

## Menschenrechtsschutz im Rahmen der OSZE dreißig Jahre nach der Schlußakte von Helsinki

Norman Weiß

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung und Überblick über den KSZE-Prozeß
- II. Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE/OSZE
- III. Neuorientierung der OSZE?
- IV. Fazit

#### I. Einführung und Überblick über den KSZE-Prozeß

Vor dreißig Jahren, genauer am 1. August 1975, wurde die Schlußakte von Helsinki<sup>1</sup> unterzeichnet. Diese Schlußakte beendete einen dreijährigen Konferenzreigen, der Ausdruck einer neuen Strategie im Ost-West-Verhältnis<sup>2</sup> war: An die Stelle von bloßer Konfrontation sollte ein friedens- und abrüstungsorientierter Dialog treten. Dies war aus westlicher Sicht mit einer Erweiterung des Sicherheitsbegriffes verbunden, die zur Berücksichtigung ökonomischer und ökologischer Aspekte ebenso

führen sollte wie zur Einbindung von Entspannung, Abrüstung sowie Achtung und Förderung der Menschenrechte. Auf der anderen Seite verfolgte die Sowjetunion das Ziel, die westlichen Staaten dazu zu bewegen, den europäischen territorialen Status quo anzuerkennen. Überdies ging es der Sowjetunion darum, die transatlantische Bindung Westeuropas längerfristig zu beenden. Auf den ersten Blick schienen einige dieser Ziele mit der Unterzeichnung der Schlußakte im Jahre 1975 auch erreicht zu sein: Die territoriale Integrität aller Teilnehmerstaaten wurde anerkannt, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten proklamiert und die Unveränderbarkeit bestehender Grenzen unterstrichen.

Waren also die vor allem von der Sowjetunion verfolgten Ziele vordergründig erreicht worden, so entwickelte der sogenannte Helsinki-Prozeß und der in seinem Rahmen begonnene und auch über Krisen hinweg fortgesetzte Dialog eine Eigendynamik, die vor den „unveränderlichen“ Grenzen keineswegs haltmachte. Die Ostblockstaaten hatten eine Öffnung möglich gemacht und gleichzeitig gegenüber ihren eigenen Bevölkerungen ein Versprechen abgegeben, auf das diese sich im Rahmen der vielfältigen Helsinki-Bewegungen – erinnert sei nur an die Charta 77 – unerschrocken beriefen.<sup>3</sup> Bildhaft gesprochen

---

<sup>1</sup> Abgedruckt in: Bulletin der Bundesregierung 1975, S. 965, Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE, Dokumente der Konferenz und der Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 1992ff., Nr. A.1.

<sup>2</sup> Zu den Ausgangspositionen und Zielsetzungen vgl. Marshall D. Shulman, Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz (1966-1969), in: Europa-Archiv (EA) 1969, S. 671-684; Ljubivoje Aćimović, Die blockfreien Länder und die europäische Sicherheit, in: EA 1969, S. 815-822; Pierre Harmel, Auf der Suche nach neuen Formen europäischer Sicherheit, in: EA 1971, S. 151-158.

---

<sup>3</sup> Vgl. die ausführliche Analyse bei Sylvia Rohde-Liebenau, Menschenrechte und internationaler Wandel, Der Einfluß des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, 1996.

geschah es, daß „*der Sprengsatz, den die Sowjetunion ins westliche Lager zu werfen gedacht hatte, in den eigenen Reihen explodierte*“.<sup>4</sup>

Gliederung und Inhalte der Schlußakte von Helsinki sind an dieser Stelle bereits vor fünf Jahren beschrieben worden.<sup>5</sup> Hier soll nach einem knappen Überblick über den KSZE-Prozeß die Menschliche Dimension erläutert und die Wirkungsweise des sogenannten Moskauer Mechanismus untersucht werden, bevor abschließend die aktuelle Lage der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kurz analysiert wird.

Die Etablierung einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) bedeutete bekanntermaßen nicht, daß von Anfang an eine ständige, förmlich organisierte Einrichtung geschaffen worden wäre.<sup>6</sup> Statt dessen kam es nach 1975 zu bislang drei sogenannten Folgetreffen, zu fünf sogenannten Gipfeltreffen sowie einer Fülle spezieller Zusammenkünfte.<sup>7</sup>

Darunter war das dritte Folgetreffen<sup>8</sup> der KSZE, das vom 4. November 1986 bis zum

19. Januar 1989 in Wien stattfand; es war von neuen Impulsen aus der Sowjetunion gekennzeichnet. Dort hatte Staats- und Parteichef *Gorbatschow* neue Handlungsspielräume eröffnet, indem er mit Glasnost und Perestroika Innen- und Außenpolitik neuen Grundsätzen zu unterwerfen suchte.<sup>9</sup> Für den KSZE-Prozeß besonders wichtig war der in diesem Zeitraum erfolgende Abzug sowjetischer Truppen aus Afghanistan. Das Schlußdokument<sup>10</sup> markiert die neue Aufbruchsstimmung. Mit der sogenannten Menschlichen Dimension wurde ein eigener Implementierungs- und Kontrollmechanismus etabliert, der später ausgebaut wurde (näher unten II.). Außerdem vereinbarten die Teilnehmerstaaten, eine gesonderte Konferenz über die Menschliche Dimension in der KSZE mit drei Treffen durchzuführen. Diese fanden im Jahre 1989 in Paris, 1990 in Kopenhagen und 1991 in Moskau statt.

Seit 1990 gelang es, den KSZE-Prozeß zu intensivieren, sämtliche seiner Elemente

<sup>4</sup> *Sigrid Pöllinger*, Der KSZE/OSZE-Prozeß, Ein Abschnitt europäischer Friedensgeschichte, 1998, S. 3f.

<sup>5</sup> *Norman Weiß*, 25 Jahre KSZE/OSZE - Herausforderungen und Wandel, in: MRM 2000, S. 160-172 (S. 163ff.). Vgl. auch den Überblick bei *Fastenrath* (Fn. 1), Einführung, S. IX-XX; und die ausführliche Darstellung bei *Jens Bortloff*, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, 1996, S. 64ff., 97ff.

<sup>6</sup> Obwohl die Diskussion darüber den KSZE-Prozeß stets begleitet hat; hierzu *Norbert Ropers/Peter Schlotter*, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß, Geschichte, Modelle, Evaluation (HSFK-Report 7/1986), 1986, S. 4ff. und passim.

<sup>7</sup> Vgl. die Übersicht bei *Fastenrath* (Fn. 1), S. XXXIX-LXVI, und unter [www.osce.org/mc/13017.html](http://www.osce.org/mc/13017.html) (besucht am 15. November 2005).

<sup>8</sup> Hierzu ausführlich *Chris van Esterik/Hester Minnema*, The Conference that Came in

from the Cold, A General Survey of the Course of the Vienna follow-up Meeting in Particular from the Point of View of the Human Dimension of the CSCE, in: Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), The Human Dimension of the Helsinki Process, The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, 1991, S. 1-29.

<sup>9</sup> Vgl. *Heinz Timmermann*, Die Sowjetunion unter Gorbatschow: Neuorientierung am Ende des Interregnums, in: EA 1985, S. 349-356; *Hans-Friedrich Knorr*, Die Außen- und Rüstungspolitik der Sowjetunion, Hypothesen und Innovationen im Rahmen von Glasnost und Perestroika, Zur Friedensfähigkeit der Sowjetunion in den 90er Jahren, 1990, S. 99ff., 301ff. Zur hochinteressanten Ausstrahlung in den philosophischen Bereich vgl. *Seong-Paik Lee*, Erneuerungsversuch und Ende der Sowjetphilosophie in der Spätphase der Perestroika (Philosophische und soziologische Veröffentlichungen, Bd. 29), 1998. Dort, S. 74ff., zu den „globalen Problemen“ wie u.a. Abrüstung.

<sup>10</sup> Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989, Bulletin der Bundesregierung 1989, S. 77; *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. B.3.

aufzuwerten und die Treffen und Konferenzen in größerer Dichte und inhaltlicher Intensität stattfinden zu lassen. Diese dritte, dynamische Periode<sup>11</sup> des KSZE-Prozesses erfuhr ihren Höhepunkt mit dem Gipfeltreffen von Paris aus dem Jahre 1990, auf dem die „Charta von Paris für ein neues Europa“<sup>12</sup> verabschiedet worden ist. Dieses Dokument gibt der neuartigen Zusammenarbeit zwischen Ost und West sehr deutlich Ausdruck. Die Charta geht auf eine Initiative von Gorbatschow zurück und wurde von den westlichen Regierungen sofort und nachhaltig unterstützt. In der Präambel heißt es, daß sich Europa vom Erbe der Vergangenheit befreit habe und daß ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit anbreche.

