

Interview mit dem designierten Amtierenden
Vorsitzenden Eamon Gilmore

Adam Kobieracki zum Konfliktverhütungszentrum

Wie die OSZE Ombudsstellen unterstützt



Das OSZE-Magazin, das auch online verfügbar ist, wird von der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Englisch und Russisch herausgegeben. Die in den Artikeln vertretenen Ansichten geben die Meinung der Verfasser und nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten wieder.

Redaktion: Ursula Froese

Gestaltung: Nona Reuter

Druck: Ferdinand Berger & Sohn

Kommentare und Beiträge richten Sie bitte an:

oscemagazine@osce.org

Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

OSZE-Sekretariat

Wallnerstraße 6

A-1010 Wien (Österreich)

Tel.: (+43-1) 514 36-6267

Fax: (+43-1) 514 36-6105

OSZE-Vorsitz 2011: Litauen

OSZE-Organe und -Institutionen

Ständiger Rat (Wien)

Forum für Sicherheitskooperation (Wien)

Sekretariat (Wien)

OSZE-Beauftragter für Medienfreiheit (Wien)

OSZE-Büro für demokratische Institutionen und

Menschenrechte (Warschau)

Hoher Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten

(Den Haag)

Parlamentarische Versammlung der OSZE

(Kopenhagen)

Feldoperationen

Südkaukasus

OSZE-Büro in Baku

OSZE-Büro in Eriwan

Persönlicher Beauftragter des Amtierenden

Vorsitzenden für den Konflikt, mit dem sich die

Minsk-Konferenz der OSZE befasst

Zentralasien

OSZE-Zentrum in Aschgabat

OSZE-Zentrum in Astana

OSZE-Zentrum in Bischkek

OSZE-Büro in Tadschikistan

OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan

Osteuropa

OSZE-Büro in Minsk

OSZE-Mission in Moldau

OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine

Südosteuropa

OSZE-Präsenz in Albanien

OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina

OSZE-Mission im Kosovo

OSZE-Mission in Montenegro

OSZE-Mission in Serbien

OSZE-Mission in Skopje

OSZE-Büro in Zagreb

Aus dem Inhalt

- 3 Das Konfliktverhütungszentrum geht ins dritte Jahrzehnt seines Bestehens
- 4 Rasches Handeln, nachhaltiges Engagement – Interview mit Adam Kobieracki, dem Direktor des Konfliktverhütungszentrums
- 7 Der V-V-Dialog zum Konfliktzyklus
Alice Ackermann
- 9 Kann die Privatwirtschaft zur Konfliktlösung beitragen?
Natalja Mirimanowa
- 10 Multilaterale Zusammenarbeit und Achtung der Menschenrechte – Interview mit Eamon Gilmore, dem designierten Amtierenden Vorsitzenden der OSZE
- 12 Kroatien – eine Erfolgsgeschichte
Todd Becker

DOSSIER: DIE OMBUDSSTELLEN

- 14 Nationale Menschenrechtsinstitutionen und die OSZE
Liane Adler
- 15 Die Pariser Grundsätze – was wir daraus lernen können
Brian Burdekin AO
- 17 Die Mission in Skopje – bei Null begonnen
Sonya Yee und Marie-Astrid Huemer
- 18 Die Mission in Bosnien und Herzegowina – vom Friedensvertrag zur nationalen Institution
Fermin Cordoba
- 19 Die Mission im Kosovo – die Arbeit einer juristischen Beraterin
Mevlyde Salihu
- 20 Die Mission in Montenegro – mehr Bürgernähe für die Ombudsstelle
Mia Laušević
- 21 Das Büro in Eriwan – Regionalisierung einer nationalen Institution
Gohar Avagyan
- 22 Das Büro in Baku – Besuch von Haftanstalten
Schala Asisowa
- 23 Das Zentrum in Astana – internationaler Austausch
Stefan Buchmayer, Silvia Pogolsa and Saltanat Mustafina
- 23 Das Büro in Tadschikistan – Koordination der Geber
Anna Crowley

Titelbild: Das KVZ stellte im Rahmen des von ihm verwalteten Bewässerungsprojekts in Nikossi Wasserpumpen und -rohre zur Verfügung, über die Flusswasser in den großen Bewässerungskanal Saltwissi geleitet wird, von wo es zu den vom Georgien-Konflikt vom August 2008 betroffenen Bauern gelangt. Juni 2011 (OSZE/Emmanuel Anquetil)



Ausbesserungsarbeiten am Zulauf des Wasserversorgungsnetzes von Snauri, das im Rahmen eines von der EU finanzierten und vom KVZ verwalteten OSZE-Projekts wiederhergestellt wird; dadurch soll Vertrauen in der vom Georgien-Konflikt vom August 2008 betroffenen Region aufgebaut werden. Über eine neun Kilometer lange Rohrleitung wird das Trinkwasser vom Zulauf nach Snauri gebracht. (OSZE/Emmanuel Anquetil)

Das Konfliktverhütungszentrum geht ins dritte Jahrzehnt seines Bestehens

Das KVZ wurde auf dem Gipfeltreffen von Paris 1990 geschaffen, um Unterstützung beim Abbau der Gefahr von Konflikten zu leisten. Als es im März 1991 in Wien seine Tätigkeit aufnahm, war seine erste Aufgabe die Unterstützung der Umsetzung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs) einschließlich derjenigen, die die Teilnehmerstaaten im *Wiener Dokument 1990* in Bezug auf militärische Transparenz und Informationsaustausch vereinbart hatten. Diese zuletzt 1999 aktualisierten Maßnahmen sind nach wie vor ein Eckpfeiler des Sicherheitsregimes in der OSZE-Region; derzeit werden sie von den Teilnehmerstaaten an die heutigen Gegebenheiten angepasst.

Das KVZ war auch zur Entsendung von Missionen in Krisenregionen befugt. Das Gipfeltreffen von Helsinki stellte im Juli 1992 fest, dass diese mit Konsens eingesetzten Missionen langfristig als Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsinstrument eingesetzt werden können. Die ersten Feldoperationen mit einem präventiven Mandat wurden in den Kosovo, den Sandschak und die Woiwodina sowie nach Skopje entsandt – alle im September 1992. Heute beaufsichtigt das KVZ die Tätigkeit von 16 OSZE-Feldoperationen. Sie sind eine der größten Stärken der OSZE, geben auf Ersuchen der Gastländer langfristige Hilfestellung bei der

Förderung der politischen, militärischen, wirtschaftlichen, umweltbezogenen und menschlichen Sicherheit im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen.

Im Laufe der letzten zwanzig Jahre baute das KVZ seine politische Expertise und ein umfassendes Instrumentarium zur Konfliktverhütung in der OSZE-Region auf. Heute gehört es zum OSZE-Sekretariat. Es besteht aus einem Referat für die Unterstützung des Forums für Sicherheitskooperation, einem Referat für Strategische Unterstützung, einem Referat zur Unterstützung der Programmerstellung und -evaluierung und einem Referat für die Unterstützung von Einsätzen, zu dem eine Unterabteilung für Planung und Analyse, eine Unterabteilung für Grenzfragen und ein Lagezentrum gehören.

In diesem Jahr ging das KVZ ins dritte Jahrzehnt seines Bestehens; nach wie vor unterstützt es die 56 Teilnehmerstaaten, die in den letzten beiden Jahren regelmäßig informelle Gespräche über Möglichkeiten führten, wie man Konflikte besser verhüten, besser auf neue Krisen reagieren, besser zwischen Konfliktparteien vermitteln und die Stabilität im OSZE-Raum auf lange Sicht besser fördern könnte.



INTERVIEW MIT DEM DIREKTOR DES
KONFLIKTVERHÜTUNGSZENTRUMS, ADAM KOBIERACKI

Rasches Handeln, nachhaltiges Engagement

Adam Kobieracki ist seit Juni dieses Jahres Direktor des Konfliktverhütungszentrums. Er befasst sich seit den 1990er-Jahren mit Konfliktverhütung in der OSZE. Damals war er als polnischer Diplomat an den Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Wien beteiligt. Als Leiter der polnischen Delegation führte er 1998 den Vorsitz im Ständigen Rat. Botschafter Kobieracki war außerdem von 1997 bis 2000 bei der NATO Beigeordneter Generalsekretär für Operationsführung. Er sprach mit der Chefredakteurin des OSZE-Magazins über seine Auffassung von Konfliktverhütung und seine Pläne für die weitere Arbeit des KVZ.

Ursula Froese: Über welche Fähigkeiten muss ein Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in der heutigen Zeit verfügen?

Adam Kobieracki: Der Kontext hat sich seit der Gründung des KVZ vor zwanzig Jahren natürlich geändert, als mit dem Ausbruch eines Konflikts in Südosteuropa gerechnet werden musste. Heute hat das KVZ die Aufgabe, über eine im Wesentlichen stabile Region zu wachen. Konfliktverhütung ist dann effektiv, wenn nichts passiert. Das ist wie bei der Entschärfung einer Bombe: Wenn sie hochgeht, ist die Operation gescheitert. In der OSZE-Region gibt es einige Langzeitkonflikte, die seit vielen Jahren einer Lösung harren. Das KVZ unterstützt den Vorsitz, die Sonderbeauftragten und die Feldoperationen bei der Aushandlung und Vermittlung von Konfliktlösungen und bei der Durchführung vertrauensbildender Maßnahmen.

Das KVZ hat für Frühwarnung zu sorgen und dem Vorsitz mögliche Reaktionen vorzuschlagen, damit die Organisation rasch wirksame Maßnahmen setzen kann, durch die der Ausbruch, das neuerliche Aufflammen oder die Eskalation von Konflikten verhindert wird. Es unterstützt die Aushandlung und Umsetzung von Rüstungskontroll- und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und leistet Hilfestellung bei der Nichtverbreitung und der Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen.

Was möchten Sie mit dem KVZ konkret erreichen?

Mein Ziel für die kommenden Jahre ist es, das KVZ an geänderte Realitäten anzupassen, unsere Fähigkeit zur Analyse

weiterzuentwickeln, etwa durch Erkundungs- oder Beobachtermissionen, und verstärkt die Mediation zu unterstützen. Wir sollten unsere Maßnahmen zur Vertrauensbildung und zur Konfliktfolgenbeseitigung vor Ort verstärken.

Schließlich bedeutet der erfolgreiche Abschluss diplomatischer Gespräche in der heutigen Zeit nicht unbedingt das tatsächliche Ende eines Konflikts. Eine Verhandlungslösung ist nur der erste Schritt auf einem langen Weg. Es muss viel getan werden, um die Lage nach einem Konflikt zu stabilisieren. Die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit, die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Aufbau demokratischer Institutionen, die Sorge für offene und sichere Grenzen, die Förderung der Aussöhnung zwischen Volksgruppen: Das alles sind Aufgaben, die nachhaltiges Engagement verlangen und die erfüllt werden müssen, um ein neuerliches Aufflammen eines Konflikts zu verhindern. Die Herbeiführung der Aussöhnung muss in der Arbeit des KVZ eine zentrale Rolle spielen.

Das KVZ hilft dieses Jahr den Teilnehmerstaaten bei der Aktualisierung der militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs) aus dem Wiener Dokument 1999. Wie wichtig ist diese Arbeit?

Die VSBMs und das Wiener Dokument gehören zu den wichtigsten Errungenschaften der OSZE. Hier bin ich in meiner Beurteilung vielleicht eher subjektiv als objektiv, denn ich habe in den 1990er-Jahren zehn Jahre meines Lebens hier in Wien verbracht und nicht nur an den Verhandlungen zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), sondern auch an der Aushandlung regionaler VSBM und des ersten Wiener Dokuments teilgenommen. VSBMs sind die Software der Rüstungskontrolle, die Hardware ist das konventionelle Rüstungskontrollregime. Sie sollten Hand in Hand gehen und einander verstärken.

Das Wiener Dokument war in den 1990er-Jahren ein außerordentlich wichtiges Dokument. Nun stehen wir vor der Herausforderung, es an neue politische und militärische Gegebenheiten anzupassen, und genau das tun die Teilnehmerstaaten im Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Ich kann mir kaum vorstellen, dass irgendein Teilnehmerstaat heute in einem so riesigen Maßstab, wie er im Wiener Dokument vorgesehen ist, Ausbildung durchführen

oder Truppenbewegungen vornehmen will. Daher wird die Anpassung der Obergrenzen für Truppen oder militärische Ausrüstung eines der Themen sein, über die gesprochen wird. Ich halte aber auch eine andere Sache für wichtig, und das ist die Tatsache, dass wir es in verschiedenen Regionen mit unterschiedlichen militärischen Gegebenheiten zu tun haben. Das ist meine rein persönliche Meinung, aber ich glaube, dass regionale oder vielmehr subregionale VSBMs in Zukunft von Bedeutung sein werden. Die militärischen Erfordernisse für Vertrauensbildung in der Schwarzmeerregion sind andere als in Südosteuropa oder im Südkaukasus oder in irgendeinem anderen Teil unserer Region.

Ich meine, dass die Bedeutung von Transparenz, militärischer Berechenbarkeit und Offenheit uns allen heute wahrscheinlich bewusster ist als in den 1990er-Jahren. Damals hatten wir es noch mit den Resten der militärischen Potenziale aus der Zeit des Kalten Kriegs zu tun. Heute ist es wichtiger zu wissen, was andere tun, und in der Lage zu sein, die Weiterentwicklung militärischer Potenziale vorherzusehen und vorwegzunehmen. Und dazu sind die VSBM ein perfektes Instrument.

Auch militärische Absichten sind von größter Bedeutung. Die OSZE ist die einzige Organisation, die von Zeit zu Zeit – ich glaube alle fünf Jahre – ein Seminar zur Militärdoktrin organisiert, und meiner Ansicht nach sollten sie viel öfter stattfinden. Einander die Militärdoktrin zu erklären, sie zu diskutieren, ihren defensiven Charakter klarzustellen – das alles ist bestens geeignet, einen Mangel an Vertrauen oder ein Defizit an Berechenbarkeit zu beseitigen.

Gibt es noch andere Aktivitäten des KVZ in Unterstützung der Bemühungen des FSK um militärische Stabilität?

Die Abteilung FSK-Unterstützung im KVZ unternimmt eine ganze Reihe nützlicher, praktischer Dinge, mit denen sie unseren Teilnehmerstaaten, zum Beispiel der Ukraine und Kasachstan, hilft, den hochtoxischen Raketentreibstoff Mélange loszuwerden, oder etwa die Unterstützung bei der Entsorgung oder sicheren Lagerung überschüssiger Munition, Kleinwaffen oder leichter Waffen.

Unser Team zur Unterstützung des FSK berät und schult Teilnehmerstaaten in der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen im Bereich der militärischen Sicherheit – gemäß dem Wiener Dokument, dem Verhaltenskodex für politisch-militärische Aspekte der Sicherheit, dem Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen

und dem Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition. Es leistet auch interessierten Teilnehmerstaaten Hilfestellung bei der Umsetzung globaler Verpflichtungen – insbesondere der Maßnahmen laut UN-Sicherheitsratsresolution 1540 über Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme.

Welche Rolle spielt die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (ASRC)?

