

Anita Danka\*

## Die Überwachung der Versammlungsfreiheit – der Beitrag des BDIMR zum Recht auf friedliche Versammlung in der OSZE-Region

### Einführung

Menschenrechtsüberwachung ist die „aktive Sammlung, Überprüfung und sofortige Nutzung von Informationen zur Behebung von Menschenrechtsproblemen“.<sup>1</sup> Sie schließt einen Evaluierungsprozess ein, in dem die gesammelten Informationen mit den einschlägigen internationalen Menschenrechtsstandards abgeglichen werden; das Ergebnis wird üblicherweise in einem Bericht veröffentlicht. Der Zweck der Menschenrechtsüberwachung besteht darin, den Schutz und die Achtung der Menschenrechte zu verbessern.<sup>2</sup> Die Wirkung der Menschenrechtsüberwachung zu beurteilen, ist ein sehr komplexes Unterfangen, da sich eine Verbesserung im Bereich der Wahrung der Menschenrechte nur schwer messen lässt. Einen Kausalzusammenhang zwischen einer positiven Veränderung und einer konkreten Empfehlung im Rahmen einer Beurteilung der Menschenrechtslage herzustellen, ist ausgesprochen schwierig. Vielleicht ist es sogar noch schwieriger, wenn die Überwachungsinstitution eine internationale Organisation ist, die ihren Sitz weit von dem Ort entfernt hat, an dem die Empfehlungen umgesetzt werden sollen, und es keine systematischen Anstrengungen gibt, Veränderungen zu messen. Dennoch ist der Versuch, die Wirkung einer unabhängigen Menschenrechtsüberwachung zu messen, um zu verstehen, welche Rolle sie bei der uneingeschränkten Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten spielt, lohnenswert. Der vorliegende Beitrag untersucht den positiven Einfluss, den das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) dank seiner Überwachung der Versammlungsfreiheit ausübt, und beschreibt einige konkrete Beispiele, in denen aus der Überwachungstätigkeit hervorgegangene Empfehlungen des BDIMR dazu genutzt wurden, das Recht auf friedliche Versammlung im OSZE-Gebiet zu

---

\* Anita Danka ist unabhängige Menschenrechtsexpertin. Von 2012 bis 2019 arbeitete sie als *Human Rights Adviser/Monitoring and Response Co-ordinator* im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und war verantwortlich für das Ressort „Recht auf friedliche Versammlung“. Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin und geben nicht unbedingt die Ansichten des BDIMR oder irgendeiner anderen Organisation wieder, mit der die Verfasserin verbunden ist.

1 Office of the High Commissioner for Human Rights, Professional Training Series No. 7, Training Manual on Human Rights Monitoring, United Nations, New York/Genf 2001, S. 9, unter: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7Introen.pdf> (Hervorhebung im Original. Dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Vgl. ebenda, S. 3.

schützen und zu fördern. Es wird argumentiert, dass eine unabhängige Überwachung zur Übernahme von Verantwortung seitens der Akteure beiträgt, die die Pflicht haben, die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu ermöglichen und somit eine wichtige Rolle bei deren uneingeschränkter Wahrnehmung spielen. Angesichts der positiven Rolle, die eine unabhängige Menschenrechtsüberwachung, wie z.B. die des BDIMR, für die vollständige Verwirklichung der Menschenrechte spielt, sollte diese Tätigkeit von den OSZE-Teilnehmerstaaten ermöglicht und aktiv unterstützt werden.

### *Ein Überblick über die Menschenrechtsüberwachung durch das BDIMR*

Die OSZE-Teilnehmerstaaten erklärten „mit großem Nachdruck und unwiderlich“, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE [heute: OSZE] eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“.<sup>3</sup> Die OSZE-Teilnehmerstaaten können sich daher nicht auf das Nichteinmischungsprinzip berufen, um Diskussionen über Menschenrechtsfragen in ihren Ländern zu verhindern. Ein solcher Dialog findet typischerweise auf den Veranstaltungen zur menschlichen Dimension der OSZE statt.

Als oberste Menschenrechtsinstitution der OSZE hat das BDIMR den Auftrag, die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu unterstützen. Die Überwachung der Menschenrechte ist einer der Kernbereiche der Arbeit des BDIMR. Sie stellt ein Hilfsmittel und ein wichtiges Diagnoseinstrument dar, das eine gezieltere und stärker bedarfsorientierte Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten ermöglicht. Durch seine unabhängige Überwachung sammelt, analysiert und verbreitet das BDIMR Informationen zur Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Menschenrechten und Grundfreiheiten im OSZE-Gebiet. Dadurch, dass das BDIMR die Erfüllung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension überwacht und ihre Einhaltung beurteilt, zeigt das BDIMR nicht nur Lücken auf, sondern gibt auch Empfehlungen für die Lösung bestimmter – oftmals tief verwurzelter – Menschenrechtsprobleme ab. Es führt ebenso gezielte themenspezifische Überwachungsaktivitäten durch, z.B. hinsichtlich des Rechts auf ein faires Gerichtsverfahren, der Anwendung der Todesstrafe, des Rechts auf friedliche Versammlung oder der Situation von Menschenrechtsverteidigern. Zu den Ergebnissen der Menschenrechtsüberwachung gehören Beurteilungen und Berichte im Anschluss an Länderbesuche, thematische Beobachtungsberichte sowie die Bestandsaufnahme von Trends,

---

3 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension, Moskau, 3. Oktober 1991, S. 2, unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/14310>.

Herausforderungen und bewährten Praktiken. Die Ergebnisse der Beobachtungen tragen auch dazu dabei, andere Maßnahmen des BDIMR zur technischen Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau zu entwickeln.

