle Sprachen

19 Für weitere Informationen über diese und andere Sitzungen vgl. ebenda sowie: International Helsinki Federation for Human Rights, OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw 1997, Wien 1997.

anerkennt - Tadschikisch, Russisch und Usbekisch - und über den 1996 unterzeichneten neuen "Vertrag über soziale Eintracht". In der Sekundarstufe können die größten Minderheiten Unterricht in den Minderheitensprachen erhalten; höhere Ausbildung wird in Russisch und Usbekisch angeboten. Polen konzentrierte sich auf den Schutz der historischen Minderheiten einschließlich der Juden und Roma. In der Erkenntnis, daß die Frage des Minderheitenschutzes in Polen mit derjenigen der im Ausland lebenden Polen zusammenhängt, betonte der polnische Delegierte, daß Minderheiten nicht als politische Geiseln in den Beziehungen zwischen Nachbarländern behandelt werden sollten. Die Slowakei präsentierte sich als mögliches Erfolgsmodell und hob hervor, daß die Anerkennung von Angehörigen nationaler Minderheiten auf dem in der Verfassung garantierten Recht jedes slowakischen Staatsbürgers beruhe, seine/ihre ethnische Zugehörigkeit frei zu wählen. Kroatien nahm für sich in Anspruch, sich dem Ziel, die nationale Gesetzgebung in Übereinstimmung mit OSZE- und VN-Standards zu bringen, in besonderer Weise gewidmet zu haben. Jüngste Initiativen beinhalten u.a. die Gründung eines Rates der Ethnischen und Nationalen Gemeinschaften unter Einschluß von Vertretern nationaler Minderheiten. Die Durchführung dieser Maßnahmen ist nun das Hauptziel der kroatischen Regierung. Ungarn gab einen kurzen Überblick über den Fortgang der Implementierung während der vergangenen zwei Jahre. Seit den Kommunalwahlen vom Dezember 1994 und den Nachwahlen im November 1995 wurden 792 Minderheitenselbstverwaltungen geschaffen. Bezüglich der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten kündigte Ungarn an, noch vor Ende 1997 einen Entwurf für eine Gesetzesänderung vorzulegen, die es Minderheiten erlaubt, ihre Kandidaten auf Listen getrennt von denen der politischen Parteien zu nominieren. Seit 1995 gibt es einen Parlamentarischen Kommissar für nationale und ethnische Minderheiten (Minderheiten-Ombudsmann). Ungarn vertrat die Einschätzung, daß die fünf Grundlagenverträge mit Kroatien, Rumänien, der Slowakei, Slowenien und der Ukraine bedeutende Wirkung haben könnten, vorausgesetzt, der politische Wille dazu bestehe. Ungarn gab auch der Hoffnung Ausdruck, daß bald eine Übereinkunft mit der Slowakei über die Zusammensetzung eines gemeinsamen Unterausschusses zu nationalen Minderheiten erzielt werde, was mit den anderen vier Ländern bereits der Fall sei. In seiner Schlußfolgerung unterstrich Ungarn, daß keine Regierung die Minderheitensituation in einem anderen Land als Entschuldigung dafür benutzen sollte, daß sie ihre internationalen Verpflichtungen nicht umsetzt. Auch Rumänien gab einen eingehenden Überblick über neue innenpolitische Institutionen wie den Nationalen Minderheitenrat und die Abteilung für den Schutz nationaler Minderheiten, die von einem dem Ministerpräsidenten zugeordneten Minister geleitet wird und ein spezielles Büro für Roma einschließt. Diese Abteilung entwickelt in Zusammenarbeit mit Regierungsvertretern und

NGOs einen nationalen Minderheitenplan. Der Entwurf einer Regierungsstrategie zu nationalen Minderheiten für die Jahre 1998 bis 2001, der im März 1998 vorgelegt werden sollte, soll darauf abzielen, Entscheidungskompetenzen auf die kommunale Ebene und auf die Zivilgesellschaft zu übertragen. Rumänien kündigte an, für den neuen Entwurf des Erziehungsgesetzes die Frage der Finanzierung des Unterrichts in den Sprachen nationaler Minderheiten erneut zu prüfen. Die Republik Mazedonien konzentrierte sich auf Maßnahmen zur Erweiterung des muttersprachlichen Unterrichts für Minderheiten. Während der letzten Jahre war ein bedeutender Anstieg der Zahl von der albanischen Minderheit angehörenden Schülern an Sekundarschulen zu beobachten. Unterrichtssprache an Universitäten ist Mazedonisch; jedoch wurde ein neues "Gesetz über die Unterrichtssprachen an der Pädagogischen Fakultät" verabschiedet. Rußland arbeitet an nationalen und regionalen Bestimmungen, so z.B. einer GUS-Konvention über die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten. Es erwähnte auch Abkommen zwischen den Ministern für Nationalitätenfragen Rußlands und der Ukraine und ein gemeinsam mit dem ungarischen Amt für die Ungarn im Ausland unterzeichnetes Protokoll. Seit dem Erlaß des Gesetzes über nationale kulturelle Autonomie im Jahre 1996 wurden 13 regionale nationale Kulturautonomien eingerichtet. Belarus unternahm den kühnen Versuch, sich als friedfertigen multinationalen Staat darzustellen. Es wurde ein Minderheitengesetz verabschiedet, und im Januar 1995 wurde im Kultusministerium ein Koordinationsrat geschaffen, der sich mit Angelegenheiten nationaler Minderheiten befaßt. Seit Januar 1997 gibt es auch ein Staatskomitee für Religion und Nationalitäten. Belarus kündigte ein Abkommen mit Moldau an und hoffte auf ähnliche Abkommen mit Litauen und der Ukraine. Der Delegierte von Belarus räumte ein, daß die finanziellen Mittel der nationalen Kulturräte beschränkt seien und daß es an Expertise und Sachmitteln mangle. Er illustrierte zudem die Komplexität der Problematik, indem er von dem nationalen Aufschrei berichtete, den die Einführung neuer Pässe, in denen die Nationalität nicht ausgewiesen war, im Frühjahr 1997 auslöste. Die Folge war, daß Staatsbürger von Belarus nun wieder ihre Nationalität eintragen lassen können, wenn sie dies wünschen. Einige wenige westliche Länder legten ebenfalls Übersichten über die interne Implementierung vor. Deutschland stellte die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen detailliert dar und betonte, daß es sowohl national wie international sehr aktiv gewesen sei. Man pries die Anstrengungen des Zentralrats der Deutschen Sinti und Roma zur Bekämpfung der Diskriminierung der Sinti und Roma in Deutschland, die 1994 zur Einführung neuer Richtlinien durch den Deutschen Presserat geführt hatten. Man stellte jedoch fest, daß diese Richtlinien vom Zentralrat nicht als ausreichend angesehen werden. Die Gründung des European Centre for Minority Issues (ECMI) als eine unabhängige Institution, deren Ziel darin bestehe, zu einer Verbesserung der interethnischen Beziehungen