Die ASRC wurde 2002 ins Leben gerufen und sollte den Sicherheitsdialog in der Organisation stärken und die Umsetzung von Programmen und der Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten in der politisch-militärischen Dimension überprüfen. Für mich sind diese Erörterungen die wichtigsten überhaupt in der OSZE. Sie geben allen Teilnehmerstaaten Gelegenheit, Herausforderungen im Sicherheitsbereich aus ihrer Sicht freimütig und offen zur Sprache zu bringen. Das echte Novum der ASRC besteht darin, dass hier nicht lediglich Instruktionen aus den Hauptstädten ausgetauscht werden, sondern dass über nationale Perspektiven gesprochen wird und ein Meinungsaustausch darüber stattfindet.

Die ASRC ist eine relativ neue Veranstaltung, doch entspricht sie durchaus der Tradition der OSZE. Wenn es ein Problem gibt, lasst es uns von allen Seiten beleuchten und darüber sprechen. Sobald man beginnt, über etwas zu sprechen, das einem Sorgen bereitet, die verschiedenen Ansichten zu vergleichen, kann man mit dem Problem besser umgehen. Das wirkt wie eine Art Sicherheitsventil, so dass wir uns auf die wirklich wichtigen Fragen konzentrieren können.

Ein Großteil der Arbeit des KVZ gilt militärischen Angelegenheiten. Betrifft Konfliktverhütung auch politische, wirtschaftliche und umweltbezogene bzw. menschliche Aspekte der Sicherheit?

Im 21. Jahrhundert kann an Fragen der Sicherheit und Stabilität nur mit einem ganzheitlichen Ansatz herangegangen werden. Selbst die schwierigsten Langzeitkonflikte im OSZE-Raum haben mehr als nur eine militärische Dimension.

Wenn Sie einen Blick auf die Zusammenarbeit des KVZ mit den OSZE-Feldoperationen in Zentralasien, im Südkaukasus, in Südosteuropa und in Osteuropa werfen, werden Sie sehen, dass das Konfliktverhütungszentrum auch Aktivitäten in der Wirtschafts- und



Alan Gabarajew, Direktor für Energieressourcen in Zchinwali (links), und Konstantin Predein, Wassertechniker des Georgia Water Project in Tiflis (rechts), auf der Dammkrone der Staumauer von Sonkari. An dem von der EU finanzierten OSZE-Projekt zur Wiederherstellung des Staudamms, das der Bevölkerung mehr Sicherheit bringen soll, sind Techniker aus Tiflis und Zchinwali beteiligt. (OSZE/Emmanuel Anquetil)



Das KVZ stellte im Rahmen des von ihm verwalteten Bewässerungsprojekts in Nikossi Wasserpumpen und -rohre zur Verfügung, über die Flusswasser in den großen Bewässerungskanal Saltwissi geleitet wird, von wo es zu den vom Georgien-Konflikt vom August 2008 betroffenen Bauern gelangt. Juni 2011 (OSZE/Emmanuel Anquetil)

Umweltdimension ebenso wie in der menschlichen Dimension unternimmt und sich dem Aufbau von Kapazitäten und Institutionen oder längerfristigen Reformen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit oder Demokratisierung widmet.

Wie unterstützt das KVZ die Arbeit der Feldoperationen?

Das KVZ ist das wichtigste Bindeglied zwischen den Feldoperationen und dem Rest der OSZE. Die Feldoperationen sind eine wichtige Quelle für Frühwarninformationen. Durch seine regionalen Referate hilft das KVZ mit, ihre Reaktion auf sich rasch ändernde Situationen und Bedürfnisse zu entwickeln, und es koordiniert ihre Aktivitäten mit den OSZE-Institutionen und den Fachabteilungen des Sekretariats.

Die Feldoperationen sind oft sehr weit weg von Wien und verlassen sich deshalb auf uns. Wir sind es, die ihnen sagen, wie die Stimmung in Wien ist, welche Erwartungen in der Zentrale in sie gesetzt werden. Wir achten darauf, dass sie ihre Mandate tatsächlich umsetzen und dass sie mit den Behörden ihrer Gastländer zusammenarbeiten. Wir sind auch im Gespräch mit den Vertretern der Gastländer hier in Wien. Wir sind am Berichtsprozess beteiligt. Und natürlich zählen die Feldoperationen auch in administrativer Hinsicht auf unsere Unterstützung.

Die Frühwarnung ist eine der wichtigsten Aufgaben des KVZ. Wie funktioniert sie und wie wird sie in entsprechende Maßnahmen umgesetzt?

In der OSZE wird seit ewigen Zeiten über die Konsensregel einerseits und flexibles Handeln im Fall von Krisen andererseits diskutiert. Ich hoffe, dass es uns mit einem Beschluss des Ministerrats in Wilna über den Konfliktzyklus gelingen wird, einen Ausgleich zwischen den beiden herbeizuführen. Wir hier im KVZ haben keine wie immer geartete Absicht, die Konsensregel auszuhöhlen, zählt sie doch zu einer der Grundlagen dieser Organisation. Wenn jedoch die Teilnehmerstaaten nicht nur eine Warnung vor möglichen Krisen oder Spannungen erwarten, sondern auch rasche Maßnahmen, dann muss man uns den entsprechenden Handlungsspielraum geben.

Stellen wir uns vor, im Land X kommt es zu einer Krise. Da sollten wir, ohne einen formalen Beschluss abzuwarten, in der Lage sein, eine Beobachter- oder Erkundungsmission zu entsenden, die Gespräche mit den Behörden führt, sich ein Bild von der Lage macht und den Teilnehmerstaaten darüber berichtet, damit der Beschluss, den sie daraufhin über die geeignetste Vorgehensweise der OSZE fassen, auf ausführlichen Informationen beruht. Ich meine nicht, dass das KVZ oder ein anderes Durchführungsorgan eine Entscheidung über die Art des Eingreifens treffen sollte, ohne von den Teilnehmerstaaten klare, einstimmig beschlossene Anleitungen zu erhalten. Man muss den richtigen Ausgleich zwischen der Konsensregel und flexiblem Handeln in den ersten Stunden finden.

Welche anderen Maßnahmen ergreift das KVZ, neben der Unterstützung von Verhandlungen, um Fortschritte bei Langzeitkonflikten zu ermöglichen?

Einerseits unterstützen wir Verhandlungen und ergänzend dazu führen wir praktische Projekte durch, etwa unsere Wasserprojekte in den vom Konflikt in Georgien im August 2008 betroffenen Gebieten, hinter denen keine andere Absicht steckt als zu gewährleisten, dass die Bauern dort Wasser haben. Ungeachtet aller politischen Probleme braucht ein Bauer Wasser, gleichgültig, wo die Grenzen oder sogenannten Grenzen verlaufen.

Das ist eine einfache, praktische Sache, aber auch ein gutes Beispiel, zeigt es doch, wie vielfältig und weitreichend die Aktivitäten des KVZ sind. An meinem Schreibtisch hier lese ich Frühwarnberichte, unterschreibe Genehmigungen für die Lieferung von Rohren für Wasserprojekte, befasse mich mit polizeibezogenen Fragen der Gemeinsamen Sicherheitsinitiative in Kirgisistan und Sorge dafür, dass alle Teilnehmerstaaten ausführlich über die Zwischenfälle im Nordkosovo informiert sind.

Der litauische Amtierende Vorsitz hat Sie zu seinem Sondergesandten für Kirgisistan ernannt. Können sie uns die Arbeit des KVZ dort beschreiben?

Die Gemeinsame Sicherheitsinitiative zur Unterstützung der kirgisischen Polizei ist eines unserer Instrumente zur Förderung der Aussöhnung im südlichen Landesteil. Wir haben das Zentrum in Bischkek, das entsprechend seinem Mandat in vielen anderen Bereichen aktiv ist. Ich wurde vom Vorsitz im Zusammenhang mit den dreiseitigen Bemühungen mit der EU und den UN zum Sondergesandten ernannt und habe im Wesentlichen Kirgisistan Besuche abzustatten, mit den Behörden, dem Parlament und der Zivilgesellschaft zu sprechen und dadurch sicherzustellen, dass sie die für ihre Reformen benötigte Hilfe auch wirklich erhalten.

Da Sie Kirgisistan erwähnen, möchte ich dazu auch eine allgemeine Feststellung treffen. Unter den Teilnehmerstaaten in Wien setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass wir als OSZE überlegen sollten, wie wir sinnvoll zur Stabilität und Sicherheit in Zentralasien im Zusammenhang mit dem Abzug der internationalen Truppen aus Afghanistan beitragen können. Getreu der OSZE-Tradition überlegen wir nicht, wie wir die Teilnehmerstaaten in die Pflicht nehmen können, sondern was wir als nichtmilitärische Organisation anzubieten haben, damit sie sich angesichts der offensichtlich ungewissen Lage unweit ihrer gemeinsamen Grenzen mit Afghanistan sicherer und besser geschützt fühlen können.

Der Erfolg von Prävention ist natürlich schwer zu messen. Wie kann das KVZ die Wirksamkeit von Prävention beurteilen?

Das KVZ legt großen Wert darauf, dass eine Selbstevaluierung fester Bestandteil des Managements unserer Programme und Projekte ist. Ein Indikator zur Beurteilung des Prozesses der Aussöhnung und des Aufbaus von Vertrauen ist für uns, ob Volksgruppen, denen wir längere Zeit hindurch über unsere Feldoperationen Hilfestellung geleistet haben, ihre Feindseligkeit überwinden können und sich an gemeinsamen Projekten beteiligen. Der beste Indikator für unseren Erfolg ist es natürlich, wenn Spannungen nicht wieder zunehmen oder gar in Gewalt ausarten.

Wenn wir von Versöhnung sprechen, müssen sich unsere Teilnehmerstaaten die Komplexität der Art von Veränderung vor Augen führen, die die OSZE bewirken soll. Wir sprechen hier von Änderungen in den Wertvorstellungen, vom Aufbau von Kapazitäten und gesellschaftlichem Wandel. Was eine internationale Organisation mit ihren Bemühungen um den Aufbau von Vertrauen erreicht, steht nicht immer im Verhältnis zu diesen Bemühungen. Diese Veränderungen geschehen nicht von einem Tag auf den anderen. Manchmal brauchen sie Generationen. Was heikle politische Veränderungen betrifft, geht aus den Evaluierungen hervor, dass multilaterales Handeln effektiver und nachhaltiger ist als bilaterale Bemühungen. Deshalb ist die Arbeit des KVZ in allen Phasen des Konfliktzyklus so wichtig für die umfassende Sicherheit unserer Teilnehmerstaaten.

Der V-V-Dialog zum Konfliktzyklus

Wie das Konfliktverhütungszentrum die Reaktionsfähigkeit der OSZE in Konflikten beschleunigt

von Alice Ackermann



Pausengespräche zwischen Teilnehmern am V-V-Dialog-Expertentreffen zur Stärkung der Fähigkeit der OSZE, mediationsunterstützend tätig zu werden, am 12. Juli 2011 in Wien. (Litauisches Außenministerium/Paulius Kalmantas)

Seit 2009 unterstützte das OSZE-Konfliktverhütungszentrum drei OSZE-Vorsitze – Griechenland, Kasachstan und Litauen – sowie die Teilnehmerstaaten dabei, die Reaktionsfähigkeit der Organisation in allen Konfliktphasen zu stärken.

Was als Wiederaufnahme des Dialogs über die Zukunft der europäischen Sicherheit im Rahmen des sogenannten „Korfu Prozesses“ begann – die Bezeichnung geht auf ein informelles Treffen der OSZE-Außenminister auf der griechischen Insel Korfu im Sommer 2009 zurück –, entwickelte sich im Laufe von etwas mehr als zwei Jahren zu einer breit angelegten Strategiediskussion zu allen Phasen des Krisen- und Konfliktmanagements. Unter dem litauischen Vorsitz 2011 trafen die Teilnehmerstaaten einander zu informellen Gesprächen unter dem Titel „V-V-Dialog zum Konfliktzyklus“ (wobei V-V für „Vancouver to Vladivostok via Vilnius and Vienna“ steht) über die Themen Frühwarnung, rasche Krisenreaktion, Erleichterung von Dialog und Mediation, Verhütung von Konflikten bzw. des Wiederaufflammens von Gewalt sowie dauerhafte Friedensstiftung und Aussöhnung.

Bei diesem Vorhaben spielte das Konfliktverhütungszentrum eine wichtige Rolle. Es war den aufeinanderfolgenden Vorsitzen dabei behilflich, eine Synthese aus den vielen konstruktiven Ideen und Vorschlägen der Teilnehmerstaaten herzustellen, war in beratender Funktion bei der Organisation geeigneter Foren für die Fortsetzung des Dialogs – in informellen Arbeitsgruppen, Expertentreffen und Arbeitstagen – behilflich und unterstützte die vier Teilnehmerstaaten Frankreich, Rumänien, Slowakei und Schweiz, die Anfang 2011 vom Vorsitz zu Koordinatoren für den Konfliktzyklus bestellt wurden.

NEUE KONZEPTE FÜR DAS EINUNDZWANZIGSTE JAHRHUNDERT

Weshalb sollte die OSZE ihr Herangehen an Konflikte überdenken? Zu diesem Thema verfügt sie ja bereits über etliche Schlüsseldokumente. Zu Beginn der 1990er-Jahre war die OSZE Vordenkerin und Vorreiterin für Maßnahmen im Bereich der Konfliktlösung – eine der wenigen internationalen Organisationen, die sich mit allen Phasen des Konfliktzyklus auseinandersetzt: der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Krisennachsorge. Das Schlussdokument des Gipfeltreffens von Helsinki 1992, Herausforderung des Wandels, enthält weitreichende Bestimmungen, die eine solide Grundlage als Orientierungshilfe für die weitere Arbeit der Organisation darstellen.

Die Verabschiedung des Helsinki-Dokuments liegt inzwischen jedoch fast 20 Jahre zurück. In dieser Zeit musste die Organisation auf mehrere schwere Konflikte und deren Folgen auf dem Westbalkan, in Osteuropa, in Zentralasien und im südlichen Kaukasus reagieren, darunter drei Langzeitkonflikte. Dabei wurde deutlich, dass die Anwendung von Gewalt zwischen Teilnehmerstaaten keineswegs der Vergangenheit angehört, wie die Konfrontation zwischen der Russischen Föderation und Georgien im Jahr 2008 zeigte. Nach wie vor bedrohen mehrere innerstaatliche Konflikte die Sicherheit und Stabilität von Teilnehmerstaaten und ihrer Gesellschaften. Zunehmend wird man sich der Komplexität der eigentlichen Ursachen von Konflikten bewusst, die häufig nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche, ökologische oder gesellschaftliche Aspekte aufweisen. Eine weitere bedeutsame Veränderung ergab sich durch den im Laufe der Jahre erfolgten Ausbau der Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsfähigkeiten anderer internationaler Organisationen und Akteure wie der Europäischen Union.

Zu Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts kamen viele Teilnehmerstaaten zu der Überzeugung, dass sich die OSZE wieder auf ihre strategische Vision und ihre Vorreiterrolle in Bezug auf Konflikte in all ihrer Komplexität besinnen

müsse. Damit wurde eine Bestandsaufnahme des Konfliktverhütungs- und Konfliktbeilegungsrepertoires der OSZE unumgänglich.

Es ist daher ermutigend, dass die Teilnehmerstaaten 2009 beschlossen, neue Ideen entwickeln zu wollen, um die Organisation für die Bewältigung von Konflikten im 21. Jahrhundert fit zu machen. Rund 16 schriftliche Denkanstöße und Vorschläge wurden von den Teilnehmerstaaten und Vertretern internationaler Organisationen im Laufe der Treffen des Korfu-Prozesses 2009 und 2010 vorgelegt.

