

Elizabeth Andersen

Die OSZE und Human Rights Watch

Von der Normensetzung zur Implementierung und Durchsetzung

Einführung

Die Geschichte der Zusammenarbeit zwischen Human Rights Watch (HRW) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) kann bis zur Gründung beider Organisationen Mitte der siebziger Jahre zurückverfolgt werden. Human Rights Watch, heute eine privat finanzierte internationale nichtstaatliche Organisation (NGO) mit Büros in der ganzen Welt und einem professionellen Mitarbeiterstab, der die Situation in rund 70 Ländern ständig beobachtet, begann 1978 als Helsinki Watch. Ihre ursprüngliche Aufgabe war es, die Erfüllung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension zu überwachen, die in der Schlussakte von Helsinki enthalten sind, und als westlicher Partner der Helsinki-Überwachungskomitees zu fungieren, die in der Region eingerichtet worden waren. In dieser Funktion spielte Helsinki Watch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der nichtstaatlichen Komponente des Helsinki-Prozesses.

Heute setzt die Europa- und Zentralasien-Abteilung von Human Rights Watch diese Tradition fort: als regelmäßiger Teilnehmer an OSZE-Treffen und als informeller Gesprächspartner verschiedener OSZE-Institutionen, die sie mit breit gefächerten Informationen und Analysen versorgt, die für die Aktivitäten der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension relevant sind. Dieser Beitrag fasst den gegenwärtigen Fortgang dieses Dialogs zusammen, der sich auf vier Bereiche der Politikentwicklung konzentriert: Förderung der menschlichen Dimension der OSZE in den zentralasiatischen Ländern, Verbesserung der Aktivitäten der OSZE-Missionen im Bereich der menschlichen Dimension (insbesondere in Zentralasien und auf dem Balkan), Einbindung der OSZE in die weltweite Kampagne gegen den Einsatz von Kindersoldaten sowie die verstärkte Berücksichtigung der Gleichberechtigung von Mann und Frau in allen politischen Konzepten und Maßnahmen (*gender mainstreaming*) in der Arbeit der OSZE.

Das Netz sowohl kritischer als auch kooperativer Kontakte und Konsultationen zwischen Human Rights Watch und der OSZE zu Themen, die von Missständen im Einzelfall bis hin zu umfassenden Fragen der institutionellen Politik der OSZE reichen, spiegelt die Entwicklung des Helsinki-Prozesses in den letzten 25 Jahren wider. In den ersten Jahren diente der Helsinki-Prozess u.a. als Forum dafür, Teilnehmerstaaten dazu zu bewegen, sich zur Einhaltung bestimmter Menschenrechtsnormen zu verpflichten, und als Forum für Kritik nichtstaatlicher Stellen an ihrer Menschenrechtspraxis vor dem Hintergrund dieser Normen. Heute, nach der Institutionalisierung des Helsinki-Prozesses in Gestalt der OSZE, hat das nichtstaatliche Engagement genauso häufig die OSZE selbst zum Ziel wie die Teilnehmerstaaten. Dieser Wandel in der Ausrichtung der NGO ist Ausdruck der

steigenden Erwartungen an eine effektive internationale Um- und Durchsetzung der Menschenrechte, die durch die Einrichtung zahlreicher neuer internationaler Menschenrechtsinstrumente, -mechanismen und -institutionen bei der OSZE und anderswo in den neunziger Jahren noch geschürt werden. Diese neuen Werkzeuge effektiv zu nutzen ist die aktuelle Herausforderung für internationale Organisationen wie die OSZE.

Förderung der menschlichen Dimension in Zentralasien

Die Entwicklung der Menschenrechte in Zentralasien ist seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Kontakte zwischen Human Rights Watch und der OSZE. Die Organisationen unterhalten enge und effektive Arbeitsbeziehungen in der Region, insbesondere in Taschkent und Duschanbe, wo Human Rights Watch Büros eingerichtet hat. Auf der abstrakteren Ebene der Regionalpolitik haben unterschiedliche Auffassungen jedoch zu einem etwas konfrontativeren Verhältnis geführt. Insbesondere ist Human Rights Watch davon überzeugt, dass die OSZE wiederholt nicht mit ausreichender Härte oder unter Androhung tatsächlicher Konsequenzen auf gravierende und systematische Menschenrechtsverletzungen reagiert hat, da sie offensichtlich fürchtet, zu harscher Kritik könnte die betreffenden Regierungen der OSZE entfremden. Das hat leider dazu geführt, dass die OSZE-Verpflichtungen, die diese Länder freiwillig eingegangen sind, ernstlich untergraben werden.

Wahlbeobachtung

In jedem der fünf zentralasiatischen Länder fanden im vergangenen Jahr Wahlen statt, die erhebliche Mängel aufwiesen, darunter Verstöße gegen die Medien- und die Versammlungsfreiheit sowie verschiedene Taktiken, Oppositionspolitiker an den Rand zu drängen oder ganz vom Wahlprozess auszuschließen.