In der Vergangenheit hat das BDIMR sowohl groß angelegte länderspezifische Überwachungsmaßnahmen in Reaktion auf Krisensituationen als auch kleinere themenbezogene Beobachtungen durchgeführt. Das Ziel länderspezifischer Lagebeobachtung bestand darin, die allgemeine Menschenrechtssituation zu dokumentieren, Missstände zu ermitteln und Lösungen in Form gezielter Empfehlungen anzubieten. Solche Beobachtungen fanden z.B. 2014 in der Ukraine<sup>4</sup> und 2008 in Georgien<sup>5</sup> statt. Das BDIMR hat darüber hinaus auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten länderspezifische Menschenrechtsbeurteilungen mit dem Ziel durchgeführt, Schwierigkeiten bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen zu identifizieren und Unterstützung anzubieten.<sup>6</sup>

Mit seiner themenbezogenen Überwachung zielt das BDIMR darauf ab, sowohl die Einhaltung spezifischer Menschenrechte als auch Lücken sowie bewährte Praktiken zu dokumentieren. Das BDIMR ist insbesondere für seine Wahlbeobachtung bekannt, die es in den OSZE-Teilnehmerstaaten durchführt, um zu ermitteln, in welchem Umfang bei Wahlen die Grundfreiheiten geachtet werden und inwieweit sie von Gleichheit, Universalität, politischem Pluralismus, Vertrauen, Transparenz und Rechenschaftspflicht geprägt sind. Dazu wendet das BDIMR eine langfristige, umfassende, konsistente und systematische Wahlbeobachtungsmethodik an.

Prozessbeobachtung wird weithin als ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Justizreformen betrachtet, die mit nationalen und internationalen Standards für ein faires Verfahren im Einklang stehen.<sup>7</sup> Das BDIMR hat eine

---

4 Auf Einladung der ukrainischen Regierung an das BDIMR und die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) wurde im März und April 2014 eine Mission zur Beurteilung der Menschenrechte (*Human Rights Assessment Mission*, HRAM) in die Ukraine entsandt. Die Ergebnisse der Beurteilung wurden am 12. Mai 2014 in einem Bericht veröffentlicht. Siehe OSCE HCNM/OSCE ODIHR, Human Rights Assessment Mission in Ukraine, Human Rights and Minority Rights Situation, ODIHR HRAM: 6 March – 1 April 2014, HCNM HRAM: 8 March – 17 April, Den Haag/Warschau, 12. Mai 2014, unter: <http://www.osce.org/odihr/118454>.

5 In Georgien beurteilte das BDIMR 2008 die Menschenrechtslage und die Situation der Minderheiten in den vom Krieg betroffenen Gebieten. Die Gemeinsame Erklärung des Europarats und des Hochrangigen „2+2“-Treffens der OSZE vom 15. September 2008 rief insbesondere den Menschenrechtskommissar des Europarats, das OSZE-BDIMR, den HKNM der OSZE sowie andere einschlägige Institutionen und Strukturen des Europarats und der OSZE dazu auf, die Beurteilung der Menschenrechtslage in den vom Krieg betroffenen Gebieten insgesamt, einschließlich Südossetiens und Abchasiens, fortzusetzen. Vgl. Joint declaration of the Council of Europe and OSCE high level „2+2“ meeting, unter: <https://www.osce.org/cio/50069>. Im Anschluss daran ersuchte der Amtierende Vorsitzende der OSZE in einem Schreiben das BDIMR, die Menschenrechtslage und die Situation der Minderheiten in den vom Krieg betroffenen Gebieten in Georgien in enger Zusammenarbeit mit dem HKNM und dem Menschenrechtskommissar des Europarats zu beurteilen und dem OSZE-Vorsitz einen Bericht mit der Beurteilung und den Empfehlungen vorzulegen.

6 Solche Beurteilungen fanden in Moldau und in der Mongolei statt.

7 Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind eine Reihe wichtiger Verpflichtungen zur Einhaltung internationaler Standards und Prinzipien der Strafrechtspflege eingegangen (Wien 1989,

Methodik entwickelt, die gewährleistet, dass die Prozessbeobachtung nach strengen Prinzipien durchgeführt wird.<sup>8</sup> Das BDIMR führte 2003-2004 in Aserbaidschan<sup>9</sup> und 2005-2006 in Usbekistan,<sup>10</sup> Kasachstan<sup>11</sup> und Kirgistan<sup>12</sup> Prozessbeobachtungsprojekte durch. Es beobachtete ebenfalls Gerichtsverfahren, die nach den gewalttätigen Ausschreitungen am 1. und 2. März 2008 nach den Wahlen in Eriwan stattfanden,<sup>13</sup> sowie die Prozesse gegen Personen, die nach den Ereignissen im Zentrum von Minsk nach den Wahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus strafrechtlich verfolgt wurden.<sup>14</sup> Im Jahr 2014 beobachtete das BDIMR die Prozesse gegen Personen, die hohe politische Ämter in der ehemaligen georgischen Regierung bekleidet hatten.<sup>15</sup>

Das BDIMR überwacht auch die Umsetzung des Aktionsplans der OSZE zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, der auf dem Maastrichter Ministerratstreffen im Jahr 2003 verabschiedet wurde.<sup>16</sup> In diesem Zusammenhang veröffentlichte das BDIMR in den Jahren 2008, 2013 und

---

Kopenhagen 1990, Paris 1990, Moskau 1991). An erster Stelle steht dabei die Verpflichtung, das Recht auf eine faire und öffentliche Verhandlung innerhalb einer angemessenen Frist vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zu gewährleisten. Die Staaten haben sich ebenso dazu verpflichtet, als vertrauensbildende Maßnahme Beobachter gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und dem Völkerrecht zu Gerichtsverfahren zuzulassen; vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, 29. Juni 1990, Abs. 5.16, und S. 12, Abs. 12, unter: <https://www.osce.org/de/odihr/elections/14304>.