Dabei ging es hauptsächlich um die Stärkung der Analyse- und Frühwarnfähigkeit der Durchführungsorgane der OSZE wie etwa des Konfliktverhütungszentrums, die Stärkung der Fähigkeit des Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten, wirksamer auf Konflikte zu reagieren, indem sie unter anderem rascher von der Frühwarnung zu zeitnahe Handeln übergehen und die bestehenden Mechanismen und Verfahren ausschöpfen, und neue Optionen für die Unterstützung der Krisennachsorge und Konfliktfolgenbeseitigung durch die OSZE. Mehrfach wurden Vorschläge von Gruppen von Teilnehmerstaaten eingebracht.

In diesem Jahr nahm sich der litauische Vorsitz vor, die vielen Vorschläge in eine implementierungsfähige Politik umzusetzen. Auch hier war die Unterstützung des Konfliktverhütungszentrums von wesentlicher Bedeutung. Gemeinsam mit dem Vorsitz entwickelte es einen Rahmen für fokussierte und eingehende Erörterungen der Teilnehmerstaaten. Dabei sollten vor allem der informelle Stil und Geist der Diskussionen des Korfu-Prozesses und die Dynamik der gemeinsamen Reise, zu der die Teilnehmerstaaten vor zwei Jahre aufgebrochen waren, beibehalten werden.

Das Ergebnis dieser Bemühungen war der V-V-Dialog zum Konfliktzyklus, eine Reihe von Expertentreffen und Arbeitstagen, die vom Vorsitz veranstaltet wurden. Das Konfliktverhütungszentrum fand geeignete Experten, verfasste Konzepte und Hintergrundmaterial, stellte Gutachten zu konzeptionellen und operativen Fragen des Konfliktzyklus zur Verfügung, erstellte Synthesen aus Empfehlungen und zu behandelnden Themen und war bei der Ausarbeitung konkreter Strategien als Orientierungshilfe für die künftige praktische Arbeit behilflich. Eine Arbeitstagung über vertrauensbildenden Maßnahmen im Wirtschafts- und Umweltbereich wurde vom Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten unterstützt; sie verwies auf die Notwendigkeit eines mehrdimensionalen Ansatzes in Konfliktverhütung und Konfliktbeilegung.

Das erste Expertentreffen zum Thema Frühwarn- und Analysefähigkeit der OSZE fand im April 2011 statt. Dazu wurden Experten von OSZE-Institutionen, Hochschulen und anderen internationalen Organisationen wie der Europäischen Union eingeladen. Dadurch konnte auch das Fachwissen anderer regionaler Institutionen mit funktionierender Frühwarnfähigkeit genutzt werden. Die OSZE-Teilnehmerstaaten stellten die Notwendigkeit einer systematischen Frühwarnung fest, auch im Hinblick auf eine zeitnahe und präventive Reaktion auf entstehende Krisen.

Thema des zweiten Expertentreffens im Juli 2011 war die Stärkung der Fähigkeit der OSZE zur Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung. Bei dieser Veranstaltung wurde der Entwurf eines Konzepts für eine stärkere Unterstützung von Mediation durch die OSZE vorgestellt. Der Entwurf war das Ergebnis der Ratschläge von Experten, die von der Schweiz, einem Teilnehmerstaat mit umfassender Erfahrung im Bereich der Mediationsunterstützung, sowie von einigen anderen internationalen Organisationen bereitgestellt wurden, unter ihnen die Vereinten Nationen und die Europäischen Union.

An einer Arbeitstagung über Konfliktfolgenbeseitigung im Mai 2011 nahmen Vertreter internationaler und regionaler Organisationen sowie von NRO, Think Tanks und aus der Welt der Wissenschaft teil. In den Diskussionen wurde deutlich, dass die OSZE zwar ein wichtiger Akteur mit viel Erfahrung in der Konfliktnachsorge ist, jedoch nach wie vor noch einige Herausforderungen bleiben, wie die praktische Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen nationalen und internationalen Akteuren.

In der abschließenden Veranstaltung, einer Arbeitstagung auf Botschaferebene, die sich im September mit den Möglichkeiten zur Stärkung des OSZE-Potenzials für rasche Krisenreaktion befasste, wurden zahlreiche Herausforderungen identifiziert. Zwar waren die Teilnehmer durchaus angetan von der Idee, die Organisation solle eine Kultur für schnelles Reagieren auf Krisen entwickeln, doch wurde in der Diskussion auch deutlich, wie komplex und politisch heikel diese Frage für die Teilnehmerstaaten ist. Dafür gibt es verschiedene Gründe, darunter auch die Befürchtung einer Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, die schwierige Konsensfindung zur Einleitung einer Krisenreaktion und die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen.

Das Ergebnis der gemeinsamen Bemühungen der zahlreichen Diskussionsteilnehmer war ein Beschlussentwurf über die Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE im Zusammenhang mit dem Konfliktzyklus, der den Außenministern auf dem Treffen des Ministerrats in Wilna im Dezember zur Erwägung vorgelegt werden soll. Sollte er verabschiedet werden, würden dem Sekretariat einschließlich Konfliktverhütungszentrum daraus neue Aufgaben erwachsen.

Was auch immer dabei herauskommt, wird das Konfliktverhütungszentrum auch weiterhin eine zentrale Rolle bei der operativen und politischen Unterstützung des Vorsitzes, der Teilnehmerstaaten, des Generalsekretärs und der Feldoperationen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktfolgenbeseitigung spielen. Im Laufe der Jahre wurden seine Aktivitäten beträchtlich ausgebaut, von der anfänglichen Analyse und Weiterleitung von Frühwarnsignalen und allgemeinen strategischen Beratung hinsichtlich Konfliktprävention bis zu verstärkter Hilfestellung zur Unterstützung einer raschen Krisenreaktion, Beratung des OSZE-Vorsitzes, der Sonderbeauftragten und Feldoperationen im Zusammenhang mit der Aufnahme des Dialogs, der Mediation und von Verhandlungen, sowie Unterstützung des Aufbaus von bestandsfähigen Kapazitäten und Institutionen.

Dabei wurden viele Erkenntnisse gewonnen: dass eine operative Struktur wie das Konfliktverhütungszentrum flexibel bleiben muss, um neuen Aufgaben und Anforderungen gerecht werden zu können; dass es ganz wichtig ist, regionale, themenbezogene und politikrelevante, operative, programmatische und technische Expertise an einem Ort zusammenzuführen; dass zwar die Arbeit des Konfliktverhütungszentrums hauptsächlich die politisch-militärische Sicherheit, also die erste Sicherheitsdimension der OSZE betrifft, sie jedoch potenziell und tatsächlich mit Aktivitäten und Projekten in der Wirtschafts- und Umwelt- sowie in der menschlichen Dimension zusammenhängt.

Alice Ackermann ist erste Beraterin für Einsätze im Konfliktverhütungszentrum im OSZE-Sekretariat in Wien.

Kann die Privatwirtschaft zur Konfliktlösung beitragen?

von Natalja Mirimanowa

War man bisher der Ansicht, dass die Rolle der Wirtschaft in bewaffneten Konflikten hauptsächlich darin besteht, dass skrupellose Unternehmen das mit dem Konflikt verbundene Chaos und die Gesetzlosigkeit für ihre Zwecke nützen und sogar weiter Zwietracht schüren, so hat sich das seit einigen Jahren geändert. Die Aufmerksamkeit der Theoretiker und Praktiker der Konfliktbeilegung richtet sich mehr und mehr auf Mittel und Wege zur Einbindung der Privatwirtschaft des Landes in den Friedensprozess und in die Aussöhnung zwischen Volksgruppen auf beiden Seiten des Konflikts. Ein richtungweisender Beitrag zu dieser Debatte war die umfassende Sammlung von Aufsätzen *Local Business, Local Peace*, die 2006 von *International Alert* herausgegeben wurde.

Trotz einiger aufsehenerregender Beispiele von Unternehmen, die erfolgreich zur Konfliktbeilegung beigetragen haben – so überzeugte die Privatwirtschaft in Nordirland zum Beispiel die Regierung, den Waffenstillstand 1994 aufrecht zu erhalten, indem sie die „Friedensdividende“ durch eine Zunahme der Investitionen und des Fremdenverkehrs ins Treffen führte, – haben Wirtschaftsaktivitäten über Konfliktlinien hinweg meist weder positive noch negative Auswirkungen auf den Beilegungsprozess. Um herauszufinden, wie Wirtschaftsaktivitäten strategisch genutzt werden können, damit sie die politische Versöhnung fördern, müssen wir zuerst herausfinden, was sie eigentlich daran hindert. Das gibt Aufschluss über die möglicherweise zu schaffenden Voraussetzungen, damit das Potenzial wirtschaftlicher Aktivitäten zur Förderung des Friedens verwirklicht werden kann.

Vorweg sei gesagt, dass Wirtschaftsaktivitäten zwischen Konfliktparteien ohne ausreichende persönliche Kontakte kaum dazu geeignet sind, Feindseligkeit abzubauen. Eine Mindestvoraussetzung dafür, dass die grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit geschädigte Beziehungen zwischen Bevölkerungsgruppen reparieren hilft, sind vermehrte Kontakte zwischen Geschäftsleuten der beiden Seiten.

In konfliktgefährdeten Gebieten werden allein auf Vertrauen beruhende Formen der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen eine Eskalation des Konflikts nicht überdauern. So ist es etwa in Südkirgisistan usbekischen und kirgisischen Unternehmern in Osch nicht gelungen, gemeinsam dem Ausbruch von Gewalt zwischen den Volksgruppen im Juni 2010 standzuhalten. Andererseits konnten sich in Arawan mit einer vergleichbaren ethnischen Zusammensetzung örtliche Wirtschaftsverbände aus dem Konflikt heraushalten und als Gewaltverhütungsmechanismus fungieren. Um Solidarität in der gesamten Gemeinschaft zu schaffen, muss das Vertrauen zwischen einzelnen Unternehmern und Firmen institutionalisiert werden.

Wenn Wirtschaftsaktivitäten über Konfliktlinien hinweg gesetzeswidrig sind, können Unternehmen politischem Druck offizieller

und informeller Art ausgesetzt sein. Dadurch kommen sie als Friedensakteure nicht mehr in Frage. Der Distrikt Brčko in Bosnien und Herzegowina, der zwischen den beiden Entitäten des Landes liegt, fand eine kreativere Lösung im Fall des „Arizona-Marktes“, der dort nach dem Krieg florierte. Es war ein Ort, an dem getrennte Familien zusammentreffen und ehemalige Feinde miteinander Handel treiben konnten, aber auch ein Tummelplatz für Menschen- und Drogenhändler und Hehler. Der Distrikt Brčko beschloss im Jahr 2000 mit Unterstützung des örtlichen Büros des Hohen Repräsentanten, den Markt nicht zu schließen, sondern ihn vielmehr zu legalisieren, und ordnete an, dass alle Steuern und Gebühren in den Bezirkshaushalt fließen sollten.

Fehlende Weitsicht der politischen Entscheidungsträger in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung nach der Beilegung eines Konflikts hindert sie daran, die Vorteile der positiven Erfahrungen von Unternehmern, die über die Konfliktlinien hinweg Geschäfte machen, für sich zu nutzen. Wenn man sie in die Entwicklung künftiger Szenarien einbezieht, könnten sich daraus kreative Möglichkeiten ergeben, geschäftliche Verbindungen zur Förderung der Versöhnung zu nützen.

Das Umfeld eines Konflikts ist oft ausschlaggebend dafür, ob der private Sektor des Landes zur Konfliktbeilegung beitragen kann. Gibt es keine Möglichkeiten zu bilateraler Zusammenarbeit, so wird der Zugang zu regionalen Plattformen und Institutionen entscheidend, über die Kontakte zu privaten Unternehmen in Staaten oder Teilgebieten, in denen ein Konflikt herrscht, aufgenommen werden können. Nur wenige von ihnen sind für private Unternehmen nicht anerkannter Entitäten oder Regionen zugänglich. Der Zugang zu größeren Märkten wie der Europäischen Union war ein wichtiger Anreiz für viele transnistrische Industrieunternehmen, sich in Chişinău registrieren zu lassen.

Durch eine Stärkung des Privatsektors in von Konflikten betroffenen Gesellschaften kann Vertrauen aufgebaut und die Aussicht auf einen dauerhaften politischen Frieden verbessert werden, wenn man dabei strategisch und unter Berücksichtigung der oben genannten Einschränkungen vorgeht. Der Auftrag der OSZE, die Zusammenarbeit und Good Governance zu fördern, Hilfe beim Grenzmanagement zu leisten und Friedensverhandlungen zur Lösung der Langzeitkonflikte in ihrem Raum zu führen, bietet diesbezüglich viele Möglichkeiten.

Natalja Mirimanowa ist Leitende Beraterin im Eurasia-Programme von International Alert. Dieser Artikel beruht auf einem Vortrag, den sie im Workshop des OSZE-Vorsitzes über Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE als vertrauensbildende Maßnahmen am 30. Mai 2011 in Wien gehalten hat.





Eamon Gilmore, Tánaiste und Minister für auswärtige Angelegenheiten und Außenhandel Irlands, designierter Amtierender Vorsitzender der OSZE für 2012.

ALLE RECHTE VORBEHALTEN

INTERVIEW MIT DEM DESIGNIERTEN AMTIERENDEN VORSITZENDEN DER OSZE

Multilaterale Zusammenarbeit und Achtung der Menschenrechte

DER STELLVERTRETENDE PREMIERMINISTER (TÁNAISTE) UND MINISTER FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN UND HANDEL VON IRLAND, EAMON GILMORE, WIRD IM JANUAR 2012 SEINE FUNKTION ALS AMTIERENDER VORSITZENDER DER OSZE ANTRETEN. DEM OSZE-MAGAZIN GAB ER ANTWORT AUF FOLGENDE FRAGEN.

OSZE-Magazin: Tánaiste, Irland bereitet sich derzeit auf den OSZE-Vorsitz 2012 vor; welche sicherheitspolitischen Herausforderungen haben aus Ihrer Sicht Vorrang für die Organisation?

Eamon Gilmore: Im umfassenden Sicherheitskonzept der OSZE liegt die größte Stärke der Organisation. Es wird Hauptanliegen des irischen Vorsitzes sein, an diesem Ansatz festzuhalten und ihn weiterzuentwickeln, wofür wir unsere vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und unsere Konfliktverhütungsfähigkeit verstärken wollen.

Was die bestehenden Langzeitkonflikte angeht, werde ich die betroffenen Parteien ersuchen, ihre Bemühungen um fassbare Fortschritte zu verstärken, und selbst alles daransetzen, sie in ihrer Arbeit zu fördern und zu unterstützen. Dabei werde ich mich auf unsere eigenen friedensstiftenden Erfahrungen in Nordirland stützen.

Einen besonderen Schwerpunkt wird für mich auch die Stärkung und Modernisierung unserer Regime für Vertrauens- und Sicherheitsbildung und konventionelle Rüstungskontrolle darstellen. In den letzten beiden Jahren wurde hier Wichtiges bewirkt, insbesondere 2010 im Forum für Sicherheitskooperation unter irischem

Vorsitz, und ich habe die Absicht, diese gute Arbeit weiterzuführen.

Irland weiß aus eigener Erfahrung um die Herausforderungen der Konfliktbeilegung. Wie möchten Sie diese Erfahrung in Ihren Vorsitz einbringen?

