

18. Menschenrechtsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

von Michael Krennerich

Einführung in den Menschenrechtsschutz der OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist mit 57 Mitgliedstaaten die weltweit größte regionale Organisation für Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen. Sie umfasst alle Staaten Europas und der ehemaligen Sowjetunion sowie die beiden transatlantischen Partner USA und Kanada. Als jüngstes Mitglied trat im November 2012 die Mongolei der OSZE bei.

Die OSZE ging am 1. Januar 1995 aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervor, die bereits 1975 auf Grundlage der Schlussakte von Helsinki ins Leben gerufen worden war. Mit der Schlussakte wurde inmitten des Kalten Krieges ein multilaterales Forum zwischen den damaligen Militärblöcken in Ost und West geschaffen. Darin verpflichteten sich ursprünglich 35 Staaten auf politische Grundsätze für den Umgang untereinander und mit ihren Bürger_innen und bekannten sich zu einem umfassenden Sicherheitsverständnis, das neben den politisch-militärischen Aspekten auch die ökonomische und ökologische Zusammenarbeit sowie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten umfasste. Diese drei Dimensionen bestimmen bis heute den Aufgabenbereich der OSZE.

Der Menschenrechtsschutz durch die OSZE ist somit bereits in der Schlussakte von Helsinki verankert. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich im Rahmen eines Prinzipienkatalogs auf die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (7. Prinzip im 1. Kapitel) und regelten (im dritten „Korb“ der Akte) die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen. Im Gegenzug zur Anerkennung bestehender Grenzen und des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten machte der damalige „Ostblock“ Zugeständnisse im Bereich der Menschenrechte, die eine Eigendynamik entfalteten: In den kommunistischen Ländern entstanden etliche Bürgerrechtsbewegungen, die sich auf die Akte von Helsinki beriefen.

Vor dem Hintergrund der Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa ab Ende der 1980er Jahre gewann die Förderung von Demokratie und Menschenrechten erheblich an Bedeutung. Ausdruck dieser Zeitenwende war die Charta von Paris für ein neues Europa (1990). Sie erklärte die Spaltung Europas für überwunden und läutete eine „neue Ära von Demokratie, Frieden und Einheit“ ein, in welcher der Schutz und die Förderung der allen Menschen

angeborenen, unveräußerlichen und durch das Recht gewährleisteten Menschenrechte als die „vornehmste Pflicht“ der Regierungen ausgewiesen wurde.

Für die Menschenrechte besonders bedeutsam war bereits das Abschlussdokument (1989) der dritten Helsinki-Folgekonferenz in Wien, da es das Konzept der „Menschlichen Dimension“ einführte. Dieses umfasst politische Verpflichtungen bezüglich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie humanitärer Angelegenheiten. Solche multilateralen „Commitments“ der OSZE-Staaten wurden in den Folgejahren immer weiter fortgeschrieben und sind in zwei mittlerweile umfassenden Bänden dokumentiert: OSCE Office Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR): OSCE Human Dimension Commitments: Vol. 1, Thematic Compilation; Vol. 2, Chronological Compilation, 3. Aufl., Warschau 2012.

Die Abschlussdokumente der Wiener Konferenz (1989), der Kopenhagener Konferenz (1990) sowie der Moskauer Konferenz (1991) etablierten Verfahren, die es den KSZE/OSZE-Staaten erlaubten, Informationen über die Menschenrechtssituation in einem anderen Staat einzuholen und Beobachtungen, u. a. bei Wahlen und Gerichtsverfahren, durchzuführen. Das Moskauer Schlussdokument erkannte die Menschliche Dimension ausdrücklich als internationales Anliegen an und gab diesbezüglich das Prinzip der Nichteinmischung auf: „Die Teilnehmerstaaten erklären mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der Menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“ (Moskau 1991).

