

Andreas Nothelle

OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung¹

Einführung

In unseren „globalisierten“ Gesellschaften gehört der Ruf nach einer Demokratisierung multilateraler Organisationen, in erster Linie über die Kontrollbefugnisse der nationalen Parlamente, aber auch z.B. mit Hilfe von Volksabstimmungen, zum Postulat eines Übergangs von der Außen- zu einer „Weltinnenpolitik“. Der Anspruch der Außenpolitik, letzte Bastion exekutiver Exklusivität zu sein, wird zwar nach wie vor noch verteidigt, die Realität insbesondere parlamentarischer Regierungen aber, die stark auf Konsens zwischen der Exekutive und ihren parlamentarischen Kontrolleuren ausgerichtet sind, hat die Bastion geschwächt und als nützlich erkanntes parlamentarisches Wirken vor allem unter dem Schlagwort der „parlamentarischen Diplomatie“ möglich gemacht. Diese Öffnung stößt jedoch schnell an Grenzen, wenn Parlamentarier mehr wollen als nur mit Kollegen anderer Länder über Politik debattieren, sondern darüber hinausgehende Mitwirkung und Kontrollrechte einfordern.

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) wurzelt sowohl in Regierungshandeln als auch in parlamentarischer Eigeninitiative. Noch bevor man daran ging, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in eine internationale Organisation umzuwandeln, war die Demokratisierungseuphorie der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges so groß, dass die von den Staats- und Regierungschefs beschlossene Charta von Paris 1990 ausdrücklich vorsah, der Organisation eine parlamentarische Dimension, am besten in Form einer parlamentarischen Versammlung, hinzuzufügen. Die Parlamente ließen sich das nicht zweimal sagen. 1992 hielt die OSZE PV ihre erste Jahrestagung ab. Nähere Einzelheiten zu dieser Anfangsphase enthält der 1996 im OSZE-Jahrbuch erschienene Beitrag von Michael Fuchs und Angelika Pendzich-von Winter,² so dass ich auf sie nicht weiter eingehen werde. Die Weiterentwicklung der PV, wie ich sie nachfolgend für die Jahre ab 1999 schildern werde, ist jedoch ebenso Ausdruck der erwähnten parlamentarischen Eigendynamik.

Die Statuten der PV sind überwiegend geprägt von der Ausrichtung auf die parlamentarische Diplomatie; eigentliche Kontrollelemente gibt es keine. Le-

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE. Entstehungsgeschichte, Funktionen, Arbeitsweise und Gremien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 393-404; vgl. auch R. Spencer Oliver, The OSCE Parliamentary Assembly, in: Helsinki Monitor 1/1996, S. 42-57, und Beat Habegger, Parlamentarismus in der internationalen Politik, Baden-Baden 2005.

diglich die Bereitschaft des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE sowie der leitenden OSZE-Beamten, sich auf den Jahrestagungen der PV den Fragen der Parlamentarier zu stellen, und die vereinbarte Zusendung der Jahrestagungsergebnisse an die OSZE-Spitze sind rudimentäre Kontrollansätze.³ Das reflektiert die Rechtsauffassung, dass die eigentliche Kontrolle nach wie vor von den nationalen Parlamenten gegenüber ihren Regierungen ausgeübt wird, ist aber auch Folge des Umstands, dass die Zusammensetzung der Versammlung, die aus Delegierten nationaler Parlamente besteht, nicht ohne weiteres sicherstellt, dass diese Delegationen das von ihnen vertretene Parlament auch tatsächlich repräsentieren. Einige nationale Parlamente zögern daher, solchen Versammlungen echte Kontrollbefugnisse zuzubilligen.

Mitgliedern interparlamentarischer Versammlungen kommt insofern in erster Linie eine Mittlerfunktion zu. Sie vermitteln den Informationsfluss zwischen der internationalen und der nationalen Ebene und spielen nötigenfalls den „Übersetzer“ für diejenigen Kollegen, die mit den Abläufen der internationalen Politik weniger vertraut sind, um dann mit ihnen gemeinsam eine effektivere Kontrolle der eigenen Regierung betreiben zu können. In einer Organisation wie der OSZE, deren Teilnehmerstaaten unterschiedliche Entwicklungsstände parlamentarischer Demokratie aufweisen, ist die internationale aber nicht selten auch die einzige Ebene, auf der manchen Parlamentariern durch Kollegenkontakte Informationen vermittelt werden können, die sie in die Lage versetzen, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen.

Schon um ihre Mittlerrolle effektiv spielen zu können, reicht es jedoch nicht aus, dass sich Parlamentarier gelegentlich treffen und über politische Fragen debattieren. Sie müssen hierfür auch in eine konstruktive Austauschbeziehung mit den Regierungen und vor allem mit der Exekutive der jeweiligen Organisation, deren parlamentarischen Gegenspieler sie verkörpern, eintreten und die Ergebnisse in geeigneten eigenen Strukturen verarbeiten. Nicht wenige gehen gleich den nächsten Schritt und beanspruchen aus ihrem parlamentarischen Selbstverständnis heraus ähnliche Kontrollrechte, wie sie sie in ihren nationalen Parlamenten haben, oder gehen sogar darüber hinaus. Dies folgt aus der Einsicht, dass die zunehmende Delegation von Aufgaben auf internationale Ebenen eine wesentliche Voraussetzung parlamentarischer Kontrolle beeinträchtigt, nämlich Transparenz. Wenn auf internationaler Ebene Ergebnisse jedoch hauptsächlich durch Aushandeln von Kompromissen außerhalb von Sitzungen erzielt werden und die eigene Regierung jederzeit darauf verweisen kann, dass ihre Handlungsmöglichkeiten angesichts der Veto-Drohung eines Teilnehmerstaates begrenzt gewesen seien, geht mit dem Fehlen der Transparenz auch noch ein Verlust an Verantwortlichkeit einher. Um die Transparenz und damit die Verantwortlichkeit der Regierungen zu erhöhen, gibt es aber auch andere Mittel als die Übertragung des klassischen Modells der Dreiteilung der Staatsgewalt auf die internationale Ebene. Statt der idealtypischen „Konfrontation“ von Parlament und Regierung mit gegen-

3 Vgl. Fuchs/Pendzich-von Winter, a.a.O. (Anm. 2), S. 402.

seitigen Kontroll- und Initiativrechten ist z.B. auch eine Mitwirkung der parlamentarischen Seite im Entscheidungsprozess denkbar, durch die die Transparenz dieses Prozesses gegenüber den Parlamentariern erhöht wird.

Genau über diese Fragen ist zwischen PV und OSZE-Exekutive schon immer,⁴ in den Jahren seit 1999 jedoch verstärkt debattiert worden. Der Schlachtruf „Für mehr Transparenz und Verantwortlichkeit“ bildet den Hintergrund für die nachdrücklichen Forderungen der PV nach einer Reform der OSZE. Durch ständigen Druck gelang es der PV in diesem Zeitraum, einen Fuß in die Tür der OSZE-Exekutive zu bekommen, u.a. allerdings auch deshalb, weil sich die Grundsatzforderung nach einer Reform der OSZE mit – anders motivierten – Reformforderungen Russlands und seines Umfeldes, aber auch ähnlich gelagerten Überlegungen westlicher Staaten außerhalb der NATO-Fraktion deckte. Konsequenterweise beherrschten die beiden Punkte „Reform“ und „Zusammenarbeit“ im Berichtszeitraum häufig die Tagesordnung der PV.

Im nachfolgenden Text werde ich auf diese Entwicklungen näher eingehen, aber auch einige der inhaltlichen Fragen streifen (mehr ist im zur Verfügung stehenden Raum nicht möglich), mit denen die PV sich in den letzten Jahren auseinander gesetzt hat. Zuvor aber sollen die strukturellen Entwicklungen der PV dargestellt werden, die verdeutlichen, was aus dem ehemals zarten Pflänzchen geworden ist.⁵

Veränderungen in Struktur und Arbeitsweise

Als Konsequenz der parlamentarischen Eigendynamik entwickelt die PV ihre ursprünglich einfache Struktur in geradezu atemberaubendem Tempo. Gleichzeitig gibt es Versuche, sie politisch und rechtlich zu definieren. Der OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 bezeichnete die PV als eine der wichtigsten Institutionen der OSZE und rief sie dazu auf, ihre Aktivitäten weiter auszubauen. Die kürzlich verabschiedete Geschäftsordnung der OSZE bezeichnet die PV als selbstständiges OSZE-Organ, das seinen eigenen Haushalt hat und eng mit den anderen OSZE-Organen zusammenarbeitet. Die Rechte der PV zur Mitwirkung in den Gremien der OSZE-Exekutive werden an den relevanten Stellen der Geschäftsordnung ausdrücklich genannt. In Dänemark werden der PV und ihren Mitarbeitern diplomatische Immunitäten und Privilegien eingeräumt, in Österreich wurde dem Verbindungsbüro der PV und

4 Vgl. ebenda, S. 394.

5 Dabei sind die Bundestagsdrucksachen, in denen die Berichte über die Jahrestagungen der PV nebst Entschlüssen veröffentlicht werden, eine deutschsprachige Fundgrube; siehe unter: <http://dip.bundestag.de/parfors/parfors.htm>. Das gleiche gilt für die Internetseite der PV unter www.oscepa.dk, die – in englischer Sprache, teilweise auch in anderen offiziellen Sprachen der OSZE – nicht nur zusammenfassende Darstellungen der Entwicklungen und über die „News from Copenhagen“ seit einigen Jahren eine Chronik der Aktivitäten anbietet, sondern über die darüber hinaus auch alle relevanten Dokumente und Entschlüsse direkt abrufbar sind.

seinen Mitarbeitern per Gesetz die Rechtsstellung einer diplomatischen Vertretung verliehen.⁶

Die Strukturveränderung wurde begleitet von immer wieder neuen Änderungen der Geschäftsordnung der PV. Das ist schon deshalb bemerkenswert, weil solche Änderungen annähernd Einstimmigkeit im Ständigen Ausschuss erfordern (Konsens minus eins). In den letzten Monaten fand eine weitere Geschäftsordnungsrevision statt. Bereits auf der Jahrestagung 2005 in Washington hatten mehrere Änderungsanträge vorgelegen; die daraufhin eingesetzte Kommission brachte ihre Vorschläge zur Wintertagung 2006 ein. Auf der Jahrestagung in Brüssel im Juli 2006 wurden sie wiederum auf die Herbsttagung in Malta verlagert, auf der sie mit Ausnahme der Änderung von Artikel 38 über den Generalsekretär der PV schließlich angenommen wurden. Die neue Geschäftsordnung räumt den PV-Delegationen in einer ihrer Bestimmungen das Recht ein, dem Amtierenden Vorsitzenden schriftliche Fragen vorzulegen.