Mit Büros in allen zentralasiatischen Ländern und dem Mandat zur Wahlbeobachtung ausgestattet war die OSZE bereit, bei diesen Wahlen eine Hauptrolle zu übernehmen. Human Rights Watch begrüßte die Grundsatzentscheidung der OSZE vom Januar 1999 ihrem Missfallen über die Manipulationen bei den Wahlen in Kasachstan dadurch Ausdruck zu verleihen, dass sie lediglich eine zahlenmäßig begrenzte Mission zur Beurteilung der Präsidentschaftswahlen entsandte.

Wir hofften, dass dieser Beschluss die Entstehung neuer klarer und in sich schlüssiger Standards zur Wahlbeobachtung der OSZE bedeutete. In Schreiben an OSZE-Vertreter empfahlen wir eine öffentliche Erklärung über einen abgestuften Ansatz bei der Wahlbeobachtung. Insbesondere drängten wir darauf, dass es in den Fällen keine OSZE-Wahlbeobachtung geben sollte, in denen offensichtlich ist, dass kein echter politischer Wettbewerb stattfinden kann, und in denen die Regierung systematisch bürgerliche Freiheiten verweigert, sei es grundsätzlich oder gezielt im Zusammenhang mit anstehenden Wahlen. Unserer Ansicht nach ließe jedes andere Herangehen an solche

Bedingungen Gefahr, manipulierte Wahlen zu legitimieren. Wenn bestimmte bürgerliche Freiheiten gewährleistet sind, das Wahlsystem jedoch gleichzeitig dahingehend manipuliert ist, dass es bestimmte Ergebnisse begünstigt, sollte die OSZE unserer Auffassung nach nur eine zahlenmäßig begrenzte Beurteilungsmission entsenden und so eine gewisse Einschätzung des Abstimmungsprozesses sicherstellen, gleichzeitig jedoch ihrem Missfallen über den Gesamtzusammenhang und den Wahlprozess Ausdruck verleihen. Wir vertreten die Auffassung, dass umfassende Beobachtungsmissionen zur Beurteilung, ob der eigentliche Abstimmungsprozess den OSZE-Standards entspricht, nur dann angebracht sind, wenn die OSZE-Prinzipien im Umfeld und in der Struktur der Wahlen weitgehend eingehalten werden.

Unter Anwendung dieser Standards auf die Wahlen in Zentralasien vertraten wir den Standpunkt, die OSZE sollte lediglich eine Beurteilungsmission zu den Parlamentswahlen in Kasachstan im Oktober 1999 entsenden und überhaupt keine Missionen irgendwelcher Art zu den Wahlen in Turkmenistan und Usbekistan Ende 1999 und Anfang 2000. Wir sind darüber erfreut, dass die OSZE einen Kurs verfolgt, der auf einen dreistufigen Standard zur Entsendung von Wahlbeobachtern hinausläuft; es hat uns jedoch enttäuscht, dass eine vollständige Beobachtungsmission zu den kasachischen Parlamentswahlen und eine zahlenmäßig begrenzte Beurteilungsmission sogar zu den usbekischen Parlamentswahlen entsandt wurden.

OSZE-Vertreter argumentierten, dass die Beobachtungsmission für die kasachischen Parlamentswahlen notwendig war, um Verstöße zu belegen und der OSZE eine dokumentierte Basis dafür zu geben, detaillierte Empfehlungen zur Verbesserung der Wahlgesetzgebung und –verfahren für kommende Wahlen auszusprechen. Wir blieben jedoch dabei, dass Empfehlungen zu Gesetzen und ihrer Umsetzung durch kleinere Beurteilungsmissionen im Vorfeld von Wahlen effektiver entwickelt werden könnten. Solche Empfehlungen wären in der Vorwahlphase besonders wichtig, bevor die umfassende Beobachtungsmission überhaupt ihre Arbeit aufnimmt, und eine groß angelegte Beobachtungsmission würde lediglich dazu dienen, die manipulativen Wahlverfahren zu legitimieren, insbesondere da alle nationalen Medien die Bedeutung der Anwesenheit der Beobachter verzerrt darstellten. Zwar hat die Beobachtungsmission für Kasachstan nach den Wahlen detaillierte Empfehlungen erarbeitet. Wie vorherzusehen war, hat die Regierung jedoch wenig getan, diese umzusetzen, und weder der Ständige Rat noch die Teilnehmerstaaten der OSZE haben entsprechenden Druck auf die Regierung ausgeübt, dies zu tun. Als offensichtlich wurde, womit die kasachische Regierung trotz sorgfältiger Anleitung durch die OSZE durchkommen würde, verschlechterten sich auch die Bedingungen für die anstehenden Wahlen in Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan und Kirgisistan, und die OSZE hatte nicht genügend Einfluss, auf Verbesserungen zu bestehen.