Im Rahmen der in den 1990er Jahren vorangeschrittenen Institutionalisierung der KSZE/OSZE entwickelten sich weitere, flexible Institutionen und Instrumente des Menschenrechtsschutzes, die auf entsprechenden Gipfel- und Ministerratstreffen geschaffen und gestärkt wurden. Auch erweiterten sich kontinuierlich die Themenfelder und Arbeitsgebiete der Menschlichen Dimension. An deren wachsenden Bedeutung entfachte sich aber auch Kritik, vor allem seitens der russischen Regierung. Deren Unterstützung der OSZE ließ im Laufe der 1990er Jahre merklich nach, als deutlich wurde, dass sich die OSZE nicht zu einem Gegengewicht zur NATO ausbauen ließ und gleichzeitig die Vormachtstellung und Interessen Russlands in Osteuropa und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion durch den von der OSZE unterstützten politischen Wandel bedroht wurden. Gemeinsam mit anderen GUS-Staaten kritisierte Russland die Schwerpunktsetzung der Feldmissionen auf dem Balkan und dem Gebiet der früheren Sowjetunion und die starke Betonung der Menschlichen Dimension. Gravierende Meinungsverschiedenheiten machten sich an der

Beobachtung von Menschenrechts- und Wahlstandards fest, die – ganz entgegen dem Geist der Moskauer Erklärung von 1991 – teilweise wieder als Einmischungen in innere Angelegenheiten angesehen wurden. Die Differenzen blockierten zeitweise den am Konsensprinzip ausgerichteten Entscheidungsprozess in der OSZE.

Das Gipfeltreffen von 2010 in Astana, das erst elf Jahre nach dem vorherigen in Istanbul 1999 stattfand, offenbarte – trotz der „gemeinsamen“ Gipfelerklärung – einmal mehr unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der OSZE zwischen Ost und West. Mittlerweile (2014) stellten die Ereignisse auf der Krim und in der Ostukraine die OSZE sowohl vor eine neuerliche Belastungsprobe als auch vor die Herausforderung, mit Mitteln der Diplomatie und des Konfliktmanagements zum Erhalt des Friedens in Europa beizutragen. Dabei kann die OSZE keine Sanktionen verhängen, sondern ist und bleibt vor allem ein Forum des politischen Dialogs.

Allgemeine Organe und Institutionen der OSZE

Auf zwischenstaatlicher, politischer Ebene wird die Arbeit der OSZE vor allem durch die sporadisch stattfindenden Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs (Helsinki 1975, Paris 1990, Helsinki 1992, Budapest 1994 Lissabon 1996, Istanbul 1999 und Astana 2010) sowie den Ministerrat (bis 1994: Rat der Außenminister) bestimmt, in dem sich seit 1991 die Außenminister_innen der Teilnehmerstaaten jährlich für zwei Tage an jeweils wechselnden Orten treffen, um den politischen Kurs der KSZE/OSZE vorzugeben und über institutionelle Verbesserungen zu entscheiden.

Als ständiges Entscheidungsgremium der OSZE fungiert der Ständige Rat, bestehend aus den Ständigen Vertreter_innen der OSZE-Staaten in Wien, der wöchentlich zusammenkommt. In Sachen Menschenrechten wird er durch ein „Human Dimension Committee“ unterstützt. Das eher informelle politische Gremium fungiert als wichtige Diskussions- und Austauschplattform zu Menschenrechtsthemen und hat ein Verfahren freiwilliger Berichterstattung der OSZE-Staaten über die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen und Empfehlungen etabliert.

Die Tagesgeschäfte der OSZE werden, in Abstimmung mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rates, vom OSZE-Sekretariat in Wien bewältigt. Ihm steht ein Generalsekretär vor. Seit Juli 2011 bekleidet Lamberto Zannier aus Italien dieses Amt. Das Sekretariat ist die zentrale Anlaufstelle der OSZE. Es ist in Wien ansässig und verfügt über eine Außenstelle in Prag.