Mit dem Gipfeltreffen in Paris wurde die Schlußakte von Helsinki bekräftigt und in Gestalt der Charta von Paris fortentwickelt. Dabei ist aus menschenrechtlicher Sicht zu unterstreichen, daß die individuellen Freiheitsrechte, aber auch die sozialen Rechte betont wurden und gleichzeitig die Rolle von Minderheiten in den Teilnehmerstaaten gewürdigt wurde. Außerdem unterstrichen die Teilnehmerstaaten die Bedeutung der Menschlichen Dimension.

## II. Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE/OSZE

### 1. Überblick

Die Menschenrechte und ihr Schutz haben im Rahmen des KSZE-Prozesses von An-

fang an eine wichtige Rolle gespielt, wenngleich unter den Bedingungen der Ost-West-Konfrontation nur allmähliche Fortschritte zu verzeichnen waren. Nach einem kurzen Überblick soll die Entwicklung (unter 2.) detaillierter nachgezeichnet und anschließend (unter 3.) die Kontrollverfahren der Menschlichen Dimension behandelt werden.

Die Menschliche Dimension ist aus dem sogenannten Korb 3 der Schlußakte von Helsinki („Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“) hervorgegangen und umfaßt „die Verpflichtungen aus den KSZE-Dokumenten betreffend die Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten, die menschlichen Kontakte und andere Fragen von gleichfalls humanitärer Art“<sup>13</sup> Die Menschliche Dimension wurde in ihrer Ausprägung der „Fragen von gleichfalls humanitärer Art“ nachfolgend um die Kategorien „pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ erweitert.<sup>14</sup>

Im Moskauer Dokument<sup>15</sup> vollzogen die Teilnehmerstaaten dann die kopernikanische Wende und anerkannten jene Menschliche Dimension als „international berechtigtes Anliegen“ und eine „nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates“.<sup>16</sup> Daß die heutige OSZE sich diesbezüglich als Wertegemeinschaft verstehen kann, wie in Budapest im Jahre 1994 proklamiert, wurde auf dem Wiener Folgetreffen begründet.

Außerdem erneuerten die Teilnehmerstaaten ihre politischen Verpflichtungen aus den Prinzipien der Schlußakte von Helsin-

<sup>11</sup> Die Periodisierung ist uneinheitlich, Norbert Ropers/Peter Schlotter, Die KSZE, Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch, Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien (Interdependenz, Nr. 12), 1992, S. 7ff., unterteilen in eine „Phase des entspannungspolitischen Neubeginns und der institutionellen Dynamisierung (1985-1989)“ und in den „Übergang zur neuen KSZE (1989-1990)“

<sup>12</sup> Vom 21. November 1990, Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 1409, Fastenrath (Fn. 1), Nr. A.2.

<sup>13</sup> Fn. 10, Kapitel Menschliche Dimension.

<sup>14</sup> Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens vom 29. Juni 1990, Bulletin der Bundesregierung 1990, S. 757, Fastenrath (Fn. 1), Nr. H.1., Präambel.

<sup>15</sup> Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, Bulletin der Bundesregierung 1991, S. 909; Fastenrath (Fn. 1), Nr. H.4.

<sup>16</sup> Ebd., Präambel.

ki und ergänzten diese um die Verpflichtungen, ihre Praxis und Politik mit den KSZE-Vereinbarungen und anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen – z.B. aus den Bereichen Menschenrechte, friedliche Streitbeilegung, Terrorismusbekämpfung – in Einklang zu bringen. Einen grundlegenden Wandel markieren die Erklärungen über Freizügigkeit und Ausreise:

„Die Teilnehmerstaaten werden das Recht eines jeden

– auf Freizügigkeit und freie Wahl des Aufenthaltsortes innerhalb der Grenzen eines jeden Staates und

– auf Ausreise aus jedem Land, darunter auch seinem eigenen, und auf Rückkehr in sein Land uneingeschränkt achten.“<sup>17</sup>

Hiermit markierten die Staaten des damals noch existierenden Warschauer Paktes ihre Bereitschaft, freie Ausreise und Rückkehr ihrer Staatsangehörigen – anders als in der Vergangenheit<sup>18</sup> – zuzulassen. Das Recht der Ausreise wird zwar nicht uneingeschränkt gewährt, allerdings erkannten die Teilnehmerstaaten ein Regel-Ausnahmeprinzip an, wobei das Recht auf Freizügigkeit die Regel und Beschränkungen nur die Ausnahme darstellen.<sup>19</sup> Überdies müssen diese Ausnahmebestimmungen im Einklang mit den menschenrechtlich relevanten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten stehen.

Eine konkretere Ausgestaltung erfuhren auch die Rechte nationaler Minderheiten<sup>20</sup> und die Frage der Todesstrafe<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 20.

<sup>18</sup> Hierzu *Hurst Hannum*, *The Right to Leave and to Return in International Law and Practice*, 1987, S. 96-105.

<sup>19</sup> Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 21. Zum Problem in der Praxis vgl. die Beiträge in *Georg Brunner* u.a. (Hrsg.), *Before Reforms, Human Rights in the Warsaw Pact States 1971-1988*, 1990.

<sup>20</sup> Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 18f. Siehe allgemein *Norman Weiß*, *Völkerrechtlicher Min-*

## 2. *Entwicklung nach 1983*

### a) *Erste Phase*

In das Abschlusdokument von Madrid (1983) war ein für die KSZE neues menschenrechtliches Prinzip, nämlich die Freiheit, Gewerkschaften zu gründen, aufgenommen worden.<sup>22</sup> Außerdem hatten die westlichen Staaten in Madrid erreicht, daß ein Expertengespräch über Menschenrechte in Ottawa stattfinden solle (7. Mai bis 17. Juni 1985). Dessen Ziel war es, dem Schutz der Menschenrechte im Rahmen des KSZE-Prozesses gegenüber den sicherheitspolitischen Fragen mehr Gewicht zu verleihen. Das Expertentreffen ermöglichte eine kontroverse Diskussion über das Thema Menschenrechte in einem internationalen, in der Öffentlichkeit vielbeachteten Forum. Beide Seiten trugen ihre bekannten Standpunkte über das unzureichende Menschenrechtsverständnis der jeweiligen Gegenseite vor. Die UdSSR schlug die Aufnahme eines Rechts auf Leben in Frieden in die KSZE-Schlußakte vor.<sup>23</sup> Es handele sich um ein grundlegendes, die anderen Menschenrechte überhaupt erst ermöglichendes Recht. Die westlichen Staaten lehnten eine solche Hierarchisierung ab. Das Experten-

---

derheitenschutz und seine Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Heiner Bielefeldt/Jörg Lüer* (Hrsg.), *Rechte nationaler Minderheiten, Ethische Begründung, rechtliche Verankerung und historische Erfahrung*, 2004, S. 71-90.

<sup>21</sup> Fn. 10, Kapitel Fragen der Sicherheit in Europa, Prinzipien, Nr. 24. Siehe allgemein *Norman Weiß*, *Die Todesstrafe aus völkerrechtlicher Sicht*, in: *Christian Boulanger/Vera Heyes/Philip Hanfling* (Hrsg.), *Zur Aktualität der Todesstrafe, Interdisziplinäre und globale Perspektiven*, 2. Aufl. 2002, S. 427-446.

<sup>22</sup> Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens vom 6. September 1983, Bulletin der Bundesregierung 1983, S. 833; *Faustenrath* (Fn. 1), Nr. B.2., Prinzipien, Nr. 13.

<sup>23</sup> *Ekkehard Eickhoff*, *Das KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa – eine Bewertung*, in: EA 1985, S. 573-580 (S. 576ff.).

treffen endete – erstmals in der Geschichte des KSZE-Prozesses – ohne ein gemeinsames Schlußdokument und blieb deshalb auch ohne Nachfolgetreffen.

Das 3. KSZE-Folgetreffen in Wien (1986-1989) knüpfte zwar zunächst an diesen Stand der Konfrontation an, wurde dann aber selbst von den Veränderungen erfaßt, die vor allem in der Sowjetunion und Polen vor sich gingen. Die Bereiche Rüstungskontrolle und Menschenrechtsschutz wurden von unerwarteter Dynamik erfaßt,<sup>24</sup> nur die reformunwilligen Regierungen der DDR, der ČSSR und Rumäniens blockierten weitere Fortschritte.