Was diesen Aspekt des Vorsitzes angeht, werden wir unsere eigene, einzigartige Sichtweise einbringen. Wir wissen nur allzu gut, welche verheerende Auswirkungen Konflikte haben und wie lange und beschwerlich der Weg ist, der zum Frieden führt.

Als 1975 die Schlussakte von Helsinki unterzeichnet wurde, stand der Alltag in Nordirland im Zeichen der Gewalt. Fast drei Jahrzehnte hindurch schien der Konflikt unlösbar und die entstandene Spaltung unüberbrückbar. Aber heute herrscht Friede auf der Straße und es wurden funktionierende demokratische Institutionen geschaffen. Was früher streng getrennt war, arbeitet heute einträchtig zusammen.

Doch jeder Konflikt hat seine eigenen, besonderen Umstände. Trotzdem bin ich zuversichtlich, dass wir anderen, die sich in einem ähnlichen Friedensprozess befinden, mit unseren Erfahrungen mit dem nordirischen Friedensprozess helfen können.

Good Governance soll ein Schwerpunktthema des irischen Vorsitzes sein. Inwiefern ist dieses Thema für die Teilnehmerstaaten im Umgang mit der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise relevant?

Good Governance ist ein wesentlicher Aspekt unserer Bemühungen um eine Erholung von der Finanz- und Wirtschaftskrise und um eine sichere Zukunft. Meiner Meinung nach gedeihen Korruption und finanzielles Missmanagement überall dort, wo die Regierungsführung schwach und ineffizient ist. Wenn man nichts dagegen unternimmt, gefährden diese Praktiken die wirtschaftliche Entwicklung, erhöhen das sicherheitspolitische Risiko von Staaten und können letztlich die Demokratie bedrohen. Sie zu bekämpfen erfordert politischen Willen und eine enge Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Umweltdimension ist die OSZE aufgerufen, sich mit dieser zunehmend wichtigen Frage zu befassen.

Diese Herausforderungen betreffen alle Mitglieder der Organisation gleichermaßen. Irland verfügt über besonderes Know-how mit der Entwicklung innovativer Methoden zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, insbesondere durch unser *Criminal Assets Bureau*, das eigens für die Durchführung von Ermittlungen gegen mutmaßliche Erträge aus kriminellen Aktivitäten und die Beschlagnahme dieser Erträge geschaffen wurde. Wir hoffen, dass unsere praktischen Erfahrungen damit anderen Staaten nützlich sind, die ähnliche Maßnahmen überlegen.

Darüber hinaus wird die Wirtschaftskrise nicht ohne Folgen für die Ressourcen bleiben, die der OSZE zur Verfügung stehen, und auch Auswirkungen auf die Funktionsweise unserer Organisation haben. Knappe Ressourcen bedeuten, dass wir uns überlegen müssen, wie wir mit weniger mehr bewirken können, und ich begrüße die Bemühungen des Generalsekretärs im Hinblick darauf.

Terrorismus, organisierte Kriminalität und Internetkriminalität sind neue grenzüberschreitende Bedrohungen. Was sollte die OSZE gegen transnationale Bedrohungen tun?

Sicherheit ist ein Thema, das heute nicht mehr vor herkömmlichen Grenzen haltmacht, sondern zur kollektiven Frage geworden ist, die die gesamte OSZE-Region angeht. Transnationale Bedrohungen wie Menschen- und Drogenhandel oder Angriffe aus dem Internet zeigen, dass eine nachhaltige Zusammenarbeit und großer Einsatz erforderlich sind, was ja auch in der Gedenkerklärung von Astana zum Ausdruck kam. Ich hoffe, dass wir während unseres Vorsitzes an die litauischen Fortschritte bei der Bekämpfung transnationaler Bedrohungen anschließen können, insbesondere in den Bereichen Polizeiarbeit sowie Drogen- und Terrorismusbekämpfung. Ich bin auch zuversichtlich, dass wir 2012 auf dem Gebiet der Internetsicherheit vorankommen.

Weshalb ist der Schutz der Menschenrechte wichtig für die Erhaltung der Sicherheit in der OSZE-Region?

Von allem Anfang an hat die OSZE anerkannt, dass Sicherheit mehr ist als die bloße Abwesenheit von Krieg. Wahre Sicherheit kann es nur dort geben, wo die Menschenrechte und Grundfreiheiten jedes Einzelnen anerkannt und geschützt werden und Regierungen ihren Bürgern gegenüber tatsächlich zur Rechenschaft verpflichtet sind. Demokratie und Menschenrechtsschutz sind die besten Garanten für den Aufbau einer freien, offenen und friedlichen Gesellschaft, wie die irische Außenpolitik und Irlands internationale Beziehungen zeigen.

Wie ich in meiner Rede vor dem Ständigen Rat im Juni sagte,

habe ich die Absicht, unter irischem Vorsitz die Medienfreiheit – mit dem Schwerpunkt Internetmedien – zu einer Kernpriorität der menschlichen Dimension zu machen. Kein anderes Medium ermöglicht eine solche Selbstverwirklichung der Bürger und den Austausch von Informationen in großem Umfang, doch gibt es überall in der OSZE-Region Bedrohungen für diesen neuen Pluralismus. Ich werde in enger Zusammenarbeit mit der OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit dafür sorgen, dass das Internet ein offenes und öffentlich zugängliches Forum bleibt. Als Land, in dem viele der bekanntesten Namen aus der Welt des www – wie Facebook, Google und Twitter – ihre europäische Niederlassung haben, wird Irland auch bestrebt sein, die Akteure dieser Branche in dieses Unternehmen einzubinden.

Irland führte 2011 den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die Mittelmeer-Kooperationspartner. In welche Richtung soll sich aus Ihrer Sicht der Rolle der OSZE in dieser Nachbarregion entwickeln?

Irland hatte das Glück, in einer so aufregenden und bedeutenden Zeit den Vorsitz in der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum zu führen. 2011 war ein denkwürdiges Jahr für die Mittelmeerregion, in dem wir erleben durften, wie die Macht des Volkes in den Straßen von Tunis, Kairo und Bengasi Realität wurde.

Ich glaube, dass die OSZE eine wichtige Rolle spielen kann, indem sie die Länder im südlichen Mittelmeerraum bei ihrem Übergang zur Demokratie unterstützt. Ich würde es gerne sehen, wenn auf dem Ministerrat von Wilna eine Erklärung oder ein Beschluss verabschiedet würde, der die Bereitschaft der OSZE zum Ausdruck bringt, hier freundschaftliche Hilfestellung zu leisten.

Worin liegt die Hauptbedeutung der OSZE für westeuropäische Teilnehmerstaaten wie Irland?

Mit 56 Teilnehmerstaaten und einer Bevölkerung von über einer Milliarde Menschen ist die OSZE die weltweit größte und regional vielfältigste zwischenstaatliche Sicherheitsorganisation. Der Vorsitz gibt uns die Chance, unsere außenpolitischen Werte auf die internationale Bühne zu bringen – die Werte der multilateralen Zusammenarbeit und Achtung der Menschenrechte, die auch das Herzstück der Verpflichtungen der OSZE darstellen.

Irland ist stolz darauf, einer Organisation anzugehören, die zur Sache des Friedens und der Stabilität so viel beigetragen hat. Die Rolle der OSZE und ihrer Vorläuferorganisation, der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, war entscheidend für die Beendigung des Kalten Kriegs und den Aufbau kooperativer Beziehungen zwischen ehemaligen Gegnern. Über ihre Menschenrechtsorgane und die Feldoperationen setzen sich die Mitarbeiter der Organisation unermüdlich dafür ein, die Lage der Menschen vor Ort zu verbessern. In den Bereichen Konfliktverhütung und Konfliktbeilegung, Demokratie und Menschenrechte ist sie nach wie vor ein wichtiger Akteur. Ich fühle mich zutiefst geehrt, im kommenden Jahr diese wichtige Organisation führen zu dürfen.

Kroatien – eine OSZE-Erfolgsgeschichte

von Todd Becker



Der Amtierende Vorsitzende Solomon Passy (vorne rechts) und der Leiter der OSZE-Mission in Kroatien, Peter Semneby (vorne links), bei einem Treffen mit Vertretern der kroatischen Behörden und dem OSZE-Verbindungsbeauftragten Tomislav Vidošević (zweiter von rechts, sitzend) zum Thema gemeinsame Konzepte für die Umsetzung der im Mandat vorgegebenen Ziele. Zagreb, 2004. (OSZE)

„Der Erfolg“, so heißt es, „hat viele Väter“. Und in diesem Sinne machen viele Personen und Organisationen freudig ihre Vater-schaft für die Erfolge Kroatiens für sich geltend: die NATO-Mitgliedschaft, die erfolgreiche EU-Kandidatur, eine stabile Gesellschaft und ein funktionierendes demokratisches System, spürbare Fortschritte bei der Wiedersiedlung serbischer und anderer Flüchtlinge, verbesserte Beziehungen zu einst feindlichen Nachbarn und Wirtschaftswachstum in Zeiten der Wirtschaftskrise. Natürlich stehen noch einige wichtige Fragen an, etwa die Abwicklung der restlichen Kriegsverbrecherprozesse und Ermittlungen. Wie man damit umgeht, wird ausschlaggebend dafür sein, wie schnell Kroatien seinen Reform- und Erholungsprozess zu einem erfolgreichen Abschluss bringt.

Die OSZE hat Kroatien, seine Bevölkerung und seine Institutionen auf der Reise, die es dahin geführt hat, wo es heute steht, immer entscheidend unterstützt. Als stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Kroatien von 2000 bis 2007 war ich einer von vielen, die an diesem Prozess in einer unerhört wichtigen Umbruchphase teilgenommen haben. Ich bin allerdings auch einer der Ersten, der sagt, dass das Erreichte nicht nur uns zu verdanken ist. Im Laufe der Jahre waren zahlreiche eng zusammenhängende Faktoren dafür verantwortlich, doch sind die Fortschritte im Wesentlichen das Ergebnis der intensiven Zusammenarbeit, Kooperation und Kommunikation über alle nur denkbaren Kanäle zwischen allen nationalen und internationalen Organisationen und Personen auf jeder Ebene der Gesellschaft und der Regierung.

MISSTRAUEN ÜBERWINDEN

So war es nicht immer. Als ich meinen Dienst in Zagreb antrat, stellte ich fest, dass die kroatischen Behörden und die Mitarbeiter der Mission einander mit beträchtlicher Skepsis betrachteten, ja einander als Gegenspieler ansahen. Die kroatische Seite sah die Mission als Makel auf ihrer Ehre und

Reputation, als Klotz am Bein, während in der Mission eine kritische, ziemlich einseitige Sicht von Art und Ursache der Probleme in Kroatien weit verbreitet war. Man war ungeduldig mit der Regierung, die alles daran setzte, aus einer regionalen Republik einen völlig neuen Nationalstaat zu machen und die komplexen und weitgehend neuen Aufgaben zu bewältigen, die zur Schaffung einer offenen, transparenten, multiethnischen und multireligiösen Gesellschaft mit Rechtsstaatlichkeit und Parteienvielfalt erforderlich waren – und das nach fünf Jahren eines blutigen, physisch und psychisch zerstörerischen Krieges.

In den elf Jahren seither wich das Unbehagen zwischen der Mission und ihrem Gastland einer gedeihlichen Zusammenarbeit. Wie war das möglich?

Erstens gelang es der Mission, sich durch ihre weit verzweigte Feldpräsenz den Ruf eines verlässlichen Partners zu erwerben. Als ich zur Mission stieß, verfügte sie über 16 Außenstellen mit fast 250 internationalen Mitarbeitern aus 25 Teilnehmerstaaten und über 700 nationalen Mitarbeitern. Dieses Netz von Beobachtern, Berichterstattern und Akteuren ermöglichte uns eine eingehende Analyse der Verhältnisse in den so unterschiedlichen und vielfältigen Teilen des Landes. Bilaterale Botschaften, die EU und die UN beneideten uns um unsere Berichterstattung und wandten sich oft an uns, um objektive Informationen über Flüchtlinge, Menschenrechte oder Rechtsstaatlichkeit zu erhalten. Sogar die stellvertretende Ministerpräsidentin, Željka Antunović, kam auf einem Empfang zu mir und dankte der Mission für ihre Berichterstattung, die, wie sie sagte, der Regierung wichtige Informationen über die Verhältnisse fern von Zagreb lieferte, die sie aus keiner anderen Quelle erhalten konnte.

Zweitens trugen Kontinuität und die Dauer des Dienstes beträchtlich zur Wirksamkeit der Mission bei. Der Aufbau von Vertrauen braucht Zeit und Geduld, wobei es natürlich auch so manche Fehlschläge gab. Die Politik der OSZE zugunsten einer bis zu siebenjährigen Dienstzeit auf einem Posten gab ihr nicht zu unterschätzende Vorteile gegenüber anderen diplomatischen und Hilfsprogrammen, in denen das Personal oft alle zwei oder drei Jahre wechselt.

Wie in vielen anderen Ländern kommt es auch in Kroatien sehr viel auf persönliche Beziehungen an. Ich für meinen Teil konnte dauerhafte Beziehungen zu wichtigen kroatischen Gesprächspartnern herstellen und pflegen, beginnend mit dem OSZE-Verbindungsbeamten des Ministerpräsidenten, Tomislav Vidošević, dem meiner Meinung nach ein Gutteil der Fortschritte zu verdanken ist, die die Mission und Kroatien gemeinsam im Laufe der Jahre gemacht haben. Außerdem stellte ich enge Beziehungen zu vielen führenden Politikern der Regierung und Städte und zu Verantwortlichen von NGOs, Volksgruppen

und religiösen Gemeinschaften im ganzen Land her, von Dalmatien bis nach Ostslawonien. Da wir die Zeit hatten, die Kontakte reifen zu lassen, konnten wir trotz unterschiedlicher Standpunkte einen konstruktiven Dialog zu verschiedenen Fragen führen, was letztendlich zur gegenseitigen Achtung beitrug. Selbst in Situationen, in denen die Standpunkte weit auseinander gingen, kam es dank der Vertrauensbasis mit einem wichtigen Beamten oft zu einer Einigung. Dadurch konnten wir erfolgreich einige der schwierigsten und strittigsten Fragen objektiv und mit einem gemeinsamen Ziel vor Augen behandeln, darunter etwa interethnische Konflikte und die Rückkehr serbischer Flüchtlinge. Mit der Zeit konnten wir geeignete Lösungen finden, die Kroatien bei der Erfüllung seiner OSZE-Verpflichtungen in den Bereichen Menschenrechte, Minderheitenfragen und Rechtsstaatlichkeit halfen.

Mit ihren Berichten des Missionsleiters, die ursprünglich dreimal pro Jahr – der Albtraum eines Managers – und später halbjährlich vorgelegt wurden, hielt die Mission den Ständigen Rat regelmäßig über ihre Fortschritte oder deren Fehlen auf dem Laufenden. Diese Berichte erleichterten niemanden das Leben, sie verlangten vielmehr eine sorgfältige und genaue Bewertung durch die Mission und forderten Reformen wie Reformverweigerer auf der kroatischen Seite gleichermaßen heraus: War die Kritik gerechtfertigt? Wie sollte Kroatien reagieren, um Änderungen vorzunehmen und seine OSZE-Verpflichtungen einzuhalten?