beizutragen, wurde ebenfalls angekündigt. Der dänische Delegierte, der selbst Angehöriger der deutschen Minderheit in Nordschleswig ist und in Deutsch sprach, verwies insbesondere auf die deutsch-dänische Minderheitenpolitik, die oft als Modell hervorgehoben wird. Auch die Schweiz bot ihre Erfahrungen einer pluralistischen Gesellschaft als Quelle für Lösungen akuter Minderheitenkonflikte an. Aus Schweizer Sicht ist die Sprachenfrage von zentraler Bedeutung; eine Frage, der die OSZE im Gegensatz zum Europarat noch nicht genügend Beachtung geschenkt habe. Die Vertreterin des UNHCHR behandelte die Frage, wie sich die Bemühungen von OSZE und Vereinten Nationen, Minderheiten zu schützen und Konflikte zu verhindern, wechselseitig verstärken können; dabei stellte sie fest, daß solche komplexen und sensiblen Fragen nicht immer von einer Organisation allein am wirkungsvollsten behandelt werden könnten. Sie bot an, dem BDIMR Informationen zur Verfügung zu stellen, die während der Besuche des UNHCHR, von Sonderberichterstattem und anderen Ausschüssen und Arbeitsgruppen der VN gesammelt werden. Der Vertreter des Europarats sprach über die Bedeutung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten²⁰ und über die Programme zur Hilfe und Zusammenarbeit, die gemeinsam mit den TACIS- und PHARE-Demokratieprogrammen der EU durchgeführt werden. Erwähnung fanden auch die Kooperationsbemühungen zwischen dem Europarat, der Europäischen Kommission und dem HKNM. Festgehalten werden sollte, daß auf das Rahmenübereinkommen während des Treffens vielfach Bezug genommen wurde, was als Beleg für die wachsende Vernetzung zwischen der OSZE und dem Europarat beim Schutz nationaler Minderheiten gelten kann. Mazedonien erklärte, es würde das Rahmenübereinkommen auf seine albanische, serbische, türkische und walachische ebenso wie auf die Roma-Minderheit anwenden. Deutschland will es ebenfalls auf die vier anerkannten Minderheiten - Dänen, Sorben, Friesen sowie Sinti und Roma - anwenden. Armenien erinnerte die Teilnehmer daran, daß es das Rahmenübereinkommen unterzeichnet habe, obwohl es kein Mitglied des Europarates sei.²¹ Bulgarien bezog sich auf den erläuternden Bericht zum Rahmenübereinkommen, nach dem die Existenz von Angehörigen ethnischer, sprachlicher und religiöser Gruppen nicht notwendigerweise zur Bildung nationaler Minderheiten führe, und schloß daraus, daß die Entwicklung internationaler Dokumente nicht zur Schaffung nationaler Minderheiten führen sollte, wo diese gar nicht existierten.

20 Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten ist zwischenzeitlich mit den erforderlichen zwölf Ratifizierungen am 1. Februar 1998 in folgenden Ländern in Kraft getreten: Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Rumänien, San Marino, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern. Zum 1. Juli 1998 wird es auch in Italien, Liechtenstein, Malta, Österreich, Slowenien, der Ukraine und im Vereinigten Königreich wirksam werden.

21 Das Rahmenübereinkommen ist eine offene Konvention, der auf Empfehlung des Ministerkomitees auch Nichtmitglieder beitreten können. Armenien ist der einzige Nichtmitgliedstaat, der das Rahmenübereinkommen unterzeichnet hat.

Spezifische Fälle von Nichteinhaltung, die in der Sitzung über nationale Minderheiten zur Sprache gebracht wurden

Es wurden zahlreiche spezifische Fälle von Nichteinhaltung zur Sprache gebracht, die nationale Minderheiten betreffen. Größte Sorge galt u.a. der Schikanie und Diskriminierung von Minderheiten auf dem Gebiet des früheren Jugoslawien und insbesondere der albanischen Bevölkerung in Serbien (Kosovo) und in Mazedonien. Österreich bedauerte im Namen der EU die schleppende Rückkehr von Flüchtlingen in Minderheitsgebiete in Bosnien, insbesondere in die Republika Srpska. Auch Norwegen unterstrich das Rückkehrrecht von Flüchtlingen und Vertriebenen aus Bosnien-Herzegowina und Kroatien. Österreich äußerte im Namen der EU Besorgnis über die Behandlung der Kosovo-Albaner und die verschlechterte Lage der Albaner in Mazedonien. Die US-Delegierte lenkte die Aufmerksamkeit ebenfalls auf die Kosovo-Albaner, insbesondere auf die Brutalität der serbischen Polizei und das Versäumnis der serbischen Regierung, das Erziehungsabkommen für den Kosovo voranzubringen. Was die albanische Minderheit in Mazedonien betrifft, zeigte sich die Delegierte enttäuscht über Berichte über das neue Gesetz über weiterführende Schulen. Albanien dankte Österreich und der EU für ihre Sorge um die albanischen Minderheiten im Kosovo und in Mazedonien und bedauerte, daß sich die demokratische Transformation der früheren kommunistischen Länder als bloße Hinwendung zu einer nationalen Mehrheitsdemokratie erwiesen habe, bei der alte nationalistische Bestrebungen und Nostalgien wiederauflebten. Der albanische Delegierte warnte vor "demokratischer Mimikry", die in fast allen ehemals kommunistischen Ländern stattfindet. Darüber hinaus appellierte er an staatliche Autoritäten, "die mit ungerechtfertigtem Eifer und Gewalt gegen friedliche Demonstrationen nationaler Minderheiten vorgehen", "mehr Geduld" an den Tag zu legen.