Es gelang in Wien aber gleichwohl, die bis zu diesem Zeitpunkt umfassendste und weitestgehende Vereinbarung über Menschenrechte im Rahmen der KSZE zu treffen. Das Abschlußdokument des Wiener KSZE-Folgetreffens<sup>25</sup> schuf den bereits genannten Bereich der Menschlichen Dimension und enthielt die erwähnte Vereinbarung über die drei Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension.

b) *Erstes Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Paris*

Das erste Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE (das nach dem englischen Namen gebildete Akronym lautet: MCHD) fand vom 30. Mai bis zum 23. Juni 1989 in Paris statt, zweihundert Jahre nach der Französischen Revolution und der Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dort wurde über die Einhaltung von KSZE-Menschenrechtsschutzverpflichtungen diskutiert. Fortschritte konnten für die Sowjetunion, Ungarn und Polen festgestellt werden. Die sowjetische Führung arbeitete konstruktiv am Konferenzgeschehen mit und beharrte

<sup>24</sup> Vgl. hierzu die Beiträge in: *Niels Barfoed/Henrik Holtermann* (Hrsg.), *Human Rights in Eastern and Western Countries – Status at the Conclusion of the Vienna Follow-up Meeting*, 1990.

<sup>25</sup> Supra Fn. 10.

nicht länger auf dem Vorrang sozialer Grundrechte vor individuellen Freiheitsrechten. Demgegenüber wurde auf dem MCHD festgestellt, daß die Regierungen Rumäniens, der ČSSR und der DDR ihre Menschenrechtsverpflichtungen in großem Ausmaß verletzt hatten.<sup>26</sup>

Es gab Initiativen, den Menschenrechtsschutz im Rahmen der KSZE zu verbessern, so zielte ein gemeinsamer französisch-sowjetischer Vorschlag darauf ab, „einen gemeinsamen Rechtsraum auf der Basis eines Europas der Rechtsstaaten“<sup>27</sup> zu schaffen. Die USA machten den Vorschlag, daß jeder Teilnehmerstaat sich verpflichten solle, in regelmäßigen Abständen freie und geheime Wahlen abzuhalten. Diesen Vorschlägen war jedoch sämtlich kein Erfolg beschieden, da die reformunwilligen Regierungen der DDR, der ČSSR und Rumäniens sich dem nicht anschließen wollten. Deshalb wurde kein Abschlußdokument verfaßt. Da aber zwei weitere MCHD geplant waren, galt dies nicht als Schaden.

c) *Zweites Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen*

Auf dem zweiten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 5. bis zum 29. Juni 1990 hatte sich die Situation geändert. Aus der ČSSR war die ČSFR geworden, auch die Regime in Rumänien, Bulgarien und Ostberlin waren gestürzt und durch neue Regierungen ersetzt worden, die konstruktiv im KSZE-Prozeß mitarbeiteten. Das Kopenhagener MCHD war gekennzeichnet von einer grundsätzlichen Übereinstimmung in politischen Fragen und hinsicht-

<sup>26</sup> Zum Verlauf des Pariser MCHD vgl. *Harm J. Hazewinkel*, Paris, Copenhagen, and Moscow, in: Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, 1985, S. 128-142 (S. 129ff.).

<sup>27</sup> *Michael Staak*, Fortschritte in der Menschenrechtspolitik, Perspektiven nach der KSZE-Konferenz in Paris, in: EA 1988, S. 533-542 (S. 534).

lich der Bedeutung eines umfassenden Menschenrechtsschutzes.<sup>28</sup> Deswegen kam es zur Verabschiedung eines umfassenden Abschlußdokuments,<sup>29</sup> das sich durch eine weitgehende, konkrete und detaillierte Festschreibung von Menschen- und Bürgerrechten, von Minderheitenrechten und Überwachungsmechanismen auszeichnete. Es gilt als eines der Hauptdokumente des gesamten KSZE/OSZE-Prozesses. Das Dokument gliedert sich in fünf Teile:<sup>30</sup>

- Rechtsstaatlichkeit und Demokratie,
- Menschenrechte und Grundfreiheiten,
- demokratische Werte und Institutionen,
- Minderheitenrechte,
- Verfahrensfragen zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen über die Menschliche Dimension.

Der erste Teil des Kopenhagener Dokuments legt Grundsätze über Rechtsstaatlichkeit und Demokratie fest; dort heißt es, daß die Grundstruktur jeden Teilnehmerstaates der des pluralistischen und demokratischen Rechtsstaates entsprechen soll. Dabei ist nicht von einem bloß formalen Rechtsstaatsbegriff auszugehen; Demokratie und Pluralismus bilden die grundlegende Organisationsform. Wichtig ist die Aufzählung von 21 Prinzipien in Nummer 5 des Dokuments, den sogenannten Elementen, die die Gerechtigkeit ausmachen. Hierzu zählen unter anderem die in regelmäßigen Abständen abzuhaltenden freien Wahlen, die Trennung von Staat und Partei, das Legalitätsprinzip, die Gleichheit vor dem Gesetz, ein wirksamer Rechtsschutz gegen Entscheidungen der Verwaltungen, die richterliche Unabhängigkeit, der Schutz persönlicher Freiheit in Kombination mit dem Richtervorbehalt und die Garantie eines fairen Verfahrens vor Ge-

richt. Weiterhin einigen sich die Teilnehmerstaaten in Nummer 6 darauf, daß nur eine Regierung, die aus freier und unverfälschter Wahl hervorgegangen ist, als rechtmäßig angesehen werden kann. Dies bedeutet eine Absage an Regierungen, die durch einen Putsch oder durch verfälschte Wahlen an die Macht gekommen sind oder sich dort halten. Gemäß Nummer 8 des Dokuments sollen die Teilnehmerstaaten zu den regelmäßig stattfindenden Wahlen Beobachter aus anderen Staaten einladen, die über deren ordnungsgemäßen Verlauf wachen.

---



---

### *Die Teilnehmerstaaten ließen Wahlbeobachtungen zu*

---



---

Im zweiten Teil, der den Themen Menschenrechte und Grundfreiheiten gewidmet ist, werden überwiegend Formulierungen und Gruppierungen von Rechten aus bestehenden Dokumenten wiederholt. Grundlage dessen, was uns hier entgegentritt, sind der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die Europäische Menschenrechtskonvention und frühere KSZE-Dokumente.

Die Teilnehmerstaaten beschlossen als eine vertrauensbildende Maßnahme, die die Gemeinsamkeit eines europäisch-transatlantischen Rechtsraumes unterstreichen soll, daß staatliche Beobachter, aber auch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen oder anderer interessierter Organisationen Gerichtsverfahren in fremden Teilnehmerstaaten beiwohnen dürfen.<sup>31</sup> Im Kopenhagener Dokument werden auch Einschränkungsmöglichkeiten für die Freiheitsrechte angesprochen; wichtig ist dabei jedoch, daß diese immer im Einklang mit dem menschenrechtsrelevanten Völkerrecht, vor allem also dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte stehen müssen. Einschränkungen, so

<sup>28</sup> Ausführlich *Hazewinkel* (Fn. 26), S. 132ff.

<sup>29</sup> Fn. 14.

<sup>30</sup> Vgl. auch die Beschreibung bei *Arie Bloed*, *A New CSCE Human Rights 'Catalogue'*, *The Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, in: ders./Pieter van Dijk (Hrsg.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, 1985, S. 54-73.

<sup>31</sup> Fn. 14, Nr. 12.

heißt es in Nr. 24f., müssen Ausnahmecharakter tragen und verhältnismäßig sein.

Im dritten Teil wird die Bedeutung demokratischer Werte und Institutionen unterstrichen. Insgesamt wird eine Zusammenarbeit auf den unterschiedlichen Gebieten des politischen, gesellschaftlichen und juristischen Lebens eines Staates angestrebt; diese Zusammenarbeit soll jedoch nicht ausschließlich auf zwischenstaatlicher Ebene erfolgen, vielmehr streben die Staaten es an, den Informationsaustausch, Kontakte und Zusammenarbeit zwischen Einzelpersonen und Organisationen zu erleichtern und zu unterstützen.