Nun da sich der zentralasiatische Wahlzyklus seinem Ende zuneigt und sich die Aufmerksamkeit auf die Implementierung der Empfehlungen aus den Wahlbeobachtungsberichten der OSZE konzentriert, können nichtstaatliche Organisationen die Fähigkeit der OSZE, diese Implementierung beratend und beobachtend zu begleiten, deutlich erhöhen. Es ist zu hoffen, dass sich zwischen der OSZE und den in der Region tätigen nichtstaatlichen Organisationen eine kooperative

und sich gegenseitig verstärkende Herangehensweise in bezug auf die Implementierung herausbilden wird. Zugleich kommt mit dem Ende des Wahlzyklus aber das Gefühl auf, dass die OSZE – durch die Entsendung von Beobachtern zu stark manipulierten Wahlen – große Chancen, ihre Standards im Bereich der menschlichen Dimension zu wahren, vertan hat.

Der Höynck-Bericht und weitergehende Entwicklungen

Zusätzlich zur Beobachtung der jüngsten Wahlen in Zentralasien und zur Haltung der OSZE diesen gegenüber nimmt Human Rights Watch regen Anteil an der breiter angelegten Zentralasien-Strategie der Organisation. Wir haben den Beschluss des Ministerrats über Zentralasien vom Dezember 1998 begrüßt, in dem der Amtierende Vorsitzende ersucht wird, einen Plan für ein verstärktes und koordiniertes Engagement der OSZE in Zentralasien zu entwickeln. Wir sahen in diesem Prozess eine Gelegenheit, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass die Verschlechterung der Menschenrechtssituation in Zentralasien nicht nur eine Gefahr für die menschliche Dimension, sondern auch für die Sicherheit und die Wirtschaftsinteressen in der Region darstellte. In mehreren Schrieben und bei verschiedenen Treffen unterrichteten wir Delegationen des Amtierenden Vorsitzenden und des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) davon, die die Region im Jahre 1999 besuchten; mit Spannung sahen wir der Vorbereitung des Berichts über Zentralasien durch Wilhelm Höynck, den Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, entgegen.

Der Bericht, der dem Ständigen Rat am 15. Juli 1999 vorgelegt wurde, war jedoch eine Enttäuschung. Unsere Hauptsorge war, dass der Bericht nur dem Namen nach Prioritäten im Bereich der menschlichen Dimension setzte, tatsächlich aber Wirtschafts-, Umwelt- und anderen Aspekten umfassender Sicherheit einen höheren Stellenwert einräumte. Insbesondere bezeichnete er die menschliche Dimension als ein „Schlüsselement des breiten politischen Dialogs(1)“ aber eben nur als ein Element und nicht als notwendige und grundsätzliche Verpflichtung

für alle OSZE-Teilnehmerstaaten. Darüber hinaus betonte der Bericht wiederholt den politischen Charakter der Organisation und legte damit nahe, dass die Menschenrechte andere

Bereiche des „Dialogs“ nicht überschatten oder behindern dürfen, wie schwerwiegend auch immer die Verletzungen der OSZE-Standards ausfallen mögen. Eine solche Behandlung des

Themas sendet ein gefährliches Signal an die Länder, die ständig nur mit ihren Verpflichtungen

im Bereich der menschlichen Dimension prahlen, dass sie keine Schritte seitens der OSZE zu fürchten haben.

(1) Dieses und alle weiteren Zitate sind, wenn nicht anders gekennzeichnet, eigene Übersetzungen

Der Bericht des Persönlichen Vertreters spiegelte diese konzeptionelle Einordnung der menschlichen Dimension und die mangelnde Bereitschaft, eine offene Diskussion über die Lage der menschlichen Dimension in Zentralasien zu führen, wider und beschönigte die Leistungen der Staaten in bezug auf ihr Engagement für die menschliche Dimension in der OSZE, indem er die Fortschritte „bemerksenswert“ nannte und die Rückschritte der Staaten hinsichtlich der Menschenrechte seit 1996, als die OSZE ihre erste Präsenz vor Ort in der Region einrichtete, einfach ignorierte. Eine solche Stellungnahme war unerträglich zu einer Zeit, als einer der Staaten, Turkmenistan, unerschütterlich bei seiner Weigerung blieb, eine ernst-

hafte Diskussion über seine Missachtung von OSZE-Standards zu führen oder gar irgend- welche Aktivitäten der OSZE zur Implementierung der menschlichen Dimension im Land zuzulassen. Ein anderer Staat, Usbekistan, griff gerade hart gegen Menschenrechtsaktivisten durch und hatte soeben ausdrücklich die Kritik der OSZE an seiner Menschenrechtspraxis zurückgewiesen, während die Regierung Kasachstans zwar zusicherte, sich den OSZE-Standards anzunähern, gleichzeitig aber wiederholt die Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Wahlprozess vereitelte. Der Bericht bezeichnete die ungeheuerlichen Verletzungen fundamentaler Menschenrechte als „ernsthafte Defizite bei der Implementierung“. Er setzte hinzu, es sei wichtig, „dass sich positive Tendenzen fortsetzen und Rückschritte vermieden werden“, ließ dabei aber außer Acht, dass diese „Rückschritte“ seit 1996 in einigen Ländern vom gemächlichen Schritt in einen rasenden Galopp übergegangen waren.