- 8 Beruhend auf den Erfahrungen von zwölf OSZE-Feldoperationen und des BDIMR selbst stellte das BDIMR in der Praxis erprobte Methoden und Techniken zur Verbesserung der Kapazitäten und der Wirksamkeit von Prozessbeobachtungsprogrammen zusammen. Aus der Sammlung ging die folgende Veröffentlichung hervor: OSCE/ODIHR, Trial Monitoring: A Reference Manual for Practitioners, Revised edition 2012, Warschau 2012, unter: <https://www.osce.org/odihr/94216>. Eine weitere Veröffentlichung aus demselben Jahr zielt darauf ab, die Fähigkeiten von Rechtspraktikern zur Durchführung einer professionellen Prozessbeobachtung zu erhöhen, indem ihnen eine ausführliche Beschreibung der Rechte in Bezug auf ein faires Gerichtsverfahren, ergänzt um praktische, auf den Erfahrungen von OSZE-Einsätzen zur Prozessbeobachtung beruhende Checklisten, zur Verfügung gestellt wird: OSCE/ODIHR, Legal Digest of International Fair Trial Rights, Warschau 2012, unter: <https://www.osce.org/odihr/94214>.
- 9 OSCE/ODIHR, OSCE Office in Baku, Report from the Trial Monitoring Project in Azerbaijan 2003-2004, unter: <https://www.osce.org/odihr/14120>.
- 10 OSCE/ODIHR, Report from the OSCE/ODIHR Trial Monitoring in Uzbekistan – September/October 2005, Warschau, 21. April 2006, unter: <https://www.osce.org/odihr/18840>.
- 11 OSCE/ODIHR, OSCE Centre in Astana, Report: Results of Trial Monitoring in the Republic of Kazakhstan, 2005-2006, unter: <https://www.osce.org/astana/24153>.
- 12 OSCE/ODIHR, OSCE Centre in Bishkek, Results of Trial Monitoring in the Kyrgyz Republic, 2005-2006, unter: <https://www.osce.org/odihr/29615>.
- 13 OSCE/ODIHR, Final Report, Trial Monitoring Project in Armenia (April 2008 – July 2009), Warschau, 8. März 2010, unter: <https://www.osce.org/odihr/41695>.
- 14 OSCE/ODIHR, Report, Trial Monitoring in Belarus (March – July 2011), Warschau, 10. November 2011, unter: <https://www.osce.org/odihr/84873>.
- 15 OSCE/ODIHR, Trial Monitoring Report Georgia, Warschau, 9. Dezember 2014, unter: <https://www.osce.org/odihr/130676>.
- 16 Der Aktionsplan beauftragt die Kontaktstelle des BDIMR für Fragen der Roma und Sinti (*ODIHR Contact Point on Roma and Sinti Issues*, CPRSI) damit, „bei der Analyse der von Teilnehmerstaaten getroffenen Maßnahmen sowie in bestimmten Situationen und bei Zwischenfällen betreffend Sinti und Roma eine konstruktive Rolle [zu] spielen. Zu diesem Zweck wird die Kontaktstelle direkte Kontakte zu Teilnehmerstaaten herstellen und pflegen und diesen als Berater und Gutachter zur Verfügung stehen.“ Aktionsplan zur Verbesserung

2018 einen *Report on the Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*. Darüber hinaus führte es 2007 in Rumänien, 2008 in Italien, 2009 und 2015 in Ungarn, 2012 in der Tschechischen Republik und 2014 in der Ukraine Besuche zur Beurteilung der Lage vor Ort durch.

Um die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Versammlungsfreiheit zu unterstützen, beobachtet das BDIMR seit 2011 öffentliche Versammlungen. Die Ergebnisse der Beobachtung werden in thematischen Berichten zusammengestellt, die sich abzeichnende Trends, bewährte Praktiken und Herausforderungen bei der Durchführung öffentlicher Versammlungen im gesamten OSZE-Gebiet beschreiben und jeweils im November 2012<sup>17</sup>, Dezember 2014<sup>18</sup>, Dezember 2016<sup>19</sup> und September 2019<sup>20</sup> veröffentlicht wurden.

Das BDIMR überwacht auch Entwicklungen in der OSZE-Region, die im Zusammenhang mit der Anwendung der Todesstrafe relevant sind, und berichtet darüber in seinem bereits seit 1999 jährlich erscheinenden *Background Paper on the Status of the Death Penalty in the OSCE Area*.<sup>21</sup>

Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind eine Reihe von Verpflichtungen zur Bekämpfung von Hassverbrechen eingegangen, bei deren Erfüllung sie vom BDIMR unterstützt werden. So veröffentlicht das BDIMR z.B. einen jährlichen Bericht über Hassdelikte – *Incidents and Responses* –, um die Verbreitung von Hasskriminalität aufzuzeigen und bewährte Praktiken vorzustellen, die die Teilnehmerstaaten und die Zivilgesellschaft zu deren Bekämpfung entwickelt haben.<sup>22</sup>

---

der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, Kapitel IX, Absatz 129, Anhang zu Beschluss Nr. 3/03, Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet, MC.DEC/3/03, S. 66-82, hier: S. 81, in: OSZE, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 65-82, unter: <https://www.osce.org/de/mc/40535>.

17 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2011 – June 2012), Warschau, 9. November 2012, unter: <https://www.osce.org/odihr/97055>.

18 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2013 – July 2014), Warschau, 17. Dezember 2014, unter: <https://www.osce.org/odihr/132281>.

19 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (April 2015 – July 2016), Warschau, 16. Dezember 2016, unter: <https://www.osce.org/odihr/289721>.

20 OSCE/ODIHR, Report, Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States (May 2017–June 2018), Warschau, 19. September 2019, unter: <https://www.osce.org/odihr/430793>.

21 Auf dem Kopenhagener Treffen im Jahr 1990 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, „im Rahmen der Konferenz über die Menschliche Dimension Informationen über die Abschaffung der Todesstrafe aus[z]utauschen und die Frage weiter[z]uverfolgen“. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 17.7.