Der vierte Teil stellt Grundsätze zum Problem der Behandlung nationaler Minderheiten auf, die über diejenigen im Abschließenden Dokument von Wien hinausgehen.<sup>32</sup> Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Staaten wurde offenkundig, daß in den neuen Demokratien tragfähige Regelungen für die Behandlung von ethnischen Minderheiten geschaffen werden mußten. Allerdings zeigte sich nach dem Wegfall des Ost-West-Konfliktes, daß auch innerhalb der westlichen Staatengruppe unterschiedliche Auffassungen zum Schutz von Minderheiten und der rechtlichen Ausgestaltung von Minderheitenrechten bestanden.<sup>33</sup> Die Haltung Frankreichs, Spaniens, Griechenlands und der Türkei wurde nun an den KSZE-Vereinbarungen gemessen, dies erforderte dort einen Prozeß des Umdenkens. Für die USA als typisches Einwanderungsland spielen Minderheitenfragen eine gänzlich andere Rolle, da Immigrantengruppen keine weitgehenden Sonderrechte gewährleistet werden sollen. Insgesamt gelang es den Teilnehmerstaaten allerdings, Einigung über folgende Punkte zu erzielen:

„Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne jegliche Diskriminierung und in voller Gleichheit vor dem Gesetz auszuüben. Die Teilnehmerstaaten werden, wo das nötig ist, besondere Maßnahmen ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern bei der Ausübung und dem Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.“<sup>34</sup>

Überdies werden den Angehörigen nationaler Minderheiten konkrete Rechte gewährt, die erforderlich sind, um ihre Identität zu bewahren. Hierzu zählen der private und öffentliche Gebrauch ihrer Sprache, Religionsausübung, grenzüberschreitende Kontakte, Vereinigungsfreiheit und kulturelle Betätigungen.<sup>35</sup>

Der fünfte Teil befaßt sich mit Verfahrensfragen zur menschlichen Dimension. Hier wurden allerdings keine weitgehenden Ergebnisse erzielt, da insbesondere intensiv diskutiert wurde, ob eine Institutionalisierung der Überprüfung von Menschenrechtsverpflichtungen im Rahmen der KSZE zu einer nicht erwünschten Konkurrenz zum Europarat und dessen EMRK-System führen würde.

d) *Drittes Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Moskau*

Vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 fand das dritte Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Moskau statt.<sup>36</sup> Der Kreis der Teilnehmerstaaten war kurz zuvor um die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen auf nunmehr 35 erweitert worden.

Das Abschlußdokument des Moskauer MCHD (Moskauer Dokument)<sup>37</sup> enthält

<sup>32</sup> Einzelheiten auch bei *Christiane Höhn*, Zwischen Menschenrechten und Konfliktprävention, Der Minderheitenschutz im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), 2005, S. 39-72.

<sup>33</sup> Vgl. *Bloed* (Fn. 30), S. 67f.

<sup>34</sup> Fn. 14, Nr. 31.

<sup>35</sup> Fn. 14, Nr. 32, 32.1-6.

<sup>36</sup> Zu den Erwartungen siehe *Hazewinkel* (Fn. 26), S. 135ff.

<sup>37</sup> Vom 3. Oktober 1991, Bulletin der Bundesregierung 1991, S. 909; *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. H.4.

einerseits neue materielle Verpflichtungen im Rahmen der Menschlichen Dimension und andererseits wichtige Vereinbarungen zu Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen insgesamt.

Der bereits bestehende Teil des Mechanismus zur Menschlichen Dimension, der auf dem dritten Wiener Folgetreffen erarbeitet worden war, wurde fortentwickelt und durch zwei neuartige Verfahren ergänzt.

Die Fristen, innerhalb derer die Teilnehmerstaaten auf Informationsersuchen bzw. Ersuchen für ein bilaterales Treffen antworten müssen, wurden verkürzt.<sup>38</sup>

Die beiden neuartigen Verfahren, die dem Mechanismus der Menschlichen Dimension hinzugefügt wurden, werden unter der Bezeichnung Moskauer Mechanismus zusammengefaßt.<sup>39</sup> Zu unterscheiden sind die Verfahren der Expertenmission und der Berichterstattung. Wichtig ist, daß eine Expertenmission nur im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat erfolgen kann, eine Mission von Berichterstattern demgegenüber auch gegen den Willen des betroffenen Staates installiert werden kann, wenn eine Minderheit der Teilnehmerstaaten dies beschließt.

Diese Entwicklung markiert einen wichtigen Neuanfang im Rahmen des KSZE-Prozesses: die Durchbrechung des Konsensprinzips. Damit korrespondiert die Entscheidung, Fragen der Menschenrechte als internationale Anliegen zu behandeln (Absatz 7 der Präambel).

Im zweiten Teil des Moskauer Dokumentes finden sich materielle Bestimmungen, die den Inhalt der menschlichen Dimension ausweiten. Wichtig sind die Verpflichtungen zur Rechtsstaatlichkeit, die in Nr. II.18-27 präzisiert werden; hervorzuheben sind die Möglichkeiten für die verwaltungsgerechte Überprüfung behördlicher Entscheidungen und detaillierte Regeln für den Freiheitsentzug. Es gibt wichtige Aus-

sagen zum öffentlichen Notstand, wobei auf völkerrechtliche Verpflichtungen im Rahmen des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte Bezug genommen wird.

#### e) *Viertes KSZE-Folgetreffen in Helsinki*

Auf dem vierten KSZE-Folgetreffen in Helsinki vom 24. März bis zum 9. Juli 1992 wurde vereinbart, daß das durch die Charta von Paris als „Büro für freie Wahlen“ eingerichtete Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) in Warschau als „*Hauptinstitution der Menschlichen Dimension*“<sup>40</sup> fungieren solle. Neben der Wahlbeobachtung ist das ODIHR zukünftig auch für die Teilnahme im Mechanismus der Menschlichen Dimension und für die Veranstaltung von KSZE-Seminaren über Probleme im Bereich der Menschlichen Dimension zuständig.<sup>41</sup> Ihm obliegt es ferner, in jedem Jahr, in dem kein Überprüfungstreffen der KSZE stattfindet, in Warschau ein sogenanntes Implementierungstreffen zu veranstalten, in dessen Verlauf die Teilnehmerstaaten auf Expertenebene die Durchführung der Verpflichtungen nach der Menschlichen Dimension überprüfen.<sup>42</sup>

In der Folgezeit (viertes Treffen des KSZE-Rates in Rom 1993) wurde die Bedeutung der Menschlichen Dimension für das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE betont.<sup>43</sup> Der KSZE-Rat unterstrich in diesem

<sup>38</sup> Fn. 37, Nr. I.2.

<sup>39</sup> Fn. 37, Nr. I.3-8 (Expertenmission) und Nr. I.9-13 (Berichterstatter).

<sup>40</sup> Beschlüsse von Helsinki vom 10. Juli 1992, Bulletin der Bundesregierung 1992, S. 781, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. A.6, Kapitel VI, Nr. 5.

<sup>41</sup> Zur Arbeit von ODIHR generell: *Audrey F. Glover*, The Office for Democratic Institutions and Human Rights 1994-1997, in: OSCE Yearbook 1997, 1997, S. 327-334; *Paulina Merino*, Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, in: OSZE-Jahrbuch 1998, 1998, S. 415-424.

<sup>42</sup> Fn. 40, Kapitel VI, Nr. 9.

<sup>43</sup> Zusammenfassungen der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom vom 1. Dezember 1993, Bulletin der

Zusammenhang die konfliktverhütende Funktion der Einhaltung der Bestimmungen über die Menschliche Dimension. Weitere organisatorische und strukturelle Verbesserungen wurden beschlossen.

Auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs von Budapest am 5. und 6. Dezember 1994, auf dem die Transformation der Konferenz in eine Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit erfolgte, beschlossen die Teilnehmerstaaten überdies, ihre Zusammenarbeit im Rahmen der Menschlichen Dimension zu intensivieren.<sup>44</sup> Das erforderte eine weitere Stärkung der Rolle des ODIHR, insbesondere im Bereich der Wahlbeobachtung und -überwachung. Außerdem wurde beschlossen, eine Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma einzurichten und Fragen der Menschlichen Dimension regelmäßig durch den Ständigen Rat zu erörtern.