Human Rights Watch nahm eine äußerst kritische Position zum Ansatz des Höynck-Berichts ein. In einer schriftlichen Analyse des Berichts, die in großem Umfang an OSZE-Vertreter und Teilnehmerstaaten verteilt wurde, forderten wir die Organisation auf, sich der Marginalisierung der Anliegen der menschlichen Dimension – wie sie in dem Bericht geschehe – zu widersetzen. Wir ermutigten die OSZE, stattdessen ihre Bemühungen, die Menschenrechte in der Region zu fördern zu verdoppeln. Insbesondere empfahlen wir, die Organisation solle

- Gründliche Evaluierungen bestehender Programme im Bereich der menschlichen Dimension vornehmen,
- eine neue, die ganze Region umfassende Strategie zur menschlichen Dimension erarbeiten, die klare Maßstäbe für Verbesserungen und die Verpflichtung enthält, den Moskauer Mechanismus anzuwenden oder Operationen vor Ort abzubrechen, wenn Staaten wiederholt und grob ihre Verpflichtungen verletzen,
- dafür sorgen, dass das BDIMR systematisch an allen programmatischen Aktivitäten in der Region beteiligt wird, um sicherzustellen, dass die menschliche Dimension vollständig in die anderen Aspekte der OSZE-Agenda einbezogen wird.
- Die Koordinierung zwischen Missionen vor Ort und den verschiedenen OSZE-Institutionen bei Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension verbessern, damit Trends (insbesondere im Hinblick auf regionale oder grenzüberschreitende Probleme wie beispielsweise Flüchtlingsströme oder Minderheitenrechte) analysiert, Informationen über die besten Verfahren ausgetauscht und die Fähigkeiten der OSZE zur Frühwarnung im Falle von Instabilitäten, die sich aus

- der mangelhaften Implementierung der menschlichen Dimension ergeben, verbessert werden können, sowie
- Klare und konsistente Standards für Beschlüsse über Art und Umfang der OSZE-Beteiligung an Wahlbeobachtungen entwickeln und umsetzen.

Die Reaktion von Human Rights Watch auf den Höynck-Bericht war jedoch nicht ausschließlich kritisch. Wir befürworteten den von Botschafter Höynck angeregten „Kalender jährlicher Ereignisse“ in Zentralasien und schlugen vor, dass dieser jedes Kalenderereignis mit bestimmten konkreten Schritten zur Implementierung der menschlichen Dimension verknüpft.

In jüngster Zeit hat Human Rights Watch im Briefwechsel und bei Treffen mit dem österreichischen Amtierenden Vorsitz und dem neuen Persönlichen Vertreter der Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien, OSZE-Generalsekretär Jan Kubis, Botschafter Höyncks Vorschläge dahingehend erweitert, die OSZE solle die Koordinierung zwischen den internationalen Organisationen, die in der Region aktiv sind, verstärken, und hat sich insbesondere für eine engere Zusammenarbeit hinsichtlich der menschlichen Dimension in Zentralasien zwischen der OSZE einerseits und der Weltbank, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und der Europäischen Union (EU) andererseits eingesetzt.

Die drei letztgenannten Institutionen haben ein besonderes Interesse an der menschlichen Dimension der OSZE: die Weltbank im Zusammenhang mit ihrer programmatischen Betonung von guter Regierungsführung, Reformen der Justiz und der Bekämpfung der Korruption, die EBRD zur Förderung ihrer auf ihrer Charta gründenden Verpflichtung zu demokratischem Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit und die EU als eine der Aufgaben, die sich aus ihren Verpflichtungen zur Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergeben, und als Teil der Bestimmungen ihrer Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den zentralasiatischen Staaten, die ausdrücklich erwähnen, dass die OSZE-Verpflichtungen ein wesentliches Element kooperativer Beziehungen sind.

Allerdings sind diese Institutionen weder vor Ort präsent, noch besitzen sie die Menschen-

Rechtsexpertise der OSZE, um tiefere Beurteilungen oder Strategien in Bezug auf den Status der Menschenrechte oder der Rechtsstaatlichkeit in Zentralasien zu erarbeiten.

Die OSZE wiederum ist zwar im Besitz dieser Expertise, hat aber nur relativ spärliche Mittel, die Implementierung im Bereich der menschlichen Dimension herbeizuführen.

Koordination zwischen der OSZE und den internationalen Finanzinstitutionen und anderen Geberorganisationen ist eindeutig eine Gelegenheit für die vielgepriesene

„Komplementarität“ zwischen internationalen Akteuren.