Die von Fuchs/Penzlich-von Winter ausführlich dargestellte Ausgangsstruktur und -arbeitsweise sieht wie folgt aus:⁷ Die PV verfügt neben dem Plenum und den drei Allgemeinen Ausschüssen, deren Geschäftsbereiche mit denen der drei Helsinki-„Körbe“ übereinstimmen, über einen Präsidenten (derzeit Göran Lennmarker, Schweden), ein Präsidium (Präsident, neun Vizepräsidenten, Schatzmeister, Präsident Emeritus) und den Ständigen Ausschuss, in dem alle Delegationen mit einer Stimme vertreten sind. Die Geschäftsordnungsrevision von 2006 hat das Präsidium komplett durch das, was vormals das Erweiterte Präsidium war, ersetzt, d.h. dem Präsidium gehören nun auch die Vorstände (i.e. die Vorsitzenden, stellvertretenden Vorsitzenden und Generalberichterstatter) der Allgemeinen Ausschüsse an. Die Verwaltung hat in Gestalt des Internationalen Sekretariats der PV ihren Sitz in Kopenhagen. Während Ausschüsse und Plenum ihre Entscheidungen (meist Entschlüsse) mit einfacher Mehrheit fassen, herrscht im Ständigen Ausschuss, dem geschäftsführenden Gremium der Versammlung, das aber auch politische Beschlüsse fassen kann, das Konsens-minus-eins-Prinzip, also Quasi-Einstimmigkeit. Das Präsidium hat im Wesentlichen eine beratende Funktion. Der Präsident wird für ein Jahr gewählt und für maximal ein weiteres Jahr in seinem Amt bestätigt. Danach ist er für die Dauer der Amtszeit seines Nachfolgers Präsident Emeritus mit beratender Stimme im Präsidium. Die Vizepräsidenten amtieren drei Jahre mit der Möglichkeit einmaliger Wiederwahl.

Der PV-Generalsekretär

Das exekutive Zentrum der PV ist der Generalsekretär, der wie alle anderen Mitarbeiter des Internationalen Sekretariats ein internationaler Beamter ist.

6 Vgl. Paragraph 3 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Rechtsstellung von Einrichtungen der OSZE in Österreich, österreichisches Bundesgesetzblatt (BGBl.) Nr. 511/1993.

7 Vgl. Fuchs/Penzlich-von Winter, a.a.O. (Anm. 2), S. 396.

Seit Bestehen der PV wird das Amt des Generalsekretärs von R. Spencer Oliver bekleidet, einem ehemaligen hochrangigen Mitarbeiter des US-Kongresses, der auch als Mitglied zahlreicher US-Delegationen am Helsinki-Prozess teilgenommen hat. Der Generalsekretär wird vom Ständigen Ausschuss zunächst für fünf Jahre ernannt und kann dann mit Mehrheitsbeschluss für weitere fünf Jahre in seinem Amt bestätigt werden, was zuletzt 2005 während der Jahrestagung in Washington der Fall war. Eine weitere Begrenzung, auch eine Altersgrenze, gibt es nicht. 2005 hatte sich der Ständige Ausschuss mit der Frage zu beschäftigen, wann die Stelle als vakant gelten kann und somit weitere Bewerbungen möglich sind. Mit großer Mehrheit folgte er der Auffassung, dass eine Vakanz der Stelle erst dann vorliegt, wenn der Amtsinhaber entweder seinen Abschied genommen hat, verstorben ist oder der Ständige Ausschuss ihm die Verlängerung verweigert hat. Die seinerzeit diskutierten Änderungen der Geschäftsordnung, die den erforderlichen Konsens minus eins verfehlten, sollten demgegenüber eine Amtszeitbegrenzung einführen – allerdings mit der Möglichkeit von Ausnahmen. Die durch die Entscheidung des Ständigen Ausschusses in Washington verbindlich festgestellte Rechtslage schließt zwar eine Rotation mit Rücksicht auf Geografie, politische Ausrichtung oder ähnliche Kriterien aus, hat dafür aber den Vorteil der Kontinuität und gewährleistet, dass der Generalsekretär in seinem Handeln von Proporz- und Einzelinteressen weitgehend unabhängig ist.

Für selbstständige Parlamentarische Versammlungen ist ein starkes Sekretariat von besonderer Wichtigkeit. Entgegen mancherlei Fehleinschätzungen ist das Amt des Generalsekretärs einer selbstständigen interparlamentarischen Versammlung wie der NATO PV, der Interparlamentarischen Union (IPU), aber eben auch der OSZE PV nämlich janusköpfig. Natürlich ist er auf der einen Seite wie in nationalen Parlamenten oberster Parlamentsdiener. Auf der anderen Seite machen der Organisationscharakter der Versammlungen, die sie von nationalen Parlamenten unterscheidet, und die Tatsache, dass weder die Präsidenten noch gar Leitungskollektive ihre Aufgabe hauptberuflich ausüben können – immerhin bleiben sie in erster Linie viel beschäftigte nationale Abgeordnete – die Existenz einer echten Exekutive der Versammlung unabdingbar. In allen drei genannten Versammlungen sind daher starke Generalsekretäre Garanten der Durchschlagskraft der Institution.

Die beschriebene Janusköpfigkeit wird auch in der Außenvertretung der Versammlung deutlich. Der Präsident ist zwar der höchste Repräsentant der gesamten Versammlung nach außen, der Generalsekretär als Leiter der Versammlungsexekutive ist aber ebenfalls Institutionschef und – wenn auch durch die Leitungsgremien weisungsgebundener – Vertreter der Versammlung. Insofern ist das Verhältnis zwischen PV-Präsident und PV-Generalsekretär mit dem Verhältnis zwischen dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und dem OSZE-Generalsekretär vergleichbar.

Leider wird manche unnötige Unstimmigkeit zwischen PV und OSZE durch die mangelnde Bereitschaft der Vertreter im Ständigen Rat hervorgerufen,

der Position des PV-Generalsekretärs Rechnung zu tragen. Diese Weigerung erklärt sich u.a. daraus, dass die Mitglieder des Ständigen Rats, wenn sie sich schon nicht damit durchsetzen können, die PV als nachgeordnete Institution auf einer Ebene z.B. mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) einzustufen, nur den Präsidenten als vollwertigen Ansprechpartner ansehen wollen und sich damit auf eine Ebene mit ihm stellen. Die PV argumentiert umgekehrt, dass der Präsident sich auf einer Ebene mit dem Amtierenden Vorsitzenden befinde und der PV-Generalsekretär dem OSZE-Generalsekretär entspreche.

Am Rande sei bemerkt, dass das Sekretariat mit 14 Planstellen in Kopenhagen und Wien sowie einer Hand voll so genannter „Forschungsassistenten“ (bezahlte Praktikanten) angesichts der Aufgabenfülle der Versammlung eine mehr als schlanke Verwaltung mit außergewöhnlich hoher Leistung darstellt. Dennoch ist die volle Funktionsfähigkeit der OSZE PV zu einem Großteil auch von der Qualität der Zuarbeit der nationalen Delegationssekretariate zu ihren Parlamentariern abhängig.

Politische Meinungsbildung

Die politische Meinungsbildung in der PV soll im Wesentlichen so erfolgen, dass die drei Generalberichterstatter der Allgemeinen Ausschüsse Berichte und Entschlüsse im Dialog mit dem jeweiligen Ausschuss entwerfen, diese auf der Jahrestagung debattiert und dann dort auch vom Plenum beschlossen sowie in der nach dem Tagungsort benannten Erklärung zusammengefasst werden. Daneben gibt es die Möglichkeit von Zusatz- und Dringlichkeitsanträgen. Inzwischen prägen diese – trotz zahlreicher Versuche, ihre Zahl über Geschäftsordnungsänderungen, die rechtliche Mindestanforderungen und Fristen verschärfen, zu reduzieren – die politische Diskussion weit mehr als die meist sehr ausgewogenen Berichte und Resolutionsentwürfe der Generalberichterstatter der Allgemeinen Ausschüsse.

„Zusätzliche Beratungsgegenstände“ bieten einzelnen Delegationen die Möglichkeit, umstrittene Themen auf die Tagesordnung zu setzen. Nachdem hiervon lange Zeit nur parlamentarisch erfahrenere Delegierte westlicher Länder Gebrauch gemacht hatten und dadurch der Eindruck einer gewissen Unausgeglichenheit entstanden war, haben auch andere inzwischen gelernt, dieses Instrument einzusetzen. Die russische Delegation betrachtet es als großen Erfolg, dass bei der Jahrestagung in Edinburgh ein von ihr vorgelegter Entschlusse Entwurf zu den Minderheiten in den baltischen Staaten – wenn auch in wesentlich veränderter Form – angenommen wurde. Damit hat die PV einmal mehr bewiesen, dass parlamentarisches Prozedere bei richtiger Anwendung eine Verhärtung der Fronten zwischen einzelnen Staatengruppen, wie sie in der OSZE zwischen den Ländern „westlich und östlich von Wien“ zu beobachten ist, aufbrechen kann.

Erweitertes Präsidium

Ursprünglich gedacht als Gelegenheit für die Ausschusspräsidien, zur Vorbereitung der Jahrestagung in einen Meinungsaustausch mit dem Präsidium zu treten, hatte das Konsultativorgan (Artikel 7 der alten Geschäftsordnung) Erweitertes Präsidium mehr und mehr die Rolle des Präsidiums übernommen. Nachdem es regelmäßig in der Woche nach Ostern in Kopenhagen zusammengetreten war, wurde es 2005 in Ljubljana erstmalig am Vorabend der OSZE-Ministerratstagung einberufen – ein Zeitpunkt, zu dem traditionell das Präsidium zusammentraf. Mit der neuen Geschäftsordnung wurden die Aufgaben des Präsidiums auf das Erweiterte Präsidium übertragen, das nun die Bezeichnung „Präsidium“ trägt.

Wintertagung

Die Wintersitzung des Ständigen Ausschusses fand 2002 erstmals als Wintertagung statt, mit Sitzungen der Allgemeinen Ausschüsse, auch in gemeinsamer Sitzung, Sitzungen weiterer Gremien und Nebenveranstaltungen. Um denjenigen Delegationen entgegenzukommen, die befürchteten, sich eine volle Präsenz ihrer Mitglieder nicht leisten zu können, fassen die drei Ausschüsse keine Beschlüsse (theoretisch kann der Ständige Ausschuss auf ihre Empfehlung hin politische Beschlüsse fassen, allerdings nur im Konsens minus eins) und es gibt auch keine echte Plenarsitzung, sondern lediglich die Möglichkeit zu gemeinsamen Sitzungen aller Ausschüsse; außerdem wurde die Dauer auf zwei Tage begrenzt. Die Veranstaltung findet immer am Sitz der OSZE in der Wiener Hofburg statt und soll insbesondere auch dem Dialog mit den Exekutivstrukturen der OSZE dienen.

Die Wintertagungen werden aber nicht nur aus diesem Grunde gerne angenommen und genießen die volle Aufmerksamkeit der Exekutive in Wien. Vielmehr konnten bereits zweimal mit diesen Tagungen Sonderdebatten zu aktuellen weltpolitischen Fragen verbunden werden, die nicht nur besonders gelungen waren, sondern zu bedeutenden Themen die einzigen transatlantischen Grundsatzdebatten mit einem derart weiten parlamentarischen Teilnehmerkreis darstellten. Die erste Diskussion fand im Februar 2003 am Vorabend der Koalitionsinvasion in den Irak statt, die zweite befasste sich auf der Wintertagung 2006 mit dem „Karikaturenstreit“. Während die erste als großes Wagnis angesehen wurde und in starkem Kontrast zu dem verzweifelten Bemühen der Regierungsseite stand, das Thema aus der OSZE herauszuhalten, ging der zweiten sogar eine Aufforderung der OSZE an die Parlamentarier voraus, diese Debatte zu führen; sie war allerdings zu diesem Zeitpunkt bereits unter dem Titel „Weltkrise in Bezug auf Meinungsfreiheit und Respekt für religiöse Überzeugungen“ beschlossen worden.