Seither ist das Arbeitsgebiet der Menschlichen Dimension erneut erweitert worden und umfaßt inzwischen auch Themengebiete wie aggressiven Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Antisemitismus, wie die Situation der Sinti und Roma, wie Migrationsfragen, Menschenhandel oder Medienfreiheit.<sup>45</sup> Hierzu wurden zum Teil neue Institutionen und Mechanismen geschaffen, wie das Amt des OSZE-Beauftragten für die Medienfreiheit oder das Amt des OSZE-Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels, auf die im Rahmen dieses Beitrages aber nicht eingegangen werden kann.<sup>46</sup>

---

Bundesregierung 1993, S. 1233, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. C.4, Kapitel IV.

<sup>44</sup> Budapest Dokument 1994 – Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter vom 6. Dezember 1994, Bulletin der Bundesregierung 1994, S. 1097, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. B.5, Kapitel VIII, Nr. 5ff.

<sup>45</sup> Weiterführend: *Johannes Binder*, *The Human Dimension of the OSCE: From Recommendation to Implementation*, 2001.

<sup>46</sup> Informationen über diese und weitere OSZE-Institutionen sind zugänglich über

### 3. Das Kontrollverfahren der Menschlichen Dimension

Die Verwirklichung der Bestimmungen der Menschlichen Dimension sollen durch den sogenannten Mechanismus zur Menschlichen Dimension gewährleistet werden. Dieser Mechanismus besteht aus den Wiener Konsultationsmechanismus und dem Moskauer Mechanismus. Während des dritten KSZE-Folgetreffens in Wien wurde ein Konsultationsmechanismus vereinbart, der bilaterale Konsultationen und daneben Beratungen im Kreise aller Teilnehmerstaaten vorsieht. Der Moskauer Mechanismus besteht aus den bereits erwähnten Verfahren der Expertenmission und der Berichterstattung.

In Wien waren die Teilnehmerstaaten übereingekommen,

*„1. Informationen auszutauschen sowie Informationensuchen und Vorstellungen, die von anderen Teilnehmerstaaten zu Fragen der menschlichen Dimension der KSZE an sie herangetragen werden, zu beantworten. Solche Mitteilungen können auf diplomatischem Wege übermittelt oder an jede für diese Zwecke bestimmte Stelle gerichtet werden;*

*2. bilaterale Treffen mit anderen Teilnehmerstaaten, die darum ersuchen, abzuhalten, um Fragen betreffend die menschliche Dimension der KSZE, einschließlich Situationen und konkreter Fälle, mit dem Ziel ihrer Lösung zu prüfen. Zeit und Ort solcher Treffen werden in gegenseitigem Einvernehmen auf diplomatischem Wege vereinbart;*

*3. daß jeder Teilnehmerstaat, der es als notwendig erachtet, Situationen und Fälle, die unter die menschliche Dimension der KSZE fallen, einschließlich jener, die bei den in Absatz 2 beschriebenen bilateralen Treffen angesprochen wurden, anderen Teilnehmerstaaten auf diplomatischem Wege zur Kenntnis bringen kann;*

*4. daß jeder Teilnehmerstaat, der es als notwendig erachtet, bei den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension wie auch bei den KSZE-Hauptfolgetreffen über den Informati-*

*onsaustausch und die auf seine Informationersuchen und Vorstellungen erfolgten Antworten (Absatz 1) und über die Ergebnisse der bilateralen Treffen (Absatz 2) Informationen zur Verfügung stellen kann, einschließlich von Informationen über Situationen und konkrete Fälle.“<sup>47</sup>*

Auf diese Weise wurde ein ständiger Kontrollmechanismus<sup>48</sup> bereits zu einem Zeitpunkt etabliert, als die Teilnehmerstaaten noch peinlich darauf achteten, den KSZE-Prozeß als von ihrem einstimmigen Willen abhängige Konferenzfolge zu gestalten. Die Teilnehmerstaaten unterwarfen sich dieser (politischen) Verpflichtung – „haben beschlossen“ – zudem ohne weitere Bedingungen. Damit waren die Voraussetzungen für ein lebendiges Kontrollinstrument geschaffen, von dem sogleich auch ausgiebig Gebrauch gemacht wurde.<sup>49</sup>

Die Teilnehmerstaaten hatten sich vorgenommen, bei späteren Treffen diesen Mechanismus weiterzuentwickeln; dies geschah beim dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE im Sommer 1991 in Moskau.

Der Konsultationsmechanismus in seiner jetzigen Form verläuft in zwei Phasen und bietet insgesamt fünf Möglichkeiten, um mit Fragen der menschlichen Dimension umzugehen. Dabei werden in der ersten Phase Fragen der Menschlichen Dimension ausschließlich auf bilateraler Ebene behan-

delt, wobei drei Arten der Zusammenarbeit möglich sind:

Im Rahmen der Beantwortung von Informationsversuchen und Vorstellungen eines Teilnehmerstaates kann jeder Teilnehmerstaat zu Fragen der Menschlichen Dimension Informationen mit anderen Teilnehmerstaaten austauschen oder Informationersuchen und Vorstellungen zu solchen Fragen an andere Teilnehmerstaaten herantragen. Solche Anfragen sind von dem ersuchten Staat innerhalb von zehn Tagen zu beantworten.

Es ist weiterhin möglich, daß ein Teilnehmerstaat um ein zweiseitiges Treffen mit einem anderen Teilnehmerstaat ersucht, das dazu genutzt werden kann, neben allgemeinen Fragen auch konkrete Fälle und Situationen, die Probleme mit der Menschlichen Dimension aufwerfen, mit dem Ziel ihrer Lösung zu prüfen. Für die Durchführung solcher Treffen ist eine Frist von einer Woche nach Eingang des Ersuchens bei dem betroffenen Teilnehmerstaat einzuhalten, Ort der Treffen ist das ODIHR in Warschau. Drittens kann jeder Teilnehmerstaat konkrete Fälle und Situationen, die Fragen hinsichtlich der Menschlichen Dimension aufwerfen, anderen Teilnehmerstaaten entweder auf diplomatischem Wege oder über das ODIHR zur Kenntnis bringen.

Auf der zweiten Stufe werden Fragen der Menschlichen Dimension nicht mehr länger bilateral behandelt, sondern bilden den Gegenstand multilateraler Diskussion im Forum der Gesamtheit der Teilnehmerstaaten. Zusätzlich ist es möglich, eine Expertenmission zu initiieren. Ausgangspunkt der multilateralen Diskussion ist es, daß ein Teilnehmerstaat die Ergebnisse seiner bilateralen Konsultationen im Hohen Rat, bei Überprüfungskonferenzen oder Implementierungstreffen der KSZE/OSZE vorbringen kann. Nachdem ein Teilnehmerstaat in der ersten Phase die Punkte eins oder zwei des Abschnitts über die Menschliche Dimension des Abschlußdokuments von Wien angewendet, mit anderen Worten Informationsgesuche gestellt oder bilaterale Treffen abgehalten hat,

<sup>47</sup> Fn. 10, Kapitel Menschliche Dimension.

<sup>48</sup> Hierzu: Rachel Brett, *The Development of the Human Dimension Mechanism of the Conference on Security and Co-Operation in Europe (CSCE) (Papers in the Theory and Practice of Human Rights, Nr. 1), 1991, S. 14ff.*

<sup>49</sup> Vgl. die Darstellung bei Arie Bloed/Pieter van Dijk, *Supervisory Mechanism for the Human Dimension of the CSCE: Its Setting-up in Vienna, its Present Functioning and its Possible Development Towards a General Procedure for the Peaceful Settlement of CSCE Disputes*, in: dies. (Hrsg.), *The Human Dimension of the Helsinki Process, The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath, 1991, S. 74-108 (S. 79f.)*.

kann er in einem zweiten Schritt das ODIHR ersuchen, bei dem betroffenen Teilnehmerstaat anzufragen, ob dieser bereit sei, eine Expertenmission zur Behandlung einer spezifisch, klar umrissenen Frage der menschlichen Dimension der OSZE auf seinem Staatsgebiet einzuladen.

