In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 461-475.

Jos Boonstra/Natalia Shapovalova/Richard Youngs

Die Neubelebung der OSZE-Demokratieförderung

Im Bereich der Demokratieunterstützung hat die OSZE noch ein großes ungenutztes Potenzial. Das Kopenhagener Dokument der Organisation aus dem Jahr 1990 hatte in den neunziger Jahren bedeutenden Einfluss auf die Transformationsprozesse und stellt der OSZE noch heute ein umfassendes Regelwerk demokratiebezogener Verpflichtungen zur Verfügung. Das Moskauer Dokument von 1991 entwickelte die Mechanismen, die dabei helfen sollen, diese Verpflichtungen zu erfüllen, weiter. Die meisten der OSZE-Teilnehmerstaaten erkennen die Erfolgsbilanz der Organisation hinsichtlich der Verabschiedung demokratiebezogener Vereinbarungen im Rahmen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs an.

Die Implementierung des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments hat jedoch stark nachgelassen. Die OSZE-Staaten mahnen die Einhaltung dieser Vereinbarungen heute weit weniger aktiv und nachdrücklich an. Besonders offensichtlich wird dies bei den Errungenschaften der frühen neunziger Jahre im Bereich Demokratie und Menschenrechte. Viele OSZE-Teilnehmerstaaten haben nun Zweifel daran, dass die OSZE als eine Organisation, die konkrete Mechanismen zur aktiven Förderung der Demokratie einsetzt, eine Zukunft hat. Die Unterstützung demokratischer Reformen in den OSZE-Teilnehmerstaaten in Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien erfolgt heute hauptsächlich auf nationaler Ebene durch einzelne Regierungen oder durch EU-Institutionen und internationale nichtstaatliche Organisationen.

Obwohl sich der politische Kontext, der die Demokratiestrategie der OSZE bedingt, maßgeblich verändert hat, wäre es voreilig, das Kopenhagener und das Moskauer Dokument als unrealisierbar abzuschreiben. Im Folgenden wollen wir untersuchen, wie beide Dokumente dabei helfen können, die Effektivität der Demokratisierungsprogramme vor Ort zu erhöhen. Nationale Dokumente und Strategien sowie solche der EU, die sich mit Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasien befassen, verweisen im Bereich Demokratie noch immer häufig auf OSZE-Standards. Die Herausforderung liegt darin zu gewährleisten, dass die in den Dokumenten eingegangenen Verpflichtungen dabei helfen können, die OSZE-Demokratieförderungsprogramme neu zu beleben.

Der vorliegende Beitrag analysiert den Stellenwert des Kopenhagener und des Moskauer Dokuments der frühen neunziger Jahre und untersucht auf dieser Grundlage Möglichkeiten, wie man die Demokratieverpflichtungen in der praktischen Umsetzung der Programme, wie sie zurzeit vom BDIMR und anderen Institutionen der OSZE wie z.B. den Feldoperationen vorgenommen wird, vermehrt nutzen kann. Der Beitrag vergleicht die beiden Dokumente mit den Aktivitäten anderer Organisationen, vor allem mit denen der Euro-

päischen Union (EU), des Europarats und der Vereinten Nationen (VN). Dieser Vergleich ist erforderlich, um die OSZE bei der Entwicklung von Nischenbereichen, in denen sie über entsprechendes Know-how verfügt, zu unterstützen. Die Abhandlung schließt mit fünf umfassenden Empfehlungen für die „Wiederbelebung" des „Geistes von Kopenhagen" durch konkrete Demokratieförderungsprogramme.

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument

Das Kopenhagener Dokument der OSZE vom Juni 1990 war nicht nur für die Organisation selbst von großer Bedeutung, sondern auch für die breitere Palette internationaler Demokratieverpflichtungen. Das Dokument war als Instrument einer umfassenden Zusammenarbeit angelegt, half jedoch in erster Linie dabei, Strategien zur Demokratieförderung den Weg zu ebnen, die anschließend von einer Reihe anderer Organisationen angenommen wurden.
Der politische und historische Kontext, aus dem das Kopenhagener Dokument hervorging, ist bekannt. Die damalige KSZE war aufgrund ihrer weitreichenden strategischen Bedeutung in den letzten Jahren des Kalten Krieges gut positioniert, um eine Vorreiterfunktion bei der Förderung von Demokratie und Menschenrechten zu übernehmen. Die frühen neunziger Jahre erlebten eine beachtliche Zunahme der Verpflichtungen der KSZE-Teilnehmerstaaten zu Demokratie und Menschenrechten. Das Ende der kommunistischen Regime in Osteuropa sowie die Reformen in der UdSSR lösten eine geradezu revolutionäre Unterstützung für den demokratischen Wandel aus. Die Vereinigten Staaten und die westeuropäischen Nationen erkannten den Nutzen der KSZE für die Förderung demokratischer Veränderungen im Ostblock durch Diskussionen und Vereinbarungen auf der Basis des Konsensprinzips.
Das Kopenhagener Dokument vom Juni 1990 erkennt an, dass „pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wesentlich sind für die Gewährleistung der Achtung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten".[1] Das Dokument umfasst fünf Kapitel, in denen die Verbindung zwischen demokratischer Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit das zentrale Thema ist. Das Dokument war in der Tat deshalb so bedeutend, weil es sein Demokratiekonzept von einer besonders umfassenden und gut durchdachten Definition der Rechtsstaatlichkeit ableitet. Der Text führt aus, dass Regierungen Menschenrechte und Grundfreiheiten schützen müssen, was sie nur durch Rechtsstaatlichkeit erreichen können. Demokratie wird als wesentlicher Bestandteil von Rechtsstaatlichkeit angesehen.

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1, S. 2; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304.