Herbsttagung

Im Herbst tagt der Ständige Ausschuss seit einigen Jahren in Verbindung mit einem Seminar zu einem politischen Thema, das das Gastland ausrichtet. In den letzten Jahren wurde diesen beiden Veranstaltungen das so genannte Mittelmeerforum hinzugefügt. Dem war eine Meinungsverschiedenheit über den Wunsch einiger Parlamentarier aus Mittelmeerstaaten vorausgegangen, eine Regionalarbeitsgruppe Mittelmeer einzurichten. Der Vorschlag weckte zunächst Befürchtungen, dass frühere Versuche zur Bildung von Regionalgruppen auf diese Weise wiederbelebt werden und zu einer Zersplitterung der PV führen könnten. Eine Einladung der italienischen Delegation nach Rom zu einer Diskussion über religiöse Toleranz ermöglichte es dann aber der Leitung der PV, mit dem Mittelmeerforum an die Spitze der Bewegung zu treten. Das Thema „Partnerschaft mit den Mittelmeerstaaten“ spielt seitdem eine wichtige Rolle.

Das Mittelmeerforum soll auch einem verstärkten Gedankenaustausch mit Parlamentariern der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum dienen (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien). Die Partner haben die PV stets als entschiedenen Anwalt ihrer Wünsche nach stärkerer Beteiligung an der OSZE wahrgenommen. Konkret wurde die Zusammenarbeit z.B. bei Wahlbeobachtungen. Parlamentarier aus den Partnerländern beteiligten sich an solchen im OSZE-Gebiet, während die PV eine kleine Delegation zur Beobachtung der algerischen Präsidentschaftswahlen entsandte. Allerdings gab es auch Kritik an der starken Ausrichtung einiger Parlamentarier auf die Verbesserung der Beziehungen zur islamischen Welt. Einzelne Delegationen sahen hierin wiederum einen Ausgleich für die pointierten Aktivitäten der PV zum Thema Antisemitismus, die von einigen Partnern als zu einseitig auf nur einen Aspekt der Toleranzdiskussion ausgerichtet empfunden wurden.

Dennoch ebte die Begeisterung für die Partnerschaft nicht nur bei den Partnern, sondern auch in Wien, wo die Aufbruchstimmung, die die „*Outreach*“-Diskussion der Teilnehmerstaaten in das Verhältnis zwischen OSZE-Exekutive und den Vertretungen der Partner gebracht hatte, verrauchte war, zuletzt deutlich ab. Trotz Einsetzung einer Arbeitsgruppe und Erklärungen des Ministerrats wurden die Punkte konkreter Zusammenarbeit nicht zahlreicher.

Noch deutlicher wurde diese Entwicklung, als der Karikaturenstreit ausbrach. Ägypten warf der OSZE öffentlich vor, sich trotz wiederholter Aufforderungen von ägyptischer und später auch türkischer Seite nicht rechtzeitig eingeschaltet zu haben. Dieser Einschätzung schlossen sich andere, auch westliche Länder an, insbesondere aber Russland, das im Ständigen Rat mehrfach die verspätete Reaktion der OSZE kritisierte und darin einen Beleg dafür sah, dass in Staaten westlich von Wien auftretende ernste Probleme nicht mit der gleichen Energie angegangen werden wie Probleme in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Bei der ersten großen Krisen-debatte der OSZE zu diesem

Thema wurde die PV aus einer gewissen Hilflosigkeit des Ständigen Rates heraus dann auch eindringlich gebeten, sich in die Diskussion einzuschalten. Wie bereits erwähnt, war die Debatte ein voller Erfolg. Allerdings ist interessant, dass die in einem EU-Papier zur weiteren Vorgehensweise und auch in einem entsprechenden Papier des OSZE-Vorsitzes enthaltene Aufforderung, das weitere Vorgehen in enger Zusammenarbeit mit der PV zu gestalten, bisher in der Praxis nicht viel Konkretes erbracht hat. Während der Herbsttagung 2006 in Malta fand die PV erneut den Mut, sich nicht nur mit dem schwierigen Problem des Nahostkonflikts auseinander zu setzen, sondern lud auch eine Delegation aus Libyen zur Teilnahme als Gast ein.

Regional- und Fachtagungen

Seit 1997 hat die OSZE PV vier Frühjahrstagungen zur subregionalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit durchgeführt – 1997 in Monaco, 1999 in Nantes, 2003 in Bern und 2005 in Tromsø. 2003 fand außerdem das Transasiatische Parlamentarierforum in Almaty, Kasachstan, zum Thema „Die transasiatische Dimension der OSZE – eine Schnittstelle im Sicherheitsgeflecht“ statt, das auch bei den asiatischen Kooperationspartnern auf großes Interesse stieß und auf eine Initiative des Vorjahrespräsidenten der PV, Adrian Severin, auf der Jahrestagung in Berlin im Sommer 2002 zurückging. Trotz entsprechender Bemühungen ist es bisher nicht zu einer Nachfolgekonferenz gekommen (gedacht war an einen lockeren Zweijahresrhythmus), weil potenzielle Gastgeber aus der Region – mit Ausnahme Kasachstans, das bekanntlich den OSZE-Vorsitz anstrebt – vor den damit verbundenen Kosten und dem administrativen Aufwand verständlicherweise zurückscheuen. Stattdessen hat die PV jetzt beschlossen, ihre Jahrestagung 2008 in Kasachstan abzuhalten. Weitere Fachtagungen waren:

- Januar 2000, Bled: Seminar über die Stärkung der parlamentarischen Verteidigungsausschüsse in Bosnien und Herzegowina;
- Mai 2001, Helsinki/Mariehamn: Seminar über Selbstverwaltung;
- Mai 2003, Chişinău/Tiraspol: Parlamentarierseminar zum Thema Föderalismus;
- September 2003, Chişinău/Bender: zweites Parlamentarierseminar zum Thema Föderalismus;
- November 2004: Parlamentarierkonferenz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in Südosteuropa.

Ad-hoc-Ausschüsse, Arbeitsgruppen, Demokratieteams, Parlamentarierteams und Sonderbeauftragte

Da die Struktur der drei Allgemeinen Ausschüsse und ihre ursprüngliche Beschränkung auf eine Sitzung pro Jahr als zu schwerfällig empfunden wurde,

wird seit einiger Zeit von dem Instrument der *Ad-hoc*-Ausschüsse oder Arbeitsgruppen, manchmal auch „Parlamentarierteams“ genannt, Gebrauch gemacht, die auf Vorschlag des Präsidenten vom Ständigen Ausschuss eingesetzt werden. Solche Ausschüsse gab es und gibt es z.B. zu Belarus (*Ad-hoc*-Arbeitsgruppe Belarus unter Leitung der deutschen Bundestagsabgeordneten Uta Zapf), zu Abchasien (*Ad-hoc*-Ausschuss Abchasien) und zu Moldau (Parlamentarierteam für Moldau). Im Jahre 2001 wurde ein *Ad-hoc*-Ausschuss für Transparenz und Rechenschaftspflicht eingesetzt, der die Reform der OSZE vorantreiben sollte. Vorsitzender dieses Ausschusses war lange Zeit der US-Kongressabgeordnete Steny Hoyer, der kürzlich zum Mehrheitsführer im US-Repräsentantenhaus gewählt wurde. Seit der Brüsseler Jahrestagung 2006 wird der Ausschuss vom ehemaligen bulgarischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2004, Solomon Passy, geleitet. Da die Einsetzungsmodalitäten dieser *Ad-hoc*-Ausschüsse jedoch immer noch als zu unflexibel empfunden wurden, aber auch aufgrund der zeitlichen Belastung der Mitglieder bedienen sich die Präsidenten einer Vielfalt anderer Instrumente, wobei sie sich zum Teil auf ihr Recht berufen, Personen zu ernennen, die sie bei ihren Aufgaben unterstützen oder in ihrem Namen handeln. So wurden so genannte Demokratieteams u.a. zum Stabilitätspakt für Südosteuropa und zum Kosovo (Letzteres unter der Leitung der ehemaligen Bundestagsvizepräsidentin Rita Süsmuth) ins Leben gerufen und Sonderbeauftragte des Präsidenten für den Konflikt um Berg-Karabach, für Südosteuropa, für den Mittelmeerraum, für Zentralasien, zur Bekämpfung des Menschenhandels, für Gleichstellungsfragen und für Guantánamo eingesetzt. Die Arbeitsgruppe „Haushalt der OSZE“ wurde inzwischen ebenfalls durch einen Sonderbeauftragten ersetzt.

Mitwirkung bei Veranstaltungen Dritter

Die PV beteiligt sich im Rahmen so genannter parlamentarischer Troikas an verschiedenen gemeinsamen Aktivitäten mit dem Europarat und dem Europaparlament. Regelmäßig tagt die Parlamentarische Troika für den Stabilitätspakt für Südosteuropa. Außerdem wirkt die PV an Konferenzen, Seminaren und Rundtischgesprächen mit, die von den OSZE-Missionen organisiert werden, oder sie führt gemeinsam mit OSZE-Einrichtungen wie dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) Seminare durch.

Politische Gruppen und Personalwahlen

Innerhalb der Parlamentarischen Versammlung gibt es drei, manchmal auch vier informelle politische Gruppen, nämlich Sozialdemokraten/Sozialisten, Konservative/Gleichgesinnte, Liberale und zuweilen eine Europäische Linke, die sich größtenteils aus Grünen und anderen Umweltschützern zusammensetzt. Allerdings ist ihre Rolle wesentlich beschränkter als in parlamentari-

schen Versammlungen mit einer kleineren Mitgliedschaft, da die nordamerikanischen, zentralasiatischen und zum Teil auch die russischen Parlamentarier es überwiegend vorziehen, sich als gruppenunabhängig zu betrachten. Auch gibt es andere Interessenidentitäten, die möglicherweise stärker zum Tragen kommen, z.B. derjenigen, die zugleich Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung der NATO sind, der Gruppe der nordeuropäischen Staaten, der Mittelmeerränder oder der Frankophonen. Es wurde auch der Versuch unternommen, so etwas wie eine EU-Gruppe ins Spiel zu bringen (unter Federführung französischer Delegierter); das war jedoch wenig erfolgreich. Die Gruppen dienen ohnehin in erster Linie der Unterstützung bestimmter Kandidaten für die verschiedenen Posten, die bei den Wahlen auf den Jahrestagungen vergeben werden. Da diese Wahlen in der PV jedoch stark persönlichkeitsbezogen sind und maßgeblich von der bisherigen Arbeit der Kandidierenden in der PV abhängen, ist für den Erfolg oder Misserfolg einer Kandidatur das eigene PV-Profil, verbunden mit einer guten Arbeitsbeziehung zum Internationalen Sekretariat und – besonders wichtig – möglichst weitgehender Akzeptanz sowohl bei den Amerikanern als auch bei den Russen, weitaus entscheidender als die Gruppenzugehörigkeit. Allerdings vereinfachen die Gruppen den Auswahlprozess meist dadurch, dass sie in Verhandlungen einen gemeinsamen Kandidatenvorschlag erarbeiten, der die strittigen Kandidaturen auf wenige reduziert.