Gegenstand des Moskauer Mechanismus ist ein Verfahren, in dem ein Teilnehmerstaat die Möglichkeit hat, freiwillig eine Expertenmission einzuladen, sich auf seinem Staatsgebiet mit Problemen hinsichtlich der menschlichen Dimension und deren Lösung zu befassen. Es besteht darüber hinaus die Möglichkeit, eine Mission der KSZE/OSZE auch dann zu entsenden, nachdem ein Teilnehmerstaat nicht bereit war, eine Expertenmission einzuladen; diese wird dann Berichterstattermission genannt. Berichterstattermissionen können in dringenden Fällen und wenn zehn Teilnehmerstaaten dies fordern, auch ohne vorherige Anfrage auf Einsetzung einer Expertenmission durchgeführt werden. Seit 1993 kann der Ständige Ausschuß (heute: Ständiger Rat) den Mechanismus auf Ersuchen eines Teilnehmerstaates auflösen.<sup>50</sup>

Bei den erstgenannten Expertenmissionen handelt es sich um eine aus bis zu drei Personen bestehende KSZE/OSZE-Mission, die auf Einladung eines Teilnehmerstaates sich mit Fragen der Menschlichen Dimension auf seinem Staatsgebiet befaßt oder zu deren Lösung beizutragen versucht. Hierbei kann der einladende Staat aus einer vom ODIHR geführten Liste bis zu drei Experten auswählen, die allerdings vorher nicht von ihm benannt worden sein noch seine Staatsangehörigkeit besitzen dürfen.

Als Zweck solcher Missionen nennt das Moskauer Dokument, Abschnitt I Nr. 5:

*„Die Lösung einer bestimmten Frage oder eines Problems der Menschlichen Dimension der*

*KSZE zu erleichtern. Eine solche Mission kann die für die Durchführung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen einholen und, wenn angebracht, ihre Guten Dienste und Vermittlerdienste dazu nutzen, Dialog und Zusammenarbeit zwischen interessierten Parteien zu fördern. Der betroffene Staat wird sich mit der Mission über deren genauen Aufgabenbereich einigen und kann somit der Expertenmission jegliche weitere Aufgabe übertragen, die unter anderem Tatsachen, Feststellung und Beratung, um Mittel und Wege für eine Verbesserung der Einhaltung der KSZE-Verpflichtungen vorzuschlagen.“*

Zu den Pflichten des einladenden Teilnehmerstaates gehört es, mit der Mission zusammenzuarbeiten und ihre Tätigkeit zu unterstützen. Die Expertenmission ihrerseits legt dem einladenden Staat nach Abschluß ihrer Tätigkeit sogenannte Feststellungen vor. Diese hat innerhalb von zwei Wochen eine Entgegnung auf die Feststellungen abzugeben, in der er darlegt, was er als Reaktion auf die Feststellungen der Expertenmission entweder bereits unternommen hat oder zu unternehmen beabsichtigt. Diese Entgegnung leitet er an das ODIHR weiter, das sie zusammen mit den Feststellungen der Expertenmission an sämtliche Teilnehmerstaaten vermittelt. Daraufhin kann der Hohe Rat über die Situation beraten und weitere Schritte beschließen.

#### 4. Zur Praxis des Kontrollverfahrens

Eine Bilanzierung aus dem Jahr 1994 mußte feststellen, daß der Wiener Mechanismus wesentlich häufiger angewendet worden war als der jüngere Moskauer Mechanismus (110:4). Dabei ist auszumachen, daß die überwiegende Mehrzahl der Fälle von westlichen gegenüber östlichen Teilnehmerstaaten initiiert wurde.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom vom 1. Dezember 1993, Bulletin der Bundesregierung 1993, S. 1233, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. C.4, Kapitel IV.

<sup>51</sup> Einzelheiten bei Rachel Brett, *Is More Better? An Exploration of the CSCE Human Dimension Mechanism and its Relationship to other Systems for the Promotion and Protection of Human Rights* (Papers in the

Der erste Fall unter dem Moskauer Mechanismus betraf Angriffe auf unbewaffnete Zivilisten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina durch die jugoslawische Armee im Jahre 1992. Die zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und die USA initiierten daraufhin im Jahre 1992 eine Mission.

Im Anschluß wurde die erste OSZE-Langzeitmission für Bosnien-Herzegowina, die Woiwodina und das Sandschak installiert.<sup>52</sup>

Seit den vier ersten Fällen Anfang der 1990er Jahre ist der Moskauer Mechanismus nur noch einmal angewendet worden: Nach dem Attentat im November 2002 auf den turkmenischen Präsidenten Nijazow kam es zu besorgniserregenden Meldungen über die Art der nachfolgenden Untersuchungen. Daraufhin veranlaßten zehn Teilnehmerstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, eine Berichterstattemission in das zentralasiatische Land.

Die Stärkung des Mechanismus durch die Einführung von Missionen in den betroffenen Teilnehmerstaat bedeutete gewissermaßen auch sein Ende.<sup>53</sup> Der Wiener Mechanismus führte (nur) zu einem zwischenstaatlichen Dialog, der Moskauer Mechanismus läuft auf eine Inspektion der inneren Angelegenheiten hinaus – die zwar inzwischen nicht mehr als solche gelten, aber gleichwohl ungern öffentlich gemacht werden.<sup>54</sup>

Die nach Einführung des Mechanismus der Menschlichen Dimension rasch voranschreitende Institutionalisierung der KSZE/OSZE hat überdies neue, rascher reagierende und flexibler handhabbare Möglichkeiten geschaffen, um Fragen der Menschlichen Dimension zu untersuchen. Eine wichtige Rolle haben die OSZE-Feldmissionen übernommen.<sup>55</sup> Diese sind jeweils einem Konflikt gewidmet und umfassen sämtliche seiner Stadien: Frühwarnung, präventive Diplomatie, Vermittlung und die Nachbearbeitung.

---



---

*Ist die Menschliche Dimension  
seit der Institutionalisierung der  
OSZE gestärkt?*

---



---

Nach dem Zusammenbruch des Sowjetsystems und der Hinwendung der betroffenen Teilnehmerstaaten zur Demokratie wurde die Wahlbeobachtung durch das ODIHR zu einer beinahe permanenten Aufgabe. Heute sind diese Missionen mit einem breiten Mandat ausgestattet und beziehen viele Gegenstände der Menschlichen Dimension mit ein.<sup>56</sup>

---

gen zu einer effektiveren Durchsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen, in: FS für Helmut Steinberger, 2002, S. 243-258 (S. 248ff.).

---

Theory and Practice of Human Rights, Nr. 9), 1994, S. 31ff.

<sup>52</sup> Fünfzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter vom 14. August 1992, abrufbar unter [www.osce.org/item/15846.html](http://www.osce.org/item/15846.html) (besucht am 5. November 2005).

<sup>53</sup> Hierauf weist zutreffend *Marcus Wenig*, Möglichkeit und Grenzen der Streitbeilegung ethnischer Konflikte durch die OSZE dargestellt am Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, 1996, S. 119f., hin.

<sup>54</sup> Ähnlich mit Blick auf die Staatenbeschwerdeverfahren in verschiedenen Menschenrechtsverträgen *Eckart Klein*, Die Verantwortung der Vertragsparteien, Überlegun-

<sup>55</sup> Eine Übersicht der Feldmissionen ist unter: [www.osce.org/about/13510.html](http://www.osce.org/about/13510.html) (besucht am 21. November 2005) zu finden.

<sup>56</sup> *Binder* (Fn. 45), S. 150ff.; *Seema Kandelina*, Implementing the OSCE's Human Dimension Since 1995 (Papers in the Theory and Practice of Human Rights, Nr. 26), 1999, S. 23ff. Vgl. auch *Diana Chigas u.a.*, Preventive Diplomacy and the Organization for Security and Cooperation in Europe: Creating Incentives for Dialogue and Cooperation, in: Abram Chayes/Antonia Handler CHayes (Hrsg.), Preventing Conflict in the Post-Communist World, Mobilizing International and Regional Organizations, 1996, S. 25-97.

So führt das ODIHR Programme durch, die zur Entwicklung tragfähiger rechtsstaatlicher Strukturen und zur Herausbildung von Zivilgesellschaften beitragen sollen. Den Rechten von Frauen und Minderheiten, insbesondere der Sinti und Roma, wird dabei besondere Bedeutung beigemessen.

Auch diese neuerliche Ausweitung ist, wie nachstehend zu zeigen ist, inzwischen bedroht.