Sekretariat der OSZE
Wallnerstr. 6
A-1010 Wien
Tel.: 0043 (0)1 51436-6000
Fax: 0043 (0)1 51436-6996
E-Mail: info@osce.org
Website: www.osce.org

Hinzu kommt die Parlamentarische Versammlung der OSZE, die auf dem Pariser Gipfel 1990 ins Leben gerufen wurde, um die nationalen Parlamente in die Arbeit der OSZE stärker einzubeziehen; die Versammlung setzt sich aus Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammen, davon 13 (und ihre 13 Stellvertreter_innen) aus Deutschland. Die Parlamentarische Versammlung hält neben ihrer Jahrestagung (Juni/Juli) eine Herbst- und Wintertagung sowie einzelne Konferenzen und Seminare ab, auf denen auch der interparlamentarische Dialog zu menschenrechtlichen Themen geführt wird. Sie verfügt u. a. über einen Allgemeinen Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen. Zudem bestehen Ad-hoc-Ausschüsse (z. B. zu Belarus und Moldau) sowie eigene Sonderberichterstatte_r_innen, etwa zu Gender-Fragen und Menschenhandel.

Die Parlamentarische Versammlung besitzt ein eigenes Internationales Sekretariat in Kopenhagen:

OSCE Parliamentary Assembly
Tordenskjoldsgade 1
1055 Copenhagen, Denmark
Tel.: 0045 (0)33 37 80 40
Fax: 0045 (0)33 37 8030
E-Mail: osce@oscepa.dk
Website: www.oscepa.org

Allen Delegationen des Bundestags zu Interparlamentarischen Organisationen stehen Sekretariate zur Verfügung, die im Referat Interparlamentarische Organisationen zusammengefasst sind. Die Kontaktadresse der deutschen Delegation lautet:

Deutscher Bundestag
Referat WI-2 – Internationale Parlamentarische Versammlungen
Delegation der Bundesrepublik Deutschland
in der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
Platz der Republik 1
D-11011 Berlin
Tel.: 030 227-32553
Fax: 030 227-36358
E-Mail: oszeqv@bundestag.de

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (engl.: Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) ist die wichtigste Institution für die Umsetzung der Menschlichen Dimension der OSZE. Es soll die Mitgliedstaaten darin unterstützen, „die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, sich an den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit zu halten, die Prinzipien der Demokratie zu fördern und in dieser Hinsicht demokratische Institutionen aufzubauen, zu stärken und zu schützen, und Toleranz in der gesamten Gesellschaft zu fördern“ (Helsinki Dokument, 1992).

Das Büro hat seinen Sitz in Warschau und wird seit Juli 2014 von Michael Georg Link aus Deutschland geleitet. ODIHR verfügt über fünf Abteilungen und Arbeitsschwerpunkte:

- Wahlen: ODIHR führt – oft gemeinsam mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE – im großen Stil Wahlbeobachtungsmissionen durch, mit dem Ziel, die Einhaltung demokratischer Wahlstandards zu prüfen und zu fördern. Vor allem die Wahlbeobachtung hat sich zu einem wichtigen, öffentlich sichtbaren Bereich der OSZE/ODIHR-Tätigkeiten entwickelt. Dabei scheut ODIHR in ihren Statements und in ihren umfassenden Wahlbeobachterberichten nicht vor deutlicher Kritik an nicht-demokratischen Wahlpraktiken zurück.
- Demokratisierung: ODIHR hat verschiedene Programme zur Förderung demokratischen Regierens aufgelegt, setzt sich für die Beteiligung von Frauen am

öffentlichen Leben ein sowie für die Bewegungsfreiheit und die Rechte von Migrant_innen. Mittels technischer Hilfe fördert sie zudem die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen und Gesetzesreformen in OECD-Staaten und unterhält eine frei verfügbare Datenbank nationaler und internationaler Gesetzgebung zu menschenrechtlich relevanten Themen (www.legislationline.org).

- Menschenrechte: ODIHR führt vielfältige Aktivitäten zu einer Palette an Menschenrechtsthemen durch (Menschenhandel, Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Beobachtung von Gerichtsverfahren, Todesstrafe etc.) und bemüht sich u. a. mittels Trainings- und Bildungsangeboten um ein besseres Monitoring der Menschenrechte in der Region seitens der Zivilgesellschaft. Ein besonderes Augenmerk gilt auch dem Schutz und der Stärkung von Menschenrechtsverteidiger_innen.
- Das Programm für Toleranz und Nicht-Diskriminierung kam 2004 hinzu und umfasst vielfältige Aktivitäten, um die Bereitschaft und Fähigkeit von Regierungen und der Zivilgesellschaft zu stärken, Hass und Intoleranz entgegenzutreten und Hassverbrechen zu dokumentieren.
- Roma und Sinti: Bereits 1994 hat ODIHR eine Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti eingerichtet. Sie fördert die Integration und die Rechte von Roma und Sinti, berät die Regierungen bei der Erarbeitung entsprechender Politiken und betreibt Krisenprävention und Konfliktmanagement.