Ich hatte das Glück, mit drei Missionsleitern – Bernard Poncet, Peter Semneby und Jorge Fuentes – und einem großen (aber ständig kleiner werdenden) internationalen Team zu arbeiten, die an unsere Arbeit mit der Philosophie herangingen, dass die OSZE keine bilaterale Agenda sondern ein Mandat von vielen Ländern hat. Unsere Aufgabe war es, Kroatien, seine Institutionen, Organisationen, Gruppierungen und Menschen zu unterstützen und in die Lage zu versetzen, die Bedingungen zu schaffen, in denen die vereinbarten OSZE-Ziele und -Grundsätze, zu denen es sich verpflichtet hatte, vor seinem kulturellen und historischen Hintergrund bestmöglich verwirklicht werden können.

Anfangs stießen wir oft auf erbitterten Widerstand. Das war der Fall, als der Vertreter des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Tomislav Vidošević, und ich über ein Jahr den beharrlichen Widerstand im kroatischen Parlament und in der Verwaltung überwinden mussten, um ein unabhängiges Menschenrechtsinstitut in Zagreb einzurichten. Auch die Schaffung eines günstigen Klimas für die Rückkehr der geflüchteten Serben in die ehemaligen Kriegsgebiete in Ostslawonien, Knin und das Hinterland der Küstenstadt Zadar verlangten uns viel ab. Sehr oft war der Erfolg nur dem Umstand zu verdanken, dass es in unseren Reihen vier oder fünf internationale Bedienstete gab, die für Kontinuität in Politik und Handeln der Mission sorgten und über Jahre hinweg eine solide Vertrauensbasis mit einflussreichen kroatischen Behörden schaffen konnten. Die Fortschritte ließen oft entmutigend lang auf sich warten. Es ging Millimeter für Millimeter, holpernd und dann wieder mit langen Pausen voran; aber wir verstanden die Notwendigkeit, den Prozess am Leben zu erhalten. Und diese Geduld machte sich schließlich bezahlt.

Der Autor des Artikels wird im Dorf Biljane Donje von der serbischen Rückkehrerin Sofija Skori mit Salz und Brot begrüßt. 2004 (OSZE)



SEITE AN SEITE

Im Januar 2004 kam es zu einem wichtigen Durchbruch in den Beziehungen zwischen der OSZE und Kroatien – falls man das überhaupt an nur einem Ereignis festmachen kann –, als der Missionsleiter Peter Semneby und ich zu einer Strategieplanungssitzung mit dem neu gewählten Ministerpräsidenten Ivo Sanader und seiner späteren Nachfolgerin, der Stellvertretenden Ministerpräsidentin Jadranka Kosor, zusammenkamen. Der Ministerpräsident, zu dem die Mission schon vor seiner Wahl einen guten Draht hatte, schlug vor, alle Mandatsfragen zwischen seiner Regierung und der Mission offen zu diskutieren und anschließend von seiner Verwaltung mit Unterstützung der Mission und durch OSZE-Experten politische Lösungen ausarbeiten zu lassen. Diese direkte Abmachung war der Beginn eines äußerst erfolgreichen Prozesses.

Diese Arbeitsbeziehungen wurden später vom Missionsleiter Jorge Fuentes weiter ausgebaut, der mit dem Außenminister sorgfältig strukturierte Diskussionsrunden institutionalisierte, bei denen systematisch „harte Nüsse“ angegangen wurden, darunter Rechtsstaatlichkeit, Flüchtlingsrückkehr und Kriegsverbrechen.

Diese neue, systematische und geschäftsmäßige Arbeitsmethode kam auch den Bemühungen Kroatiens um Mitgliedschaft in der NATO und der EU zugute. Wie ich bereits sagte, ist der Erfolg der OSZE in Kroatien auch den guten und engen Beziehungen zu anderen internationalen Organisationen – den UN und ihren Gremien, der EU, der NATO und dem Europarat – zu verdanken, deren Zielsetzungen sich nahtlos in jene der OSZE einfügten. Die unbürokratische Arbeit mit jeder von ihnen, in gegenseitiger Unterstützung und ohne jedes Konkurrenzdenken, hat Kroatien den Weg zum Erfolg geebnet.

Rückblickend sehe ich in den Jahren, in denen die OSZE und Kroatien langsam zueinander und zum Erfolg fanden, einen Prozess, in dem aus Gegenspielern, die über ihre Konfrontation die eigentlich wichtigen Themen vergaßen, Partner wurden, die Seite an Seite Probleme gemeinsam angehen.

Todd Becker ist derzeit Sonderberater für den Balkan in der Arbeitsgruppe des OSZE-Vorsitzes im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten Litauens. Der ehemalige US-Diplomat, der seinem Land 34 Jahre diente, war von 2000 bis 2007 Stellvertretender Leiter der OSZE-Mission in Kroatien. 2007 erhielt er den Preis des kroatischen Helsinki-Komitees für Menschenrechte und wurde vom kroatischen Minderheitenbüro für die Förderung der Minderheitenrechte in Kroatien ausgezeichnet.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und die OSZE

von Liane Adler

Der Schutz der Menschenrechte ist ein zentraler Aspekt des Konzepts der OSZE für den Aufbau von Sicherheit und Stabilität in ihrer Region. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die Menschenrechte jedes einzelnen ihrer Bürger geachtet und geschützt werden. Das ist eine ungeheure Aufgabe und die Hilfe der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs) dafür kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Seit die OSZE-Teilnehmerstaaten 1990 übereinkamen, „die Einrichtung und Festigung unabhängiger nationaler Institutionen für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu erleichtern“¹, fanden wichtige Entwicklungen in diesem Bereich statt.

1993 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen, die sogenannten Pariser Grundsätze, in denen die Mindestanforderungen zur Gewährleistung der Unabhängigkeit und Wirksamkeit der NMRIs festgelegt sind. Dazu gehören ein klar umrissenes, breit angelegtes, gesetzlich – besser noch in der Verfassung – verankertes Mandat, Unabhängigkeit von der Regierung, eine pluralistische Besetzung, die die Zusammensetzung der Gesellschaft widerspiegelt, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und eine angemessene finanzielle und personelle Ausstattung. 1993 wurde außerdem unter der Schirmherrschaft des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte der Internationale Koordinierungsausschuss der nationalen Institutionen (ICC) eingerichtet, bei dem sich NMRIs akkreditieren lassen und der feststellt, inwieweit sie die Pariser Grundsätze umsetzen. So dürfen etwa als „A“ eingestufte Institutionen im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Erklärungen im eigenen Namen abgeben und den Menschenrechtsvertragsorganen der Vereinten Nationen ihre eigenen Berichte vorlegen.

Bisher haben über 40 OSZE-Teilnehmerstaaten NMRIs eingerichtet, meist in Form einer aus einer Person bestehenden Ombudsstelle, aber auch als Institute oder nationale Menschenrechtskommissionen, und 19 von ihnen wurden von der ICC der „A-Status“ verliehen. Doch viele haben noch große Schwierigkeiten bei der Entwicklung ihrer Kapazitäten für die Behandlung von Individualbeschwerden, die Abgabe von Empfehlungen, das Abfassen von Berichten und die Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft. Als weiteres Problem kommt hinzu, dass eine ganze Reihe von NMRIs vor Kurzem ein erweitertes Mandat erhielten: als nationale Präventionsmechanismen nach dem Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen (OPCAT), als unabhängige Kontrollmechanismen nach dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen oder als Kontaktstellen gemäß den innerstaatlichen

Antidiskriminierungsbestimmungen.

Wie wirksam die NMRIs die Menschenrechte der Bürger fördern und schützen können, hängt davon ab, was die Regierungen für sie zu tun bereit sind. Vor allem in Ländern, wo die Schaffung der Institutionen der Überzeugungsarbeit der internationalen Gemeinschaft und nicht eigenem Engagement zu verdanken ist, fehlt manchmal der politische Wille. Das zeigt sich auf verschiedenste Weise: unzureichende finanzielle und personelle Ausstattung, unzulässige Einflussnahme der Regierung auf Bestellungsverfahren, eingeschränktes Schutzmandat, wenig Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft und wenig Gehör für ihre Empfehlungen.

Schon seit Langem sind die OSZE-Feldoperationen in ihren Gastländern Partner bei der Schaffung und Stärkung von NMRIs, die oft in Form von Volksanwaltschaften ins Leben gerufen wurden. Ihre Mitarbeiter beraten die nationalen Institutionen fachlich und unterstützen sie in ihrer Arbeit. Heute gibt es in jedem Land, in dem eine Feldpräsenz vorhanden ist oder vorhanden war, eine NMRI (mit Ausnahme von Belarus).

Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) unterstützt NMRIs schon seit Jahren. Es ergänzt die Arbeit der Feldoperationen durch Überprüfung von Gesetzesentwürfen zur Schaffung von NMRIs und dient der gesamten OSZE als zentrale Informationsquelle für einschlägige Fragen in diesem Bereich, wobei es Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen auch Hilfestellung leistet. Seit zwei Jahren konzentriert es sich auf die Unterstützung von nationalen Präventionsmechanismen nach dem OPCAT.

2011 erklärte der litauische OSZE-Vorsitz die Stärkung der NMRIs zu einer seiner Prioritäten. Das BDIMR stand ihm das ganze Jahr hindurch beratend zur Seite und kümmerte sich mit Programmaktivitäten wie genderspezifischen Rechten und den Beziehungen zwischen NMRIs und der Zivilgesellschaft um bisher vernachlässigte Bereiche.

Bei einem zusätzlichen Treffen der OSZE zur menschlichen Dimension am 14. und 15. April in Wien trafen Vertreter von Regierungen, der Zivilgesellschaft sowie von NMRIs zusammen und erörterten die Wichtigkeit einer Stärkung dieser unverzichtbaren nationalen Hüter der Menschenrechte. Diese Erörterungen wurden auf einer vom BDIMR gemeinsam mit dem Vorsitz veranstalteten Konferenz am 13. und 14. Juli in Wilna fortgesetzt, bei der die unterschiedlichsten Akteure aus 34 OSZE-Teilnehmerstaaten und aus einem Partnerland im Mittelmeerraum teilnahmen.

Liane Adler war von 2009 bis 2011 Menschenrechtsberaterin im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte und dort für NMRIs zuständig; von 2005 bis 2009 gehörte sie der OSZE-Mission im Kosovo an.

¹ Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der OSZE, Absatz 27.

Die Pariser Grundsätze – was wir daraus lernen können

von Brian Burdekin, Officer of the Order of Australia

Im Oktober 1991 kam eine Gruppe von Praktikern – darunter auch ich – in Paris zur ersten internationalen Arbeitstagung über nationale Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zusammen. Ausgehend von unserer Erfahrung als Praktiker entwickelten wir Normen für die Verpflichtung jedes einzelnen Staates zur Schaffung einer unabhängigen Menschenrechtsinstitution (die Normen sind heute unter der Bezeichnung Pariser Grundsätze bekannt). Diese Grundsätze mit der offiziellen Bezeichnung „Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen“ wurden 1993 von den Vereinten Nationen (UN) verabschiedet. Die Mitgliedstaaten verabschiedeten sie gleich zweimal, einmal auf der UN-Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 und später in der UN-Generalversammlung zu Jahresende

Weshalb schien uns das notwendig? Als ehemaliger Berater von Politikern in meinem eigenen Land hatte ich erkennen müssen, dass ein demokratisches System, eine einer funktionierenden Legislative und Judikative verantwortliche Exekutive nicht unbedingt den Schutz der Rechte der schwächsten gesellschaftlichen Gruppen gewährleisten. Einige von uns hatten an der Aushandlung von Menschenrechtskonventionen – dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, dem Übereinkommen über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und dem Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung – mitgewirkt und mehrere Staaten waren gerade dabei, auf jede dieser Konventionen ausgerichtete Institutionen zu schaffen. Uns war jedoch bewusst, dass angesichts der Universalität der Menschenrechte jedes Land eine Institution mit einem ganzheitlichen Ansatz braucht, der keinen Teil der Gesellschaft außer Acht lässt, seien es Frauen, Kinder, ethnische, sprachliche oder religiöse Minderheiten, Menschen mit Behinderungen oder indigene Gruppen. Das war das Hauptmotiv, das hinter den Pariser Grundsätzen stand.

Die Pariser Grundsätze verpflichten jeden Staat dazu, eine nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI) zu schaffen, anerkennen jedoch gleichzeitig das Recht eines jeden Staates, den seinen Bedürfnissen entsprechenden Rahmen selbst festzulegen. Sie geben den nationalen Menschenrechtsinstitutionen ihre wichtigsten Aufgaben vor: Erforschung und Beratung sowie Bildung

in Menschenrechtsfragen und Förderung eines Menschenrechtsverständnisses, Überwachung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsübereinkünfte und -normen, Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen und Veranlassung von Abhilfemaßnahmen, Zusammenarbeit mit internationalen und regionalen Menschenrechtsmechanismen und Interaktion mit der Justiz.

Eines der wichtigsten Merkmale der Menschenrechtsinstitutionen, die wir 1991 festlegten, ist das Postulat der Unabhängigkeit. Sie müssen gesetzlich verankert sein. Es war uns wichtig, die Institution mit Legitimität, Autorität und der Unterstützung des Parlaments auszustatten. Als Praktiker hatten wir erlebt, dass was Kraft Präsidentenerlass geschaffen wurde, mitunter auch durch einen solchen außer Kraft gesetzt werden kann. Zur Unabhängigkeit gehört, dass man seine Aufgabe angstfrei erfüllen und erforderlichenfalls der Regierung und dem Parlament unmissverständliche Ratschläge

erteilen kann. Üblicherweise üben NMRIs ihre Tätigkeit lieber als beratendes Gremium aus. Wenn jedoch das Militär, die Polizei oder die Regierung selbst Menschenrechte verletzen, müssen sie gegebenenfalls von der Beratung zur Kontroverse übergehen. Hier das richtige Maß zu finden, ist nicht einfach, und genau darin liegt eine der Herausforderungen, mit denen alle nationalen Institutionen in allen Regionen, auch im OSZE-Raum, konfrontiert sind.

Ein weiterer Aspekt der NMRIs, den wir in den Pariser Grundsätzen besonders hervorgehoben haben, war die Bedeutung

der engen Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft – nicht nur mit NGOs, sondern auch mit Menschenrechtsaktivisten, Anwälten und Führungspersonal von Berufsverbänden. Nur wenn sie sich mit der Zivilgesellschaft abstimmt, kann eine nationale Institution auf breiter Basis in ihrer Tätigkeit sinnvolle Schwerpunkte setzen und Regierung und Parlament fachlich fundiert und korrekt beraten, da sie mit den Augen und Ohren der Zivilgesellschaft sieht und hört.

NEUE HERAUSFORDERUNGEN

Die Akzeptanz der universellen Normen der Pariser Grundsätze ist beachtlich gestiegen. Glücklicherweise leben wir in einer Welt, in der zunehmend Rechenschaft über Verletzungen der Menschenrechte gefordert wird. Die Erwartung ist heute deutlich größer als noch



Prof. Brian Burdekin (rechts) beim Eröffnungsreferat auf dem Zusätzlichen Treffen der OSZE zur menschlichen Dimension über nationale Menschenrechtsinstitutionen, neben ihm der litauische Botschafter Renatas Norkus. Wien, 14. April 2011. (OSZE/Sarah Crozier)

vor 20 Jahren, dass internationale Menschenrechtsverträge nicht nur von Diplomaten formulierte normative Wunschvorstellungen, sondern grundlegende Verpflichtungen darstellen, die auf nationaler Ebene in die Praxis umzusetzen sind.