### III. Neuorientierung der OSZE?

Nach zehn Jahren OSZE stellt sich – auch angesichts der stark gestiegenen Zahl der Teilnehmerstaaten und neuer (sicherheits-) politischer Herausforderungen – die Frage einer Reform. So erklärte etwa der slowenische Außenminister und amtierende Vorsitzende *Rupel* am 13. Januar 2005 vor dem Ständigen Rat der OSZE: *“The organization needs to be reformed; particularly in terms of redefining some of our priorities, refocusing our efforts [...]”*<sup>57</sup>

Im Sommer 2005 wurde ein entsprechender Bericht vorgestellt, dessen Erarbeitung im Dezember 2004 beim jährlichen Außenministertreffen in Sofia<sup>58</sup> beschlossen wurde. Der Bericht, der von sieben Vertretern aus Deutschland, den Niederlanden, den Vereinigten Staaten von Amerika, Norwegen, Kroatien, Rußland und Kasachstan erarbeitet worden ist, war als Grundlage für Entscheidungen gedacht, die auf dem diesjährigen Treffen am 5./6. Dezember in Laibach/Ljubljana gefaßt werden sollten.<sup>59</sup> Der Vorgabe aus dem Jahre 2004

entsprechend befaßt sich der vorgelegte Bericht in erster Linie mit organisatorischen Fragen, die die Stärkung der Effizienz der OSZE betreffen.<sup>60</sup> An erster Stelle ist hier die beabsichtigte Stärkung des OSZE-Generalsekretärs zu nennen.

Im Hintergrund geht es dabei allerdings um den politischen Streit zwischen Rußland und den westlichen Staaten über die Aufgaben und das Wesen der OSZE.<sup>61</sup>

Dieser Streit hatte die Organisation im Frühjahr 2005 beinahe handlungsunfähig gemacht, weil Rußland sich einer Verabschiedung des Haushalts bis in den Mai hinein widersetzte.<sup>62</sup> Die russische Regierung ist der Auffassung, die OSZE sei zu einem „Instrument des Westens“ geworden, mit dessen Hilfe er auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (das heißt in den

---

*ganization, we have new scales of contribution and a capable Secretary General in place. This is all good news.“*

<sup>57</sup> Vgl. OSZE-Dok. CIO.GAL/2/05.

<sup>58</sup> Zwölftes Treffen des Ministerrats am 6./7. Dezember 2004 in Sofia, Beschluß Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE (MC.DEC/16/04).

<sup>59</sup> Erneut wurde kein Schlußdokument verabschiedet, sondern nur eine Reihe von Einzelentscheidungen getroffen. In seiner Abschlußerklärung führte der amtierende Vorsitzende gleichwohl aus: *„We have agreed on a roadmap for reform, which is extremely important for the future of this Or-*

<sup>60</sup> Common Purpose, Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, S. 19ff.

<sup>61</sup> Hierzu einerseits das Interview des amtierenden Vorsitzenden *Dimitrij Rupel* in der *Iswestija* vom 1. Februar 2005, abrufbar unter [www.osce.org/item/4202.html](http://www.osce.org/item/4202.html), und seinen am 12. Juli 2005 in der Zeitung *Kommersant* veröffentlichten Artikel: *The OSCE: Choking Canary or Rising Phoenix?*, abrufbar unter [www.osce.org/item/15667.html](http://www.osce.org/item/15667.html) (beide besucht am 21. November 2005) sowie andererseits die schriftliche Erklärung Rußlands und acht weiterer GUS-Staaten vom 8. Juli 2004, in der der OSZE eine selektive Herangehensweise und Doppelstandards vorgeworfen wurden; vgl. dazu: *Eugen Tomiuc*, OSCE: Several CIS States Rebuke Democracy Watchdog, abrufbar unter [www.rferl.org/featuresarticle/2004/07/7335a25f-6b7c-41aa-bc8f-94d973103166.html](http://www.rferl.org/featuresarticle/2004/07/7335a25f-6b7c-41aa-bc8f-94d973103166.html) (besucht am 21. November 2005).

<sup>62</sup> Der Haushalt wurde erst am 12. Mai 2005 vom Ständigen Rat verabschiedet, vgl. Beschluß Nr. 672: Genehmigung des OSZE-Gesamthaushaltsplans 2005, PC.DEC/672.

unabhängig gewordenen, neuen Mitgliedstaaten der Organisation)<sup>63</sup> gegen die Interessen Rußlands arbeitet.

So bezeichnet die russische Regierung die „orange Revolution“ in der Ukraine des Jahres 2004 als Beispiel dafür, wie mit Hilfe der OSZE und ihrer Wahlbeobachter ein Regimewechsel initiiert worden sei.<sup>64</sup> Richtig hieran ist, daß diese Wahlbeobachter zahlreiche Manipulationen und Verstöße der Regierung Präsident *Kutschmas* dokumentiert hatten und so die Vorwürfe der Opposition glaubhaft belegen konnten. Der schließlich korrekt verlaufene dritte Wahlgang wäre ohne die technische Unterstützung und weiterhin erfolgte Beobachtungen durch die OSZE kaum möglich gewesen; in diesem Wahlgang hatte der von Moskau unterstützte Kandidat *Janukowitsch* eine deutliche Niederlage gegen den heutigen Präsidenten *Juschtschenko* erlitten. Ähnlich verlief aus Moskauer Sicht die Machtübernahme in Georgien, die mit Präsident *Sakaschwili* einen ebenfalls westlich orientierten Politiker an die Spitze gebracht hatte. Gleichfalls kam der OSZE die Rolle eines Katalysators zu, als ihre Beobachter die Wahlfälschungen des ehemaligen kirgisischen Präsidenten *Akajew* dokumentierten und so dessen Ablösung beförderten.

Aus russischer Sicht wird dies als Versuch begriffen, den Einflußbereich der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union auf dem Gebiet der ehemaligen UdSSR zum Nachteil Rußlands auszuweiten. Tatsächlich sind Moskau wie Washington mit Truppen in den ehemaligen Sowjetrepubliken präsent und ringen um strategischen und rohstofforientierten Einfluß. Die westlichen Staaten vertreten die Auffassung, die OSZE komme demgegenüber auf einer anderen Ebene nur ihrer originären Aufgabe nach, nämlich die von allen fünfundfünfzig OSZE-Staaten freiwillig übernommenen Verpflichtungen zu überwachen, hier die Achtung der Prinzipien von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Überdies wurde Anfang der neunziger Jahre beschlossen, daß die OSZE die Transformationsstaaten beim Aufbau demokratischer Strukturen unterstützen sollte.<sup>65</sup>

Die Wahlbeobachtungen<sup>66</sup> werden auf Seiten der OSZE durch das ODIHR in Warschau organisiert. An ihm macht sich somit der Streit zwischen Rußland und den westlichen Staaten fest, dabei sieht die russische Seite ihre Interessen auch direkt durch die Versuche der OSZE berührt, in den sogenannten „eingefrorenen Konflikten“ auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion zu vermitteln. Konkret geht es dabei um die nach Unabhängigkeit strebenden Republiken Abchasien und Südossetien in Georgien, um das zwischen Armenien und Aserbeidschan umstrittene Berg Karabach sowie um Transnistrien in der Republik Moldau. Überall dort herrschen nach den Kämpfen zu Beginn der neunziger Jahre zwar Waffenstillstände, die eigentlichen

---

<sup>63</sup> Einen Überblick mit Stand Ende der 1990er Jahre geben *Rolf Welberts*, *The OSCE Missions to the Successor States of the Former Soviet Union*, in: *OSCE Yearbook 1997, 1997*, S. 123-134; vgl. auch die Internetseiten der OSZE.

<sup>64</sup> Etwa im Redebeitrag des Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission Rußlands, *Alexander Wjeschnjakow* auf dem Zusätzlichen Treffen der Menschlichen Dimension „Challenges of Election Technologies and Procedures“ am 21./22. April 2005 in Wien; vgl. dazu: *Roland Eggleston*, *OSCE: Election Experts Debate Russian Criticism*, abrufbar unter [www.rferl.org/features/features\\_Article.aspx?m=04&y=2005&id=D7CA7F94-DB49-4C08-9091-877484741F26](http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=04&y=2005&id=D7CA7F94-DB49-4C08-9091-877484741F26) (besucht am 21. November 2005).

---

<sup>65</sup> Gipfelerklärung von Helsinki vom 10. Juli 1992, *Bulletin der Bundesregierung 1992*, S. 777, *Fastenrath* (Fn. 1), Nr. B.4, Nr. 9.

<sup>66</sup> Kriterien und Vorgehensweise der Wahlbeobachtung werden beschrieben bei *Denis Petit*, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System* (ODIHR Series), 2000. Zu Grundlagen und Methodik siehe OSZE/ODIHR (Hrsg.) *Election Observation Handbook*, 5. Aufl. 2005.