Zwischen 1999 und der Jahrestagung in Brüssel hatte die OSZE PV vier Präsidenten: die Dänin Helle Degn, den Rumänen Adrian Severin, den Briten Bruce George und den US-Amerikaner Alcee Hastings aus Florida. Letzterer, ein Afroamerikaner, gilt als ausgesprochen liberaler Demokrat, die anderen sind Sozialdemokraten. Bei der Brüsseler Jahrestagung im Juli 2006 wurde nach dem Ausscheiden mehrerer liberaler und eines weiteren konservativen Kandidaten in der ersten Runde der Wahlen mit dem Schweden Göran Lennermark erstmals seit vier Wahlperioden in einer Stichwahl mit knappem Vorsprung vor dem Sozialdemokraten Kimmo Kiljunen ein Konservativer zum Präsidenten gewählt. Der Hauptgrund dafür, dass es scheinbar erstaunlicherweise jahrelang keinen Wechsel zwischen den Lagern gegeben hat, liegt in erster Linie an dem bereits erwähnten Umstand, dass Wahlen in der PV im engsten Sinne Persönlichkeitswahlen sind. In der Regel weisen die gewählten Kandidaten ein langjähriges respektiertes OSZE-PV-Profil auf. Mit einer Frau, einem Osteuropäer, einem amerikanischen Vertreter einer ethnischen Minderheit und jetzt einem Konservativen als Präsidenten hat die PV allerdings auch unter Beweis gestellt, dass ihre Mitglieder Veränderungen und der Integration von Minderheiten als wesentlichen Elementen der Demokratie Rechnung tragen.

Dies gilt ebenfalls für die neun Vizepräsidenten, nicht nur weil der Frauenanteil – wie insgesamt in der Versammlung – gemessen an demjenigen der Leitungsfunktionen in der OSZE-Exekutive recht hoch ist. Trotz geheimer Wahl, also fehlender Steuerungsmöglichkeiten, gelang es durchweg, die De-

legationen aus den Ländern „östlich von Wien“ einzubinden, so z.B. auch durch die Wahl russischer Kandidaten zu Vizepräsidenten. Der politische Instinkt von Parlamentariern führt eben – gerade weil er von den Fesseln bürokratischer Abstimmungsprozesse frei ist – oft spontan zu angemesseneren Resultaten als manches von Diplomaten fein geschnürte Personalpaket.

Die Zusammenarbeit zwischen der PV und der OSZE-Exekutive

Die Ausgangslage

Eine Grundfrage, die die OSZE PV in den vergangenen Jahren bewegt hat, ist die nach einer besseren Zusammenarbeit zwischen der PV und der Regierungsseite.⁸ Damit verband sich auch die Hoffnung, das als intransparent und undemokratisch angesehene Entscheidungsverfahren der OSZE zu reformieren. Ausgangspunkt waren die Vorkommnisse der späten 1990er Jahre wie z.B. vorgeblich oder tatsächlich verschwundene Haushaltsmittel und die quälend langsamen Entscheidungsprozesse bei Haushaltsfragen und bei der Besetzung wichtiger Posten. Bereits Helle Degn hatte das Thema während ihrer Präsidentschaft aufgegriffen; ihr Nachfolger, Adrian Severin, nahm den Kampf um mehr „Transparenz und Verantwortlichkeit“ ebenso verstärkt auf wie der PV-Generalsekretär als Verfechter der schon immer von der PV vertretenen äußerst kritischen Positionen zum Demokratiedefizit der OSZE und zu den Folgen des Konsensprinzips im Entscheidungsverfahren. Die OSZE-öffentlich geäußerte Kritik, z.B. in einer Entschließung über das Demokratiedefizit in der OSZE (1999), führte zu heftigen Reaktionen insbesondere einer Reihe von OSZE-Botschaftern aus dem Ständigen Rat in Wien. Ende 2001 vereinbarte man deshalb eine Klausurtagung in Salzburg, bei der sich zu Jahresbeginn 2002 vierzehn PV-Repräsentanten, im Wesentlichen die Mitglieder des Ausschusses für Transparenz und Rechenschaftspflicht unter Leitung des US-Kongressabgeordneten Steny Hoyer, dem auch Vizepräsidentin Rita Süsmuth angehörte, mit ebenso vielen Mitgliedern des Ständigen Rates treffen sollten. Tatsächlich waren alle Schlüsselfiguren einschließlich der beiden Generalsekretäre anwesend.

Naturgemäß konnte es in der zugrunde liegenden Frage nach der Rolle der PV bei der Aufsicht über die OSZE-Exekutive keine Annäherung geben. Während die parlamentarische Seite darauf verwies, dass sie auf der politischen Ebene angesiedelt und damit Ansprechpartner des Ministerrats sei, es sich beim Ständigen Rat hingegen um die administrative Ebene handele, stellten die Botschafter in den Vordergrund, dass ihre Rolle ebenfalls eine politische sei und sie das ganze Land repräsentierten und damit auch alle seine Institutionen, das Parlament eingeschlossen. Übereinstimmung konnte jedoch bei einer ganzen Reihe von „protokollarischen“ Fragen erzielt werden.

8 Vgl. Habegger, a.a.O. (Anm. 2), S. 129ff.

So rangiert die PV jetzt bei Auflistungen der OSZE-Familie, z.B. auf der OSZE-*Website*, nicht mehr auf dem letzten Platz. Einigkeit gab es auch über die Teilnahme an den Treffen der jeweils anderen Seite, wobei diese bis auf die Vorstellung des Haushalts durch den Generalsekretär vor dem Ständigen Ausschuss der PV längst gängige Praxis war.⁹

Keine Einigung gab es dagegen in der Frage, ob die PV auf ihre Erklärungen und Entschließungen Stellungnahmen („Antworten“) der Regierungsseite erwarten kann, wie sie z.B. der NATO-Generalsekretär gegenüber der Parlamentarischen Versammlung der NATO abgibt. Als größtes Hindernis hierfür führten die Regierungsvertreter das Konsensprinzip an, das einheitliche Antworten auf die komplexen Entschließungen nahezu unmöglich mache. Wie später zu vernehmen war, stand dahinter aber auch die prinzipielle Ablehnung jedes Anscheins einer Rechenschaftspflicht des Ständigen Rates oder anderer Teile der OSZE-Führung gegenüber der PV.

Das Wiener Verbindungsbüro

Das konkreteste Ergebnis konnte hinsichtlich eines Verbindungsbüros in Wien erzielt werden, das schon Helle Degn vorgeschlagen hatte und zu dem bereits eine grundsätzliche Unterstützungszusage der österreichischen Regierung vorlag.¹⁰ Allerdings machten die Botschafter deutlich, dass sie nur einen generalbevollmächtigten Vertreter, der ihnen rangmäßig gleichgestellt ist, akzeptieren würden. Dabei dachten sie anscheinend an einen ihrer (ehemaligen) Kollegen. Die PV hätte schon aus Kostengründen einen solchen „Seitenwechsel“ nicht akzeptiert, sondern sich eine bescheidenere Lösung vorgestellt, ein Büro, das Papiere sammelt, gegebenenfalls verteilt und als „Brückenkopf“ bei Besuchen des Präsidenten, anderer führender Politiker oder des PV-Generalsekretärs fungiert. In dieser Situation entschloss sich auf Anregung von PV-Vizepräsidentin Süßmuth der Deutsche Bundestag mit seinem Präsidenten und Leiter der deutschen PV-Delegation Wolfgang Thierse an der Spitze sowie mit tatkräftiger Unterstützung des Auswärtigen Amtes, durch die Entsendung eines Beamten an die PV, der das Büro leiten sollte, Anschubhilfe zu leisten. So konnte der Bundestagspräsident auf der Berliner Jahrestagung 2002 die Abordnung eines Beamten mit Botschaftertitel und derselben beamtenrechtlichen Einstufung wie der seinerzeitige deutsche OSZE-Botschafter für drei Jahre nach Wien ankündigen, der daraufhin von PV-Generalsekretär Oliver zum Leiter des Wiener Büros ernannt wurde.

Dem waren allerdings einige Monate vorausgegangen, in denen das Vorhaben auf des Messers Schneide stand. Präsident Severin und der portugiesische OSZE-Vorsitz wollten möglichst bis zur Berliner Jahrestagung, die

9 Vgl. ebenda.

10 Vgl. Helle Degn, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE und ihre zunehmende Bedeutung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 397-404, hier: S. 403.

gleichzeitig das Ende von Severins Präsidentschaft markierte, ein *Memorandum of Understanding* unterzeichnen, in dem die Modalitäten der Mitwirkung von OSZE-PV-Vertretern in Wien – und insbesondere die des Wiener Sonderbeauftragten – festgelegt werden sollten. Die Regierungsseite, die sich erstmals mit einem ständigen Vertreter der PV an ihrem Sitz konfrontiert sah, war nur zu schriftlichen Festlegungen bereit, die hinter dem zurückblieben, was in der Vergangenheit Praxis gewesen war.¹¹ Dies wiederum stieß auf den energischen Widerstand des *Ad-hoc*-Ausschusses für Transparenz und Rechenschaftspflicht und des PV-Generalsekretärs. Letztendlich gab es kein Memorandum; angesichts des großzügigen Angebots Deutschlands blieb es jedoch bei dem Büro. Statt einer schriftlichen Festlegung einigte man sich auf eine „pragmatische Lösung“, was bedeutete, dass man die weitere Entwicklung den Akteuren in Wien überließ. In seiner Sitzung während der Herbsttagung in Madrid begrüßte der Ständige Ausschuss im Anschluss an eine entsprechende Ankündigung durch PV-Präsident Bruce George die Bestellung des mit der Bezeichnung „Sonderbeauftragter“ versehenen deutschen Beamten und brachte seine Freude darüber zum Ausdruck, dass er die PV als ihr Botschafter in Wien vertreten sollte. Dies sollte sich als wertvolle Einstiegs- hilfe herausstellen, denn trotz seiner Zugehörigkeit zum PV-Sekretariat konnten die Botschafter im Ständigen Rat das Recht des Sonderbeauftragten, in ihren Sitzungen im Namen der PV zu sprechen, nicht bestreiten. Auf der Brüsseler Jahrestagung verabschiedete der Ständige Ausschuss einen Haushalt, der es erlaubte, die Abordnung in eine feste Stelle umzuwandeln.

Über wöchentliche Berichte an den Präsidenten und den Generalsekretär und über an alle Delegationen versandte „*PC Briefs*“, die in Telegrammform auf im Ständigen Rat behandelte Fragen hinweisen, stellt das Büro eine Rückkoppelung zwischen seiner Arbeit und der übrigen PV sicher.

Inzwischen gibt es mit der Geschäftsordnung der OSZE ein Regelwerk, das auch die Beteiligungsrechte der PV-Vertreter in Sitzungen der OSZE-Gremien enthält. Es fehlen allerdings nach wie vor eine Formulierung zur Beteiligung der PV am Haushaltsprozess und eine Feedback-Verpflichtung zu ihren Empfehlungen. Ein Vergleich der die PV betreffenden Regeln mit der Situation bei der Arbeitsaufnahme des Büros im November 2002 zeigt jedoch, wie sehr die Zusammenarbeit inzwischen Fortschritte gemacht hat. 2002 wurde der neue Sonderbeauftragte noch gebeten, davon Abstand zu nehmen, an Sitzungen außer derjenigen des Ständigen Rates teilzunehmen. Der portugiesische Vorsitz fürchtete nicht zu Unrecht, dass sich die Haltung Belarus', dessen PV-Delegation damals immer noch nicht ihre Sitze in der PV einnehmen konnte und das deshalb z.B. einer Aufnahme des Punktes „Ansprache des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung der OSZE“ auf die Tagesordnung des Ministerrats in Porto widersprochen hatte, auch in anderen Fragen verhärten könnte. Sowohl Portugal als auch die Niederlande, die 2003 den OSZE-Vorsitz übernahmen, unterstützten aber nach Porto die

11 Vgl. Habegger, a.a.O. (Anm. 2), S. 132.

schrittweise Integration des Sonderbeauftragten in weitere Sitzungen. Auch nachfolgende Amtierende Vorsitzende folgten diesem Beispiel, wobei einige Außenminister als gestandene Parlamentarier dies zu einem wichtigen Bestandteil ihrer Politik machten.