NMRIs sind weithin anerkannt und respektiert. Sie stehen jedoch vor der Herausforderung, mit begrenzten Ressourcen wachsende Aufgaben bewältigen zu müssen. Mit Fortschreiten der Globalisierung werden Dienste, die bisher üblicherweise von Regierungen bereitgestellt wurden, zunehmend privatisiert und ausgelagert – wie der Bildungsbereich, das Gesundheitswesen, ja sogar die Wasserversorgung. Menschenrechtsverletzungen finden zunehmend im privaten Sektor statt. Das bringt zusätzliche Herausforderungen für die nationalen Menschenrechtsorgane mit sich, die für die Überwachung des öffentlichen wie des privaten Sektors und die Beratung von Parlament und Regierung zuständig sind.

Auch in der internationalen Staatengemeinschaft spielen NMRIs eine immer größere Rolle. Der Menschenrechtsrat und internationale Fachorgane, die Menschenrechtsübereinkünfte überwachen, wenden sich immer öfter an sie. Zwei der wichtigsten internationalen Übereinkommen der jüngsten Zeit, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nehmen konkret auf NMRIs als nationale Überwachungsorgane Bezug. Nationale Institutionen befassen sich auch zunehmend mit grenzüberschreitenden Menschenrechtsfragen: Menschenhandel, Wanderarbeitnehmer, Asylsuchende und Flüchtlinge. Es wäre eine enorme Hilfe, wenn sich die OSZE nachdrücklich für ein regionales Sekretariat oder Forum einsetzen würde, das sie beim Informations- und Erfahrungsaustausch unterstützen könnte.

GEWONNENE ERKENNTNISSE

Dieser Bereich ist relativ neu, hat sich jedoch rasch entwickelt und zunehmend an Bedeutung gewonnen. Was können wir rückblickend aus den Erfahrungen lernen, die wir in unserer 20-jährigen Tätigkeit gemacht haben?

Vor allem die Erkenntnis, dass es eines klar umrissenen Mandats bedarf. In dieser ausgedehnten und vielfältigen Region, für die die OSZE steht, ist eines der Probleme die Tatsache, dass manchen Institutionen kein klar definierter Aufgabenbereich zugewiesen wurde und manche über keine eindeutige Rechtsgrundlage für ihre Tätigkeit verfügen. Das macht es ihnen ausgesprochen schwer, durchschlagkräftig und unabhängig zu arbeiten.

Wir haben auch gelernt, dass nationale Menschenrechtsinstitutionen mit den ihren Aufgaben angemessenen Befugnissen ausgestattet werden müssen. Wenn sie die Menschenrechte zu schützen und Menschenrechtsverletzungen nachzugehen haben, müssen sie auch entsprechende Befugnisse erhalten. Deshalb enthalten die Pariser Grundsätze eine quasi-gerichtliche Zuständigkeit: Kraft ihres Amtes können sie die Vorlage von Beweismitteln und die Vorladung von Zeugen verfügen.

Die erzieherische Rolle nationaler Menschenrechtsorganisationen ist von grundlegender Bedeutung. Eine Änderung der Gesetze ist oft eine notwendige, niemals jedoch ausreichende Voraussetzung für die Gewährleistung des Schutzes der Menschenrechte, für die Beseitigung von Diskriminierungen von Minderheiten oder Menschen mit Behinderung. Der ausschlaggebende Punkt ist eine Änderung der Einstellung der Öffentlichkeit – und um das zu bewirken, mussten wir neue Strategien, wie öffentliche Anhörungen auf Länderebene, entwickeln.

Menschenrechtsorgane müssen auch zugänglich sein. Deshalb

sind nationale Institutionen so wichtig, die mit der Befugnis ausgestattet sind, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen und gegebenenfalls alternative Formen der Streitbeilegung anzuwenden. In allen Ländern können viele der Schwächsten es sich nicht leisten, vor Gericht zu gehen, wenn ihre Rechte verletzt werden. Regionale Mechanismen können eine wichtige Rolle spielen – doch die Wirklichkeit sieht so aus, dass für die überwiegende Mehrheit der OSZE-Staaten in Europa und Asien der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte durch einen zunehmenden Rückstau anhängiger Verfahren überlastet ist und es in Asien keinen einzigen regionalen Mechanismus gibt.

Eine der schmerzlichsten Erfahrungen war die Bedeutung der Prävention. Ist erst der böse Geist des Rassenhasses oder der ethnischen bzw. religiösen Intoleranz aus der Flasche, dann haben wir als internationale Staatengemeinschaft wenig Möglichkeiten, ihn wieder dorthin zurückzubefördern. Viel besser ist es, in nationale Menschenrechtsinstitutionen zu investieren und ihnen den klaren Auftrag zu erteilen, eine Gesellschaft zu fördern, in der die Unterschiedlichkeit der Menschen akzeptiert und die Würde des Einzelnen geachtet wird. In vielen Ländern haben nationale Institutionen die Diskriminierung einer bestimmten Minderheit entschärft oder angesprochen, die zur Eskalation von Gewalt, zu eklatanten Menschenrechtsverletzungen – bis hin zu einer Gefährdung der nationalen Sicherheit und regionalen Instabilität – führen können hätte.

Aus der Sicht der Praktiker ist die Prioritätensetzung immer ein schwieriges Thema. Wenn die Regierungen einer nationalen Institution ein gesetzlich verankertes Mandat übertragen, müssen sie dieser Institution auch einen gewissen Handlungsspielraum in Bezug auf das Was und Wie einräumen – denn mit einem umfassenden Mandat kann man nicht alles tun.

EINE UNVERZICHTBARE ROLLE

Abschließend möchte ich unterstreichen, dass die NMRIs unerlässlich für den Schutz der Menschenrechte sind. Kein Zweifel, die Arbeit der Gerichte ist wichtig. Wenn man sich jedoch das gesamte Spektrum der Menschenrechtsverletzungen in den letzten Jahren ansieht, dann stellten viele der abscheulichsten Verletzungen keinen Verstoß gegen ein Gesetz dar. Wie wir zum Beispiel mit Millionen psychisch Kranker umgegangen sind, fiel größtenteils in den Bereich der Unterlassung und Vernachlässigung – Richter hatten wenig Möglichkeiten, dagegen vorzugehen. Für viele Menschen, meist die am stärksten Benachteiligten und Schwächsten, liefern Gesetze keine zufriedenstellenden Antworten; in der Realität hat man nicht immer Zugang zu einem Gericht. Menschenrechtsinstitutionen sind kostenlos; wer sie anruft, braucht keine Gebühr zu entrichten.

Grundsätzlich können Richter erst tätig werden, wenn man sich an sie wendet. Sie können sich nur mit Fragen auseinandersetzen, mit denen sie befasst werden. Nationale Menschenrechtsorganisationen können im Sinne der Pariser Grundsätze proaktiv tätig werden. Die große Herausforderung an uns, die wir in NMRIs tätig sind, ist es, dafür zu sorgen, dass die in völkerrechtlichen, von Staaten freiwillig und feierlich ratifizierten Verträgen festgeschriebenen internationalen Normen auch wirklich in die Realität umgesetzt werden.

Brian Burdekin ist Gastprofessor am schwedischen Raoul Wallenberg Institute. Der australische Wissenschaftler, Rechtsanwalt und ehemalige Diplomat war australischer Menschenrechtsbeauftragter und Sonderberater des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Er war 1991 in führender Rolle an der Ausarbeitung der Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen in Paris beteiligt.

Bei Null begonnen

von Sonya Yee und Marie-Astrid Huemer



Premiere des Stücks „Same in a Different Way“, das die OSZE zur Hebung des Bewusstseins für die Rolle der Institution des Ombudsmanns für den Schutz vor Diskriminierung zur Aufführung brachte. Skopje, 18. Oktober 2010. (Pristop, MK)

Zu Beginn gab es einen. Das Büro des Ombudsmanns der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien begann im Juli 1997 seine Arbeit mit der Wahl des ersten Ombudsmanns des Landes. Seither hat sich das Büro mit Unterstützung der OSZE-Mission in Skopje zu einer Institution mit sechs Regionalbüros und rund 80 Mitarbeitern entwickelt, die sich alle für den Schutz der Rechte der Bürger einsetzen.

Die Schaffung eines neuen, unabhängigen Gremiums zur Regelung und zum Schutz der Menschenrechte in einem Land, das unmittelbar nach einem Konflikt mit den Herausforderungen des Aufbaus einer niemanden ausschließenden und gerechten multiethnischen Gesellschaft kämpft, ist eine riesige Aufgabe. Der Ombudsmann muss unabhängig, unparteiisch und fair sein. Ebenso wichtig ist es, dass das Büro auch von allen Teilen der Bevölkerung so wahrgenommen wird.

Das Büro des Ombudsmanns wurde gemäß Artikel 77 der Verfassung des Landes aus dem Jahr 1991 ins Leben gerufen. Es sollte jedoch bis 1997 dauern, bis das Gesetz über den Volksanwalt (Ombudsmann) erlassen wurde und das Büro 1998 seine Arbeit aufnehmen konnte. Dieser lange Zeitraum zeigt, wie schwierig es war, das neue Gremium mit einem potenziell heiklen Mandat einzurichten.

„Da der Staat vor die Aufgabe gestellt war, ein neues, pluralistisches Rechtssystem zu entwickeln, lag die Hauptaufgabe darin, den nötigen politischen Willen für die Schaffung einer Institution aufzubringen, die für die Überwachung der Arbeit sämtlicher öffentlicher Verwaltungsgremien und der Regierung zuständig sein sollte“, meint Ixhet Memeti, der seit 2004 als erster ethnischer Albaner die Funktion des Ombudsmanns innehat.

Die OSZE-Mission arbeitet seit sieben Jahren mit Unterstützung der schwedischen Internationalen Entwicklungsagentur (SIDA) durch Gutachten, Studienreisen, die Bereitstellung von Referenzen und IT-Ausrüstung, Ausbildungs- und Werbeaktivitäten am

Aufbau und an der Stärkung der Kapazitäten des Büros.

„Der Aufbau einer Ombudsstelle von Null bedeutet nicht nur, die richtigen Gesetze zu Papier zu bringen, sondern auch zu gewährleisten, dass die Mitarbeiter ausgebildet und fähig sind, ihre Aufgaben wahrzunehmen, und dass die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen. Es bedeutet auch, Bewusstsein und Vertrauen in das Büro zu schaffen – in erster Linie in der Öffentlichkeit, aber auch in den staatlichen Institutionen“, erklärt Botschafter Ralf Breth, der Leiter der OSZE-Mission in Skopje.

Ein wichtiger Schritt in diesem Prozess war 2004 die Gründung von sechs Regionalbüros in Kumanovo, Tetovo, Bitola, Stip, Strumica und Kičevo, durch die den Menschen im ganzen Land der Zugang zur Ombudsstelle erleichtert wurde.

„Die Ombudsstelle ist heute nicht nur bei den Bürgern anerkannt, sondern hat auch ihr Vertrauen, was sich deutlich an der ständigen Zunahme der Beschwerden im Laufe der vergangenen Jahre zeigt. Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass sich der Ombudsmann jedes Jahr erfolgreich mit achtzig Prozent der Beschwerden befasst, zeigt, wie sehr die Kapazitäten der Institution verstärkt werden konnten“, stellt Memeti fest.

„Die wichtigsten Faktoren für diese Entwicklung sind nicht nur die Kompetenzen der Mitarbeiter im Umgang mit Beschwerden, sondern auch die mit Unterstützung der OSZE und der SIDA unternommene Öffentlichkeitsarbeit. Dadurch wurde nicht nur das Bewusstsein für die Rolle des Ombudsmanns in der Bevölkerung und unter den Staatsbediensteten gestärkt, sondern es führte auch dazu, dass die Bürger nun ihre Rechte und die Mechanismen für deren Schutz kennen.“

Diese Mechanismen wurden mit der Zeit auch ausgebaut. Gesetzesänderungen im Sinne des Rahmenübereinkommens von Ochrid, durch das der Konflikt im Land 2001 beendet wurde, übertrugen dem Ombudsmann schwerpunktmäßig Aufgaben im Bereich der Nichtdiskriminierung und ausgewogenen Vertretung der Volksgruppen. 2008 wurde der Ombudsmann gemäß dem Fakultativprotokoll zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen zum nationalen Präventionsmechanismus bestellt.

Die OSZE-Mission unterstützt auch die neue Antidiskriminierungskommission des Landes, eine unabhängige Stelle, die durch das im letzten Jahr verabschiedete Gesetz über die Verhütung und den Schutz vor Diskriminierung geschaffen wurde und mit Beschwerden aller Art befasst werden kann, nicht nur gegen öffentliche Institutionen. Die Mission bemüht sich um eine verstärkte Zusammenarbeit der Kommission mit der Ombudsstelle, um zu gewährleisten, dass keine Arbeitsüberschneidungen stattfinden und die beiden Gremien gut zusammenarbeiten.

Sonya Yee ist Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Abteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des OSZE-Sekretariats in Wien. Marie-Astrid Huemer ist Stellvertretende Leiterin der Abteilung Rechtsstaatlichkeit der OSZE-Mission in Skopje.

Vom Friedensvertrag zur nationalen Institution

von Fermin Cordoba

Die langjährige Unterstützung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina für die Arbeit der Ombudsstelle ist unter allen OSZE-Feldoperationen einmalig. Erstens ist sie in einem völkerrechtlichen Friedensabkommen verankert. Im allgemeinen Rahmenübereinkommen für Frieden (auch unter der Bezeichnung Friedensvertrag von Dayton bekannt), das den Krieg in Bosnien und Herzegowina 1995 beendete, wurde der Amtierende Vorsitzende der OSZE mit der Bestellung eines Ombudsmanns für Menschenrechte beauftragt. Der ungarische Außenminister László Kovács berief die Schweizerin Gret Haller auf diesen Posten.

Zweitens arbeitet die Mission seit der Schaffung der Ombudsstelle 1995 wegen der komplizierten politischen Lage in Bosnien und Herzegowina nach Dayton mit mehreren volksanwaltschaftlichen Institutionen zusammen. Abgesehen von der halb-völkerrechtlich verankerten von der OSZE bestellten Ombudsfrau sah auch die Föderation Bosnien und Herzegowina in ihrer 1994 erlassenen Verfassung drei Volksanwälte vor. Die andere Entität, die Republika Srpska, richtete im Jahr 2000 eine Ombudsstelle ein.

Die Mission unterstützte alle drei Institutionen. Besonders den Volksanwälten der Entitäten kam ihre finanzielle Unterstützung zugute. Über Informationsblätter sowie Informationssendungen in Radio und Fernsehen machte sie die Öffentlichkeit auf die Volksanwaltschaften aufmerksam. Leitende OSZE-Beamte gaben öffentliche Erklärungen ab, in denen sie auf die Wichtigkeit der Umsetzung der Empfehlungen der Volksanwälte hinwiesen.

NATIONALISIERUNG UND REFORM

Das Übereinkommen von Dayton sah vor, dass mit Ablauf der Amtszeit der ersten Ombudsfrau die Zuständigkeit für die Institution an den Staat Bosnien und Herzegowina übergehen sollte. 2003 wurden von den drei Volksgruppen in Bosnien und Herzegowina, Bosniaken, Serben und Kroaten, drei gesamtstaatliche Volksanwälte ernannt.