Die in den folgenden Abschnitten des Dokuments enthaltenen Verpflichtungen stehen im Einklang mit denjenigen, die von anderen Organisationen, vorwiegend den VN und dem Europarat, in Bereichen wie Wahlen, unabhängige Medien, Meinungs- und Vereinigungsfreiheit und Verfassungsrecht umrissen wurden. Eine besondere Gewichtung liegt auf bestimmten Themen, wie zum Beispiel die Rechte von Kindern, Migranten und Häftlingen; Folter und Todesstrafe; Minderheiten; Rassenhass und Hass zwischen Volksgruppen, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.

Andere internationale Organisationen entwickelten ähnliche Standards und bezogen sich dabei auf das Kopenhagener Dokument. Dies trifft insbesondere auf die EU und die NATO zu, die auf der Suche nach einer Formulierung demokratischer Kriterien für den Erweiterungsprozesses waren. Der Rahmen der OSZE bezog seine Stärke u.a. aus der großen Zahl der Staaten, die sich auf das Kopenhagener Dokument verpflichtet hatten. Darüber hinaus diente das Kopenhagener Dokument als Grundlage für eine Fülle weiterer OSZE-Verpflichtungen. Es wurde bald durch die Pariser Charta von November 1990 gestützt, in der sich die Teilnehmerstaaten darauf verpflichteten, „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken".[2]

Ein Jahr später einigten die Teilnehmerstaaten sich auf das Moskauer Dokument.[3] In der Präambel des Dokuments erklärten die Teilnehmerstaaten „mit großem Nachdruck und unwiderruflich, dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen". Auf den ersten Blick scheint dies ein supranationaler Aspekt einer zwischenstaatlichen Organisation zu sein, wäre da nicht die Tatsache, dass die OSZE-Vereinbarungen naturgemäß politisch, nicht aber rechtlich bindend sind. Die Formulierung brachte dennoch die Vorstellung von einer gemeinsamen Verpflichtung zur Demokratie zum Ausdruck und stärkte die Idee umfassender Sicherheit, in der ein Mangel an demokratischer Praxis in einem Land sich negativ auf seine Partnerländer auswirken kann.

Das Moskauer Dokument war auch deshalb besonders wichtig, weil mit ihm der Versuch unternommen wurde, den Überwachungsmechanismus der menschlichen Dimension zu stärken. Dieser ist einer der wenigen OSZE-Mechanismen, der keine Beschlussfassung im Konsens erfordert. Der Mechanismus sieht u.a. den Einsatz von Berichterstattern vor, die Menschenrechtsverletzungen oder Verstöße gegen demokratische Standards untersuchen sollen. Obwohl dieser Mechanismus großes Potenzial hat, wurde er bisher nicht systematisch angewendet. Die Fähigkeit der OSZE, kurzfristig eine Gruppe

2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 2; online unter: http://www.osce.org/de/mc/39518.

3 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. H.4; online unter: http://www.osce.org/de/odihr/elections/14310.

von Berichterstattern zusammenzustellen, ist beschränkt, die Untersuchungsergebnisse sind nicht verbindlich und politische Folgemaßnahmen sind allenfalls lückenhaft.
Der Mechanismus kann eingeleitet werden, wenn ein OSZE-Teilnehmerstaat, unterstützt von mindestens neun weiteren Teilnehmerstaaten, der Meinung ist, dass in einem anderen Teilnehmerstaat eine schwerwiegende Gefahr für die Umsetzung der Bestimmungen der menschlichen Dimensionen der OSZE aufgetreten ist. Er ermöglicht die Einleitung einer Untersuchung, ohne dass zuvor ein Konsens hergestellt wurde und unabhängig vom OSZE-Vorsitz, den Institutionen oder den Entscheidungsgremien. In der Praxis haben Spannungen bezüglich der menschlichen Dimension und das zunehmende Widerstreben von Teilnehmerstaaten, den Urheber von Demokratieverletzungen öffentlich „an den Pranger zu stellen", die Inanspruchnahme des Moskauer Mechanismus begrenzt. Der OSZE mangelt es an einem Sanktionssystem und sie kann kein Mitglied dazu zwingen, die Bestimmungen einzuhalten. In der Tat wurde der Mechanismus erst wenige Male eingesetzt und seit seiner Aktivierung in Bezug auf Turkmenistan 2002/2003 (wobei den Berichterstattern allerdings die Einreise verweigert wurde) nur noch ein einziges Mal. Das Massaker von Andischan in Usbekistan 2005 und die ethnisch motivierte Gewalt in Kirgisistan 2010 waren zwei der gravierendsten Vergehen, die jedoch auf Seiten der OSZE offenbar nur auf unzureichende Reaktionen trafen. Gerade für solche Fälle war der Moskauer Mechanismus jedoch gedacht. Im April 2011 lösten 14 OSZE-Teilnehmerstaaten den Mechanismus aus. Sie reagierten damit auf die Schließung des OSZE-Büros in Minsk durch die belarussische Regierung und deren zum Erliegen gekommene Erfüllung ihrer OSZE-Verpflichtungen. Der Wirkungsgrad und die operative Relevanz des Moskauer Mechanismus kann infrage gestellt werden, wenn er nur unzureichend und gerade in den dringendsten Fällen gar nicht eingesetzt wird.

Implementierung: Fortschritte und Defizite

Im Mittelpunkt standen bislang insbesondere die Mängel bei der Beobachtung des Zustands der Demokratie durch die OSZE. Die Planung von Programmen zur Demokratieförderung ist jedoch ebenfalls ein wichtiges Thema. Im Kopenhagener Dokument wird „Demokratieförderung" nicht erwähnt; es ist auch nicht ausdrücklich dafür ausgelegt. Dennoch ist es sinnvoll, den Zusammenhang zwischen den in den beiden oben beschriebenen zentralen Dokumente der menschlichen Dimension definierten Standards und den Programmaktivitäten der OSZE zu prüfen. Die OSZE fördert Demokratie durch Hilfsprogramme in Ländern, die die eine solche Unterstützung begrüßen, wobei hauptsächlich das BDIMR und die Missionen vor Ort die Hilfsprogramme zur Demokratieförderung durchführen.