In der Geschäftsordnung der OSZE ist nun ein generelles Recht der PV-Vertreter verankert, an allen Sitzungen beschlussfassender OSZE-Gremien beratend teilzunehmen, ebenso an allen bereits bestehenden „informellen“ Untergremien. Festgelegt wurde auch, dass der Präsident der PV bei OSZE-Gipfeln und -Ministerräten in der Eröffnungssitzung spricht. Damit wurden diese Forderungen der PV an das gescheiterte Memorandum – auch ohne ein solches – inzwischen auf pragmatischem Weg weitgehend umgesetzt oder sogar übertroffen. Die Fortschritte werden jedoch von der Haltung einzelner OSZE-Botschafter gefährdet, die der PV ihre Funktion innerhalb der OSZE nicht zugestehen wollen und die von ihr beanspruchte Rolle bei der Erhöhung von Transparenz und Rechenschaftspflicht ablehnen – wie sich zuletzt im Laufe der Diskussionen über die Federführung der PV bei der Wahlbeobachtung wieder gezeigt hat.

Der Beitrag der PV zur OSZE-Reform – das Washington-Kolloquium

Angesichts der aktiven Rolle, die die PV seit Jahren bei den Forderungen nach einer Reform der OSZE spielt, stieß es bei ihren Vertretern auf Unverständnis, dass bei der Einsetzung des Weisenrats (*Panel of Eminent Persons*) durch den OSZE-Vorsitz auf der Grundlage des Ministerratsbeschlusses von Sofia kein von der PV benannter Vertreter berücksichtigt wurde. In Übereinstimmung mit einer Anregung des Amtierenden Vorsitzenden und slowenischen Außenministers Dimitrij Rupel berief PV-Präsident Hastings daraufhin ein eigenes Expertengremium ein. Siebzehn ausgewiesene OSZE-Experten, Politiker, Diplomaten, Parlamentarier und Wissenschaftler – oft mehrere dieser Eigenschaften in einer Person vereinigend – wurden um Beiträge gebeten. Am 5. und 6. Juni 2005 fand in Washington, D.C., unter Vorsitz des PV-Präsidenten ein von der *Swiss Foundation for World Affairs* mit organisiertes Kolloquium über „Die Zukunft der OSZE“ statt. Am 24. Juni 2005 übermittelte Präsident Hastings den Bericht des Kolloquiums an den Amtierenden Vorsitzenden. Generalsekretär Oliver erläuterte ihn in Wien den Ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten. Auf Empfehlung des Ausschusses für Transparenz und Rechenschaftspflicht billigte die PV auf ihrer Washingtoner Jahrestagung die Ergebnisse in allgemeiner Form in einer Entschlieung und rief die OSZE dazu auf, sie bei ihren weiteren Beratungen zu berücksichtigen.¹²

12 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. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 417-424.

Bei den „Konsultationen auf hoher Ebene“ zur Erörterung der Vorschläge für eine Reform der OSZE im September 2005 lag der Bericht den Teilnehmern vor; die annotierte Tagesordnung der Beratungen enthielt explizite Verweise auf seine Ergebnisse. Der Vorsitz nahm in seiner Zusammenfassung ausdrücklich Bezug auf die Rolle der PV, die in den Konsultationen durch den Wiener PV-Sonderbeauftragten vertreten wurde. Dennoch gab es in der Folgezeit ein zähes Tauziehen um die Frage, ob in der so genannten *Roadmap*, dem Reformfahrplan, den der Ministerrat von Ljubljana letztendlich beschloss, auf den PV-Beitrag verwiesen werden sollte. Dies gelang zwar schließlich; die meisten Anliegen der PV finden sich allerdings nicht in der *Roadmap* wieder. Auch haben die Wiener Beratungen – obschon wenig ehrgeizig – bisher nicht weit geführt, was – zuletzt auf der Brüsseler Jahrestagung und durch den Sonderbeauftragten im Erweiterten Ständigen Rat am 20. Juli 2006 in Wien – ebenso kritisiert wurde wie die geringe Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit der PV auf diesem Gebiet.

Das Kolloquium fasste seine Ergebnisse wie folgt zusammen:

1. Die OSZE-Krise ist in erster Linie eine politische, die allein durch Strukturreformen nicht gelöst werden können. Vielmehr müssen die Teilnehmerstaaten ihre freiwillig eingegangenen Verpflichtungen bekräftigen und umsetzen.
2. Die Stärkung der OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Sicherheit, Wirtschaft und Umwelt darf nicht zu Lasten der menschlichen Dimension gehen. Die politisch-militärische Dimension soll durch eine Weiterentwicklung des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und eine Ausweitung der Rolle des Forums für Sicherheitskooperation ausgebaut werden.
3. Bei der Wahlbeobachtung sollen allgemeine Standards entwickelt werden, ohne dass es dabei zu einer Beeinträchtigung der bestehenden Verpflichtungen kommt. Empfohlen wird eine Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen PV und BDIMR, um den in letzter Zeit festzustellenden Bedrohungen für die Unabhängigkeit der OSZE-Wahlbeobachtung entgegenzuwirken. Schließlich sollten mehr Wahlbeobachtungen in westlichen Ländern durchgeführt und vermieden werden, dass mit zweierlei Maß gemessen wird.
4. Die Rolle des OSZE-Generalsekretärs soll in politischer, budgetärer und administrativer Hinsicht gestärkt werden. Er sollte in Absprache mit dem Amtierenden Vorsitzenden politische Stellungnahmen abgeben und Verstöße gegen OSZE-Verpflichtungen kritisieren können.
5. Die OSZE sollte ihr Entscheidungsverfahren überarbeiten, um zu schnelleren Beschlüssen zu kommen. Für Beschlüsse zu Personal, Haushalt und Verwaltung wird empfohlen, Veränderungen am Konsensprinzip zu prüfen.

6. Transparenz und Rechenschaftspflicht könnten dadurch gefördert werden, dass ein Land, das den Konsens blockiert, namentlich genannt wird und seine Haltung öffentlich vertreten muss.
7. Die PV könnte mit absoluter oder gewichteter Mehrheitsentscheidung nach angemessenen Konsultationen den Haushalt der OSZE annehmen und den nominierten Generalsekretär bestätigen.
8. Der Haushalt muss rechtzeitig beschlossen werden und den Aufgaben der OSZE entsprechen. Ein Mehrjahresplan sollte langfristige Strategien ermöglichen.
9. Eine Strukturreform sollte die Effizienz der OSZE verbessern: 1) durch Schaffung einer Analyse- und Planungseinheit im Sekretariat, 2) durch eine „*Lessons-learned*“-Einheit im Sekretariat und 3) durch die Entwicklung einer zivilen schnellen Einsatzgruppe.

OSZE-Haushalt

Seit der unübersichtlichen Situation, die Ende der 1990er Jahre beim OSZE-Haushalt herrschte, interessiert sich die PV – wie bei Parlamentariern zu erwarten – sehr für den Haushalt der Organisation. Ergebnis der Auseinandersetzungen in den Jahren 2000 bis 2002 – oder eher ihrer Bewältigung – war, dass der OSZE-Generalsekretär nun den Haushalt dem Ständigen Ausschuss der PV auf ihrer Herbsttagung vorstellt und dort auch Rede und Antwort steht. Die PV hat ihrerseits mit schriftlichen Empfehlungen an die OSZE reagiert. Eine offizielle Antwort hierauf gab es erstmals bei den Haushaltsberatungen für den Haushalt 2006 in Form eines Schreibens des Vorsitzenden des Ständigen Rates. Allerdings steht die Stellungnahme der PV nach wie vor auf keiner formalen Tagesordnung. Andererseits tut sich auch die PV mit dem Prozedere bei der Formulierung der Kommentare noch schwer.

Die ersten Stellungnahmen des damaligen Präsidenten Bruce George erfolgten, nachdem eine Reihe von PV-Funktionsträgern um Beiträge gebeten worden war. Später wurde die Arbeitsgruppe zum OSZE-Haushalt unter Vorsitz einer niederländischen Abgeordneten gegründet, die fortan die Stellungnahmen abgab. Im Gegensatz zu den früheren Stellungnahmen enthielten sich die Kommentare der Arbeitsgruppe genauerer Haushaltsanalysen und riefen der OSZE stattdessen die haushaltswirksamen Beschlüsse ins Gedächtnis, die die PV auf ihren letzten Tagungen gefasst hatte. Zwei Grundsatzforderungen wurden dabei immer wieder laut: zum einen die Erstellung mehrjähriger Haushaltspläne und zum anderen die Reduzierung abgeordneter Personals in den Missionen zugunsten regulärer Vertragsangestellter. Nach der Jahrestagung 2006 in Brüssel wurde die Arbeitsgruppe durch einen Sonderbeauftragten für den Haushalt, einen Parlamentarier aus Island, ersetzt, der sich noch intensiver mit den einzelnen Stufen des sehr vielschichtigen Haushaltsprozesses befassen wird.

In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass das Wiener Verbindungsbüro der OSZE PV seit Februar 2004 an den Sitzungen des Beratenden Ausschusses für Management und Finanzen teilnimmt, der die Verwaltungsführung und -kontrolle unterstützt. In Zusammenarbeit mit dem Sekretariat stellt der Ausschuss außerdem den Haushalt auf, kontrolliert dessen Verwendung und nimmt gleichzeitig unmittelbaren Einfluss auf Personal- und Verwaltungsangelegenheiten. Da er überwiegend mit jüngeren Diplomaten, die nicht notwendigerweise Verwaltungs- oder Haushaltsexperten sind, besetzt ist, steht er immer wieder im Zentrum der Kritik, wobei der Hauptvorwurf auf „Mikromanagement“ durch Nichtfachleute lautet.

Wahlbeobachtungen

Die von der PV durchgeführten Wahlbeobachtungen nehmen an Zahl und Umfang ständig zu; in etwas mehr als zwölf Jahren waren es bereits über 80. Sollten sie sich ursprünglich auf nationale Parlamentswahlen beschränken, so gibt es inzwischen zahlreiche Ausnahmen; neben mehreren Präsidentschaftswahlen wurde 2006 auch das Referendum in Montenegro beobachtet. An den Beobachtungsmissionen nehmen immer mehr Abgeordnete teil; zwischen 60 und 100 Teilnehmer ist inzwischen eine durchaus normale Größe. Besondere Beachtung fanden – neben der Beobachtung der Wahlen in den USA im November 2004 – die Missionen in Georgien, in der Ukraine, in Kirgisistan und in Russland.

Der Präsident der Versammlung schlägt dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE den die PV-Wahlbeobachtungsmission leitenden Abgeordneten als Leiter der OSZE-Kurzzeitbeobachter und Sonderkoordinator vor. Diese Funktion übernimmt in der Regel der Präsident selbst, einer der Vizepräsidenten oder ein anderes sehr erfahrenes Mitglied der Versammlung. Der Sonderkoordinator hat die Aufgabe, die Erklärung über die vorläufigen Ergebnisse der Beobachtung am Tag nach der Wahl abzugeben. Die Bekanntgabe des vorläufigen Beobachtungsergebnisses steht naturgemäß im Zentrum der Aufmerksamkeit, insbesondere bei Wahlen in Krisenregionen.