Auch die Slowakei mußte widerwillig viel Kritik über sich ergehen lassen. Während Österreich im Namen der EU die Verbesserungen in Ungarn und Rumänien lobte, stellte es fest, daß Fortschritte in der Slowakei dadurch behindert werden, daß diese zweideutige Erklärungen über ihre ungarische Minderheit abgibt. Die US-Delegierte sah in der systematischen Verweigerung individueller Rechte in der Slowakei einen Indikator für mangelnde Demokratie und wies den Vorschlag von Ministerpräsident Meciar zu einem Bevölkerungsaustausch zurück. Ihre ungarischen Kollegen forderte sie auf, ihr Bekenntnis zu den gegenwärtigen Grenzen zu wiederholen. Die Slowakei antwortete, daß ihr "Vorschlag für Bewegungsfreiheit" falsch interpretiert worden sei und sich nicht nur auf ethnische Minderheiten in der Slowakei und in Ungarn, sondern auf alle Bürger beziehe. Ungarn gab zur Antwort, es habe Verträge unterzeichnet, die die bestehenden Grenzen anerkennen. Die US-Delegierte beziehe sich offenbar auf eine Erklärung eines Mitglieds der oppositionellen Kleinlandwirte-Partei, die somit nicht

die Haltung der Regierung wiedergäbe. Die International Helsinki Federation (IHF) konzentrierte sich auf die Minderheiten in der Slowakei und kritisierte die Weigerung, der ungarischen Minderheit mehr Autonomie zu gewähren, die Zunahme rassistisch motivierter Gewalt, die Abschaffung der zweisprachigen Schulzeugnisse für die ungarische Minderheit und das berüchtigte slowakische Sprachgesetz. Die Antwort der Slowakei erschöpfte sich in der wiederholten Betonung ihrer Bindung an internationale Instrumente, einschließlich der Empfehlung 1201 mit Ausnahme des Prinzips kollektiver Rechte. Der slowakische Delegierte erklärte, daß das Sprachgesetz von 1995 das Recht von Bürgern, die nationalen Minderheiten angehören, Informationen in ihrer Muttersprache zu empfangen und zu verbreiten, nicht berühre. Bezüglich der Neueinteilung der Verwaltungsbezirke behauptete er schließlich, daß deren Zweck die Dezentralisierung sei und nicht darin bestehe, den Anteil der Ungarn in den Bezirken zu verringern. Die Schweiz kritisierte das slowakische und das ukrainische Sprachgesetz, die nur jeweils eine offizielle Staatssprache zulassen. Die Situation der ungarischen Minderheiten in der Slowakei, der Ukraine, Rumänien und Jugoslawien wurde auch von verschiedenen NGOs thematisiert. Der Vertreter der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen, selbst ethnischer Ungar, kritisierte, daß in der Slowakei das Recht einer Minderheit auf Ortsschilder in ihrer Sprache nicht eingelöst werde, ferner die Neueinteilung der Verwaltungsbezirke in von der ungarischen Minderheit bewohnten Gebieten. Die Weltföderation der Ungarn kritisierte die begrenzten Möglichkeiten in der Ukraine für Unterricht in der Minderheitensprache, den es dort nur auf Kindergarten- und Grundschulniveau gäbe.

Die Türkei begreift die Diskussion innerhalb der OSZE über die Situation der nationalen Minderheiten in der Türkei beharrlich als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten und als direkte Unterstützung des Terrorismus. In diesem Zusammenhang zitierte Österreich den HKNM, der sagte, daß der Schutz nationaler Minderheiten "nicht länger eine freiwillige, sondern eine politisch notwendige Angelegenheit" darstelle. Die Türkei machte von ihrem Recht auf Antwort Gebrauch und verteidigte vehement ihr System des Menschenrechtsschutzes, das am französischen Modell der Individualrechte orientiert sei. Darüber hinaus reklamierte die Türkei auch ihr Recht, ihre Sicherheit und territoriale Integrität zu gewährleisten und den "Terrorismus zu bekämpfen". Die US-Delegierte kritisierte Griechenland und die Türkei, die die Existenz ihrer mazedonischen bzw. kurdischen Minderheit bestreiten, und zitierte den HKNM: "Die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit ist eine Frage der persönlichen Entscheidung." Die Minority Rights Group verurteilte sowohl die Verletzungen der Rechte der kurdischen Minderheit in der Türkei als auch die Menschenrechtsverletzungen seitens der Kurdischen Arbeiterpartei

(PKK) scharf. Die Türkei antwortete, daß sie kein Minderheitenproblem habe.

Griechenland verteidigte sich gegen Anschuldigungen, es verletze die Rechte der "sogenannten mazedonischen Minderheit". Es erläuterte den historischen Ursprung der Provinz Mazedonien und betonte, daß es so etwas wie eine besondere mazedonische Identität nicht gäbe und daß diese Personen nicht Mazedonier, sondern Griechen, Serben oder Bulgaren seien. Die Mehrzahl der in Nordgriechenland lebenden slawischsprachigen Personen sei nach dem Vertrag von Neuilly freiwillig nach Bulgarien gezogen, erklärte Griechenland. Die griechische Position zu den griechischen Bürgern, die in der griechischen Provinz Mazedonien leben und als Mazedonier anerkannt werden wollen, besteht darin, daß die Sprache allein nicht als ausreichendes Kriterium für die Anerkennung einer Minderheit angesehen wird. Griechenland schloß damit, daß seine Beziehungen zu seinen nördlichen Nachbarn so gut wie immer seien und bedauerte "künstlich geschaffene Probleme", die den Abbau von Spannungen untergraben würden. Bulgarien setzte seine Priorität bei der Situation der im Ausland lebenden Bulgaren und weigerte sich ebenfalls implizit, die Existenz einer mazedonischen Minderheit anzuerkennen. Die Delegierte Mazedoniens äußerte in ihrer Antwort auf Griechenland und Bulgarien knapp, daß deren Ausführungen leicht zu widerlegen seien, daß sie es aber vorziehe, keine historischen Betrachtungen anzustellen, sondern die Unterzeichnung des Rahmenübereinkommens durch beide Länder begrüßen würde. Der Mazedonische Nationalrat aus Kanada rief geschichtliche Perioden in Erinnerung, in denen die mazedonische Minderheit mehr Anerkennung in Bulgarien (vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1963) und in Griechenland (1925 wurde eine Sprachkarte erstellt, die zeigte, wo Mazedonisch gesprochen wurde) genossen habe. Der Rat rief Griechenland und Bulgarien auf, erstens die Existenz ihrer mazedonischen Minderheit anzuerkennen, zweitens ihre Politik der Zwangsassimilierung und Denationalisierung zu beenden, drittens den freien Gebrauch der mazedonischen Sprache zuzulassen, viertens den Unterricht in mazedonischer Sprache auf allen Ebenen zu ermöglichen, fünftens das Recht auf Religionsfreiheit anzuerkennen und sechstens die Rückkehr ethnischer Mazedonier nach Griechenland zu gestatten. In seiner Antwort bezog sich Bulgarien vor allem auf technische Unregelmäßigkeiten bei der Registrierung des Mazedonischen Nationalrats. Bulgarien rechtfertigte das Fehlen des Begriffs "nationale Minderheit" in der bulgarischen Verfassung mit dem Fehlen einer allgemeingültigen Definition. Griechenland antwortete der Föderation der westthrakischen Türken in Europa, indem es bestritt, die Anerkennung von "Moslems türkischen Ursprungs" in Westthrakien zu verweigern. Aus griechischer Sicht sind sie jedoch nicht alle Türken, da in dieser Region auch Pomaken und Roma leben. Die Türkei wies die Anschuldigungen der Imvrischen Stiftung und der Imvrischen

Vereinigung der Athen- und Konstantinopel-Gesellschaft (beide in Athen ansässig), die die Situation der griechischen Minderheiten angesprochen und ihre Treue zum Vertrag von Lausanne bekräftigt hatten, pauschal zurück.