Die Monitoring-Tätigkeit des BDIMR beruht auf drei Säulen. Erstens verfolgt es die Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte und macht Teilnehmerstaaten auf Defizite aufmerksam – das BDIMR ist im Laufe der Jahre allerdings vorsichtiger geworden, Staaten öffentlich damit zu konfrontieren. Es setzt nun verstärkt auf „stille Diplomatie" in Form von Schreiben an hochrangige Regierungsvertreter, um die Teilnehmerstaaten dazu anzuhalten, Mängel anzusprechen. Zweitens organisiert es jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension sowie zusätzliche Treffen und mit dem Vorsitz koordinierte Seminare, die die OSZE-Staaten zu wechselseitiger Überprüfung in ausgewählten Fragen anregen sollen. Drittens gehören Wahlbeobachtung und Wahlbeurteilung zu seinen Kernaufgaben.

Die erste oben erwähnte Form des Monitoring ist umfangreich und betrifft eine ganze Bandbreite von Themen der menschlichen Dimension, wie z.B. die Bekämpfung des Menschenhandels, Fragen der Roma und Sinti, die Überwachung der Vereinigungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit, Zivilgesellschaft, Freizügigkeit, Rechtsstaatlichkeit, die Gleichstellung der Geschlechter sowie die Bekämpfung von Rassismus und ähnlichen Formen von Intoleranz. Es ist für das BDIMR unmöglich, mit einem Budget von rund 15 Millionen Euro (etwa zehn Prozent des gesamten OSZE-Haushalts) alle Angelegenheiten der menschlichen Dimension in allen Teilnehmerstaaten im Auge zu behalten. Dies ist einer der Gründe, weshalb sich das Büro hauptsächlich auf Informationen verlässt, die es von den Vor-Ort-Missionen erhält. Die eingeschränkten Mittel machen es außerdem notwendig, die zu überwachenden Themenbereiche einzugrenzen statt zu versuchen, sich mit allen Fragen zu befassen und dabei ineffektiv zu arbeiten. Die Themen für die Treffen zur menschlichen Dimension werden vom BDIMR lediglich vorgeschlagen und dem Ständigen Rat vom Amtierenden Vorsitzenden zur Genehmigung vorgelegt.

Die jährlichen Konferenzen dienen der Überprüfung der Implementierung von Verpflichtungen der menschlichen Dimension und geben den nationalen Delegationen die Gelegenheit, über Fragen der menschlichen Dimension zu debattieren. Obwohl auch unabhängige Experten eingeladen werden, sind die Treffen in erster Linie politisch. Sogar die Tagesordnung muss zuvor durch den Ständigen Rat in Wien einstimmig beschlossen werden. Den größten Raum nehmen weniger heikle – aber dennoch gewissenhaft debattierte – Themen ein, die einen wesentlichen Teil der menschlichen Dimension ausmachen, wie zum Beispiel die Förderung der Vielfalt und die Partizipation in pluralistischen Gesellschaften sowie die Verstärkung der Bekämpfung von Intoleranz, Diskriminierung und Menschenhandel. Die jährlichen Überprüfungen und Treffen zur menschlichen Dimension sind dennoch wichtige Gelegenheiten, sich einen Überblick über die Fortschritte der Staaten bei der Erfüllung ihrer diesbezüglichen Verpflichtungen zu verschaffen und neue Betätigungsfelder zu entwickeln.

Bei der Beobachtung und Bewertung von Wahlen profitiert das BDIMR von fast zwei Jahrzehnten Erfahrung. In diesem Zeitraum wurde eine sorgfältige Methodik entwickelt. Vom BDIMR durchgeführte Langzeitbeobachtungsmissionen bilden die Grundlage der Wahlbeobachtung; sie werden von der sichtbareren Kurzzeitbeobachtung durch Experten und Parlamentarier ergänzt.[4] Dieser Teil seines Mandats hat zu Spannungen zwischen mehreren GUS-Mitgliedern auf der einen und den USA, der EU und Ländern mit einer euro-atlantischen Integrationsperspektive auf der anderen Seite geführt. Die erste Gruppe, angeführt von Russland, glaubt, dass die große Aufmerksamkeit, die den Wahlen in GUS-Staaten zuteilwird, Unruhe schürt, da erste Berichte zur Qualität, Fairness und Freiheit der Wahlen sofort veröffentlicht werden und in den Händen der geschlagenen Opposition oder gar revolutionärer Kräfte ein machtvolles Instrument sein können. Die Debatte hat sich nach den „demokratischen Revolutionen" in Georgien (2003) und der Ukraine (2004) verschärft. Russlands Reaktion bestand u.a. darin, die Teilnahme des BDIMR an der Beobachtung der Parlamentswahlen 2007 und der Präsidentschaftswahlen 2008 zu behindern und die Anzahl der Beobachter einzuschränken. Russland und einige andere GUS-Mitglieder stehen dem BDIMR weiterhin kritisch gegenüber und sind der Meinung, es sei zu unabhängig von den Konsensverfahren im Ständigen Rat. Darüber hinaus beschwert sich Russland darüber, dass Wahlen „westlich von Wien" nicht gründlich genug überwacht würden. Die zunehmende Aufmerksamkeit für die eher oberflächlichen Beurteilungen von Wahlen in Westeuropa haben wenig dazu beigetragen, diese Wahrnehmung zu verändern.