Die Zusammenarbeit und die Arbeitsteilung mit dem BDIMR regelt ein 1997 zwischen der PV und dem damaligen dänischen OSZE-Vorsitz ausgehandeltes Kooperationsabkommen. Dieses weist die politische Führungsrolle klar und wenig überraschend der parlamentarischen Seite zu. Dennoch gibt es über diesen Führungsanspruch immer wieder Auseinandersetzungen. Angesichts der aktuellen Diskussion über Wahlbeobachtungen und des russischen Vorwurfs der Voreingenommenheit war das BDIMR, wie auch einige westliche Vertreter, schnell bereit, den Grund für diese Klagen in vermeintlichen politischen Schnellschüssen der Parlamentarier zu suchen. Dies ist jedoch wenig überzeugend. Die Stellungnahmen werden in der Regel bis ins Detail zwischen dem Sonderkoordinator und der BDIMR-Führungsspitze auf der Grundlage eines Entwurfs ausgehandelt, der eigentlich gemeinsam vom

BDIMR und der PV vorbereitet werden sollte, wovon die PV jedoch kürzlich vom BDIMR ausgeschlossen wurde. Leider hat dieses Missverständnis einige Diplomaten zu Erwägungen dazu veranlasst, auf die russischen Vorwürfe mit einer Initiative, die auf eine „Entpolitisierung“ der Wahlbeobachtungsmissionen durch den Ausschluss der Parlamentarier von dieser Kernphase abzielt, zu reagieren. Nach allem, was bis zu diesem Zeitpunkt erreicht worden war, wurde dies als dramatischer Rückschritt in den Beziehungen der PV mit der Regierungsseite empfunden.

Der parlamentarische Ansatz ist ein politischer, nämlich die Frage: „Waren die Wahlen frei und fair?“. Das BDIMR hingegen kommt von einem technokratischen Ansatz aus, der auf bestimmten Methoden und Kriterien beruht, deren universelle Übertragbarkeit nicht außer Zweifel steht, zu einem Verdikt, das in seiner Wirkung ebenfalls hochpolitisch ist und meist im Ergebnis auf der gleichen Linie liegt, sich aber in Wortwahl und Herangehensweise unterscheidet. Sachwissen und Erfahrung der Parlamentarier in diesem von ihnen ständig durchlebten Feld sind zweifelsohne – um es vorsichtig auszudrücken – mindestens ebenso groß wie die der meisten der von den Regierungen entsandten Kurzzeitbeobachter – die bestenfalls eine Grundschulung erhalten haben, meist höchst engagiert sind und teilweise für NGOs arbeiten oder mit ihnen verbunden sind. Die Leiter der BDIMR-Teams (im Kooperationsabkommen „Vor-Ort-Koordinatoren“ genannt) und insbesondere die BDIMR-Führung haben entscheidenden Einfluss auf die Stoßrichtung der Stellungnahmen und Berichte und es ist u.a. ihre Auswahl, die auf russische Kritik stößt. Der Sonderkoordinator ist dagegen gleich dreifach legitimiert: Er ist gewählter Parlamentarier, wurde von dem ebenfalls gewählten Präsidenten der PV vorgeschlagen und vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ernannt. Nicht selten sind es sogar die Parlamentarier, die sich aufgrund ihrer politischen Sensibilität diplomatisch ausdrücken und dabei weniger den erhobenen Zeigefinger zeigen. Bei der Beurteilung der Beobachtungen anhand der Kriterien des Kopenhagener Dokuments handelt es sich um eine politische Einschätzung, die eine höhere Glaubwürdigkeit hat, wenn sie von hochgradig legitimierten Parlamentariern abgegeben wird statt von Beobachtern, die vom BDIMR berufen wurden. Dennoch hatte Russland – nach den Versuchen westlicher Diplomaten, den Parlamentariern die Schuld zuzuschieben – ursprünglich die Neuverhandlung des Kooperationsabkommens gefordert, was von vielen westlichen Staaten unterstützt wurde.

Die PV hält es schon aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der Akzeptanz für notwendig, zumindest stichprobenartig Wahlen in den so genannten „etablierten Demokratien“ im gleichen Umfang zu beobachten wie solche in den „neuen Demokratien“. Abgeordnete aus westlichen Ländern, und nicht nur solche aus Oppositionsparteien, haben diese Gleichbehandlung eindringlich eingefordert. Teilweise wird dabei auch auf einen positiven Lernerfolg für Wahlbeobachter aus den neuen Demokratien gehofft. Das BDIMR dagegen entsendet – vorgeblich aus Kostengründen – in die etablierten Demokra-

tien nur kleinere „Beurteilungsteams“ und beraubt damit die PV, die vielleicht anderer Ansicht ist, der logistischen Unterstützung, die im Kooperationsabkommen gefordert wird. Dies alles wurde bei den US-Wahlen 2004 besonders deutlich. Es kam nie zu einer vollen Wahlbeobachtung durch das BDIMR, trotz der in der amerikanischen Öffentlichkeit und der Weltöffentlichkeit vieldiskutierten Mängel bei den vorangegangenen Wahlen. Das BDIMR war lediglich bereit, sich mit den Auswirkungen des „*Help America Vote Act*“ zu befassen. In Wien wurde befürchtet, dass die negativen Reaktionen in einigen Teilen der Bush-Regierung in einen Widerstand gegen die OSZE mit entsprechenden finanziellen Folgen umschlagen könnten. Die PV war letzten Endes gezwungen, einen Großteil der Organisation selbst zu übernehmen.

Kaum waren die Wahlbeobachter auf Einladung des *State Department* im Land, änderte sich die öffentliche Meinung allerdings sehr bald zu ihren Gunsten. Selbst in ursprünglich kritischen Kreisen wurde das Argument vom möglichen Lerneffekt für einige Wahlbeobachter positiv aufgenommen. Auch das *State Department* hat die Mission in der Endphase klar unterstützt. Insgesamt war die Mission ein großer Erfolg, insbesondere wegen des erfolgten Nachweises der Unparteilichkeit der PV und der überaus großen Medienresonanz. Auch in der Folge war die US-Regierung stark an einer Fortsetzung des Dialogs mit der PV interessiert. Die von der Leiterin der PV-Delegation erarbeiteten Ergebnisse, die sie dem BDIMR für den Schlussbericht zur Verfügung stellte, wurden in Warschau – trotz der klaren Regelung im Kooperationsabkommen, die solches fordert – hingegen nicht zur Kenntnis genommen. Werden diese und andere Mängel in der Zusammenarbeit oder auch einzelne Punkte im Vorgehen des BDIMR seitens der PV kritisiert, sind westliche Diplomaten – vor allem solche, die eben noch dem Wunsch Russlands nachgeben wollten, durch eine Reduzierung der Zusammenarbeit mit der PV das politische Element zurückzudrängen – jedoch schnell bereit, die PV der Parteinahme für die Kritiker zu zeihen. Gegen Ende des Jahres 2006 erreichte die Diskussion ihren Höhepunkt. Der Bericht über mögliche Verbesserungen in seinem Aufgabengebiet, einschließlich der Wahlbeobachtung, den das BDIMR den Ministern im November 2006 vorlegte, zeigt einmal mehr, dass das BDIMR die PV als einen mit anderen Beobachtergruppen vergleichbaren OSZE-Außenseiter sehen möchte und die im Kooperationsabkommen klar festgelegte Führungsrolle gern ignoriert.

Bei der Jahrestagung in Brüssel entlud sich dieses Thema in teils heftigen Diskussionen, wobei einzelne Politiker voll auf die Linie der Diplomaten einschwenkten, während die meisten eine Stärkung der parlamentarischen Führungsrolle forderten. Vereinzelt schlug die Verärgerung bei Letzteren sogar um in die Forderung, das BDIMR solle lediglich noch Unterstützungsdienste für die PV leisten und die Zuständigkeit für die OSZE-Wahlbeobachtung solle, wie beim Europarat und anderen Organisationen üblich, ausschließlich bei der PV angesiedelt werden. Pikanterweise entzündete sich diese Diskus-

sion an dem Bericht und dem Entschließungsentwurf der Generalberichterstatterin des Dritten Allgemeinen Ausschusses, der belgischen Senatspräsidentin Anne-Marie Lizin, die somit aus demselben Land stammte wie der OSZE-Vorsitz. Änderungsanträge, die die Passagen ihres Entschließungsentwurfs, die sich auf die Wahlbeobachtungen bezogen, im Sinne der Kritiker verschärfen sollten, erhielten aber ebenso wenig eine Mehrheit wie solche, die Lizins Text abschwächen wollten. Es bleibt dabei – und so steht es auch in der Erklärung der Brüsseler Jahrestagung der PV im Jahr 2006 –, dass die PV auf der Grundlage des Kooperationsabkommens mit dem BDIMR zusammenarbeiten will, allerdings unter Stärkung ihrer politischen Führungsrolle und auf der Basis strikter Vermeidung doppelter Standards. Der Beschluss des Brüsseler OSZE-Ministerrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE vom 5. Dezember 2006 betonte, „dass die Wahlbeobachtung ein gemeinsames Unternehmen unter Beteiligung des BDIMR der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und anderer parlamentarischer Institutionen ist“, stellte fest, „dass eine enge Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE das Profil der Wahlbeobachtungsbemühungen der OSZE beträchtlich verstärkt“, und forderte „das BDIMR dazu auf, auch weiterhin bei Wahlbeobachtungsmissionen partnerschaftlich mit der Parlamentarischen Versammlung auf der Grundlage der Kooperationsvereinbarung von 1997 zusammenzuarbeiten“.¹³

Jahrestagungen

Im Berichtszeitraum fanden acht Jahrestagungen zu folgenden Generalthemen statt:

- Achte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 1999 in St. Petersburg, „Gemeinsame Sicherheit und Demokratie im 21. Jahrhundert“;
- Neunte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 2000 in Bukarest, „Gute Regierungsführung: regionale Zusammenarbeit, Stärkung demokratischer Institutionen, Förderung von Transparenz, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und Bekämpfung der Korruption“;
- Zehnte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 2001 in Paris, „Europäische Sicherheit und Konfliktverhütung. Herausforderungen für die OSZE im 21. Jahrhundert“;
- Elfte Jahrestagung vom 6. bis 10. Juli 2002 in Berlin, „Der Terrorismus als globale Herausforderung im 21. Jahrhundert“;

13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Brüssel 2006, Zweiter Tag des Vierzehnten Treffens, MC(14) Journal Nr. 2, Punkt 8 der Tagessordnung, Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06, 5. Dezember 2006, S. 5.

- Zwölfte Jahrestagung vom 5. bis 9. Juli 2003 in Rotterdam, „Die Rolle der OSZE in der neuen europäischen Architektur“;
- Dreizehnte Jahrestagung vom 5. bis 9. Juli 2004 in Edinburgh, „Zusammenarbeit und Partnerschaft bei der Bewältigung neuer Bedrohungen der Sicherheit“;
- Vierzehnte Jahrestagung vom 1. bis 5. Juli 2005 in Washington, D.C., „30 Jahre nach Helsinki – Herausforderungen auf dem Weg in die Zukunft“;
- Fünfzehnte Jahrestagung vom 3. bis 7. Juli 2006 in Brüssel, „Stärkung der menschlichen Sicherheit in der OSZE-Region“.