Aserbaidschan brachte den Konflikt um Berg-Karabach zur Sprache und forderte eine Lösung, die sowohl die territoriale Integrität des Landes als auch die Rechte nationaler Minderheiten wahrt. Armenien zeigte sich in seiner Antwort erstaunt über die Behauptung Aserbaidschans, in Berg-Karabach gäbe es keine Probleme. In seiner Replik erklärte sich Aserbaidschan bereit, den Armeniern in Berg-Karabach das größtmögliche Maß an Selbstverwaltung einzuräumen. Rußland thematisierte die Frage der im Ausland lebenden Russen und bedauerte die Einschnitte im Gebrauch und in der Finanzierung der russischen Sprache, obwohl diese nach wie vor die Sprache des interethnischen Diskurses sei. Es sprach auch das Thema der fortbestehenden massenhaften Staatenlosigkeit an und bezog sich dabei auf die zwischenstaatlichen Kommissionen mit Lettland und Estland. Die Vereinigung der Slowaken in Polen beklagte sich über die gesetzwidrige Assimilierung der slowakischen Minderheit durch die katholische Kirche Polens, die angeblich eine noch striktere Assimilierungspolitik verfolge als staatliche Stellen. Polen erkannte die Bedeutung von muttersprachlichen Gottesdiensten an, diese Frage müsse in Zusammenarbeit mit der Kirchenleitung behandelt werden.

Vorschläge zur Verbesserung der Implementierung von Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension bezüglich nationaler Minderheiten

Da sich die Diskussion mehr auf inhaltliche als auf operative Aspekte konzentrierte - letztere wurden in SWB2 erörtert -, wurden in SWB1 nur wenige Vorschläge vorgelegt. Es wurde eine allgemeine Empfehlung ausgesprochen, die OSZE-Staaten sollten sowohl eine wirksame Gesetzgebung als auch praktische Mittel zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten entwickeln und erwägen, die Rahmenvereinbarung zu ratifizieren. Einer von mehreren Vorschlägen des UNHCHR war, daß die OSZE-Staaten spezifische Informationen über die jeweiligen Maßnahmen übermitteln, die sie ergriffen haben, um die Rechte von Angehörigen von Minderheiten im Einklang mit den Verfahren und Mechanismen der VN zu fördern und zu schützen. Ein anderer Vorschlag forderte eine aktivere Beteiligung der OSZE-Staaten an der Minderheiten-Arbeitsgruppe der VN. Albanien unterstützte nachdrücklich einen Vorschlag des HKNM zur Schaffung von runden Tischen seitens der Regierungen mit Vertretern nationaler Minderheiten, die auch als Mittel der Frühwarnung dienen würden. Die Slowakei schlug vor, der HKNM solle in Zusammenarbeit mit einer vom Implementierungstreffen nominierten

Expertengruppe eine vergleichende Studie über die Situation der nationalen Minderheiten in allen OSZE-Teilnehmerstaaten ausarbeiten.

Die Themenschwerpunkte der Sitzung über Roma und Sinti

Daß der Diskussion über Roma- und Sinti-Angelegenheiten eine eigene Sitzung vorbehalten war, zeigt die Bedeutung, welche die OSZE dieser besonderen Minderheit beimißt. Trotz dieser Aufmerksamkeit war es, wie die US-Delegierte zusammenfassend festhielt, "überall in Europa kein gutes Jahr für die Roma". Gewaltsame rassistische Angriffe gegen Roma seien in Mittel- und Osteuropa zu einer Alltäglichkeit geworden, zudem würden sie im Privatisierungsprozeß diskriminiert. Die US-Delegierte beklagte den Mangel an wirksamen Rechtsmitteln, lobte aber dennoch die Bemühungen in Ungarn, der Slowakei und der Tschechischen Republik, die Situation zu verbessern, etwa die slowakische Initiative zur Behandlung von Roma-Angelegenheiten vom 4. November 1997 und die Einsetzung einer tschechischen "Interministeriellen Kommission für die Roma-Gemeinschaft". Die jüngsten Anstrengungen in der Tschechischen Republik und in Ungarn zu Roma und Sinti waren bereits zuvor von der NGO "Romani Criss" erwähnt worden. Die US-Delegierte räumte ein, daß auch in den USA Ressentiments gegen Roma bestünden, und begrüßte die Abschaffung des letzten Anti-Zigeunerstatuts in New Jersey. Die Schweiz verwies auf die schwerwiegende Diskriminierung der Roma in Rumänien, Albanien, der Slowakei, der Tschechischen Republik und Ungarn und forderte, das Recht der Roma, "anders zu sein", zu achten. Bereits zuvor in der Sitzung über nationale Minderheiten hatte der Delegierte des Zentralrats Deutscher Sinti und Roma Verletzungen der Rechte der Roma in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Bulgarien und Deutschland zur Sprache gebracht. Er beanstandete das Urteil eines Gerichts in der Tschechischen Republik, das zwei Jugendliche freigesprochen hatte, die einen Roma-Jungen aus einem Zug geworfen hatten, und kritisierte, daß örtliche Beamte tschechische Roma zur Emigration ermunterten. An den Methoden der Datenerhebung durch bayrische Behörden wurde bemängelt, daß sie sich auf die äußere Erscheinung mutmaßlicher Straftäter gründen und deren ethnische Herkunft einbeziehen. In ihrer Antwort verwies die Tschechische Republik darauf, daß der Justizminister sofort Einspruch gegen das Urteil eingelegt habe. Das European Roma Rights Centre bezweifelte jedoch die Richtigkeit der Antwort des tschechischen Delegierten. Deutschland antwortete auf die Kritik an den Praktiken der Datensammlung mit der Erklärung, daß sich das bayerische Klassifikationssystem nicht speziell gegen Sinti und Roma richte, sondern hundert Unterscheidungsmerkmale benutze, so daß sich jedermann im Auditorium diskriminiert fühlen könnte.