Um dieses Potenzial nutzbar zu machen, fördert Human Rights Watch aktiv verschiedene Möglichkeiten für eine verbesserte Koordination, z.B. die Einrichtung von Verbindungen zwischen der OSZE und den Geberorganisationen, regelmäßige Beratungen der internationalen Finanzinstitutionen mit der OSZE im Zusammenhang mit ihren Länderentwicklungsstrategien, regelmäßige Treffen zwischen Vertretern vor Ort und OSZE-Botschaftern, Briefings durch OSZE-Botschafter und anderes OSZE-Personal für Mitarbeiter der Zentralen internationaler Finanzinstitutionen sowie die Teilnahme von

OSZE-Botschaftern oder anderen OSZE-Vertretern an regelmäßigen „Kooperationsräten“ oder Überprüfungstreffen für Länderstrategien oder zumindest die Verleihung eines Beobachterstatus.

Ein immer wiederkehrendes Thema in den Ratschlägen von Human Rights Watch sowohl bezüglich des Höynck-Berichts als auch der Wahlen in Zentralasien ist, dass die OSZE sicherstellen muss, dass gravierende Verstöße gegen Menschenrechtsnormen für den Staat, der sie begeht, ernsthafte Konsequenzen haben. Die Bereitschaft der OSZE, über starke Worte hinaus solche Maßnahmen zu ergreifen, stellt eine entscheidende Probe ihrer Effektivität in der Durchsetzung der menschlichen Dimension dar.

Stärkung der menschlichen Dimension in den OSZE-Missionen

Ein zweiter wichtiger Bereich der Zusammenarbeit und Beratung zwischen Human Rights Watch und der OSZE ist das Thema der Menschenrechtsaktivitäten ihrer immer zahlreicher werdenden Missionen. Teilweise hat sich diese Diskussion auf die oben schon kurz angesprochene Arbeit der OSZE-Zentren in Zentralasien konzentriert, aber auch OSZE-Aktivitäten vor Ort in anderen Teilen der Region spielen eine wichtige Rolle und die gewonnenen Erkenntnisse können im gesamten OSZE-Gebiet angewendet werden. Human Rights Watch begrüßt die Ausweitung von OSZE-Missionen als potentiell wertvolles Instrument zur Verbesserung der Implementierung im Bereich der menschlichen Dimension. Leider hat uns das Niveau der Menschenrechtsaktivitäten der Missionen in vielen Fällen enttäuscht. Ein immer wiederkehrendes Problem, dem sich die Menschenrechtsarbeit der OSZE-Missionen gegenüber sieht, ergibt sich aus Doppelmandaten, in denen die Beobachtung und Berichterstattung über die Menschenrechte in Konkurrenz zu anderen – manchmal damit konfluierenden – Aufgaben, wie z.B. die Organisation von Wahlen oder eine Vermittlerrolle bei Friedensverhandlungen, tritt. Unter diesem Problem litt die OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien während des Krieges 1994-1996, als es zeitweilig den Anschein hatte, als spiele sie Menschenrechtsangelegenheiten herunter, um ihre Rolle in den Verhandlungen nicht zu schwächen. Im Zusammenhang mit dem Wiederaufflammen der Kämpfe in Tschetschenien seit 1999 trägt das frühere Engagement der Unterstützungsgruppe bei den Verhandlungen über eine politische Lösung zum Widerstand der russischen Regierung gegen einen erneuten Einsatz der Gruppe, und sei es lediglich zum Zweck der Menschenrechtsüberwachung, bei.

Selbst wenn Missionen in den Genuss relativ unzweideutiger Mandate kommen, gehen sie zu häufig rein reaktiv an ihre Menschenrechtsarbeit heran: Die Mitarbeiter sitzen im Büro und warten darauf, dass Verstöße gemeldet werden, anstatt die Initiative zu ergreifen und Gerichtsverhandlungen zu beobachten, Vertriebene oder Verhaftete zu besuchen oder bei örtlichen Behörden Einzelfälle anzusprechen. In mehreren Fällen mussten wir feststellen, dass die Akten von Missionen über Menschenrechtsverletzungen unvollständig waren, was ihre Fähigkeit, wiederkehrende Muster oder Trends bei Verstößen zu erkennen, die thematisiert werden müssten, mindert. Bis vor kurzem widersetzten sich die meisten Missionen der Veröffentlichung ihrer Erkenntnisse. Sie

zogen die stille Diplomatie mit Regierungsvertretern vor, auch wenn diese keinerlei Bereitschaft zeigten, die angesprochenen Missstände zu beheben. Häufig werden die Probleme bei den Aktivitäten der Missionen im Bereich der menschlichen Dimension noch dadurch verschärft, dass die OSZE nicht in der Lage ist, sie mit Menschenrechtsexperten zu besetzen oder das Missionspersonal entsprechend zu schulen.