Zusätzlich zu den von den Generalberichterstellern vorgelegten Berichten, die in der Regel das gesamte Spektrum der OSZE-Arbeit aus dem Blickwinkel des jeweiligen Ausschusses und des Generalthemas betrachten, wurden im Zuge der Behandlung von Zusatztagesordnungspunkten Entschlüsse zu folgenden Themen verabschiedet:

- die Rolle der OSZE mit Blick auf das größere Europa
- Reform der OSZE
- das Demokratiedefizit in der OSZE
- Stärkung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht in der OSZE
- Verstärkung der Rolle und die Steigerung der Effizienz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
- Verbesserung der Umsetzung der OSZE-Wahlstandards und -Verpflichtungen und der Wirksamkeit der Wahlbeobachtungsaktivitäten der OSZE (zweimal)
- die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE
- parlamentarische Folgemaßnahmen zu OSZE-Aktivitäten auf nationaler Ebene
- die Finanzierung des BDIMR
- die Finanzierung von Beraterposten in der Gruppe Toleranz und Nichtdiskriminierung des BDIMR
- Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter in der OSZE
- die Mittelmeerdimension der OSZE (drei Jahrestagungen mit unterschiedlichen Diskussionsschwerpunkten)
- die Erneuerung der Partnerschaft in der OSZE
- Antisemitismus in der OSZE-Region (fünf Jahrestagungen)
- nationale Minderheiten
- Belarus (drei Jahrestagungen)
- Freiheit der Medien
- Gewährleistung einer wirkungsvolleren parlamentarischen Kontrolle der Sicherheits- und Nachrichtendienste
- die Rolle der OSZE bei der Krisenverhütung und Konfliktbeilegung

- Konflikte in Armenien und Aserbaidschan
- die Entwicklungen im Nordkaukasus (zweimal)
- die Lage in Abchasien (Georgien)
- Angehörige der georgischen Friedenstruppen in Süd-Ossetien
- Moldau (sechs Jahrestagungen)
- Schaffung eines weltweiten Systems zur Warnung vor Naturkatastrophen und zur Beseitigung von deren Folgen
- Risikobewältigung
- die Beobachtung der sozialen Entwicklung in der OSZE-Region
- Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und nichtstaatlichen Organisationen
- Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte in der Russischen Föderation
- Südosteuropa (drei Jahrestagungen)
- Unterstützung der Tätigkeit des SECI-Regionalzentrums zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität
- Kosovo (zwei Jahrestagungen)
- Schulbildung für Roma
- Antipersonenminen (zwei Jahrestagungen)
- Kleinwaffen und leichte Waffen (zweimal)
- die Auswirkungen des Terrorismus auf Frauen
- Terrorismus durch Selbstmordattentäter
- Terrorismus und Menschenrechte (zwei Jahrestagungen)
- Geldwäsche
- Korruption und internationale Kriminalität in der OSZE-Region (drei Jahrestagungen)
- Beschränkung der Immunität von Parlamentariern zur Stärkung der verantwortungsvollen Regierungsführung, des öffentlichen Ansehens und der Rechtsstaatlichkeit in der OSZE-Region
- Frauen- und Kinderhandel (alle Jahrestagungen im Berichtszeitraum, teilweise mit direkten Forderungen an OSZE-Mitarbeiter)
- Kinderhandel und Ausbeutung von Kindern für pornographische Zwecke
- Ukraine (zwei Jahrestagungen)
- Begrüßung Afghanistans als neuer Kooperationspartner
- der Internationale Strafgerichtshof
- Abschaffung der Todesstrafe
- Folter (zwei Jahrestagungen)
- Guantánamo
- Menschenrechtsverletzung in Libyen
- zur Ermordung von Galina Starowoitowa
- Gefahrenabwehr im Seeverkehr und Piraterie

Einzelheiten zu ausgewählten Themen

Belarus

Nach Anhörung beider belarussischer Seiten und Prüfung des Berichts einer von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nach Belarus entsandten Berichterstattemission beschloss der Ständige Ausschuss der PV am 7. Juli 1998 auf Empfehlung des Ausschusses zur Prüfung der Beglaubigungsschreiben, die Mandate der Mitglieder der Delegation des 13. Obersten Sowjets als offizielle Vertreter Belarus' bei der Versammlung aufrechtzuerhalten. Belarus sollte die Voraussetzungen für die Abhaltung freier, fairer und offener Parlamentswahlen im Einklang mit den Verpflichtungen der OSZE schaffen; dazu gehören eine freie und offene Presse, faire Rahmenbedingungen für Parteien und Kandidaten unter Wahrung des Grundsatzes der Gleichberechtigung sowie eine internationale Wahlbeobachtung, die durch die Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE und andere OSZE-Institutionen unterstützt werden könne. Außerdem wurde eine *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe der OSZE in Belarus unterstützen, den Ausbau der Demokratie in Belarus und die Herbeiführung eines Dialogs fördern und die nationale Aussöhnung in dem Land erleichtern sollte.

Diese Position wurde bis zum Ende der regulären Amtszeit des 13. Obersten Sowjets beibehalten und den neuen belarussischen Parlamentariern der Sitz in der PV verweigert. Auch danach wurde die Legitimation der vom belarussischen Parlament entsandten Vertreter erneut angezweifelt und die Angelegenheit an den Ausschuss zur Prüfung der Beglaubigungsschreiben überwiesen. Dies führte über nationale Grenzen und Parteigrenzen hinweg zu einer engagierten Diskussion darüber, ob dies nach Auslaufen des Mandats der Mitglieder des 13. Obersten Sowjets noch zeitgemäß sei. Sowohl in den zuständigen Ausschüssen als auch im Sekretariat setzte sich die Erkenntnis durch, dass die PV über keine eigentlichen Sanktionsmöglichkeiten verfügt, wenn einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten gegen die OSZE-Verpflichtungen verstoßen.¹⁴ Darüber hinaus wurde auch dezidiert die Auffassung vertreten, dass die OSZE eine Organisation sei, in der sich zwar alle dazu verpflichtet haben, auf bestimmte Ziele hinzuarbeiten, deren Verwirklichung aber – anders als etwa im Europarat – nicht die Voraussetzung für die Mitgliedschaft sei. Vielmehr sei ein Wesensmerkmal der OSZE die erklärte Dialogbereitschaft, selbst wenn gravierende Meinungsverschiedenheiten bestehen. Es kam zwar auch die Forderung auf, Überwachungs- und Sanktionsmöglichkeiten – etwa nach dem Beispiel des Europarats – zu schaffen; angesichts der soeben beschriebenen Position und der Tatsache, dass Verfahrensänderungen im Ständigen Ausschuss mindestens Konsens minus eins, also Quasi-Einstimmigkeit, voraussetzen, wurde sie jedoch nicht ernsthaft weiterverfolgt. Schließlich gab es bei der Wintertagung 2003 in Wien im Ständigen Aus-

14 Vgl. hierzu auch Habegger, a.a.O. (Anm. 2), S. 99.

schluss nicht die erforderliche Mehrheit für eine weitere Vertagung der Legitimationsprüfung, so dass die Vertreter von Belarus in der Folge ihre Plätze in der Versammlung einnehmen konnten.

Trotz wiederholter Rückschläge nutzte auch die belarussische Seite die Dialogmöglichkeiten, die sich aus der Existenz der *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe ergeben. Nach der letzten Wahl, an der die PV im Verein mit dem BDIMR heftigste Kritik geübt hatte, und der Verhängung von Reisebeschränkungen durch die EU sah Belarus zunächst keine Möglichkeit mehr zu weiteren Besuchen der Arbeitsgruppe im Lande. Während der Jahrestagung in Brüssel kam es jedoch erneut zu einer Begegnung der belarussischen Parlamentarier mit der Arbeitsgruppe, die die Möglichkeiten zur Fortsetzung des Dialogs offen hält.

Südosteuropa

Die zahlreichen Empfehlungen zur Situation in Südosteuropa, insbesondere auf dem westlichen Balkan, belegen, dass die PV hier einen Schwerpunkt ihrer Arbeit sieht. Mit den beiden Demokratieteams für Südosteuropa und für das Kosovo und neuerdings auch mit einem Sonderbeauftragten für Südosteuropa sucht sie nicht nur die Zusammenarbeit mit den Parlamentariern der Region und unterstützt konkrete Programme zum Institutionenaufbau, sondern hat darüber hinaus immer wieder – und teilweise mit Erfolg – Anstrengungen unternommen, Politiker ehemaliger Konfliktparteien zusammenzubringen. Sie beteiligt sich an der Arbeit der *Task Force* „Parlamentarische Zusammenarbeit“ des Stabilitätspakts für Südosteuropa und ist Mitglied der Parlamentarischen Troika des Stabilitätspaktes, deren Vorsitz sie 2007 zum zweiten Mal übernehmen wird.

Zivile Kontrolle der Sicherheitskräfte

Schon immer im Zusammenhang mit Institutionenbildung, verstärkt aber angesichts der aktuellen Diskussion über die Achtung der Menschenrechte auch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung, hat die PV konkrete Beiträge auf diesem Gebiet geleistet. So führte sie z.B. zusammen mit dem Konfliktverhütungszentrum im Mai 2004 in Wien ein sehr ergiebiges zweitägiges Seminar mit über 150 Teilnehmern zur parlamentarischen Kontrolle von Streitkräften, Polizei und Sicherheitskräften durch. Auch andernorts gab es Veranstaltungen zu diesem Thema. Die Rolle privater Sicherheitskräfte und ihre Überwachung werden ebenfalls zunehmend diskutiert. Die in der Brüsseler Deklaration enthaltene EntschlieÙung zu diesem Thema stellt bislang den Höhepunkt der Diskussion dar.

Antisemitismus

Kaum eine Initiative der Parlamentarier hatte so unmittelbaren Einfluss auf das Geschäft der OSZE wie diejenige zur Bekämpfung des Antisemitismus. Nach einer Anhörung zum Problem zunehmender antisemitischer Tendenzen

in Europa forderte die US-amerikanische *Helsinki Commission*, eine parlamentarische Einrichtung mit exekutiver Beteiligung, von den deutschen Veranstaltern der Berliner Jahrestagung der OSZE PV 2002 die Durchführung eines entsprechenden „*side events*“. Trotz der Kurzfristigkeit der Anregung, gewisser Bedenken vor dem Hintergrund des bevorstehenden Bundestagswahlkampfes und der soeben abklingenden „Möller-Affäre“ gelang es nicht nur, eine sehr überzeugende Veranstaltung am Rande der Konferenz durchzuführen, sondern die deutsche Delegation übernahm auch sofort die Initiative. Der amerikanisch-deutschen Initiative schlossen sich später die französische Delegation und die damalige russische Vizepräsidentin der PV an. Während der folgenden PV-Tagungen fanden weitere *side events* zu dem Thema statt. Auf Drängen der Amerikaner und angesichts des Beispiels der Parlamentarier kam es dann zu der Toleranzinitiative der OSZE mit mehreren großen Tagungen, u.a. der Antisemitismus-Konferenz in Berlin. Als die Regierungen sich im Wege des Kompromisses darauf einigten, drei Toleranzbeauftragte mit einem jeweiligen Arbeitsschwerpunkt auf den drei großen „Buch“-Religionen einzusetzen, wurde der deutsche Bundestagsabgeordnete und damalige Vizepräsident der PV Gert Weisskirchen zum Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Bekämpfung von Antisemitismus ernannt.