Die „demokratischen Revolutionen" in Georgien und der Ukraine waren bezeichnende Beispiele, da sie die entscheidende Rolle der internationalen Wahlbeobachtung auf der Basis einer sorgfältigen Methodik aufzeigten. Einige Teilnehmerstaaten waren der Ansicht, dass kritische Berichte des BDIMR nach den Wahlen die Revolutionen ausgelöst hätten. Ein Gegenbeispiel war die Wahl in Moldau im April 2009, die von internationalen Beobachtern als „insgesamt positiv" bewertet wurde, obwohl noch immer Unruhen ausbrachen und die Opposition Neuwahlen verlangte. In Moldau gab es einige Monate später nach Neuwahlen einen Regierungswechsel.

Die Unterstützer der Wahlbeobachtung durch das BDIMR erkennen vor allem die einzigartige Methodik und die hohen professionellen Standards, die bei den Wahlbeobachtungsmissionen zum Einsatz kommen, an. Überlegungen zur Verstärkung der Langzeitbeobachtermissionen als Ergänzung zu den gewohnten Kurzzeitbeobachtern, die für wenige Tage ins Land strömen, haben in den letzten Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen. Heute kann das angesammelte Wissen auch außerhalb des OSZE-Gebiets eingesetzt werden, so

4 Vgl. ausführlicher zur Wahlbeobachtung durch das OSZE-BDIMR Nicolas Kaczorowski, Election Monitoring: Lessons Learned and Possible New Orientations, in: Daniel Warner (Hrsg.), Consolidating the OSCE, PSIO Occasional Paper 4, Genf 2006, S. 107-124, sowie Hrair Balian, ODIHR's election work: Good value?, in: Helsinki Monitor 3/2005, S. 169-175.

wie es 2009 in Afghanistan der Fall war, als ein Wahlunterstützungsteam zu den Präsidentschafts- und Kommunalwahlen entsandt wurde. Aber auch im OSZE-Gebiet hat die Erfahrung des BDIMR bei der Beobachtung von Wahlen anderen Organisationen, insbesondere der EU, dabei geholfen, ihre Ansätze in Bezug auf Wahlen zu verbessern.

Zusätzlich zu seiner umfangreichen Monitoring-Funktion führt das BDIMR auch Programme zu den Themen Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und demokratische Regierungsführung durch. Dies geschieht hauptsächlich, aber nicht ausschließlich, in Form von Ausbildungsmaßnahmen und Aufklärungsarbeit. Das BDIMR unterstützt die Programme zu allen im Kopenhagener Dokument enthaltenen Aspekten mit einem Schwerpunkt auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten und mit Ausnahme von Minderheitenfragen und Medienfreiheit, für die wiederum die Büros in Den Haag und Wien zuständig sind. Anschauliche Beispiele hierfür sind die Durchführung von Schulungen für Polizeibeamte im OSZE-Gebiet zur Verhinderung hassmotivierter Straftaten und die Veranstaltung Runder Tische zu verschiedenen Fragen der menschlichen Dimension, wie z.B. Gleichstellung der Geschlechter oder Extremismus, die hauptsächlich ein zivilgesellschaftliches Publikum ansprechen.

Das in Warschau ansässige BDIMR bietet auch Rechtsberatung in Fragen der nationalen Gesetzgebung in der menschlichen Dimension an. Es kommentiert Gesetzentwürfe (falls dies von einem Teilnehmerstaat oder einer OSZE-Feldmission gewünscht wird) und vermittelt Expertenwissen zur Gesetzgebung durch Empfehlungen und in Workshops. Diese rechtliche Tätigkeit wird häufig mit der Venedig-Kommission des Europarats abgestimmt.

Neben dem BDIMR spielen die Feldmissionen eine führende Rolle bei der Durchführung von Programmen zur Demokratieförderung und der Überwachung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension durch die OSZE. Gegenwärtig unterhält die OSZE Feldoperationen in siebzehn Ländern vom Balkan bis Zentralasien. Die Missionen unterscheiden sich in Umfang und Mandat, sind aber alle in der einen oder anderen Weise mit der Überwachung der Einhaltung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimensionen und der Durchführung von Programmen befasst. Das Monitoring gehört zur täglichen Arbeit der Missionsmitarbeiter, während die Missionsleiter dem Amtierenden Vorsitzenden und dem Ständigen Rat über Verletzungen der Verpflichtungen in einzelnen Ländern Bericht erstatten.

Der Umfang der Mandate war häufig umstritten. 1999 wurde die Mission in der Ukraine ihres ursprünglichen Monitoring- und Berichterstattungsmandats beraubt und auf die Funktion eines OSZE-Projektkoordinators herabgestuft. 2006 gelang es Usbekistan, das OSZE-Zentrum in Taschkent auf einen Projektkoordinator zu reduzieren, dem es unmöglich ist, sich frei mit nichtstaatlichen Organisationen zu treffen, und der außerdem ein zeitlich begrenztes Mandat hat. Andere zentralasiatische Regime ziehen ähnliche Einschränkungen in Erwägung. Eine Ausnahme ist Tadschikistan, das 2008 ein erweitertes

Mandat gebilligt hat, das dem OSZE-Büro in Tadschikistan zu einem höheren Budget, mehr Projekten und mehr Personal verhalf. Insgesamt sind die Demokratisierungsbemühungen in Zentralasien begrenzt. Während in den Demokratisierungsprojekten in Kasachstan einige Fortschritte zu verzeichnen waren, wurde die Arbeit der OSZE in den zentralasiatischen Republiken insgesamt geringfügig oder ernsthaft beschnitten.