22 Die Beobachtung beruht auf dem Mandat, das dem BDIMR mit Beschluss des Ministerrats über Hasskriminalität im Jahr 2006 erteilt wurde, der sich auf die Rolle des BDIMR bei der Bekämpfung von Hassdelikten bezog und das Büro dazu ermutigte, im Rahmen seiner vorhandenen Ressourcen „weiterhin als Sammelstelle für von den Teilnehmerstaaten übermittelte Informationen und Statistiken über Hassdelikte und einschlägige Rechtsvorschriften

*Vergleich der Menschenrechtsüberwachung durch das BDIMR mit den Überwachungssystemen der Vereinten Nationen und des Europarats*

In den meisten Fällen beschränkt sich die Tätigkeit der Vertragsüberwachungsorgane und Sonderverfahren innerhalb der Vereinten Nationen (VN) und des Europarats auf eine Bewertung des rechtlichen Rahmens und der Praxis sowie auf die Anfertigung und Verteilung von Berichten auf der Grundlage ihrer Befunde. Das Ziel der Überwachung durch das BDIMR besteht hingegen nicht nur darin, die Einhaltung von Verpflichtungen zu beurteilen und Defizite zu identifizieren, sondern auch darin, Maßnahmen zur Verbesserung der Lage zu empfehlen und Bereiche zu ermitteln, in denen das BDIMR Hilfestellung leisten könnte. Gut dokumentierte Beobachtungsberichte können dazu dienen, in einen konstruktiven Dialog mit den Behörden in den betroffenen Staaten einzutreten und gezielte Hilfsprogramme zu entwickeln. Sie sind eine wichtige Informationsquelle sowohl für nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen und deren Lobbyarbeit als auch für politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen, die nicht nur die gesammelten Daten dazu nutzen können, vorhandene Lücken in den Gesetzen, der Politik und der Praxis zu identifizieren, sondern auch Beispiele für bewährte Praktiken erhalten.

Den Beurteilungsrahmen für die Überwachung durch das BDIMR bilden internationale und regionale Menschenrechtsstandards sowie die OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Letztere werden entweder durch unmittelbar korrespondierende Menschenrechtsbestimmungen der VN bzw. des Europarats oder durch ergänzende thematische Berichte beider Organisationen untermauert. Sie umfassen allerdings nicht nur den Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, sondern auch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und (parlamentarischer) Demokratie, einschließlich demokratischer Wahlen und demokratischer Regierungsführung, sowie des humanitären Völkerrechts.<sup>23</sup> Hinzu kommt, dass die OSZE-Verpflichtungen wesentlich konkreter formuliert und daher leichter umzusetzen sind. Der *Acquis* der OSZE in der menschlichen Dimension hat auch den Vorteil, dass er mit sofortiger Wirkung, ohne langwierige Ratifizierungsverfahren und ohne

---

zu fungieren und diese Informationen durch sein Informationssystem für Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie durch seinen Bericht über Herausforderungen und Reaktionen auf durch Hass motivierte Vorfälle in der OSZE-Region öffentlich zugänglich zu machen“ sowie „seine Frühwarnfunktion zu verstärken, um durch Hass motivierte Vorfälle und Entwicklungen zu erheben, darüber zu berichten, das Bewusstsein dafür zu schärfen und den Teilnehmerstaaten in den Bereichen, in denen angemessene Reaktionen notwendig sind, auf Ersuchen Empfehlungen zu erteilen und Hilfestellung zu leisten“. Beschluss Nr. 13/06, Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/13/06 vom 5. Dezember 2006, in: OSZE, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 40-44, hier: S. 43-44.

- 23 Vgl. Arie Bloed, *Monitoring the Human Dimension of the OSCE*, in: Gudmundur Alfredsson/Jonas Grimheden/Bertrand G. Ramcharan/Alfred Zayas (Hrsg.), *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, 2. überarb. Auflage, Leiden 2009, S. 549-559, hier: S. 550.

die Möglichkeit, Vorbehalte geltend zu machen, Gültigkeit hat. Darüber hinaus stützt sich die Auslegung dieser Standards bei einer Beurteilung auf bewährte Praktiken, Leitfäden und die Rechtsprechung anderer Rechtssysteme. Die international anerkannten bewährten Praktiken dienen als Maßstab für die Beurteilung der von den BDIMR-Beobachtern dokumentierten Praxis. Bei der Überwachung wird besonderer Nachdruck auf die Identifizierung und Förderung bewährter oder vielversprechender Praktiken bei der Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen und der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen gelegt.

Das Überwachungssystem der menschlichen Dimension der OSZE sieht kein allgemeines Überwachungsinstrument vor, das alle Teilnehmerstaaten und alle Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in regelmäßigen Abständen überprüft.<sup>24</sup> Die Überwachung innerhalb der OSZE konzentriert sich vielmehr auf bestimmte Aspekte und bietet keinen systematischen Überblick über die gesamte menschliche Dimension. Es gibt eine Handvoll Themenbereiche, in denen das BDIMR konkrete Aufgaben hat, um relevante Entwicklungen regelmäßig oder auf *Ad-hoc*-Basis zu überwachen. Der größte Teil der Überwachungsarbeit erfolgt nicht in regelmäßigen Abständen, sondern hängt weitgehend vom Bedarf und der Verpflichtung der Teilnehmerstaaten ab, mit dem BDIMR zusammenzuarbeiten. Gleichzeitig könnten die im Rahmen der OSZE zur Verfügung stehenden Überwachungsoptionen im Vergleich zu anderen Systemen zur Menschenrechtsüberwachung eine raschere und frühzeitigere Reaktion auf sich abzeichnende Trends und Herausforderungen erlauben.