Mit ihrer Unterstützung für die Steuerung des Nationalisierungsprozesses trat die Mission in eine neue Phase. Teilweise war man der Meinung, mit der Nationalisierung der gesamtstaatlichen Ombudsstelle sollte die Auflösung der Institutionen der Entitäten Hand in Hand gehen, doch hielt die OSZE-Mission daran fest, dass fürs Erste die Verbindung zwischen den Bürgern und den Ombudsleuten in den Entitäten, bei denen noch immer die politische Macht lag, nicht gekappt werden dürfte.

Auf lange Sicht allerdings traten die OSZE-Mission und andere internationale Partner – Europarat, Europäische Kommission, Amt des Hohen Beauftragten – dafür ein, von einer gesamtstaatlichen Ombudsstelle und zwei Institutionen der Entitäten zu einer einzigen gesamtstaatlichen Institution überzugehen, mit dem Argument, dass nur eine einheitliche Institution in der Lage sei, in Anbetracht der stark unterschiedlichen Gesetze und Gepflogenheiten die öffentlichen Behörden für den Schutz der grundlegenden Menschenrechte ohne Unterschied zur Rechenschaft zu ziehen.

Im März 2006 wurden neue gesetzliche Bestimmungen verabschiedet und in einem politisch aufgeheizten und verschleppten

Prozess, in dessen Verlauf die OSZE-Mission die Beteiligten ständig drängte, nicht nachzulassen, wurden drei Volksanwälte für die staatliche Institution ernannt, Nives Jukić, Jasminka Dzumhur und Ljubomir Sandić. Die Institutionen in den Entitäten wurden per Gesetz aufgelöst und ihre Aufgaben der neuen gesamtstaatlichen Institution übertragen.

KONSOLIDIERUNG DER INSTITUTION

Seit 2010, als die Reformen weitgehend abgeschlossen waren (nach wie vor sind einige Gesetzesnovellen in beiden Entitäten ausstehend), konzentrierte sich die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina darauf, diese unumkehrbar zu machen und die Ombudsstelle zu konsolidieren, wobei man sich an den OSZE-Verpflichtungen aus dem Kopenhagener Dokument 1990 und den Pariser Grundsätzen der Vereinten Nationen orientierte. Wichtig war dabei die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Rolle der Ombudsstelle auf Grundlage des Antidiskriminierungsgesetzes aus dem Jahr 2009.

Im Zuge der neuerlichen Akkreditierung der Institution durch das Internationale Koordinierungskomitee der Vereinten Nationen erhielt sie Status A nach den Pariser Grundsätzen, was bedeutet, dass sie voll und ganz internationalen Standards entspricht. Dennoch ist sie nach wie vor mit vielen Herausforderungen konfrontiert: dem Fehlen der notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen, der Notwendigkeit einer Ausbildung, insbesondere im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung und der unzureichenden Umsetzung ihrer Empfehlungen. Vor allem aber muss ihre Unabhängigkeit besser abgesichert werden.

Schließlich sollte man sich in Anbetracht der Herausforderungen, die das Land auf seinem selbst gewählten Weg zur EU-Integration erwarten, sowie im Hinblick auf die Bestandfähigkeit auf lange Sicht an die Anregung der Venedig-Kommission erinnern, die Leitung der Ombudsstelle in Bosnien und Herzegowina besser einer einzigen Person statt drei anzuvertrauen – wie es derzeit der Fall ist; das derzeitige Modell spiegelt allerdings die in der Verfassung verankerte Vorzugsbehandlung der drei Volksgruppen wieder.

Wie auch immer die Herausforderungen der Zukunft aussehen mögen, die Mission in Bosnien und Herzegowina wird an der Erfüllung ihres Mandats in Bezug auf die Ombudsstelle und den Schutz der Menschenrechte aller Bürger des Landes festhalten.

Fermin Cordoba ist Leiter der Unterabteilung Wirtschaft, soziale Rechte und Gleichstellung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.

Die Arbeit einer juristischen Beraterin

von Mevlyde Salihu



Shqipe Ibraj-Mala von der kosovarischen Ombudsstelle zur Überwachung von Haftanstalten während einer dreitägigen Fortbildungsveranstaltung der OSZE-Mission im Kosovo. Prishtinë/Priština, 27. Juni 2011. (OSZE/Hasan Sopa)

Das rasche Stakkato, in dem sie spricht, sagt schon viel über sie aus: Shqipe Ibraj-Mala, juristische Beraterin der Ombudsstelle im Kosovo, ist mit Leib und Seele Anwältin für die Menschenrechte und immer mit einem Fall beschäftigt, den es zu lösen gilt.

Die Rechtsanwältin kam 2006 zur Ombudsstelle, für die sie fast vier Jahre in Pejë/Peć tätig war, ehe sie ins Hauptbüro in Prishtinë/Priština übersiedelte. Ihr juristisches Fachwissen kommt täglich zum Einsatz, wenn sie sich mit dem breiten Spektrum von Beschwerden befasst, die persönlich, telefonisch oder über E-Mail an das Büro von Personen herangetragen werden, die ihre Rechte verletzt sehen.

Die Institution der Ombudsstelle im Kosovo wurde 2000 durch die OSZE-Mission im Kosovo geschaffen und fünf Jahre von einem internationalen Ombudsmann geleitet, ehe sie in örtliche Hände übergeben wurde. Heute steht ihr Sami Kurteshi vor, dessen Bestellung 2009 durch das kosovarische Parlament erfolgte. Nach wie vor ist die OSZE-Mission ein wichtiger Partner. „Wir setzen uns besonders dafür ein, die Institution allen Volksgruppen sowie den schwächsten Gruppen der Bevölkerung näherzubringen“, erläutert die Sonderberaterin der Mission für die Ombudsstelle, Jerina Dampier.

ANWÄLTIN FÜR INDIVIDUALRECHTE

Manchmal beschäftigt sich Ibraj-Mala jahrelang mit einem Fall. Als Beispiel erzählt sie vom Fall eines 17-jährigen Jugendlichen, dessen Verfahren wegen Beihilfe zum Mord – er hatte verraten, wo man eine Schusswaffe kaufen kann – sich unangemessen lange über fünf Jahre hinzog. Sie schrieb daraufhin an das Höchstgericht, mit dem Ersuchen um eine Erklärung, woraufhin umgehend ein Prozesstermin festgesetzt wurde.

Doch damit hörte ihr Einsatz noch nicht auf. Der Prozess fand statt, der Minderjährige wurde zu sieben Jahren Haft verurteilt. Er kam ins Gefängnis Dubrava, das für seine harte Behandlung berüchtigt ist. „Ich wollte, dass er die ihm zustehenden Vergünstigungen erhält“, erinnert sich Ibraj-Mala. „Mein erstes Ziel war es, seine Verlegung in eine Abteilung zu erwirken, in der die Häftlinge entweder eine Ausbildung erhalten oder einer Arbeit nachgehen

können. Er entschied sich für den Schulabschluss, führte sich gut und hielt sich bei Freigängen an alle Vorschriften. Über mehrere Jahre verfolgte ich seine Entwicklung. Schließlich setzte ich mich für sein Recht auf bedingte Freilassung ein. Ihm wurden ein Jahr und acht Monate seiner Strafe erlassen – und das hatte er sich wirklich verdient“, erinnert sie sich.

MITTLERIN ZWISCHEN BEVÖLKERUNGSGRUPPEN UND BEHÖRDEN

Manchmal hilft Ibraj-Mala bei der Lösung von Problemen, die ganze Gruppen der Bevölkerung betreffen. In die Stadt Gjakovë/Đakovica im westlichen Kosovo, die massiv unter dem Konflikt 1999 zu leiden hatte, waren viele Roma, Aschkali und Ägypter zurückgekehrt, die ihre Kinder nicht standesamtlich eintragen lassen konnten, da sie keine Geburtsurkunden hatten. „Es gelang uns, die Stadtverwaltung und die NGO *Civil Rights Program Kosovo*, die kostenlose juristische Beratung und Unterstützung anbietet, dazu zu bringen, eine entsprechende schriftliche Vereinbarung zu schließen, sodass mit der Registrierung begonnen werden konnte“, erzählt sie.

Aber wie so oft war das nicht das ganze Problem. Die Heimkehrer lebten unter untragbaren Zuständen auf einem kleinen Grundstück am Stadtrand, das brachlag, als die ersten Familien zurückkehrten. Sie erhielten eine Zuwendung für den Bau neuer Häuser, konnten damit jedoch nicht beginnen, weil das Grundstück der Stadt gehörte. „Wir setzen uns mit allen Betroffenen gemeinsam an einen Tisch, was dazu führte, dass die Stadtverwaltung ihnen das Grundstück überließ“, berichtet Ibraj-Mala.

Nicht alle Fälle gehen so gut aus, fügt sie rasch hinzu. Nicht immer finden die Empfehlungen der Volksanwaltschaft Gehör, was verheerende Konsequenzen haben kann. Shqipe erinnert sich an den tragischen Fall, als ein geschiedener Mann seine frühere Ehefrau und deren Familie immer wieder misshandelte. Die Polizei ignorierte ihre Warnungen, der Mann brachte die Frau und deren Vater um, die Schwester kam verletzt mit dem Leben davon.

ÜBERWACHUNG VON STRAFVOLLZUGSEINRICHTUNGEN

Neben der Behandlung von Beschwerden ist die Ombudsstelle damit beauftragt, Strafvollzugseinrichtungen zu überwachen. Ibraj-Mala ist für die Leitung eines Mechanismus zur gemeinsamen Überwachung durch die Ombudsstelle und zwei örtliche NGOs mitverantwortlich – ein Arrangement, bei dem die OSZE-Mission behilflich gewesen war. „Wir haben bereits die ersten gemeinsamen Besuche durchgeführt. Den NGOs kommt unsere Zusammenarbeit insofern zugute, als wir berechtigt sind, unangemeldet Besuche durchzuführen; der Vorteil für uns liegt darin, dass sie Ärzte und Psychologen im Team haben“, erläutert sie.

Nach sechs Jahren als juristische Beraterin steht Ibraj-Mala in ihrer Tätigkeit für die Ombudsstelle des Kosovo nun vor einem Karrieresprung. Am 7. Oktober 2011 wurde sie vom Parlament des Kosovo zur stellvertretenden Ombudsfrau ernannt und ist damit die einzige Frau unter fünf Stellvertretern. „Ich werde zwar in Zukunft mit politischen Entscheidungen befasst sein, was mich jedoch nicht daran hindern wird, weiterhin Einzelfälle zu behandeln“, meint sie. „Denn dort spürt man hautnah, was unsere Arbeit bewirken kann.“

Mevlyde Salihu ist Erste Assistentin für Öffentlichkeitsarbeit in der OSZE-Mission im Kosovo. Am 11. Oktober 2011 führte sie dieses Gespräch mit Shqipe Ibraj-Mala.

Mehr Bürgernähe für die Ombudsstelle

von Mia Laušević



Die nationale juristische Referentin der OSZE-Mission in Montenegro, Milena Čeranić (links), mit Maja Maraš (rechts), der Sprecherin des montenegrinischen Menschenrechtsbeauftragten, bei einem der regelmäßigen Konsultationsgespräche in den Räumlichkeiten der OSZE-Mission in Montenegro, 17. November 2011. (OSZE/Mia Laušević)

Eine nationale Menschenrechtsinstitution ist nur dann nützlich, wenn die Bürger wissen, wie sie sie zum Schutz ihrer Grundrechte einsetzen können. Deshalb war die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Ombudsstelle immer schon eine Priorität der OSZE-Mission in Montenegro. Als die Mission den ersten Beauftragten für Menschenrechte und Grundfreiheiten, Šefko Crnovršanin, einen ehemaligen Verfassungsrichter, bei der Einrichtung seines Büros im Jahr 2003 unterstützte, finanzierte die OSZE die Publikationen der neuen Institution, darunter auch ihre Jahresberichte. 2005 war sie bei der Veröffentlichung ihrer Website und der Übersetzung der Inhalte ins Englische und Albanische behilflich.

In den ersten Jahren nahm die Öffentlichkeit kaum Notiz von der Ombudsstelle. Für viele der an sie herangetragenen Beschwerden war sie nicht zuständig. Obwohl sie nach der Unabhängigkeit Montenegros eine feste Verankerung in der Rechtsordnung des Landes erhielt – in der 2007 beschlossenen Verfassung ist von einer „autonomen Behörde, die Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten trifft“ die Rede –, wurde sie vielfach nur als ein Gremium wahrgenommen, das Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung korrigieren oder Rechtsbeistand leisten kann. Es bedurfte also neuer Methoden, um den Bürgern die Rolle der Ombudsstelle näherzubringen.

DIREKTE BÜRGERKONTAKTE

Unterstützt durch die OSZE begann die Ombudsstelle damit, selbst aktiv auf die Bürger zuzugehen. So

veranstaltete sie beispielsweise in allen Städten des Landes Ombudsmann-Tage, bei denen Crnovršanin und seine Mitarbeiter mit Bürgern sprachen und sie dabei einzeln berieten, wie sie mutmaßliche Verletzungen der Menschenrechte anzeigen könnten. Aus diesen Zusammenkünften wurden inzwischen regelmäßige Veranstaltungen, die die Wahrnehmung der Bedeutung der Ombudsstelle als einer unabhängigen Institution deutlich verbessert haben.

Der zweite Beauftragte Montenegros für Menschenrechte und Grundfreiheiten seit 2009, der ehemalige Staatsanwalt Šučko Baković, setzt die Tradition der aktiven Öffentlichkeitsarbeit zur Einbindung aller Teile der Gesellschaft fort. So besuchte er zum Beispiel im Oktober 2011 zusammen mit Mitgliedern des Ausschusses für Menschenrechte und Grundfreiheiten des montenegrinischen Parlaments während der den Rechten des Kindes gewidmeten Woche das Institut für Erziehung und Berufseingliederung behinderter Jugendlicher in Podgorica. Sein Besuch diente auch der Anbringung eines eigenen Briefkastens im Institut, in den Kinder ihre Beschwerden und Vorschläge einwerfen können, um so direkt mit dem Menschenrechtsbeauftragten in Kontakt zu treten.

KOMMUNIKATION MIT DEN MEDIEN

Die Aufgaben des Menschenrechtsbeauftragten haben in den letzten Jahren ständig zugenommen. Im Juli 2010 kam die Antidiskriminierungsstelle dazu, im Juli 2011 wurde er zum nationalen Präventionsmechanismus gemäß Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter ernannt.

Je komplexer das Mandat des Beauftragten wird, desto wichtiger ist eine funktionierende Kommunikation mit den Medien. Die Medien-, Rechtsstaatlichkeits- und Menschenrechtsprogramme der OSZE-Mission leisten Hilfestellung beim Ausbau ihrer PR-Kompetenz. Auf Ersuchen des Ombudsmanns umfasst die Unterstützung auch die Unterweisung in Methoden der Öffentlichkeitsarbeit und die Einschulung des neuen Sprechers im Hinblick auf Kommunikation mit den Medien aufgenommen.

Das beständige Engagement der OSZE-Mission in Unterstützung der Ombudsstelle in den letzten acht Jahren trägt nun Früchte. Die Institution verfügt heute über einen großen Bekanntheitsgrad und wird auch als verlässlich und vertrauenswürdig sowie als unabhängiger Hüter der Menschenrechte in Montenegro wahrgenommen.