Im Juni 2009 wurde die wichtigste OSZE-Mission im Südkaukasus geschlossen: Das Mandat der Georgien-Mission konnte aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über den Status Südossetiens, wo die OSZE durch Mediation und den Einsatz von Beobachtern vor Ort aktiv war, nicht verlängert werden. Die russische Regierung vertrat die Ansicht, dass die OSZE in Südossetien nur mit einer neuen, eigenständigen Mission tätig werden könne, wodurch andere Teilnehmerstaaten indirekt dazu gezwungen gewesen wären, die Unabhängigkeit Südossetiens anzuerkennen. Die meisten OSZE-Staaten wünschten den Zugang zu Südossetien über die Mission in Georgien, so wie es bis zum Ausbruch des Krieges im August 2008 der Fall gewesen war. Ein russisches Veto beendete die Arbeit der OSZE in Georgien; die meisten *Governance*-Programme wurden vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) übernommen.

In Osteuropa konzentrieren sich die OSZE-Missionen weniger auf Demokratisierungsprogramme. In Belarus war der Raum hierfür durch das Mandat und das Gastgeberland eingeschränkt,[5] während der Schwerpunkt in Moldau auf der Beilegung des Transnistrien-Konflikts liegt, auch wenn die Mission in Chişinău verschiedene Demokratisierungsprogramme durchführt. Im Südkaukasus führen die OSZE-Büros in Baku und Eriwan Projekte durch, die sich hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, mit Pressefreiheit, Wahlreformen und dem Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft befassen.

Die OSZE-Programme in den westlichen Balkanstaaten decken fast alle Aspekte der Demokratisierung ab: Kapazitätsaufbau und *Good Governance* in nationalen und kommunalen Behörden, parlamentarische Kontrolle, Rechtsstaatlichkeit und Justiz, die Entwicklung politischer Parteien, Fragen zur Gleichstellung der Geschlechter und die Unterstützung von Medien und Zivilgesellschaft. Die zivil-militärischen Beziehungen und die Reform des Sicherheitssektors können im Rahmen der politisch-militärischen Dimension bearbeitet werden und sind ebenfalls für den Demokratisierungsprozess relevant. *Good-Governance*-Programme sind oftmals in der wirtschaftlichen Dimension der OSZE angesiedelt.

Die OSZE wendet 65 Prozent ihres Haushalts für Feldoperationen auf. Der größte Teil der Mittel fließt in die Operationen in den Staaten des westlichen Balkans, insbesondere in die Missionen in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo. Allerdings sind die Mittel für die meisten Feldoperationen und deren Arbeit zur Demokratieförderung im Vergleich zu denjenigen vieler anderer

5 Das OSZE-Büro in Minsk war dennoch gezwungen, seine Arbeit am 31. Dezember 2010 einzustellen.

Geber gering. Für Teilnehmerstaaten und Partnerländer ist es möglich, Projekte mit außerbudgetären Zuwendungen zu unterstützen. Diese Finanzmittel sind wichtig, da sie nicht durch den Ständigen Rat genehmigt werden müssen, ihr Umfang ist jedoch stets begrenzt.

Die komparativen Vorteile der OSZE

Für die OSZE wird es wichtig sein, Nischen zu finden, in denen sie komparative Vorteile im Vergleich zu anderen Organisationen hat. Verschiedene andere internationale Organisationen engagieren sich in derselben Region wie die OSZE für die Förderung von Demokratie und Menschenrechten und die Überschneidungen zwischen ihren Initiativen und Programmen werden immer unübersichtlicher.

Zu den Aktivitäten des Europarats gehören Monitoring, Politikberatung und technische Hilfe in einer Vielzahl von Arbeitsfeldern im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung; anders als die OSZE schließt der Europarat weder transatlantische Partner noch Zentralasien mit ein. Hier ist die geographische Präsenz ein Vorteil für die OSZE.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) ist in der OSZE-Region stark vertreten und engagiert sich zunehmend im Bereich der demokratischen Regierungsführung. Insbesondere unterstützt das UNDP die Reform öffentlicher Verwaltungen und kommunaler Behörden sowie die Bürgerbeteiligung. Sein Schwerpunkt liegt dabei auch weiterhin auf relativ technischen Inhalten der Regierungsführung und nicht auf den politischen Grundfragen, die (offenkundig) den Kern des OSZE-Mandats ausmachen.

Die Europäische Union befasst sich ebenfalls mit Demokratieförderung im OSZE-Gebiet, wobei sie in mit östlichen Partnerländern abgeschlossenen Abkommen häufig auf OSZE-Vereinbarungen in der menschlichen Dimensionen verweist. Dies gilt z.B. für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die jüngere Östliche Partnerschaft (ÖP), die sich speziell an die osteuropäischen und südkaukasischen Staaten der ENP wendet, und die 2007 beschlossene EU-Strategie für Zentralasien. Die EU erwähnt die OSZE nicht nur als Referenz, sondern lässt ihrer Arbeit auch substanzielle Unterstützung zukommen. Die EU-Mitgliedstaaten bestreiten 70 Prozent des jährlichen Budgets der OSZE und unterstützen außerdem einzelne Programme der OSZE-Institutionen, einschließlich des BDIMR, mit außerbudgetären Mitteln. Auch hier hat die OSZE den Vorteil, dass ihre Standards von vielen Staaten formell unterstützt werden und so von der EU als Legitimationsinstrument genutzt werden können.

Das Kopenhagener Dokument enthält eine detaillierte Aufzählung der Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung freier Wahlen; kurz nach seiner Verabschiedung richtete die Charta von Paris das Büro für freie Wahlen in Warschau (seit 1992: BDIMR) ein, um „Kon-

takte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern". Seitdem haben auch der Europarat (durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Arbeit der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht, der „Venedig-Kommission") und auf globaler Ebene die VN zur Entwicklung von Wahlstandards beigetragen.