Ein Großteil der Überwachung durch das BDIMR beruht auf der Sammlung von Informationen aus erster Hand durch direkte Beobachtung. Der Grund dafür ist, dass das BDIMR Wert darauf legt, seine Überwachung – soweit möglich – auf Informationen aus erster Hand zu stützen, die unter Wahrung der Prinzipien der Transparenz, Genauigkeit und Unparteilichkeit gesammelt wurden. Außerdem kann die Anwesenheit von Beobachtern manchmal auch eine abschreckende Wirkung haben, indem sie dazu beiträgt, dass die Behörden möglichst angemessen und im Einklang mit internationalen Menschenrechtsprinzipien und -normen handeln, und sich daher unmittelbar auf deren Einhaltung auswirkt. Feldpräsenzen können zur Überwachung der Erfüllung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension durch das BDIMR in manchen Teilen des OSZE-Gebiets beitragen.

Die konkreten Überwachungsmodalitäten beruhen auf einer Übereinkunft zwischen dem BDIMR und demjenigen Teilnehmerstaat, in dem die Überwachung durchgeführt wird. Die Überwachung endet üblicherweise mit der Herausgabe eines Berichts, der *erstens* eine Darstellung der wichtigsten Befunde, *zweitens* eine Analyse der Probleme, *drittens* eine Aufstellung bewährter Praktiken und *viertens* konkrete Empfehlungen enthält. Die Berichte sind in der Regel öffent-

---

24 Vgl. Jens Narten, Options for a General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument, CORE Policy Paper, Hamburg 2006, S. 9.

lich und das Ergebnis eines Konsultationsprozesses, in dem die nationalen Behörden Gelegenheit erhalten, die im Berichtsentwurf enthaltenen Befunde und Schlussfolgerungen zu kommentieren und zu widerlegen, während die endgültige redaktionelle Verantwortung dem BDIMR obliegt.

Der politische Charakter der Prozesse innerhalb der OSZE hat zur Folge, dass die Organisation weder über rechtliche oder quasi-rechtliche Überwachungsinstrumente noch über juristische Mittel oder Beschwerdefahren verfügt, die mit denjenigen anderer Systeme vergleichbar wären.<sup>25</sup> Zu den der OSZE zur Verfügung stehenden Überwachungsinstrumenten gehört auch nicht das Recht, Sanktionen gegen Rechtsbrecher zu verhängen, da die Organisation grundsätzlich nur befugt ist, auf politischem Wege Bedenken vorzubringen, ohne die Möglichkeit, gegen den Willen eines ihrer Teilnehmerstaaten Maßnahmen zu ergreifen.<sup>26</sup>

Der lediglich politisch bindende Charakter der OSZE-Verpflichtungen kann einerseits bedeuten, dass es für die Teilnehmerstaaten wenig Anreize gibt, sie einzuhalten. Andererseits könnte er jedoch wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass die Staaten sie umsetzen, da eine unvollständige Implementierung nicht geahndet wird. Darüber hinaus sollte man auch bedenken, dass selbst in Systemen mit rechtsverbindlichen Standards Mitgliedstaaten oftmals ihren Berichtspflichten nicht nachkommen und den Empfehlungen der Vertragsüberwachungsorgane oder Gerichtsurteilen nicht (in vollem Umfang) Folge leisten.

Das BDIMR hat eine Reihe von Instrumenten und Hilfsprogrammen entwickelt, die dazu genutzt werden könnten, die im Rahmen seiner Überwachung festgestellten Mängel zu beheben. Die Systeme der VN und des Europarats zur Überwachung der Menschenrechte beschränken diese Unterstützung jedoch auf *Follow-up*-Mechanismen vor Ort.

#### *Die Überwachung des Rechts auf friedliche Versammlung durch das BDIMR*

Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat bekräftigt, dass die Versammlungsfreiheit nicht nur das Recht einschließt, eine Versammlung abzuhalten oder an einer solchen teilzunehmen, sondern auch die Rechte derjenigen schützt, die friedliche Versammlungen überwachen. Er forderte die Staaten auf, den Schutz derjenigen zu gewährleisten, die Menschenrechtsverletzungen und Übergriffe im Zusammenhang mit friedlichen Versammlungen beobachten und darüber berichten, und das Recht auf Beobachtung und Überwachung aller Aspekte einer Versammlung zu respektieren und dessen Ausübung zu unterstützen.<sup>27</sup> Das Recht,

25 Vgl. Bloed, a.a.O. (Anm. 23), S. 551-552.

26 Vgl. ebenda, S. 553.

27 Vgl. United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, A/HRC/20/27, 21. Mai 2012, S. 1 (Summary) und, detaillierter, S. 21, Abs. 94, unter:

öffentliche Versammlungen zu überwachen, ist Teil des allgemeineren Rechts, Informationen zu beschaffen und entgegenzunehmen, das logisch aus dem Recht auf freie Meinungsäußerung folgt und daher durch internationale Menschenrechtsnormen geschützt ist.<sup>28</sup> Die Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs für die Lage von Menschenrechtsverteidigern forderte die Staaten auf, Menschenrechtsverteidigern zu ermöglichen, im Rahmen der Versammlungsfreiheit ungehindert zu agieren, damit sie ihre Überwachungsfunktion wahrnehmen können.<sup>29</sup> Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit hat hervorgehoben, dass jeder, sei er Teilnehmer, Überwacher oder Beobachter, das Recht hat, eine Versammlung aufzuzeichnen, was auch das Recht einschließt, einen Polizeieinsatz zu dokumentieren. Die Konfiszierung, Beschlagnahme und/oder Vernichtung von Notizen sowie von Bild- oder Tonaufzeichnungsgeräten ohne ordnungsgemäße Verfahren sollten verboten und bestraft werden.<sup>30</sup>

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet sicherzustellen, dass jeder das Recht auf freie Meinungsäußerung wahrnehmen kann, und „das Recht eines jeden zu achten, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen Ansichten und Informationen über Menschenrechte und Grundfreiheiten nach Belieben zu beschaffen, entgegenzunehmen und weiterzugeben, einschließlich des Rechts, solche Ansichten und Informationen zu verbreiten und zu veröffentlichen“.<sup>31</sup> Das Recht auf freie Meinungsäußerung, einschließlich des Rechts auf Information, wird in zahlreichen internationalen Menschenrechtsdokumenten geschützt, so z.B. im Internationalen Pakt über bürgerliche und

---

<https://undocs.org/A/HRC/20/27>; United Nations, General Assembly, Human Rights Council, Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, A/HRC/31/66, 4. Februar 2016, Abs. 70, unter: <https://undocs.org/A/HRC/31/66>.