Die Tschechische Republik und die Slowakei hoben erst kürzlich eingeleitete Schritte hervor, mit denen die zunehmende Welle von Rassismus und Gewalt gegen die Roma eingedämmt werden soll. Tschechien gab bekannt, daß im Oktober 1997 eine neue Interministerielle Kommission für die Roma-Gemeinschaft geschaffen und ein Bericht des tschechischen Rats für nationale Minderheiten über die Situation der Roma-Gemeinschaft in der Tschechischen Republik fertiggestellt wurden. In Tschechien betrachtet man Ausbildung als entscheidend, während für die Slowakei die Lösung in der Verbesserung der sozialen Bedingungen liegt. Dementsprechend verabschiedete die Slowakei kürzlich ein Dokument über die Lösung von Roma-Fragen im sozioökonomischen Bereich. Die Slowakei nahm ebenfalls für sich in Anspruch, "rassistisch motivierten Angriffen gegen Roma größte Aufmerksamkeit" zu schenken. Der Europarat zeigte sich besorgt über Kinderprostitution, der in Ostmitteleuropa hauptsächlich Roma-Jungen im Alter von acht bis zwölf Jahren nachgingen, und zitierte einen VN-Vertreter aus dieser Region, der meinte, von dieser Frage nicht betroffen zu sein, da "dies nicht unsere Kinder sind". Der Delegierte des Europarats ermutigte die Staaten, der Empfehlung 1203 zu folgen und einen Mediator für Roma zu ernennen. Der Vertreter des European Roma Rights Centre konzentrierte sich auf die Roma in der Tschechischen und Slowakischen Republik und warf diesen beiden Staaten vor, beim Schutz der Roma vor rassistischer Gewalt versagt zu haben. Er erinnerte die Teilnehmer des Treffens daran, daß im französischen Hafen Calais immer noch 40 tschechische Roma warteten. Das Project on Ethnic Relations war durch ein Mitglied der amerikanischen Roma-Gemeinschaft vertreten, das die Sprache kommentierte, die von verschiedenen Delegationen und NGOs benutzt wurde; es plädierte dafür, die Kenntnis des Romanes als *Vorteil* und nicht als Handicap darzustellen. Seine Muttersprache zu sprechen, sollte nicht als Nachteil betrachtet werden.

Von den auf der Sitzung unterbreiteten Vorschlägen empfahl derjenige der Minority Rights Group, daß die OSZE-Staaten in enger Zusammenarbeit mit Vertretern der Roma und Sinti, von NGOs und relevanten internationalen Organisationen wie dem Europarat einen umfassenden Ansatz zur Frage der Roma und Sinti entwickeln.

Überprüfung der Aktivitäten des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE (HKNM)

Die Delegationen lobten einhellig die Arbeit des HKNM, den Norwegen in einer früheren Sitzung als eine der effektivsten OSZE-Institutionen bezeichnet hatte. Österreich regte im Namen der EU an, die Anwesenheit des HKNM in einem bestimmten Land als positives Zeichen zu werten und wies

Klagen über die Eigenmächtigkeit, mit der er an bestimmte Minderheiten herantrete, zurück. Ungarn, das der HKNM im September 1997 gerade besucht hatte, unterstrich die Bedeutung des Dialogs zwischen Regierungen und Vertretern nationaler Minderheiten und sagte, daß die Empfehlungen des HKNM häufigere Reaktionen seitens der Regierungen verdienen würden. Ungarn unterstützte auch die Empfehlung des HKNM, keine neuen Standards zu setzen, sondern die vorhandenen zu implementieren. Die Slowakei wies auf ihre "fruchtbare Zusammenarbeit" mit van der Stoel hin. Frans Timmermans, ein Berater des HKNM, erläuterte einige Punkte aus van der Stoels Rede vor dem Eröffnungssplenium. Bezüglich der immer wiederkehrenden Frage nach der Definition einer nationalen Minderheit betonte er, daß die Grundlage dafür die Entscheidung des einzelnen sein sollte und nicht die Definition einer Regierung. Dies solle insbesondere für das Rahmenübereinkommen gelten. Er erwähnte auch eine gerade in Arbeit befindliche vergleichende Studie über Minderheitensprachen und bat die Staaten darum, so bald wie möglich den Fragebogen zu beantworten, der dazu verschickt worden war. Er unterstrich, daß eine derartige Studie wichtig sein könne für Staaten, die nach Lösungen suchen. Ähnliche Studien könnten auch auf anderen Gebieten durchgeführt werden, die Kapazität des Büros des HKNM sei jedoch begrenzt. Er betonte auch, daß diese vergleichenden Studien nicht als normative Akte betrachtet werden sollten.

Im Anschluß wurden bestimmte Probleme, vor denen der HKNM im vergangenen Jahr gestanden hatte, erörtert. Die US-Delegierte zeigte sich irritiert über die fortgesetzte Weigerung Belgrads, ihm ein Einreisevisum für den Kosovo zu gewähren, und dies, obwohl der OSZE erlaubt worden war, die Wahlen in Serbien zu beobachten. Die Schweiz verwies auf die schlechter werdenden Arbeitsbedingungen des HKNM und appellierte an die Staaten, ihm auf Anfrage freien Zugang zu gewähren. Kanada und die Slowakei forderten größere finanzielle und personelle Ressourcen für das Büro des HKNM. Für Kanada stellen diese Investitionen einen kostengünstigen Weg der Konfliktverhütung dar. Die Russische Föderation hätte es gerne gesehen, wenn der HKNM all den Ländern, in denen Russen leben, mehr Aufmerksamkeit geschenkt hätte. Der UNHCR sprach über die enge Zusammenarbeit, die sich mit OSZE-Institutionen und insbesondere mit dem HKNM in Form von Informationsaustausch, gemeinsamen Beratungen, Einladungen der jeweiligen Vertreter zu runden Tischen und anderen Treffen und gemeinsamen Initiativen entwickelt hat. Als Beispiel für eine gelungene Kooperation nannte er die gemeinsamen Bemühungen um die Reintegration der Krimtataren.