Obwohl Delegierte des Europäischen Parlaments und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sich gemeinsam mit OSZE/BDIMR-Delegationen an internationalen Wahlbeobachtungsmissionen beteiligen, verlässt sich die EU in hohem Maße auf das Know-how des BDIMR. Sie verweist routinemäßig auf die Bewertungen und Empfehlungen des BDIMR, so z.B. in den Aktionsplänen der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Nur das BDIMR verfügt über ausreichende politische Kapazitäten und das Know-how, um Langzeitwahlbeobachtungen zu gewährleisten.

Basierend auf den OSZE-Dokumenten konzentriert sich die Arbeit des BDIMR auf unterschiedliche Aspekte der demokratischen Regierungsführung, die über Wahldemokratie hinausgehen und zu denen Themen wie z.B. Transparenz in den politischen Prozessen und bei Gesetzgebungsverfahren, die Beteiligung der Bürger an der Politik und Mehrparteiendemokratie gehören. In diesen Bereichen ergänzen die Programme des BDIMR die Arbeit des UNDP in der OSZE-Region. Die Venedig-Kommission erstellt ebenfalls Gutachten zu Gesetzentwürfen, die politische Parteien betreffen. Darüber hinaus befassen sich auch zahlreiche in der Region tätige private europäische und amerikanische Stiftungen mit Fragen der Transparenz und der Verantwortlichkeit der Regierungen, Bürgerbeteiligung und Unterstützung zur Verbesserung innerparteilicher Demokratie.

Die Arbeit des BDIMR zur Bekämpfung von Rassismus, Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz sowie zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz ergänzt die Bemühungen anderer Organisationen – der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), des VN-Ausschusses zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) und der gemeinsamen Programme von EU und Europarat in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Justiz.

Während sich die VN, der Europarat und die EU hauptsächlich auf die Förderung der Menschenrechte durch Monitoring und Unterstützungsmechanismen konzentrieren, liegt die Nischenkompetenz des BDIMR in der Verknüpfung von menschlicher Dimension und Sicherheit. Im Mittelpunkt seiner Programme stehen die komplizierten Zusammenhänge zwischen dem Schutz der Menschenrechte und Sicherheit. So bietet das BDIMR z.B. Rechtsberatung und technische Unterstützung in den Bereichen Menschenrechtsschutz bei der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte an. Andere Organisationen befassen sich ebenfalls mit solchen Fragestellungen, allerdings sind ihre Standards und Verpflichtungen weniger gut ausgearbeitet als die der OSZE.

Mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit erlangt die Organisation große Bedeutung bei der Überwachung der Medienfreiheit und der Rechte von Journalisten. Der Medienbeauftragte warnt frühzeitig bei Verletzungen des Rechts auf freie Meinungsäußerung und setzt sich für die vollständige Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit ein. Wichtig ist auch die Beobachtung der Medienentwicklung durch den Beauftragten, der entsprechende Erklärungen zu Ländern „östlich und westlich von Wien" abgibt. Die Monitoring- und Frühwarntätigkeiten des Medienbeauftragten werden durch die Arbeit der OSZE-Feldmissionen in den Bereichen Pressefreiheit, professioneller Journalismus und Zugang zu öffentlichen Informationen verstärkt. Keine der anderen im OSZE-Gebiet tätigen Organisationen überwacht oder unterstützt die Medienfreiheit so systematisch wie die OSZE.
Ein weiterer herausragender Arbeitsbereich der OSZE ist der des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM). Dieser hat die Aufgabe, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Konflikte aufgrund von Spannungen bezüglich nationaler Minderheiten zu verhüten. Verpflichtungen zum Schutz nationaler Minderheiten wurden von den Teilnehmerstaaten in zahlreichen KSZE/OSZE-Dokumenten eingegangen, von der Schlussakte von Helsinki über das Kopenhagener und das Moskauer Dokument bis hin zu dem Beschluss des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992, den Posten eines HKNM einzurichten. Auch dies ist ein Bereich, der von anderen Organisationen in relativ geringem Umfang bearbeitet wird
Ein letzter potenzieller komparativer Vorteil der OSZE besteht darin, dass sie Menschenrechte und Demokratie mit Sicherheit verknüpft. Die Organisation, die sich am intensivsten mit der Förderung demokratischer Praktiken in Sicherheitsfragen befasst, ist die NATO, allerdings konzentrieren sich ihre Demokratisierungsbemühungen auf Reformen im Verteidigungssektor und richten sich zumeist an Länder, die die NATO-Mitgliedschaft anstreben. Die OSZE geht sehr viel weiter, indem sie den breiter gefassten Sicherheitssektor anspricht. Sie hat langjährige Erfahrung in der Unterstützung von Polizeidiensten, Grenzschutz und zivil-militärischen Beziehungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten. Zwar lässt die Verknüpfung der politisch-militärischen und der menschlicher Dimensionen der OSZE in der Praxis zu wünschen übrig, dennoch ist dies ein besonderer Bereich, der mit Blick auf die Normen und Standards anderer Organisationen als ein vergleichsweise wichtiger Aspekt hervorgehoben und gestärkt werden sollte.

Künftige Wege

Insgesamt lässt sich in drei Schritten aufzeigen, wie die Demokratieförderung und das Monitoring der OSZE neu belebt werden können: Erstens enthalten das Kopenhagener und das Moskauer Dokument eine Fülle von Standards, die als grundlegende Referenzverpflichtungen dienen können; zweitens er-

folgt die Implementierung dieser Verpflichtungen immer schleppender; und drittens kann sich die OSZE trotz aller Schwierigkeiten immer noch auf mehrere komparative Vorteile gegenüber anderen Organisationen stützen.