Das Büro organisiert zudem eine Reihe wichtiger Veranstaltungen:

- bei dem jährlichen, 10-tägigen Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension (Human Dimension Implementation Meeting) wird die Umsetzung der entsprechenden OSZE-Verpflichtungen zur Menschlichen Dimension in ihrer gesamten Bandbreite überprüft;
- weiterhin finden pro Jahr drei Ergänzende Treffen zur Menschlichen Dimension (Supplementary Human Dimension Meetings) mit einer Dauer von normalerweise anderthalb Tagen statt, die sich ausgesuchten Menschenrechtsproblemen widmen;
- zusätzlich gibt es jeden Frühling ein Seminar zur Menschlichen Dimension (Human Dimension Seminar) zu einem spezifischen Thema.

Die Teilnahme an den Veranstaltungen steht auch NGOs offen. Auf der ODIHR-Homepage findet sich ein entsprechender Konferenz-Registrierungsservice (<http://meetings.odihr.pl>).

OSCE Office for Democratic Institutions (ODIHR)
Public Affairs
ul. Miodowa 10
00-251 Warschau, Poland
Tel: 0048 (0)22 520 0600
Fax: 0048 (0)22 520 0605
E-Mail: office@odihr.pl
Website: www.osce.org/odihr

Die Hohe Kommissarin für Nationale Minderheiten

Ethnische Konflikte gehören zu den Hauptursachen für Gewalt in Europa. Aus diesem Grund beschloss die damalige KSZE 1992, das Amt eines Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten zu schaffen, das seit August 2013 die Finnin Astrid Thors bekleidet.

Sie hat die Aufgabe, ethnische Spannungen aufzuzeigen, die den Frieden und die Stabilität bedrohen, und sich um eine möglichst rasche Entspannung der Lage zu bemühen. Das Amt mit Sitz in Den Haag ist ein Instrument zur Konfliktverhütung zum frühestmöglichen Zeitpunkt – und kein Instrument der Menschlichen Dimension. Die Hohe Kommissarin tritt nicht in allen Minderheitenangelegenheiten in Erscheinung, sondern nur dann, wenn Auswirkungen auf die Sicherheit zu befürchten sind. Offizielle „Frühwarnungen“ erfolgten beispielsweise im Falle der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien im Jahre 1999 sowie im Falle Kirgistans 2010. Ausdrücklich ausgenommen von dem Mandat sind Einzelfälle, die Angehörige nationaler Minderheiten betreffen, und Fragen nationaler Minderheiten im Zusammenhang mit organisiertem Terrorismus.

Das Einschreiten der Hohen Kommissarin bedarf keiner Genehmigung durch die OSZE-Entscheidungsgremien oder den betreffenden Staat. Sie agiert unabhängig und ist ermächtigt, Vor-Ort-Missionen durchzuführen, vorbeugende, meist vertrauliche Diplomatie zu betreiben und den Dialog zu fördern. Sie unterbreitet Regierungen Empfehlungen und erstattet dem Ständigen Rat regelmäßig Bericht. Die Hohe Kommissarin kann Informationen von NGOs sammeln und ist angehalten, sich bei Vor-Ort-Besuchen mit NGOs in Verbindung zu setzen.

Angesichts immer wiederkehrender, systematischer Probleme haben die bisherigen Amtsinhaber schon früh mit Hilfe von Sachverständigen thematische Empfehlungen und

Richtlinien erarbeitet, angefangen von „The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities“ (1996) bis hin zu den „Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies“ (2012).