Vorschläge zu den Aktivitäten des Hohen Kommissars zielten auf die verstärkte Umsetzung seiner Empfehlungen ab. Die Russische Föderation schlug vor, einen Rechenschaftsmechanismus zu schaffen, auf dessen Basis

der HKNM Empfehlungen aussprechen und dem Hohen Rat der OSZE berichten könne. Die Slowakei regte an, daß die Empfehlungen des Hohen Kommissars auch den Vertretern der betroffenen nationalen Minderheiten übermittelt werden sollten, um den Dialog zwischen ihnen und den Regierungen zu verbessern. Timmermans schlug vor, der Ständige Rat und die betroffenen Teilnehmerstaaten sollten den Empfehlungen des Hohen Kommissars mehr Aufmerksamkeit schenken und für kontinuierliche Weiterverfolgung sorgen. Er forderte auch die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, die sich mit ähnlichen Fragen befassen. Vorgeschlagen wurde ebenfalls, die Zusammenarbeit zwischen HKNM, BDIMR und OSZE-Missionen zu verbessern. Der Vertreter des UNHCHR empfahl ebenfalls engere Verbindungen zum HKNM, um Doppelarbeit zu vermeiden und Informationen über Besuchsreisen auszutauschen.

Überprüfung der Aktivitäten der Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti (KFRS)

Auch über die Kontaktstelle sprachen sich die Delegationen positiv aus. Angesichts der wahrgenommenen wachsenden Bedrohung der Roma in OSZE-Staaten wurde jedoch vielfach darauf hingewiesen, daß man diesem Thema mehr Aufmerksamkeit schenken müsse. Die US-Delegierte unterstützte die Arbeit der KFRS, forderte aber eine Neubewertung ihrer Aktivitäten und verurteilte die unzureichende Reaktion von OSZE-Staaten auf die zunehmende Bedrohung der Roma. Rumänien, die Minority Rights Group und Romani Criss lobten die Koordinierungsfunktion der KFRS, betonten aber, daß man darüber hinausgehen müsse. Die Minority Rights Group forderte einen ergänzenden aktiven Zugang zu dem Problem: Leitende BDIMR-Mitarbeiter sollten sich der Probleme der Roma annehmen, damit ihnen mehr Aufmerksamkeit zuteil wird. Die Gruppe bedauerte die zunehmende Spezialisierung des BDIMR auf Wahlbeobachtung zu Lasten der Roma-Frage und warnte davor, daß kurzfristige Erfolge zu überzogenem Selbstvertrauen führen könnten. Der jüngste Fall der Auswanderung von Roma zeige deutlich, wie zwischenstaatliche Spannungen entstehen können, wenn Probleme nicht in Angriff genommen werden. Ein anderer Kritikpunkt der Minority Rights Group zielte auf mangelnde Koordination zwischen der OSZE, dem Europarat und der EU; auf dem Treffen des Europarats zu Roma-Fragen im Oktober 1997 habe es weder eine Vertretung noch einen Bericht des BDIMR gegeben. Die Delegierte Finnlands, selbst eine Vertreterin der finnischen Roma-Gemeinschaft, verwies auf die Notwendigkeit, die juristische Unterstützung der Roma und Sinti durch die KFRS auszubauen. Für die ständigen Räte der Sinti und Roma in Europa betonte Romani Criss den

Bedarf an staatsbürgerlicher Bildung der Roma-Bürger, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen.

Die Empfehlungen zur Arbeit der Kontaktstelle beinhalteten den Vorschlag der Minority Rights Group, die OSZE, der Europarat und die EU sollten der Roma-Frage Priorität einräumen, auch hinsichtlich der finanziellen Ausstattung. Rumänien schlug vor, daß die KFRS eng mit dem neuen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zusammenarbeiten sollte, um gegen Ausdrücke von ethnischem Haß und Diskriminierung der Roma und Sinti vorzugehen und die Medien für diese Fragen zu sensibilisieren. Romani Criss forderte, die OSZE und andere internationale Organisationen sollten ein Forum für Roma-Organisationen gründen. Weiter schlug Romani Criss vor, einen internationalen Fonds für Kommunalpolitik zugunsten der Roma einzurichten. Ein anderer Vorschlag forderte die volle Integration der Roma und Sinti betreffenden Fragen in die Arbeit des Ständigen Rates in Wien.

Diskussionsergebnisse anderer Sitzungen von SWB2 über die "Überprüfung der menschlichen Dimension der OSZE mit besonderem Schwerpunkt auf der Beobachtung und Verbesserung der Einhaltung von Verpflichtungen zur Nutzung bestehender Mechanismen und Verfahren"

In den Diskussionen von SWB2 bekräftigten die Delegationen, daß es wichtig sei, die Einhaltung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension in kooperativer Weise zu verbessern und dabei auf dem Doppelkonzept von Solidarität und Rechenschaftspflicht aufzubauen.²² Alle OSZE-Anstrengungen im Bereich der menschlichen Dimension - die Tätigkeiten des BDIMR, des HKNM, der OSZE-Missionen, die Arbeit des Ständigen Rates und das Instrument des Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden - erfuhren dabei Unterstützung. Dem künftigen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit wurde ebenso wie dem Vergleichs- und Schiedsgerichtshof ein bedeutendes Potential zur Verbesserung der Implementierung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension zugesprochen. Hervorgehoben wurde die Notwendigkeit, die menschliche Dimension besser in die Arbeit der anderen OSZE-Institutionen wie etwa des Ständigen Rates zu integrieren, beispielsweise durch die Einrichtung eines Verfahrens, das es Staaten erlaubt, im Ständigen Rat zu allen Fällen von Nichteinhaltung Erklärungen abzugeben. In einigen Beiträgen wurde gefordert, der Ständige Rat und der Amtierende Vorsitzende sollten aktiver auf die Einhaltung von Verpflichtungen drängen und in Fällen ernsthafter und wiederholter Verletzungen sogar Maßnahmen ergreifen; demgegenüber unterstrichen andere, daß Dialog und Kooperation notwendig seien, um zur Einhaltung

22 Vgl. Reports of Rapporteurs, a.a.O. (Anm. 18), S. 17-28.

von Verpflichtungen zu ermutigen. Als ebenso wichtig wurde angesehen, die Kenntnis über den Charakter der Verpflichtungen der menschlichen Dimension zu vertiefen. Schließlich wurde empfohlen, enger mit internationalen Organisationen und NGOs zusammenzuarbeiten und den Informationen und der Expertise von NGOs über Implementierungsmängel größere Beachtung zu schenken. Einige Beiträge forderten die Staaten auf, von den Mechanismen der menschlichen Dimension, wie dem wenig genutzten Moskauer Mechanismus, vermehrt Gebrauch zu machen; andere wiederum waren der Ansicht, daß diese Mechanismen Relikte der Vergangenheit seien. Alle Teilnehmer schienen mit der Arbeit des BDIMR im Bereich der menschlichen Dimension zufrieden zu sein. Das im Juli 1997 vom Ständigen Rat angenommene BDIMR-Konzept, das die BDIMR-Aktivitäten bei der Wahlbeobachtung und bei Vor-Ort-Projekten verbessern soll, wurde einhellig begrüßt. SWB2 erbrachte interessante Vorschläge (die auch im Bericht der Berichterstatter aufgeführt sind), von denen einige im folgenden wiedergegeben werden:

- Menschenrechtsfragen sollten in der Arbeit der OSZE-Missionen eine größere Rolle spielen; die OSZE sollte einen Plan für die Ausbildung von Missionsmitgliedern im Bereich der Menschenrechte entwickeln.
- Das BDIMR sollte durch häufigere Beteiligung an den Diskussionen des Ständigen Rates, vermehrte informelle Diskussionen mit OSZE-Delegationen in Wien und durch regelmäßige Berichte über Projekte und Aktivitäten seine Rolle als Beratungsgremium des Ständigen Rates und des Amtierenden Vorsitzenden ausweiten.
- Missionsleiter und Vor-Ort-Operationen sollten vom Ständigen Rat angehalten werden, die Umsetzung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension anzusprechen und als Teil ihrer Frühwarnfunktion Fälle von mutmaßlicher Nichteinhaltung dem Ständigen Rat zur Kenntnis zu bringen.
- Der Ständige Rat sollte Fragen der menschlichen Dimension, einschließlich der Nachbereitung von Implementierungstreffen, außerordentliche oder erweiterte Sitzungen widmen.
- Um Menschenrechtsfragen zu prüfen, spezifische Seminare der menschlichen Dimension nachzubereiten und Hindernisse zu diskutieren, die der Einhaltung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension entgegenstehen, sollten regelmäßig informelle Treffen des Ständigen Rates stattfinden.²³

Bei bestimmten Vorschlägen, insbesondere bezüglich der Seminare zur menschlichen Dimension, konnte man eine gewisse Zurückhaltung spüren,

23 Vgl. ebenda.

dieser größere Bedeutung zu verleihen. So verlangte z.B. ein Vorschlag, daß die Inhalte dieser Seminare Ziele und Prioritäten des Ständigen Rates widerspiegeln sollen. Keinen Konsens gab es über die Anzahl der Seminare, die künftig abgehalten werden sollten; einige Delegationen sprachen sich dafür aus, 1998 nur ein einziges zu veranstalten.

Mehr Dialog und Offenheit auf OSZE-Implementierungstreffen

Obwohl die Atmosphäre während des Treffens im großen und ganzen gut war, gab es während der Sitzungen über nationale Minderheiten und Roma und Sinti spannungsgeladene Momente, als einiges an alter, der Vergangenheit angehörender Rhetorik zu hören war und bestimmte NGO-Stellungnahmen heftige Abwehrreaktionen hervorriefen. Die Wirksamkeit von Implementierungstreffen hängt wesentlich von einem aufrichtigen Dialog zwischen den Teilnehmern ab, was deshalb besonders wichtig ist, weil es weder ein Abschlußdokument noch eine bindende Übereinkunft gibt. Die Treffen werden im allgemeinen auf "Experten"-Ebene durchgeführt und daher von einigen Staaten als weniger wichtig als andere OSZE-Treffen angesehen, was oft zur Entsendung von niedrigrangigen Delegierten führt. Einige Länder jedoch, denen daran gelegen war, ihr Image zu verbessern und jüngste Anstrengungen ins Rampenlicht zu rücken, hatten aktive und entgegenkommende Vertreter aus neugeschaffenen Regierungsstellen für Menschenrechte und insbesondere Minderheitenfragen entsandt. Leider wurde der Großteil der Zeit durch vorbereitete formale Stellungnahmen in Anspruch genommen, für das Recht auf Antwort blieb wenig und für Diskussionen fast überhaupt keine Zeit. Viele Delegationen haben bereits früher spontane Diskussionen gefordert, leider wurde dafür aber noch kein formaler Rahmen geschaffen. Es gab jedoch in diesem Jahr die Empfehlung, die Implementierungstreffen neu zu strukturieren und lebendiger zu gestalten, um den Dialog mit den NGOs über konkrete Fragen zu fördern. Dies könnte eine bessere Nutzung der Rednerliste einschließen, um ein günstiges Klima für Diskussionen und themenbezogene runde Tische zu schaffen.²⁴ In Übereinstimmung mit den Bemühungen um größere "Offenheit" der OSZE seit Helsinki-II²⁵ ist der Dialog zwischen den Delegationen und den NGOs durch deren vermehrte Einbeziehung ausgeweitet worden. Allerdings sind "Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen", davon ausgenommen.²⁶ Beim diesjährigen Treffen waren über 100 NGOs registriert, alle formellen Plenar- und Arbeitssitzungen standen ihnen offen. Es gab auch eine spezielle NGO-Anlaufstelle und techni-

24 Vgl. ebenda, S. 28.

25 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, a.a.O. (Anm. 11), Kap. IV, Abschnitte 12-18, S. 26-28.

26 Vgl. ebenda, Abschnitt 16, S. 27.

sche Einrichtungen für die NGO-Vertreter. In Übereinstimmung mit den Bestimmungen für Implementierungstreffen fanden an zwei Vormittagen keine offiziellen Sitzungen statt, um bessere Möglichkeiten für Kontakte zwischen Delegationsmitgliedern und NGOs zu schaffen.²⁷ Selbstverständlich ist der Dialog mit den bekannten internationalen Menschenrechtsorganisationen weiter entwickelt, er fand aber auch mit kleineren NGOs statt. Während der SWB2-Sitzung über die Rolle der NGOs wurde u.a. der Vorschlag gemacht, einen Fonds zu schaffen, der NGOs den Zugang zur OSZE erleichtern soll; dies soll die Beteiligung an Treffen und Seminaren erhöhen. Auch sollte die Koordination zwischen den NGOs auf OSZE-Implementierungstreffen verbessert werden. Einige NGOs verlangten darüber hinaus auch erweiterten Zugang zu OSZE-Treffen über Sicherheitsfragen.