Für die Verbesserung der Programmaktivitäten gibt es kein Patentrezept. Letztlich bleibt der politische Kontext entscheidend. Solange die bekannten politischen Differenzen bestehen, bleibt der Raum für Fortschritte bei der Implementierung von Programmen auf der Mikroebene eingeschränkt. Das ist nun einmal die Realität. Dennoch gibt es einige wenn auch begrenzte Möglichkeiten, die vereinbarten OSZE-Standards und -Verpflichtungen dazu zu nutzen, der Demokratieförderung und dem Monitoring vor Ort neue Energie zuzuführen.

Am wichtigsten ist es, weitere Finanzierungsquellen für die Pragrammarbeit des BDIMR zu erschließen. Insbesondere die Mitgliedsstaaten der EU sollten zur Anhebung ihrer bislang ziemlich begrenzten „außerbudgetären Zuwendungen" für das BDIMR gedrängt werden. Die Reformvorschläge zur Verbesserung der Flexibilität einiger EU-Finanzierungsverfahren sollten ebenfalls in Betracht gezogen werden. Der Umfang der projektbezogenen Finanzierung nimmt zu und könnte einen potenziellen Wachstumsbereich für die OSZE darstellen. Dies wird die Vorreiterrolle wiederbeleben, die die Organisation bei der Festlegung umfassender Standards u.a. in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Minderheiten innehatte, und kann als solide Basis für eine verbesserte Programmplanung dienen.

Gerade auf dieser Ebene ist die Koordination mit anderen Organisationen erforderlich. OSZE-Vertreter beharren zwar darauf, dass es auf den Gebieten Demokratieförderung und Monitoring bereits einen ausreichenden Informationsaustausch und einen Dialog auf hoher Ebene mit der EU, dem Europarat und der VN gibt. Es muss aber auf der Arbeitsebene und vor Ort mehr und schneller etwas unternommen werden, um eine effektive Arbeitsteilung zu gewährleisten. Die verschiedenen Organisationen scheinen sich manchmal noch immer nicht wie Partner, sondern eher wie Konkurrenten zu verhalten. Das ist für die Bürger, die auf Reformen in ihren Ländern drängen, jedoch von Nachteil. Man sollte auf den wenigen positiven Beispielen aufbauen. Georgien war ein solches Beispiel, wo das UNDP die Projekte der OSZE übernahm, als diese gezwungen war, ihre Vor-Ort-Mission zu schließen.

Die OSZE könnte und sollte aufgrund ihrer umfassenden Mitgliedschaft und ihres breitgefächerten Interessenspektrums als Mittler zwischen verschiedenen Institutionen und Organisationen dienen: erstens zwischen den regional in den Bereichen Demokratieförderung und Monitoring tätigen Organisationen (EU, Europarat und VN) und zweitens zwischen regionalen Sicherheitsorganisationen, die im OSZE-Gebiet wenig Kontakt untereinander haben, wie beispielsweise EU und NATO auf der einen und die „östlichen" regionalen Sicherheitsinitiativen auf der anderen Seite, in erster Linie die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Auch wenn diese Organisationen keine

„menschliche Dimension“ haben, entwickeln sie sich doch zu regionalen Sicherheitsakteuren, die lose Verbindungen zur EU oder zur NATO haben. Kurz gesagt könnte die OSZE mit ihrer umfassenden Mitgliedschaft dabei hilfreich sein, Brücken zwischen den Organisationen zu bauen und einen gemeinsamen Sicherheitsdiskurs zu schaffen, der nicht nur beide Seiten des Atlantiks umfasst, sondern insbesondere auch die ehemaligen Gegner „Ost“ und „West“.

Einer der Vorteile der OSZE ist ihre starke Vor-Ort-Präsenz in Gestalt der Feldmissionen. Dies ist besonders in Zentralasien der Fall, wo weniger internationale Organisationen tätig sind und weniger OSZE-Teilnehmerstaaten Botschaften unterhalten. Um zu verhindern, dass Staaten die Missionen auf bloße humanitäre Einsätze reduzieren, sind neue Anstrengungen notwendig, Druck auszuüben und Anreize zu schaffen. Die Feldmissionen benötigen außerdem mehr professionelle und qualifizierte Mitarbeiter. Die OSZE beherrscht die stille Diplomatie und die Beobachtung aufkommender Bedrohungen, sie muss diese Funktionen jedoch systematischer auf die Schwierigkeiten anwenden, vor denen die Missionen und Projekte vor Ort stehen.

Ein vielversprechender zukünftiger Weg wäre es, den Gedanken des engen Zusammenhangs zwischen Demokratie und umfassender, kollektiver Sicherheit wieder stärker zu betonen. Der komparative Vorteil der OSZE besteht darin, dass sie Demokratieförderung in ein breiteres Spektrum von Sicherheitszielen einbettet. Dies ist auch deshalb wertvoll, weil es Spielraum für Kompromisse, aber auch für Druckmittel lässt. Selbstverständlich wird von der OSZE auch weiterhin erwartet, dass sie eine herausragende Rolle bei der Verknüpfung von Konfliktbewältigung und politischen Reformen spielt, wie sie es in ihren Mediationsbemühungen unter Beweis stellt – so wurde sie auch zur Konfliktlösung in Transnistrien und Berg-Karabach ausgewählt.