- 28 Vgl. Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, a.a.O. (Anm. 27), Abs. 68.
- 29 Vgl. Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, United Nations, General Assembly, A/62/225, 13. August 2007, Abs. 91, 101(f)(i), unter: <https://undocs.org/A/62/225>. Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und die Rechte der Völker bekräftigte, dass „das Recht, die Einhaltung der Menschenrechte in einer Gesellschaft zu überwachen, das Recht einschließt, sich an der aktiven Beobachtung einer Versammlung zu beteiligen und Informationen im Zusammenhang mit der Versammlung zu sammeln, zu überprüfen und zu nutzen. Alle Personen haben das Recht, Informationen zu beschaffen und entgegenzunehmen sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung und genießen das Recht, öffentliche Versammlungen zu beobachten und unabhängig zu überwachen, ohne Repressalien befürchten zu müssen. Dazu gehören zivilgesellschaftliche Organisationen, Menschenrechtsverteidiger, Beobachter, Journalisten und andere Medienschaffende.“ African Commission on Human and Peoples’ Rights, Policing Assemblies in Africa: Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa, Banjul, Abs. 8.6, unter: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=65>.
- 30 Vgl. Joint report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the proper management of assemblies, a.a.O. (Anm. 27), Abs. 71.
- 31 Kopenhagener Dokument 1990, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 10.1.

politische Rechte (IPbpr, Artikel 19) und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, Artikel 10).

Das Moskauer Dokument von 1991 bestätigt, dass die OSZE-Verpflichtungen von den Teilnehmerstaaten verlangen, Wege zu finden, die Gelegenheiten für Kontakte und den Gedankenaustausch zwischen NGOs einerseits und den zuständigen staatlichen Behörden und Institutionen andererseits weiter zu stärken, Besuche ausländischer NGOs aus jedwedem anderen Teilnehmerstaat in ihren Ländern zu erleichtern, damit sie die Lage im Bereich der menschlichen Dimension beobachten können, Aktivitäten von NGOs zu begrüßen, wie u.a. die Beobachtung der Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, und es NGOs im Hinblick auf deren wichtige Aufgabe im Bereich der menschlichen Dimension der OSZE zu erlauben, ihre Ansichten den eigenen Regierungen sowie den Regierungen aller anderen Teilnehmerstaaten im Verlauf der künftigen Arbeit der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension mitzuteilen.<sup>32</sup>

Das BDIMR ist die einzige zwischenstaatliche Institution in Europa, die im Rahmen ihrer Menschenrechtsüberwachung öffentliche Versammlungen direkt beobachtet.<sup>33</sup> Für die Beobachtung durch das Büro werden Versammlungen ausgewählt, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Größe, ihrer Dauer oder ihrer Komplexität eine besondere Herausforderung für die Behörden und die Organisatoren darstellen. Das BDIMR hat sich auch Versammlungen angesehen, die von Minderheitengruppen organisiert wurden, deren Ansichten in der Mehrheitsgesellschaft unpopulär oder umstritten sind. Hochrangige Versammlungen wie Gipfel- und Regierungstreffen im OSZE-Gebiet werden häufig von großen und komplexen, oftmals mehrtägigen Demonstrationen begleitet, an denen sowohl einheimische als auch ausländische Demonstranten teilnehmen. Die polizeiliche Überwachung solcher Versammlungen bringt zahlreiche Herausforderungen mit sich, die sich aus Sicherheitserwägungen aufgrund der Anwesenheit zahlreicher hochrangiger Vertreter aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, der potenziellen Anwesenheit gewaltbereiter Demonstranten (bei ansonsten weitgehend friedlichen Demonstrationen) und der schieren Komplexität und Größe der Proteste ergeben. In diesen Fällen interessiert sich das BDIMR dafür, wie die Behörden den erforderlichen Ausgleich zwischen Sicherheitserwägungen und der Achtung der Versammlungsfreiheit herstellen. Die Methodik der Überwachung der Versammlungsfreiheit ist insofern einzigartig, als die Informationsbeschaffung größtenteils auf Informationen aus erster Hand durch direkte Beobachtung beruht, ergänzt durch Schreibtischrecherche und Informationen aus Sekundärquellen. Die Überwachung wird von geschulten Beobachtern nach einer Standardmethode durchgeführt, zu der die Beobachtung öffentlicher Versammlungen sowie insbesondere des Verhaltens

---

32 Vgl. Moskauer Dokument 1991, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 43.1, 43.2, 43.3 und 43.4.

33 Vgl. Monitoring Freedom of Peaceful Assembly, 29. April 2019, unter: <https://www.osce.org/odihr/418400>.

von und der Interaktion zwischen den Teilnehmern, der Polizei, anderen öffentlichen Behörden und weiteren relevanten Akteuren wie z.B. Medienvertretern oder Gegendemonstranten gehört.

Die während der Überwachung gesammelten Daten werden von Informationen ergänzt, die in Interviews vor und nach den Ereignissen gewonnen werden, u.a. auch, um Details administrativer, gerichtlicher oder anderer Entscheidungen zu erhalten, die die umfassende Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung betreffen. Zu den Recherchen gehören auch Interviews u.a. mit Vertretern der Stadtverwaltung und der Strafverfolgungsbehörden sowie mit den Organisatoren der Veranstaltungen und anderen relevanten Organisationen. Hintergrundinformationen werden durch Schreibtischrecherche, Medienbeobachtung und fortlaufende Kontakte mit Gesprächspartnern gewonnen.