Aussichten für die Stärkung der OSZE durch die menschliche Dimension vor dem Hintergrund der NATO-Erweiterung

Seit Europa die neuen Demokratien Mittel- und Osteuropas schrittweise in seine Institutionen wie EU und NATO integriert, wird häufig die Frage gestellt, ob die OSZE noch einen Zweck erfüllt und wenn ja, wie sie sich dem sich verändernden internationalen Umfeld anpassen kann. Im Europa vor 1989 war die damalige KSZE mit ihrem gesamteuropäischen Teilnehmerkreis (einschließlich der Vereinigten Staaten, Kanadas und der Sowjetunion) das einzige europäische Forum für den Dialog über Menschenrechte zwischen Ost und West und kann daher für sich in Anspruch nehmen, in dieser Hinsicht über die weitreichendste Erfahrung zu verfügen. Mit dem Ende des Kalten Krieges schien es für eine Weile so, als ob die Fragen der menschlichen Dimension in den Hintergrund treten und die Regierungen zunehmend von einem konfrontativen Ansatz abrücken würden. Besonders deutlich war das auf dem Helsinki-II-Treffen.²⁸ Da sich die Periode der wirtschaftlichen und politischen Transformation jedoch in die Länge zieht und die Länder Mittel- und Osteuropas und der GUS darum zu kämpfen haben, ihre gerade erst flügge werdenden Demokratien und Marktwirtschaften zu stärken, sind die Menschenrechtsprobleme geblieben und haben sich sogar noch zuge-spitzt, insbesondere wenn Minderheiten betroffen sind. Minderheitenfragen stellen den Kern der Konflikte nach dem Ende des Kalten Krieges dar, und viele ethnopolitische Brennpunkte des heutigen Europa bergen das Potential für weitere Konflikte. Es liegt auf der Hand, daß es von großem Vorteil ist, ein Dialogforum für Menschenrechtsfragen aufrechtzuerhalten. Die Budapester Überprüfungskonferenz von 1994 bekräftigte die Bedeutung der

27 Vgl. ebenda, Kap. VI, Abschnitt 16, S. 43.

28 Vgl. Zaagman, a.a.O. (Anm. 2), S. 251-253, und Thomas M. Buchsbaum, The Human Dimension After Helsinki-II, in: Bloed (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 311-316.

menschlichen Dimension für alle Aktivitäten der OSZE.²⁹ Die OSZE hat in der Tat ein umfassendes Sicherheitskonzept entwickelt, das die wechselseitige Abhängigkeit von Menschenrechtsschutz, Frieden und Stabilität in Europa betont. Die neu entwickelten Mechanismen und Instrumente der OSZE nach Helsinki-II konzentrieren sich auf präventive Diplomatie, Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenbewältigung. Zwar muß sich die OSZE im Falle des Fehlverhaltens von Staaten auf politischen Druck verlassen und ist bei offener Verweigerung aufgrund ihres politischen Charakters gelegentlich ernsthaft in ihren Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt, während die NATO und in geringerem Maße die VN über die physische Macht verfügen, Entscheidungen ihrer Mitglieder mit harter Hand durchzusetzen. In vielen Fällen, insbesondere im Irak und im früheren Jugoslawien, hat sich aber gezeigt, daß die Androhung von Gewalt zur Deeskalation von Krisen sinnlos war. OSZE und NATO sollten nicht als Institutionen gesehen werden, die sich in ihren Funktionen überschneiden; sie ergänzen sich vielmehr in den verschiedenen Phasen von Konfliktprävention, Friedenserhaltung und -überwachung nach einem Konflikt. Die regelmäßigen Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten, aber auch mit den NGOs, verlaufen im europäischen Forum der OSZE konzentrierter, vertraulicher und vielleicht informeller als in den VN. Andere Aktivitäten der menschlichen Dimension wie die vom BDIMR koordinierten Wahlbeobachtungsmissionen, die vom Konfliktverhütungszentrum in Wien organisierten Missionen und die Aktivitäten des HKNM weisen ebenfalls ein einzigartiges Konfliktverhütungspotential auf, das unübertroffen bleibt, obwohl andere internationale Akteure und NGOs eine Fülle ähnlicher Anstrengungen unternehmen. Durch jüngste Verbesserungen, z.B. eine flexiblere Mittelverwendung beim BDIMR zur Vergrößerung des Spielraums bei der Krisenreaktion, können diese Aktivitäten nur noch effektiver werden. Wie der Hohe Kommissar auf dem dritten Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension in Erinnerung rief:

"Die menschliche Dimension ist unteilbar. Im OSZE-Gebiet kann es keine Zonen geringerer Menschlichkeit geben. Mit anderen Worten: Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE gelten in ihrer Gesamtheit und in gleicher Weise für jeden einzelnen Teilnehmerstaat. Verpflichtungen der menschlichen Dimension stellen auch ein unmittelbares und legitimes Anliegen aller Teilnehmerstaaten dar. Kein Staat kann seiner Verantwortung auf diesem Gebiet mit dem Argument der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ausweichen. Dies war immer ein Schlüsselprinzip des Helsinki-Prozesses.

29 Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, Abschnitt 14, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 442.

Und schließlich: Ohne Schutz und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Stärkung demokratischer Institutionen ist umfassende Sicherheit für die OSZE-Staaten nicht möglich. Konfliktprävention kann nur dann erfolgreich sein, wenn der menschlichen Dimension in angemessener Weise Rechnung getragen wird."³⁰

Die Zukunft der OSZE hängt daher eng mit ihrer Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension zusammen. Da zwischen den Teilnehmerstaaten und unter OSZE-Experten Konsens zu bestehen scheint, daß die Normsetzung ein zufriedenstellendes Niveau erreicht hat, wird der Charakter dieser Arbeit in erster Linie darin bestehen, vorhandene Verpflichtungen umzusetzen. In Budapest stimmten die Teilnehmerstaaten darin überein, daß es wesentlich sei, "ihre Bemühungen auf die Umsetzung bestehender KSZE-Verpflichtungen zu konzentrieren".³¹ In welchem Maße die menschliche Dimension die Ziele der neuen OSZE fördern kann, hängt davon ab, inwieweit alle OSZE-Staaten, die westlichen wie die östlichen, bereit sind, sich auf multilaterale Diskussionen über die Umsetzung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension mit anderen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren einzulassen. Dies wiederum hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, konstruktive und nichtkonfrontative Methoden zur Behandlung der anstehenden Fragen zu entwickeln, die zunächst auf Expertenebene im Rahmen der Implementierungstreffen über Fragen der menschlichen Dimension erprobt werden können.

30 Report of Mr. Max van der Stoep, OSCE HCNM, presented on 12 November 1997 at the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, 12.-28. November 1997, Warschau (eigene Übersetzung). Ein ausführlicher Auszug der Stellungnahme des Hohen Kommissars ist abgedruckt in: Helsinki Monitor 1/1998, S. 68-76.

31 Budapest Document 1994, a.a.O. (Anm. 29), Kap. VIII, Abschnitt 4, S. 469.