Diese Probleme treten nicht in allen Missionen auf, auch kann man beim besten Willen nicht allen Missionsmitarbeitern vorwerfen, die menschliche Dimension zu vernachlässigen. Es gibt in der gesamten Region außerordentlich engagierte Mitarbeiter von OSZE-Missionen, die einen erheblichen Beitrag zum Schutz der Menschenrechte geleistet haben. Leider mussten wir feststellen, dass das System zu oft gegen diese engagierten Einzelpersonen arbeitet. Human Rights Watch und andere nichtstaatliche Organisationen haben diese Besorgnisse hinsichtlich der generellen Missionspolitik der OSZE und der Missionsaktivitäten in bestimmten Ländern wiederholt in OSZE-Foren, in öffentlichen Berichten und Privaten Briefwechseln zur Sprache gebracht. Ein besonders gutes Beispiel für den Beitrag von NGOs zur laufenden Diskussion über Menschenrechtsaktivitäten von Missionen war ein Seminar, das von der internationalen Liga für Menschenrechte und dem Jacob-Blaustein-Institut im Mai 1999 veranstaltet wurde.⁽²⁾ Manchmal hat sich die private Korrespondenz als der effektivste Weg, Besorgnisse zum Ausdruck zu bringen, erwiesen. So wurden die Empfehlungen eines vertraulichen Memorandums von Human Rights Watch vom Dezember 1998, in dem die Arbeit der OSZE-Mission in Kroatien beurteilt wird, innerhalb der Mission und bei einer informellen Sitzung des Ständigen Rats ausführlich diskutiert.

Man muss der OSZE zugute halten, dass sie viele der Kritikpunkte aufgegriffen hat. Eine Reihe von Missionen verfolgt inzwischen einen wesentlich aktiveren Ansatz hinsichtlich ihrer Menschenrechtsarbeit, und auch bei der Einstellung und Schulung von Personal für die Missionen wird den Menschenrechten deutlich größere Bedeutung beigemessen. Das BDIMR leistete mit der Durchführung eines Seminars speziell zur menschlichen Dimension im April 1999 über die Rolle der Missionen vor Ort bei der Förderung der menschlichen Dimension einen wertvollen Beitrag. Die im Verlaufe der OSZE-Operationen vor Ort gemachten Erfahrungen wirken sich insgesamt dahingehend aus, dass viele Missionen einen aktiveren Kurs in der Menschenrechtsarbeit eingeschlagen haben und nun auch Berichte über Menschenrechtsverletzungen veröffentlichen. Einige der Lehren aus den Missionen in Bosnien und Kroatien finden deutlich ihren Niederschlag in dem aktiveren Ansatz der Kosovo-Mission der OSZE.

(2) Vgl. International League for Human Rights/The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, *Delivering on the Promise: Human Rights, OSCE Field Missions, and Election Activities*, New York 1999

Gleichwohl hängt der Stellenwert, den eine OSZE-Mission der menschlichen Dimension beimisst, zu häufig von den persönlichen Vorlieben des jeweiligen Missionsleiters ab. Jetzt da die OSZE Schritte unternimmt, die Unterstützung des Sekretariats für die Missionen zu erweitern und – wie auf dem Gipfeltreffen von Istanbul beschlossen – das REACT-Konzept entwickelt (*Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*/Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation), ist es wichtig, auch institutionell die Möglichkeiten zu schaffen, die jeweils besten Verfahren in der menschlichen Dimension überall anzuwenden.

In der Zwischenzeit werden die NGOs weiterhin auf eine effektive Implementierung der menschlichen Dimension durch die einzelnen Missionen, die Speerspitze der Organisation bei der Förderung der Menschenrechte in weiten Teilen des OSZE-Gebiets, drängen. In diesem Zusammenhang ist es eine besondere Herausforderung, dass die OSZE zum bevorzugten Ziel des Engagements nichtstaatlicher Organisationen wird, denn die Missionsmitarbeiter, die vor Ort häufig eng mit NGOs zusammenarbeiten, könnten sich verraten fühlen, wenn diese NGOs dann die Missionsarbeit kritisieren. Ein Bericht von Human Rights Watch aus dem Jahre 1999 über Menschenrechtsverletzungen, die an Roma und Serben im Kosovo begangen worden waren,⁽³⁾ hatte diesen unglücklichen Effekt: Empfehlungen, die darauf abzielten, externe politische und finanzielle Unterstützung für die Ausweitung der Bemühungen der OSZE im Bereich der Menschenrechte zu erhalten, wurden von Missionsmitarbeitern als persönliche Kritik aufgefasst. Diese Erfahrung machte uns klar, dass eine höherer Bedarf an Konsultationen mit OSZE-Vertretern im Zusammenhang mit einem solchen Engagement besteht. Derartige Konsultationen müssen einerseits so durchgeführt werden, dass die Unabhängigkeit der NGO gewahrt bleibt, andererseits sind sie unerlässlich für ein effektives Engagement von nichtstaatlicher Seite, das in zunehmendem Maße sowohl die Organisation als auch die Teilnehmerstaaten zum Ziel hat.