### *Ergebnisse der Überwachung der Versammlungsfreiheit durch das BDIMR*

Bis heute hat das BDIMR 35 Versammlungsbeobachtungen in 31 OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt. Mit einer Ausnahme haben alle OSZE-Teilnehmerstaaten, an die das BDIMR herangetreten ist, die Beobachtung durch das Büro unterstützt. Im Laufe der Jahre hat die Versammlungsüberwachung des BDIMR an Bekanntheit gewonnen, was ihm neue Möglichkeiten eröffnet hat, wie z.B. die Einladung der Hamburger Behörden, Versammlungen im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017 zu beobachten, ein Jahr nachdem das BDIMR die Durchführung der Versammlungen im Zusammenhang mit dem G7-Gipfel auf Schloss Elmau bewertet hatte.

Es wurden vier thematische Berichte veröffentlicht, die u.a. allgemeine Empfehlungen enthalten, wie die Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension im Bereich der Versammlungsfreiheit in der OSZE-Region gefördert werden kann. Die Empfehlungen werden von verschiedenen Akteuren genutzt. Im „Flaggenstreit“ in Nordirland im Jahr 2013 stützte sich die Polizei maßgeblich auf die Orientierungshilfe, die im ersten Versammlungsbeobachtungsbericht des BDIMR angeboten wurde, der gerade einen Monat vor dem Ausbruch des Streits veröffentlicht und dem für die Operative Unterstützung verantwortlichen *Assistant Chief Constable* von seinem Rechtsberater für Menschenrechte zur Verfügung gestellt worden war.<sup>34</sup> Vor kurzem wurden die Empfehlungen des BDIMR zur Versammlungsbeobachtung auch in einer Bestimmung der *Northern Ireland Parades Commission* zitiert.

In den Niederlanden wird in der Evaluierung des niederländischen Gesetzes über öffentliche Versammlungen ausführlich aus den Leitlinien des BDIMR zum Recht auf friedliche Versammlung zitiert und auch auf die konkreten Kritikpunkte des zweiten Versammlungsbeobachtungsberichts des BDIMR eingegangen. Die Versammlungsbeobachtung in den Niederlanden im zweiten

---

34 Vgl. Speaking Note for Paul Welsh, First Secretary Political, UK Delegation to OSCE on EU Side Event on the Freedom of Peaceful Assembly.

Beobachtungszyklus führte auch zu einer Zusammenarbeit mit der Stadtverwaltung von Amsterdam, die das BDIMR darum ersucht hatte, einen Beitrag zum *Dutch Police Book on Assemblies* zu leisten, das 2019 veröffentlicht und jedem Bürgermeister des Landes zugeleitet wurde.

In Deutschland hat eine Organisation für die Beobachtung von Versammlungen die Empfehlungen des dritten Berichts des BDIMR über die Überwachung der Versammlungsfreiheit übersetzt<sup>35</sup> und für ihre Lobby-Arbeit verwendet. So zitierte sie beispielsweise im Zuge ihrer Vorbereitungen auf die Beobachtung der Demonstration anlässlich des Gipfeltreffens der G20-Finanzminister in Baden-Baden die Empfehlungen des BDIMR bezüglich des Zugangs und der Auflagen für Versammlungsbeobachter in einem Schreiben an die Polizei, mit dem sie diese über ihre Anwesenheit informierten. Einige Organisationen für die Beobachtung von Versammlungen, u.a. in Leipzig und Göttingen, haben die Empfehlungen diskutiert und sie als Grundlage für ihre Arbeit übernommen.

Die Ergebnisse und Empfehlungen des BDIMR zur Versammlungsbeobachtung wurden von NGOs in ihr Instrumentarium und ihre standardsetzenden Dokumente aufgenommen, so z.B. in die Publikation von *Amnesty International* über „Polizei und Menschenrechtsverteidiger“.<sup>36</sup>

Das BDIMR setzt sich dafür ein, dass der Beitrag, den eine unabhängige Beobachtung zur uneingeschränkten Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung leistet, anerkannt wird. Im Rahmen der Konsultationen zur Ausarbeitung des Allgemeinen Kommentars zu Artikel 21 des IPbpR verwiesen zivilgesellschaftliche Organisationen mehrfach auf die Empfehlungen des BDIMR zur Erleichterung der unabhängigen Beobachtung von Versammlungen.<sup>37</sup> Darüber hinaus entschied der österreichische OSZE-Vorsitz 2017, einen Ministerratsbeschluss zur Unterstützung der unabhängigen Beobachtung von Versammlungen im OSZE-Gebiet auf den Weg zu bringen.

Die große Zahl von Schulungsanfragen von NGOs, Ombudsinstitutionen und OSZE-Organen beim BDIMR unterstreicht die Anerkennung der Legitimität der Versammlungsbeobachtung als Hilfsmittel sowie der Methodik des BDIMR zur Versammlungsbeobachtung.<sup>38</sup>

---

35 Vgl. Demobeobachtung-Südwest, OSZE-Empfehlungen, unter: <http://demobeobachtung-suedwest.de/osze-empfehlungen/>.

36 Vgl. Amnesty International Dutch Section, Police and Human Rights Defenders, Police and Human Rights Programme, Short paper series Nr. 4, Amsterdam, Juli 2018, unter: [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/07/AMN\\_18\\_38\\_police-and-human-right-defenders\\_FINAL\\_web0307.pdf?x28615](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/07/AMN_18_38_police-and-human-right-defenders_FINAL_web0307.pdf?x28615).

37 Vgl. International Observers Network/Youth Human Rights Movement/Human Rights House Foundation, Written Contribution to the Half-Day General Discussion on Article 21 of the Covenant, Abs. 7.5, unter: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/GC37/InternationalObserversNetwork.pdf>.