Es muss nach einer Gegenleistung gesucht werden, die die Unzufriedenheit derjenigen Staaten abmildert, die in den letzten Jahren den größten Teil der Demokratisierungsbemühungen der OSZE blockiert haben: Damit die OSZE Demokratie besser fördern kann, muss sie Russlands Sicherheitsbedenken Rechnung tragen und die Kooperation bei gemeinsamen Herausforderungen im Bereich „harter“ Sicherheit intensivieren. Die Rückkehr zum Geist der kooperativen Sicherheit selbst wird es ermöglichen, die Demokratisierung wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Damit das auch funktioniert, müssen die USA ihre Einstellung zur OSZE ändern. Sie haben versucht, die OSZE als Instrument für die kritische Überprüfung der früheren Sowjetrepubliken zu benutzen, und unterstützen nur zögerlich ihren Status als vollwertige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation. Washington muss einsehen, dass Ersteres nicht ohne Letzteres möglich ist. Trotzdem stehen die Zeichen gut, seit US-Vizepräsident Joe Biden im Mai 2010 den Vorschlag zur Einrichtung von OSZE-Krisenpräventionsmechanis-

men gemacht hat und auf die verstärkte Rolle der Organisation im Beriech Sicherheit hingewiesen hat.[6]

Es wurde auch der Vorschlag gemacht, dass die EU „versuchen sollte, die Rückkehr der OSZE zur kooperativen Sicherheit zu fördern. Sie muss erkennen, dass die gewünschte Transformation unmöglich ist, ohne die von den Staaten, in denen diese Veränderungen angestrebt sind, empfundene Entfremdung anzusprechen".[7] Es gibt eine klare Verbindung zwischen den Demokratisierungsstandards von OSZE und EU und ihrer jeweiligen Demokratisierungshilfe. Die Verbindung mit der übergreifenden EU-Sicherheitspolitik muss jedoch verstärkt werden. Praktisch bedeutet dies, dass der Demokratie-*Acquis* durch eine verbesserte Programmgestaltung auf den Sicherheitssektor übertragen werden muss. Demokratisierung und Sicherheit treffen in der Praxis bei der Reform des Sicherheitssektors aufeinander. Die OSZE war mit dem Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994 ein Vorreiter auf dem Gebiet der Sicherheitssektorreform. Der Verhaltenskodex dient den Teilnehmerstaaten als Richtschnur für die demokratische Organisation der Verteidigungs- und Sicherheitsstrukturen. Er spricht z.B. die demokratische Kontrolle bewaffneter Streitkräfte und internationale Transparenz in Verteidigungsfragen an. Obwohl der Kodex umfangreich ist und sich nicht nur auf das Militär bezieht, sondern auch auf Polizei und Geheimdienste, wurde er zum Teil von den Ereignissen überholt. So bleiben beispielsweise der Terrorismus und seine Folgen für die zivile Kontrolle des Sicherheitssektors unberücksichtigt. Die Sicherheitssektorreform geht etwas weiter als der Kodex und wird zurzeit in EU- und OECD-Dokumenten weiterentwickelt.

In der OSZE konnte man sich bisher noch nicht auf einen neuen Text zur Sicherheitssektorreform einigen, obwohl einige Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren Vorschläge dazu unterbreitet haben. Ein neuer und aktueller Text ist allerdings für die Arbeit der OSZE in diesem umfassenden Bereich auch gar nicht notwendig. Die OSZE befasst sich mit diesem Thema in ihren Feldmissionen und arbeitet u.a. mit Streitkräften, Polizei, Grenzschutz, Ministerien, Parlamenten, Gerichten und der Zivilbevölkerung zusammen. Diese Institutionen gehören allesamt zum Sicherheitssektor. Als Teil der Sicherheitssektorreform kann der Schwerpunkt auch auf *Governance* im Sicherheitssektor (*„security sector governance"*) gelegt werden, wodurch das Thema sogar noch enger an Demokratisierung und die Bestimmungen des Kopenhagener Dokuments herangerückt wird.

Während einige „weniger demokratische" OSZE-Mitglieder sich gegen Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimensionen sträuben, wird die Sicherheitssektorreform zumeist in der politisch-militärischen Dimension behan-

6 Vgl. Advancing Europe's Security, Op-Ed by Vice President Joe Biden, in: International Herald Tribune, 6. Mai 2010.

7 Pál Dunay, The OSCE in Crisis, Chaillot Paper Nr. 88, Paris 2006, S. 73 (eigene Übersetzung).

delt. Gute Beispiele hierfür sind von der OSZE organisierte Workshops zu Themen wie „demokratische Kontrolle der Streitkräfte“ und „*Governance* im Sicherheitssektor“. So können auch Demokratie- und Sicherheitsprobleme in Übergangsgesellschaften, die ihren Sicherheitssektor erst kürzlich der öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht haben, angesprochen werden. Die Sicherheitssektorreform ist in den meisten Staaten der OSZE inzwischen ein akzeptiertes Thema, es wird jedoch eine Herausforderung sein, umfangreiche Trainings und Projekte in Zentralasien durchzuführen. Hier dienen Militär und interne Sicherheitsstrukturen noch immer eher dem Schutz der Regime als der einheimischen Bevölkerung. Auch im Südkaukasus ist die Sicherheitssektorreform bei der Verknüpfung von Sicherheitsbedrohungen mit allgemeinen demokratischen Praktiken nützlich. In diesem Bereich kann die OSZE noch weiter wachsen, allerdings müssen die Menschenrechtsstandards in die Sicherheitsausbildung integriert werden. Gegenwärtig enthält das Sicherheitstraining eher relativ vage und allgemeine Menschenrechtsmodule, die von einer gezielten Anstrengung zur Verbesserung der zivilen Kontrolle der Sicherheitskräfte noch weit entfernt ist.

Schließlich könnte angesichts der jüngsten Ereignisse eine Ausweitung der Partnerschaft mit den Ländern im Mittelmeerraum mit dem Ziel, Programme in Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien durchzuführen, in Betracht gezogen werden. Das BDIMR könnte auf diese Weise und auf Ersuchen der betreffenden Länder seine Demokratieförderungsprojekte ausweiten.