Konflikte wurden allerdings nach wie vor nicht gelöst. So stehen bis heute in Transnistrien russische Truppen, obwohl sich bereits Präsident Jelzin in Istanbul auf dem dortigen OSZE-Gipfel des Jahres 1990 dazu verpflichtet hatte, diese binnen dreier Jahre abzuziehen. Moskau unterstützt die Separatisten in Abchasien und Südossetien offen, indem die Bewohner dieser Gebiete beispielsweise russische Pässe erhalten.

Zu Beginn der neunziger Jahre hatte Rußland die OSZE positiver eingeschätzt. Dies lag darin begründet, daß sich Rußland erhoffte, die OSZE könne zur wichtigsten sicherheitspolitischen Organisation in Europa werden und so in Konkurrenz zur NATO treten oder diese sogar ablösen. Je deutlicher wurde, daß dies nicht zu erreichen sein würde, und je mehr sich die OSZE mit Beginn des ersten Tschetschenienkrieges (Dezember 1994 bis August 1996) einer Angelegenheit zuwandte, die aus der Sicht des Kremls eine innerrussische ist, legte sich die russische Begeisterung für die OSZE.<sup>67</sup> So wäre der Gipfel von Istanbul Ende 1999 wegen der unterschiedlichen Ansichten über den kurz zuvor begonnen – und von der russischen Bevölkerung zunächst befürworteten – zweiten Tschetschenienkrieg (seit dem 23. September 1999) fast gescheitert. Auch sind seither einige der jährlichen Außenministertreffen ohne eine gemeinsame Abschlusserklärung zu Ende gegangen, weil zwischen den EU-Staaten und den USA auf der einen Seite und Rußland auf der anderen Seite keine Einigung erzielt werden konnte. Der ei-

gentlich alle drei Jahre stattfinden sollende Gipfel der Staats- und Regierungschefs fand seit dem Amtsantritt von Präsident Putin im Jahre 2000 nicht statt.

Rußland und fünf andere GUS-Staaten setzten sich im Vorfeld des Außenministertreffens in Sofia dafür ein, die Beschäftigung der OSZE mit Zentralasien und dem Kaukasus nicht nur auf kritische Wahlbeobachtung zu beschränken.<sup>68</sup> Vielmehr sollten Restrukturierungsmaßnahmen vom Balkan in diese Region umgeleitet werden. Einigung konnte in Sofia nicht erzielt werden; die russische Delegation gab eine Erklärung ab, in der es unter Nr. 4 heißt:

*„Wir bedauern, dass im Laufe des Ministerrattreffens von Sofia die Initiativen der GUS-Staaten zur Verbesserung des Zustands der Organisation, wie sie in der Moskauer Erklärung vom 3. Juli 2004 und dem in Astana am 15. September 2004 an die OSZE-Partner ergangenen Aufruf dargelegt sind, nicht entsprechend gewürdigt wurden. Die russische Seite betont, dass aufgrund des thematischen und geographischen Ungleichgewichts, das nach wie vor in der Arbeit der Organisation besteht, und der verbreiteten Praxis des „Messens mit zweierlei Maß“ sich dringender denn je die Frage stellt, ob Bedarf an der OSZE besteht und ob sie in der Lage ist, auf die Herausforderungen unserer Zeit angemessen zu reagieren und den realen Bedürfnissen und Interessen der Teilnehmerstaaten gerecht zu werden.“<sup>69</sup>*

Die OSZE befindet sich, soviel ist angesichts der vorstehenden Ausführungen sicher, in einer politischen Krise,<sup>70</sup> die sich beispielsweise durch mannigfaltige Ge-

<sup>67</sup> Vgl. etwa den Beitrag des damaligen stellvertretenden Außenministers der Russischen Föderation, *Nikolaj Afanassjewski*, Die OSZE – Gegenwart und Zukunft europäischer Sicherheit, in: OSZE-Jahrbuch 1998, 1998, S. 53-61. Zu den Tschetschenien-Kriegen siehe *Claudia Wagner*, Rußlands Kriege in Tschetschenien: Politische Transformation und militärische Gewalt (Studien zu Konflikt und Kooperation im Osten, Bd. 9), 2000; *Alfred Missong*, Ohne Verhandlungen kein Ende des Krieges in Tschetschenien, in: OSZE-Jahrbuch 2001, 2001, S. 181-197.

<sup>68</sup> Vgl. *Roland Eggleston*, Europe: Reform on Agenda at OSCE Summit set for December, abrufbar unter [www.rferl.org/features/features\\_Article.aspx?m=11&y=2004&id=B1CFBAAB-D11F-420A-B0DA-4280161E60D1](http://www.rferl.org/features/features_Article.aspx?m=11&y=2004&id=B1CFBAAB-D11F-420A-B0DA-4280161E60D1) (besucht am 21. November 2005).

<sup>69</sup> Fn. 58, S. 81.

<sup>70</sup> Inzwischen ist wieder von einer gewissen Entspannung die Rede, vgl. *Reinhard Vesper*, Endlich ein „öffentliches Gesicht“?, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. November, S. 6.

ringschätzung manifestiert und durch bloß organisatorische Reformen kaum wird beseitigt werden können. Die in der Vergangenheit erzielten Fortschritte in der Entwicklung der Teilnehmerstaaten und der Gewinn für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollten allerdings nicht aufs Spiel gesetzt werden.

---

---

### Zur Zukunft der OSZE

---

---

Notwendige Veränderungen und verstärkte Aktivitäten der OSZE in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umweltschutz sollten nicht zu Lasten der Menschlichen Dimension gehen und die Werte und Überzeugungen der OSZE schwächen.<sup>71</sup> Deshalb sollte die Wahlbeobachtung, die die Organisation auch für die Öffentlichkeit in allen Teilnehmerstaaten sichtbar macht, beibehalten und ausgebaut werden.

Die Entscheidungsfindung innerhalb der OSZE ist nach der erneuten Erweiterung der Europäischen Union nicht einfacher geworden. Wenn deren fünfundzwanzig Mitgliedstaaten sich einmal untereinander geeinigt haben, treten sie nachfolgend als Block auf, mit dem weitere Verhandlungen kaum mehr möglich sind. Der informelle Charakter der Diskussionen und Entscheidungen, der die Anfangsjahre geprägt hatte, wird zwar nicht wiederzugewinnen sein; um so wichtiger ist es daher, den Entscheidungsprozeß transparenter und weniger konfrontativ zu machen. Hierzu sollte es auch zählen, daß ein Staat, der den Konsens blockiert, sich wegen dieser Position öffentlich rechtfertigen muß.

Die intensive Wahlbeobachtung kann als wichtiges Merkmal für die Tätigkeit der OSZE und Vorteil gegenüber anderen in-

ternationalen Akteuren begriffen und sollte deshalb nicht vernachlässigt werden. Eine verstärkte Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung kann die Sichtbarkeit und Transparenz der Wahlbeobachtung durch die Organisation erhöhen. Ähnliches gilt für die OSZE-Feldmissionen, die weiter ausgebaut und deren Teilnehmer professioneller werden sollten.

#### IV. Fazit

Eine Neuausrichtung der OSZE im vorgenannten Sinne muß – auch gegen die russischen Versuche, die Bedeutung der Organisation weiter zu verringern – unternommen werden. Dies wird auch ihre Aktivitäten im Bereich der Menschlichen Dimension, die eine wichtige Ergänzung zu den anderen regionalen Menschenrechtssystemen in Europa darstellen, erneut beflügeln. Schließlich liegt der Nutzen der Menschlichen Dimension gerade darin, anders strukturierte Mechanismen bereitzuhalten, um zum Schutz der Menschenrechte beizutragen.

Die Ergebnisse des Ministerratstreffens in Laibach<sup>72</sup> sind allerdings nicht wirklich dazu angetan, große Fortschritte zu erwarten. Ob die vom Bundesminister des Auswärtigen, *Frank-Walter Steinmeier*, in seiner Rede dortselbst angemahnten richtigen Weichenstellungen erfolgt sind, bleibt abzuwarten.

---

<sup>71</sup> Hier und im folgenden wird auf die Vorschläge zurückgegriffen, die im Report: Colloquium on "The Future of the OSCE" A Joint Project of the OSCE Parliamentary Assembly and the Swiss Institute for World Affairs, Washington, 5-6 June 2005, veröffentlicht sind.

---

<sup>72</sup> Alle Dokumente finden sich unter: [www.osce.org/conferences/mc\\_2005.html](http://www.osce.org/conferences/mc_2005.html) (besucht am 8. Dezember 2005).