Die OSZE und Kinder in bewaffneten Konflikten

Das jüngste Engagement von Human Rights Watch gegenüber der OSZE hinsichtlich des Problems von Kindern in bewaffneten Konflikten verbindet das herkömmliche Bemühen um Normensetzung mit einem aktiven Programm zur Implementierung und Durchsetzung.

Im Juli 1999 schloss sich Human Rights Watch mit anderen nichtstaatlichen Organisationen zusammen, um ein gemeinsames Memorandum über das Problem von Kindersoldaten und angemessene Schritte, die die OSZE unternehmen könnte, um sich dieser Frage auf der Überprüfungskonferenz und beim Gipfel im Jahre 1999 anzunehmen, vorzubereiten. Das Memorandum wurde an die entsprechenden offiziellen Vertreter der Teilnehmerstaaten verteilt. Die Wirkung des Memorandums wurde dadurch verstärkt, dass es eine gemeinsame Aktion mehrerer NGOs war und bereits weit im

Vorfeld der Überprüfungskonferenz und des Gipfels erarbeitet wurde. Obwohl Menschenrechtsorganisationen oftmals auf Notfälle reagieren, in denen solche Koordination und Vorausplanung schlicht unmöglich sind, zeigt die Erfahrung unserer Arbeit für die OSZE zum Thema Kindersoldaten, dass nichtstaatliche Organisationen - wenn irgend möglich – versuchen sollten, ähnliche Anstrengungen zu unternehmen. Human Rights Watch und ihre nichtstaatlichen Partner verfolgten das Memorandum in Form von Treffen mit den entsprechenden Offiziellen und öffentlichen Stellungnahmen bei der Überprüfungskonferenz weiter.

Diese Bemühungen wurden durch die Ankündigung belohnt, das BDIMR werde im Jahr 2000 ein Seminar zum Thema „Kinder in bewaffneten Konflikten“ organisieren. Und die in Istanbul

Angenommene Europäische Sicherheitscharta verpflichtet die Teilnehmerstaaten „Maßnahmen (zu) erarbeiten und um(zu)setzen, um die Rechte und Interessen von Kindern in bewaffneten

(3) Human Rights Watch, Federal Republic of Yugoslavia: Abuses Against Serbs and Roma in the New Kosovo
Nr. 10(D), August 1999.

Konflikten und nach Konflikten (...) zu fördern” und “Möglichkeiten (zu) prüfen, wie die Zwangs- oder Pflichtrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren um Einsatz in bewaffneten Konflikten verhindert werden kann.”(4) Diese Schritte gaben auch dem im Januar 2000 in Genf verabschiedeten Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes, das 18 Jahre als Mindestalter für den Einsatz in bewaffneten Konflikten festlegt, wichtige Impulse.

Obwohl die Frage des Mindestalters für einen Einsatz von entscheidender Bedeutung war, war sie doch eines der einfacheren Probleme, die in dem NGO-Memorandum von Juli 1999 angesprochen werden. Man muss sich nur den jüngsten bewaffneten Konflikt in der OSZE-Region, in Tschetschenien, vor Augen führen, um zu erkennen, dass Kinder in bewaffneten Konflikten gravierenden Menschenrechtsverletzungen wie Verhaftung, Folter, Vergewaltigung und Zwangsrekrutierung besonders schutzlos ausgeliefert sind, von dem Entzug ihrer Grundrechte auf Nahrung, Gesundheitsfürsorge und Bildung ganz zu schweigen. Die Herausforderung für die OSZE und interessierte nichtstaatliche Organisationen, die an dem Seminar des BDIMR über Kinder in bewaffneten Konflikten im Jahre 2000 teilnehmen, wird die Auseinandersetzung mit den komplexeren Fragen sein, die mit der Erweiterung der Möglichkeiten von OSZE-Missionen zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Kindern in Zusammenhang stehen, u.a. auch mit Hilfe von Programmen zur Demobilisierung und Rehabilitation von Kindersoldaten.

Gender Mainstreaming in der OSZE

In Bezug auf die oben angesprochenen Fragen tritt Human Rights Watch seit kurzem insbesondere dafür ein, dass bestehende OSZE-Mechanismen Menschenrechtsfragen effektiver behandeln. Hinsichtlich der Menschenrechte von Frauen ist unser Ansatz allerdings grundsätzlicher: Wir wollen innerhalb der OSZE Strukturen einrichten, die diese Probleme aufgreifen.

Human Rights Watch nahm an dem Seminar der menschlichen Dimension über Menschenrechte von Frauen im Jahr 1997 teil, das die OSZE in Warschau veranstaltete. Wir begrüßten die umfassende Verpflichtung, die bei diesem Treffen vereinbart wurde, dass nämlich die OSZE Gleichstellungsfragen und die Menschenrechte von Frauen in ihrer gesamten Arbeit besonders berücksichtigen sollte. Was aber bedeutete das in der Praxis?