High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2514 AP – The Hague, The Netherlands
Tel.: 0031 (0)70 3125500
Fax: 0031 (0)70 3635910
E-Mail: hcnm@hcnm.org
Website: www.osce.org/hcnm

Die Beauftragte für die Freiheit der Medien

Seit 1997 gibt es eine/einen Beauftragte/n für Medienfreiheit. Bis 2004 bekleidete das Amt der ehemalige Bundestagsabgeordnete Freimut Duwe. Danach folgten der Ungar Miklós Haraszti (2004–2010) sowie seit März 2010 Dunja Mijatovic aus Bosnien-Herzegowina.

Die Beauftragte hat die Aufgabe, die Medienentwicklung in den OSZE-Staaten zu beobachten, Verletzungen der Meinungs- und Pressefreiheit frühzeitig aufzugreifen und, in enger Absprache mit dem Vorsitzenden des Ständigen Rats, die Medienfreiheit zu verteidigen und zu fördern, indem sie beispielsweise mit den Beteiligten Gespräche führt, Empfehlungen ausspricht und Regierungen bei der Erstellung moderner Mediengesetze berät.

Besonderes Augenmerk gilt u. a. dem Medienpluralismus, der Sicherheit von Journalist_innen, der Entkriminalisierung vermeintlicher Diffamierungen, der Bekämpfung von Hassreden bei gleichzeitiger Beachtung der Meinungsfreiheit sowie der Medienfreiheit im Internet.

Die Beauftragte sammelt Informationen über die Lage der Medien von allen vertrauenswürdigen Quellen, einschließlich von NGOs. Diese können dem Beauftragten entsprechende Informationen, Anregungen und Kommentare zusenden.

OSZE-Beauftragter für die Freiheit der Medien
Wallnerstr. 6
A-1010 Wien
Tel.: 0043 (0)1 51436-6800
Fax: 0043 (0)1 51436-6802
E-Mail: pm-fom@osce.org
Website: www.osce.org/fom

Die Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels

Der Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit, Zwangsehen, Kinder- oder Organhandel ist ein schwerwiegendes und komplexes Menschenrechtsproblem, das so gut wie alle OSZE-Staaten als Herkunfts-, Transit- oder Zielländer betrifft. Aus diesem Grund hat der OSZE-Ministerrat 2003 einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels aufgelegt und entsprechende Institutionen geschaffen: Seit Mai 2004 verfügt die OSZE über eine Sonderbeauftragte für die Bekämpfung des Menschenhandels. Diese hat die Aufgabe, die Staaten beratend zu unterstützen, entsprechende OSZE-Aktivitäten zu koordinieren, die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen und dem Kampf gegen den Menschenhandel ein öffentliches und politisches Profil zu verleihen. Das Büro der Sonderbeauftragten, seit September 2014 Madina Jarbussynova aus Kasachstan, ist beim OSZE-Sekretariat angesiedelt.

Officer of the Special Representative and
Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings
Wallnerstr.6
A-1010 Wien, Austria
Tel.: 0043 (0)1 514 36 62 56/-57
Fax: 0043 (0)1 514 36 6299
E-Mail: info-cthb@osce.org
Website: www.osce.org/secretariat/trafficking

Feldmissionen

Die Feldmissionen sind ein Kernelement des Krisen- und Konfliktmanagements der OSZE und leisten einen wichtigen, praktischen Beitrag für den Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte gerade in den Konflikt- und Transformationsgesellschaften Südosteuropas, Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens. Obwohl die konkreten Mandate und Aufgaben sich unterschiedlich darstellen, zielen sie alle darauf ab, die Menschen- und Minderheitenrechte sowie den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen zu fördern.

Feldmissionen werden vom Ständigen Rat der OSZE eingesetzt, und zwar im Konsens der OSZE-Staaten und im Einvernehmen mit dem Gastland. Ein großer Teil des OSZE-Budgets fließt in solche Missionen vor Ort. Mitte 2014 gab es Missionen in Albanien, Armenien, Aserbaidshan, Bosnien-Herzegowina, Kasachstan, Kirgistan, dem Kosovo, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Moldau, Serbien, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan sowie in der Ukraine.

Informationen zu den jeweiligen Missionen sowie die Kontaktdaten der dortigen Büros können über die OSZE-Homepage eingesehen werden.