Gleichstellung

Von 1993 bis 2002 hielt die PV während ihrer Jahrestagungen jeweils eine separate Sitzung für Parlamentarierinnen ab. Auf der Berliner Jahrestagung 2002 setzten die weiblichen Abgeordneten – u.a. auf Initiative von PV-Vizepräsidentin Rita Süßmuth – durch, dass Gleichstellungsfragen Thema aller regulären Sitzungen sein sollten, dieser Punkt auf die Plenartagesordnung gesetzt wurde und hierzu eine parlamentarische Gleichstellungsbeauftragte bestellt sowie eine Person im Sekretariat mit der Verfolgung dieser Fragen betraut werden sollte. Dafür sollten die separaten Sitzungen entfallen (sie blieben allerdings in der Form eines gemeinsamen Arbeitsfrühstücks erhalten).

Der Bericht der Gleichstellungsbeauftragten beschränkt sich nicht auf die PV, sondern schildert in enger Zusammenarbeit mit den relevanten Stellen der OSZE auch die Situation in der Exekutive und wird von der Gleichstellungsbeauftragten im OSZE-Sekretariat ebenso wie in der einschlägigen Arbeitsgruppe des Ständigen Rates als wichtige Unterstützung ihrer Arbeit empfunden. Auch die skandinavischen Staaten betrachten die Gleichstellung als einen der Schwerpunkte ihrer Arbeit in der OSZE. Ergebnis dieser Arbeit sind außerdem klare Aussagen in Entschlüssen der PV, wie z.B. bei der Washingtoner Jahrestagung. Diese fordert die Parlamentarier auf, das Handeln ihrer eigenen Regierungen in Bezug auf die Gleichstellung zu überwachen.

Menschenhandel

Die US-amerikanische PV-Delegation wurde über Jahre nicht müde dafür zu sorgen, dass das Thema Menschenhandel stets auf der Tagesordnung stand wobei darauf geachtet wurde, dass nicht nur polizeiliche Gegenmaßnahmen thematisiert wurden, sondern auch der Opferschutz. Der OSZE-Ministerrat 2000 nahm ausdrücklich Bezug auf die entsprechenden Artikel der Bukarester Erklärung.¹⁵ Die Rotterdamer Jahrestagung 2003 empfahl der OSZE in ihrer Schlusserklärung, innerhalb der Gemeinschaft internationaler Organisationen die führende Rolle im Kampf gegen den Menschenhandel zu übernehmen. Während der Beratungen des Maastrichter Ministerrats in demselben Jahr wurde hierauf Bezug genommen, als das weitere Vorgehen der OSZE diskutiert wurde, und in der Folgezeit gab es enge Kontakte zwischen der PV und den zuständigen OSZE-Stellen. Im Februar 2004 wurde der US-amerikanische Abgeordnete Christopher Smith zum Sonderbeauftragten des PV-Präsidenten für Menschenhandel berufen. Der Ministerrat in Ljubljana lehnte sich in seinen Beschlüssen eng an die Entschlüsse an, die die PV auf ihrer Washingtoner Jahrestagung 2005 zum Verhalten von Angehörigen internationaler Organisationen und Missionen verabschiedet hatte.

Guantánamo

Während der Jahrestagung der PV in Rotterdam im Sommer 2003 entstand vor dem Hintergrund eines Resolutionsentwurfs zum Gefangenenlager Guantánamo Bay eine Diskussion zwischen einigen Mitgliedern der US-Delegation und den Antragstellern. Zeitweise schien es möglich, dass man sich auf eine Vertagung der Diskussion bei gleichzeitiger Vereinbarung einer gemischten Delegation einigen könnte, die das Gefangenenlager besichtigen sollte. Dies scheiterte jedoch an der kompromisslosen Haltung einiger Europäer. Später besuchte eine rein US-amerikanische Delegation das Lager und erstattete der Versammlung Bericht. 2005 setzte PV-Präsident Alcee Hastings dann die Präsidentin des belgischen Senats Anne-Marie Lizin, die damalige Generalberichterstatterin des Dritten Allgemeinen Ausschusses, als Sonderbeauftragte für Guantánamo ein. Die US-Regierung erlaubte ihr den Besuch des Lagers, der im März 2006 stattfand, erlegte ihr aber dieselben Bedingungen auf wie anderen Besuchern, nämlich das Verbot, mit Gefangenen zu sprechen und dort zu übernachten. Der VN-Sonderberichterstatter über Folter, Manfred Nowak, nahm seine Kritik an der Bereitschaft der Sonderbeauftragten, ihren Besuch trotz dieser von ihm selbst abgelehnten Bedingungen zu akzeptieren, bei seinem Auftritt im Ständigen Rat der OSZE zurück, nachdem ihm der Wiener PV-Sonderbeauftragte versichert hatte, hier gehe es

15 Vgl. ebenda, S. 165; vgl. ebenso: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Beschlüsse des Achten Treffens des OSZE-Ministerrats, Wien, 28. November 2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 539-543, hier: Beschluss Nr. 1: Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, S. 539-541, S. 540.

nicht um eine förmliche Untersuchung. Vielmehr sammle die Sonderbeauftragte lediglich Informationen für ihren vor der PV zu erstattenden Bericht. Darin und in der zu erwartenden Diskussion würden sowohl die Tatsache eine Rolle spielen, dass es aufgrund der Hartnäckigkeit der Versammlung ausländischen Parlamentariern erstmals gelungen sei, das Lager zu besichtigen, als auch die von der US-Regierung auferlegten Bedingungen. Der Bericht wurde zur Jahrestagung in Brüssel im Juli 2006 vorgelegt und erregte große Aufmerksamkeit in den Medien. In sehr sachlicher Weise unterbreitete die Sonderbeauftragte für Guantánamo der US-Regierung Empfehlungen zur raschen Schließung des Lagers. Sie regte aber auch eine Verstärkung geheimdienstlicher Zusammenarbeit an.

Medienpreis

Der OSZE-Preis für Journalismus und Demokratie geht auf eine Initiative des ersten OSZE-Medienbeauftragten, Freimut Duve, zurück und wird jährlich von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE verliehen.¹⁶ Während der Jahrestagung 2001 in Paris wurde der posthum an Georgi Gongadse (Ukraine) und José Luis López de Lacalle (Spanien, ermordet von der ETA) verliehene Preis in einer äußerst bewegenden Zeremonie den Witwen der beiden ermordeten Journalisten übergeben. Die PV zeigte sich verständlicherweise zutiefst schockiert über die Ermordung von Anna Politkowskaja (Russland) im Jahr 2006, die die Situation vieler Journalisten im OSZE-Gebiet symbolisiert. Anna Politkowskaja hatte 2003 den OSZE-Medienpreis für ihre mutigen Reportagen aus Tschetschenien erhalten. Im Oktober 2006 nahm PV-Generalsekretär Oliver im Namen der OSZE an der Trauerfeier anlässlich ihrer Beerdigung teil. Die übrigen Preisträger im Berichtszeitraum waren:

- 1999 Christiane Amanpour (Großbritannien)
- 2000 Andrei Babitski (Russland)
- 2002 Friedrich Orter (Österreich) und Pawel Scheremet (Belarus)
- 2004 Komitee zum Schutz von Journalisten (USA)
- 2005 der ukrainische Fernsehsender Kanal 5.

Ausblick

Auch wenn der Beitrag viele Themen notgedrungen nur anreißen konnte, sollte doch klar geworden sein, wie vielfältig und teilweise detailliert die Ak-

16 Vgl. Christian Möller, Die Situation der Pressefreiheit im OSZE-Gebiet und die Aktivitäten des OSZE-Medienbeauftragten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 357-370, hier: S. 368.

tivitäten der PV innerhalb der OSZE sind. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die intensiven Aktivitäten des schwedischen PV-Präsidenten Göran Lennmarker als Sonderbeauftragter für den Konflikt um Berg-Karabach würden es allein schon rechtfertigen, ihre Auswirkungen auf den Entspannungsprozess zwischen den Beteiligten in einem eigenen Beitrag näher zu untersuchen. Ähnlich erfolgreich wie frühere Initiativen, z.B. die Schaffung des Amtes des Medienbeauftragten und die bereits erwähnten Aktivitäten zur Bekämpfung von Antisemitismus und Menschenhandel, war auch die Initiative, eine Diskussion über „neue Minderheiten“ anzustoßen. Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) hat das Thema inzwischen in seinen Arbeitsbereich übernommen und auf Bitte der PV eine Untersuchung darüber in die Wege geleitet, inwieweit seine bisherigen Erfahrungen bei der Integration von Einwanderern nutzbar sind. Der HKNM stellte den Bericht auf der Brüsseler Jahrestagung vor, was z.B. von der türkischen Mission in Wien in einer offiziellen Verlautbarung¹⁷ als besonders bedeutsames Ereignis eingestuft wurde. Anlässlich des Berichts des HKNM vor dem Ständigen Rat der OSZE wurde die Studie von zahlreichen Teilnehmerstaaten begrüßt. Was aber auch zu einer ehrlichen Darstellung gehört, ist Folgendes: Häufig fehlt es bei den bedeutsamen und an sich sehr gelungenen Aktivitäten der Versammlung an einer konsequenten Nachverfolgung der Angelegenheit. Abhilfe wurde hier teilweise durch die jüngsten Änderungen der Geschäftsordnung der PV geschaffen, indem die stellvertretenden Vorsitzenden der Allgemeinen Ausschüsse mit Nachfolgemaßnahmen betraut wurden.

Bei allen Initiativen sind die nationalen Parlamente gefragt, die ihre Delegationen entsprechend unterstützen müssen, weil das kleine, wenn auch sehr effektive PV-Sekretariat solche Unterstützung über die bisherigen enormen Anstrengungen hinaus kaum leisten können. Zum anderen muss die PV sich stärker auf eine Auswahl von Themen konzentrieren und sich gezielt mit den auf der Tagesordnung der OSZE-Exekutive stehenden Angelegenheiten befassen. Nach wie vor behandeln die Entschlüsse der Versammlung – trotz wiederholter Appelle der Versammlungsführung zur Zurückhaltung – zu viele Themen. Schließlich könnten die nationalen Delegationen – und das richtet sich nicht nur an die Abgeordneten, sondern vor allem auch an die Unterstützungsapparate – viel mehr von dem reichhaltigen Instrumentarium Gebrauch machen, das ihnen jetzt in Wien zur Verfügung steht. Auskunftsersuchen an das Wiener Büro oder kurze Besuche dort bei Aufenthalten bzw. den häufigen Zwischenaufenthalten in Wien könnten hervorragend dazu genutzt werden, gezielt nachzufragen oder Anregungen zu geben.

Wünschenswert wäre es, dass beide Seiten den unbestreitbaren Vorteil der PV für ihre Arbeit nutzen: Parlamentarier brauchen sich nicht abzustimmen oder die Genehmigung ihrer Hauptstadt einzuholen, bevor sie sich äußern. Ihre manchmal unkonventionellen Gedanken – die oft bitter nötig sind, um festgefahrene Prozesse wieder in Gang zu setzen – verpflichten niemanden.

17 In der Sitzung der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern vom 21. Juli 2006.

Ihre Arbeit ist deshalb auch nicht auf die Tagespolitik beschränkt. In einer Organisation, die tunlichst auch das Udenkbare in ihre präventiven Überlegungen aufnehmen sollte und deren Konsensprinzip die Temperaturen erzeugt, die nötig sind, um Konflikte für immer eingefroren zu halten, ist beides von unschätzbarem Vorteil.