38 Das BDIMR hat Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Bereich Versammlungsbeobachtung für zivilgesellschaftliche Akteure in Armenien, Belarus, Georgien, Kasachstan, Moldau, Russland, Serbien, die Ukraine und den USA durchgeführt. Das BDIMR hat darüber hinaus mehr als 100 Mitarbeiter der OSZE-Mission im Kosovo geschult.

### *Schlussfolgerungen*

Gute Polizeiarbeit ist effektiv, fair und rechenschaftspflichtig, wofür die Einhaltung der Menschenrechte eine Grundvoraussetzung ist. Ian Tomlinson, ein 47 Jahre alter Zeitungsverkäufer, brach in der Londoner City zusammen und starb, nachdem er während der Proteste beim G20-Gipfel 2009 von einem Polizisten geschlagen und gestoßen worden war. Das Video eines Bürgerjournalisten von dem Vorfall trug dazu bei, den Polizisten, dessen unnötige Anwendung von Gewalt Tomlinsons Tod verursacht hatte, zur Rechenschaft zu ziehen.

Menschenrechtsverteidiger spielen eine wichtige Rolle bei der unabhängigen, unparteiischen und objektiven Berichterstattung über Demonstrationen und Proteste, einschließlich einer sachlichen Dokumentation des Verhaltens der Teilnehmer und der Ordnungskräfte gleichermaßen, was einen wertvollen Beitrag dazu leistet, dass das Recht auf friedliche Versammlung in vollem Umfang wahrgenommen werden kann.<sup>39</sup> Die unabhängige Überwachung der Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlung kann zur Rechenschaftspflicht der Polizei beitragen. Indem die Polizei stärker zur Verantwortung gezogen wird, wird ihre Arbeit stärker legitimiert. Das wird das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Polizei stärken, was wiederum zu mehr Effizienz führt.

Die Behörden sollten den wichtigen Beitrag, den die unabhängige Überwachung der uneingeschränkten Wahrnehmung des Rechts auf friedliche Versammlung leisten kann, anerkennen und das Bewusstsein dafür schärfen. Sie sollten die unabhängige Überwachung der Durchführung und des Schutzes von Versammlungen sowie die Berichterstattung darüber durch internationale und lokale Beobachter aktiv unterstützen. Dazu sollte auch gehören, die Beschaffung von Informationen über alle zu erwartenden Versammlungen durch Nationale Menschenrechtsinstitutionen (NMRI) oder andere einschlägige unabhängige Aufsichts- oder Überwachungsinstanzen oder zivilgesellschaftliche Organisationen, die im Bereich der Versammlungsfreiheit aktiv sind, zu erleichtern. Sie sollten außerdem davon absehen, unnötige oder unverhältnismäßige Auflagen für die Überwachung von Versammlungen zu verhängen, und sicherstellen, dass jegliche Restriktionen, die überwachten Versammlungen auferlegt werden könnten, z.B. während Ausgangssperren, der Auflösung oder bei Verhaftungen, die Fähigkeit der internationalen oder lokalen Beobachter, ihrer Tätigkeit ungehindert nachzukommen und alle Aspekte einer Versammlung zu beobachten, nicht einschränken.

Es sollte sichergestellt werden, dass die Überwacher von Versammlungen sowie Teilnehmer, Medienvertreter oder Beobachter Aktionen und Handlungen

---

39 Vgl. OSCE ODIHR/Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Warschau 2010, Prinzipien 5.9 und 5.10; Report of the Special Representative of the Secretary-General on human rights defenders, a.a.O. (Anm. 29), Abs. 91; Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, a.a.O. (Anm. 27), Abs. 48.

bei öffentlichen Versammlungen fotografieren oder auf andere Art aufzeichnen können, und dass solche Bild- oder Tonaufzeichnungen nicht ohne ein ordnungsgemäßes Verfahren konfisziert, beschlagnahmt und/oder vernichtet werden können. Staatliche Behörden sollten ihre Bereitschaft bekunden, mit den Beobachtern vor, während und nach der Versammlung Kontakt aufzunehmen, wenn diese einen solchen Kontakt wünschen. Sie sollten den Ergebnissen und Empfehlungen der Beobachter, die sich aus deren Beurteilung der Erleichterung von Versammlungen ergeben, gebührend Aufmerksamkeit schenken, damit diese in institutionelles Lernen sowie im weiteren Sinne in die Ausarbeitung von Gesetzen und einer Politik einfließen können, die sich auf die Ausübung des Rechts auf friedliche Versammlung auswirken.

Als einziger zwischenstaatlicher Akteur gewährleistet die OSZE die Überwachung öffentlicher Versammlungen in Form der direkten Beobachtung durch eine ihrer unabhängigen Institutionen, das BDIMR. Damit ermöglicht sie es, auf effektive Weise größere Transparenz bei der Erfüllung von Verpflichtungen und bei der Identifizierung von Herausforderungen und bewährten Praktiken zum Schutz und zur Förderung des Rechts auf friedliche Versammlung im OSZE-Raum zu gewährleisten.

Die Regierungen sollten die unabhängige Beobachtung von Versammlungen durch das BDIMR unterstützen, indem sie eine ständige Einladung an das BDIMR zur Durchführung einer unabhängigen Versammlungsbeobachtung in Teilnehmerstaaten aussprechen, um Versammlungen mithilfe der vom BDIMR erarbeiteten Methodik zu beobachten, wobei die Verantwortung des BDIMR für die Auswahl der zu beobachtenden Veranstaltungen unberührt bleibt. OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen das BDIMR Versammlungsbeobachtungen durchgeführt hat, sollten mit dem BDIMR zusammenarbeiten, um den Ergebnissen der Versammlungsbeobachtung gebührend Rechnung zu tragen und die Empfehlungen des BDIMR in die Praxis umzusetzen, indem sie u.a. das Instrumentarium und die Unterstützung des BDIMR zur Wahrung des Rechts auf friedliche Versammlung in Anspruch nehmen