Nach Ansicht von Human Rights Watch war die Einrichtung von ständigen Beratern für Fragen der Geschlechterproblematik sowohl in BDIMR als auch im Sekretariat, wo sie das „gender mainstreaming“ überwachen und sicherstellen können, zu dem sich die Institution verpflichtet hat, von entscheidender Bedeutung. Das gemeinsame Eintreten von Human Rights Watch und anderen nichtstaatlichen Organisationen hat mit der Unterstützung auch von Vertretern der OSZE und ihren Teilnehmerstaaten zur Abordnung von Beratern für Fragen der Geschlechterproblematik an das BDIMR und ans Sekretariat geführt. Derzeit sind deren Stellen allerdings noch nicht auf Dauer eingerichtet.

Obwohl die OSZE Ihre Aufmerksamkeit gegenüber Menschenrechten von Frauen erhöht hat, sind Frauen nach wie vor erheblicher geschlechtsbedingter Diskriminierung, Gewalt im Krieg, Vergewaltigung, Menschenhandel, häuslicher Gewalt, sexueller Belästigung sowie Vergewaltigung und sexueller Gewalt im Gefängnis ausgesetzt. Frauen haben in Entscheidungsprozessen wenig zu sagen. Alle Probleme, die in den Diskussionsforen des Treffens zur menschlichen Dimension im Jahre 1997 identifiziert wurden, sind noch immer aktuell. Der Aktionsplan des BDIMR zur Verhütung des Menschenhandels, der auf dem Istanbul Gipfeltreffen präsentiert wurde, ist ein gutes Beispiel für die Art von konkreter Implementierungsstrategie, die für verschiedene Fragen der Menschenrechte von Frauen benötigt wird. Die erfolgreiche Entwicklung und Umsetzung solcher Pläne wird vom Maß des

(4) Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul,

November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier S. 464.

Institutionellen Engagements der OSZE abhängen. Die Einrichtung ständiger Berater für die Gleichstellung von Mann und Frau und eine entsprechende institutionelle Struktur für diesen Aspekt der menschlichen Dimension wäre ein guter Ausgangspunkt und wird auch weiterhin für Human Rights Watch im Dialog mit der OSZE Priorität haben.

Schlussfolgerung

Die vorangegangene Momentaufnahme der jüngsten Interaktion von Human Rights Watch und OSZE beleuchtet eine wichtige Entwicklung auf dem internationalen Gebiet der Menschenrechte. Obwohl die Normensetzung ein wichtiger Teil des Dialogs bleibt (wie die Arbeit über Kindersoldaten zeigt), erbringen diese Diskussionen zunehmend nur noch relativ geringfügige Verbesserungen bereits existierender Standards. Das Hauptaugenmerk gegenwärtiger NGO-Aktivitäten im Kontext der OSZE liegt auf der Implementierung, und die OSZE ist zumeist selbst das Ziel dieses Engagements. Die Erhöhung der Zahl von Menschenrechtsinstitutionen und –mechanismen hat bei nichtstaatlichen Akteuren berechnete Erwartungen geweckt, dass die OSZE eine positive Rolle bei der Implementierung und sogar bei der Erzwingung ihrer Menschenrechtsstandards übernehmen wird. In diesem Zusammenhang verlangt das erfolgreiche Engagement nichtstaatlicher Organisationen nicht nur Kenntnisse der Menschenrechtslage im gesamten OSZE-Gebiet, sondern auch umfassende Kenntnis der Mandate, Strukturen und laufenden Aktivitäten der verschiedenen Einrichtungen der OSZE. Nichtstaatliche Organisationen müssen im kleinen Kreis mit der OSZE über Implementierungsfragen beraten, sie müssen aber auch ihre Unabhängigkeit bewahren und sich die Fähigkeit erhalten, die OSZE öffentlich für ihre Versäumnisse zur Rechenschaft zu ziehen. OSZE-Vertreter sollten ihrerseits den Input von nichtstaatlichen Organisationen nutzen, deren Außenseitersichtweise ihnen besondere Einsichten vermitteln kann, die für die Verbesserung der Implementierung der Menschenrechte wichtig sind. Und schließlich hat die OSZE mit den Auswirkungen des dramatischen Anstiegs der Zahl ihrer Menschenrechtsinstrumente im vergangenen Jahrzehnt zu kämpfen: Die Zivilgesellschaft erwartet, dass diese Instrumente genutzt, die Normen aufrechterhalten und verstärkt werden, und die wird voller Ungeduld Druck auf die OSZE ausüben, dies auch zu tun. Obwohl er eine Herausforderung sowohl für die nichtstaatlichen Organisationen als auch für die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten ist, verspricht dieser Dialog letzten Endes einen bedeutenden Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der menschlichen Dimension der OSZE zu leisten.