Mia Laušević ist Assistentin für Öffentlichkeitsarbeit in der OSZE-Mission in Montenegro.

Regionalisierung einer nationalen Institution



Karen Andreyan, Menschenrechtsanwalt der Republik Armenien

(BÜRO DES MENSCHENRECHTSANWALTS)

Das OSZE-Büro in Eriwan arbeitet mit der armenischen Ombudsstelle, dem Büro des Menschenrechtsanwalts, zusammen, seit sie 2004 ins Leben gerufen wurde. Seither hat Armenien schrittweise die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Struktur dieser Institution weiterentwickelt. Der Menschenrechtsanwalt ist befugt, staatliche Organe einschließlich Verfassungsgerichtshof, Justizrat und Ministerien, auf Missstände aufmerksam zu machen. 2008 wurde er zum nationalen Präventionsmechanismus (NPM) im Sinne des Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention der Vereinten Nationen (OPCAT). Derzeit beschäftigt sich der Menschenrechtsanwalt mit der Ausweitung seines Wirkungsbereichs in die Regionen des Landes. Die nationale Referentin für Öffentlichkeitsarbeit im OSZE-Büro in Eriwan, Gohar Avagyan, bat den dritten Menschenrechtsanwalt Armeniens, Karen Andreyan, zum Interview.

Gohar Avagyan: Sie wurden im März dieses Jahres zum Menschenrechtsanwalt bestellt. Was werden ihre wichtigsten Zielsetzungen und Herausforderungen sein?

Karen Andreyan: Unser wichtigstes Ziel ist es, die uns übertragenen Befugnisse zum wirksamen Schutz und zur Durchsetzung der Menschenrechte voll zu nutzen. Wir arbeiten nun intensiver mit NGOs zusammen, um den wirksamen Schutz der Rechte gefährdeter Gruppen zu gewährleisten. Ein wichtiges Ziel ist es außerdem, mehr Beschwerden als bisher positiv zu erledigen. Die jüngsten statistischen Daten weisen in diese Richtung.

Unsere größte Herausforderung ist und bleibt es, mehr Anerkennung in der Öffentlichkeit und der Regierung zu finden. Wir

nützen öffentliche Diskussionsforen in der Presse und in anderen Medien, um die Bürger auf unsere Arbeit aufmerksam zu machen, und möchten enger mit den Behörden zusammenarbeiten, um Einfluss auf die Politik und politische Entscheidungen nehmen zu können. Wir haben auch eine schnelle Einsatzgruppe mit einer Hotline, über die uns die Bürger direkt erreichen können.

Derzeit verfügt der Menschenrechtsanwalt über ein Büro, jenes in Eriwan. Wie können sie auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in allen Landesteilen reagieren?

Im Büro in Eriwan erhalten wir regelmäßig Briefe und E-Mails von Menschen aus den Regionen Armeniens. Einige kommen selbst zu uns, doch für die Mehrheit der Bevölkerung aus entlegenen Gebieten ist es schwierig, uns zu kontaktieren und unsere Dienste in Anspruch zu nehmen, sei aus Geldmangel oder anderen persönlichen Gründen. Daher ist es uns wichtig, auch in anderen Regionen Armeniens präsent zu sein. Im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts, das vom OSZE-Büro in Eriwan durchgeführt wird, werden wir im Januar 2012 sechs regionale Vertretungen eröffnen. Sobald wir unsere örtlichen Außenstellen in Yeghegnadzor, Gawar, Kapan, Gyumri, Vanadzor und Ijevan eröffnen, werden wir den Großteil Armeniens abdecken.

Arbeiten sie auch auf andere Weise mit der OSZE zusammen?

Das OSZE-Büro in Eriwan unterstützt unsere Institution seit ihrer Einrichtung im Jahre 2004 und ist heute einer unserer engsten Partner. Zum Beispiel half es mit, ein Forum für zivilgesellschaftliche Organisationen zu organisieren, mit denen wir nun Kooperationsvereinbarungen haben. Derzeit arbeiten wir mit rund 80 NGOs in Bereichen wie Frauenrechte, Kinderrechte, die Rechte von Personen mit Behinderungen, Flüchtlinge und Minderheiten zusammen. Das OSZE-Büro bereitet sich derzeit auf die Durchführung eines neuen, aus EU-Geldern finanzierten Projekts vor, mit dem unser Büro während der Parlamentswahlen 2012 und der Präsidentschaftswahl 2013 unterstützt werden soll. Wir arbeiten mit dem OSZE-Büro auch im Bereich Verhütung von Folter zusammen, unter anderem in unserer Rolle als NPM gemäß dem OPCAT. Im Mai 2011 gründeten wir einen Rat zur Verhütung von Folter, der sich aus Fachpersonal unserer Unterabteilung Verhütung von Folter und Gewalt sowie aus Freiwilligen aus NGOs zusammensetzt. In den vergangenen sechs Monaten waren die Mitglieder des Rates intensiv tätig und führten Besuche in Gefängnissen, Armeeeinheiten, Sonderkrankenhäusern und anderen Orten, an denen Menschen sich nicht frei bewegen können, durch. Die OSZE unterstützt diese Arbeit.

Besuch von Haftanstalten

von Schala Asisowa



Ombudswoman Elmira Suleymanowa mit dem internationalen Sachverständigen Eric Swanidse bei der OSZE-Fortbildungsveranstaltung zu Methoden der Überwachung von Haftanstalten. Baku, 22. Mai 2010 (OSZE/Mirnaibli Hassanow)

Noch vor einem Jahrzehnt beschränkte sich der Auftrag der Volksanwaltschaft der Republik Aserbaidschan auf die Bearbeitung von Menschenrechtsbeschwerden einzelner Bürger und auf die Beratung des Parlaments und der Regierung in Fragen wie Amnestie und Begnadigung. Heute hat sie die vielfältigsten Aufgaben zu erfüllen, wobei die Prüfung von Beschwerden in Bezug auf das Recht auf Zugang zu Information erst dieses Jahr hinzukam. Neben dem Hauptbüro betreibt die Institution vier Büros in den Regionen des Landes und beschäftigt insgesamt 60 Personen. Das OSZE-Büro in Baku ist ein verlässlicher Partner.

Eine der wichtigsten neuen Aufgaben der Volksanwaltschaft ist ihre Funktion als nationaler Präventionsmechanismus (NPM) nach dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter (OPCAT), in dem vorgesehen ist, dass alle Regierungen ein System zur regelmäßigen Überwachung von Orten einrichten, an denen Personen die Freiheit entzogen ist, um Folter und andere Misshandlungen zu verhindern. Der Präsident benannte die Volksanwaltschaft im Jahr 2009 als NPM, nachdem Aserbaidschan das OPCAT ratifiziert hatte.

Schon damals befasste sich die Volksanwaltschaft über ihre Gruppe für schnelle Ermittlungen, die 2004 mithilfe des OSZE-Büros in Baku ins Leben gerufen wurde, mit Menschenrechtsangelegenheiten in Gefängnissen. „Die Gruppe wurde geschaffen, um rasch auf Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen in Strafvollzugsanstalten reagieren zu können“, erläutert Elmira Suleymanowa, die Volksanwältin von Aserbaidschan. „Sie ist rund um die Uhr im Dienst.“

Aber die Gruppe für schnelle Ermittlungen kam immer dann nur ins Spiel, wenn sie angerufen wurde, und die mandatsgemäße Präventivfunktion des NPM stellte den Mechanismus vor verschiedene Herausforderungen

methodischer Art. Das OSZE-Büro in Baku und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) organisierten einen zweitägigen Workshop zu dieser Frage. Den teilnehmenden Staatsbeamten wurde rasch klar, dass die Ratifikation des OPCAT und die Benennung eines NPM nur zwei Schritte in einem längeren Prozess waren, zu dem auch die Ausarbeitung neuer nationaler Rechtsvorschriften gehörte.

KONSOLIDIERUNG DES NPM

2010 übersetzte und veröffentlichte das Büro in Baku auf Ersuchen der Volksanwältin den *Practical guide on monitoring places of detention* der in Genf ansässigen Vereinigung für die Prävention von Folter (APT) in die aserbaidische Sprache. Gemeinsam mit dem BDIMR ermöglichte es das Büro, dass ein APT-Vertreter den Mitarbeitern des NPM und Vertretern der Zivilgesellschaft den Leitfaden vorstellte. Die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Arbeit des NPM verstärkt die personellen Ressourcen und garantiert mehr Pluralität und professionelle Vielfalt.

Die Präsentation war Teil einer größeren Veranstaltung, in der auch Experten des Ausschusses für die Prävention von Folter des Europarats Techniken für Kontrollbesuche in Haftanstalten vermittelten und eine Konferenz des Büros in Baku über die Zusammenarbeit mit dem Parlament stattfand. „Die Konferenz brachte uns einen großen Schritt voran, da sie auf das Mandat des NPM sowie auf die Notwendigkeit eigener Rechtsvorschriften aufmerksam machte. Sie unterstrich auch die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen dem NPM und der Zivilgesellschaft“, meinte Koray Targay, der Leiter des Büros in Baku.

Im Juni 2011 verabschiedete das Parlament neue Rechtsvorschriften über den NPM auf der Grundlage der Empfehlungen der OSZE. Diese Bestimmungen lassen zwar noch einige Fragen offen – so ist etwa nicht geklärt, wie die Zivilgesellschaft beteiligt wird –, dennoch sorgte ihre Verabschiedung für mehr Rechtssicherheit in Bezug auf das NPM-Mandat.

Zwei Jahre nach Schaffung des NPM führt ein speziell ausgebildetes Team der Volksanwaltschaft regelmäßig Besuche in Strafvollzugsanstalten durch und hat dabei wichtige erste Erfahrungen gesammelt. Das OSZE-Büro in Baku ist derzeit bei der Veröffentlichung und Übersetzung eines Berichts behilflich, in dem Fortschritte und wichtige Erfahrungen beschrieben werden. Angesichts der erweiterten Aufgabenstellung für den NPM wird der Bericht eine nützliche Hilfe für die Volksanwaltschaft und das Büro in Baku bei der Planung ihrer künftigen Zusammenarbeit sein.

Schala Asisowa ist Programmassistentin im OSZE-Büro in Baku.

Internationaler Austausch

von Stefan Buchmayer, Silvia Pogolsa und Saltanat Mustafina



Von links nach rechts: Gulschara Abdykalikowa, kasachische Ministerin für Arbeit und sozialen Schutz, Igor Rogow, Leiter des kasachischen Verfassungsrats, Askar Schakirow, Menschenrechtskommissar Kasachstans, Alexandre Keltchewsky, Leiter des OSZE-Zentrums in Astana, Madina Dscharbussynowa, Sonderbotschafterin des kasachischen Außenministeriums, auf einer hochrangigen Konferenz zum Thema „Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Ombudsstelle, staatlichen Institutionen und Bürgerorganisationen“ am 15. Oktober 2010 in Astana. (OSZE/Saltanat Mustafina)

Die Menschenrechte sind universell und gelten für jede Person auf der ganzen Welt. Für eine nationale Menschenrechtsinstitution, die sich konkrete Vorstellungen von ihren Aufgaben machen und die bestmögliche Vorgehensweise zum Schutz der Bürgerrechte herausfinden möchte, kann die in anderen Ländern geübte Praxis ein wichtiger Ratgeber sein. Seit zwei Jahren nutzt der Hohe Menschenrechtskommissar der Republik Kasachstan das vom OSZE-Zentrum in Astana und dem dänischen Menschenrechtsinstitut, einer der weltweit größten und renommiertesten nationalen Menschenrechtsinstitutionen, angebotene internationale Know-how.

Im Rahmen eines von Kasachstan, Dänemark und Deutschland unterstützten Projekts beraten das Zentrum in Astana und sein dänischer Partner bei der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Ombudsstelle, deren organisatorischen und technischen Kapazitäten und der Einbeziehung der Regionen. In der Erkenntnis, dass

auch der fachmännischste Rat die Beobachtung bewährter Praktiken vor Ort nicht ersetzen kann, organisierten sie im Oktober letzten Jahres für sechs Mitarbeiter der Ombudsstelle Kasachstans eine Studienreise nach Ungarn und Österreich.

Die Gruppe hatte dabei Gelegenheit, Erfahrungen mit ihren ungarischen und österreichischen Kollegen sowie mit Regierungsvertretern und NGOs auszutauschen. In den Diskussionen wurde die überragende Bedeutung eines steten kritischen Dialogs zwischen dem Ombudsmann, der Zivilgesellschaft und der exekutiven und legislativen Gewalt unterstrichen.

Einige Aspekte der Institutionen in den Gastgeberländern – etwa das Vorhandensein von vier Ombudsleuten in Ungarn, von denen sich einer auf die Rechte künftiger Generationen spezialisiert – waren überraschend. Das Team bekam aber auch viele praktische Empfehlungen für vertraute Sorgen mit auf den Weg: strategische Planung, Management der finanziellen und persönlichen Ressourcen und insbesondere der Umgang mit Individualbeschwerden.

Ein konkretes Ergebnis der Studienreise war ein Handbuch über die Bearbeitung von Bürgerbeschwerden, das die kasachische Ombudsstelle gemeinsam mit dem BDIMR ausgehend vom fruchtbaren Austausch mit der österreichischen und der ungarischen Institution verfasst hat.

„Ich bin sicher, dass der Dialog mit unseren internationalen Amtskollegen das Potenzial unserer Institution gestärkt hat“, meinte der kasachische Menschenrechtskommissar, Askar Schakirow, zum durchgeführten Besuch.

Stefan Buchmayer ist Referent für die menschliche Dimension, Silvia Pogolsa ist Projektkoordinatorin und Saltanat Mustafina ist erste Projektassistentin im OSZE-Zentrum in Astana.

DAS OSZE-BÜRO IN TADSCHIKISTAN

Koordination der Geber

von Anna Crowley



Sarif Alisoda, Menschenrechtsanwalt von Tadschikistan, und Ivar Vikki, Leiter des OSZE-Büros in Tadschikistan, bei Erörterungen über die Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz über Menschenrechtserziehung am 10. Dezember 2010 in Duschanbe. (Nosim Kalandarow)

Seit der Bestellung des ersten Ombudsmanns für Menschenrechte der Republik Tadschikistan, Sarif Alisoda, im Mai 2009 arbeitet das Büro in Tadschikistan eng mit der Institution selbst sowie mit anderen Gebern und Partnern aus der Zivilgesellschaft zusammen und gewährleistet so eine koordinierte und gegenseitige Unterstützung. Im Jahr darauf berief das Büro in Tadschikistan nach der Präsentation des Arbeitsplans des Büros des Ombudsmanns für 2010 eine informelle Koordinierungsgruppe ein, die Gedanken, Pläne und Konsultantenberichte besprechen und dafür sorgen sollte, dass die Maßnahmen der verschiedenen Geber aufeinander abgestimmt sind.

Außerdem stellte die OSZE dem Büro des Ombudsmanns einen Experten zur Verfügung, der bei der Erstellung eines fünfjährigen Strategieplans behilflich sein sollte. Die Strategie und der Arbeitsplan waren dann Gegenstand ausführlicher Beratungen zwischen Gebern, der Zivilgesellschaft und anderen Regierungsstellen. Nach mehr als zwei Jahren setzt das Büro des Ombudsmann nun seine Strategie dazu ein, die Geberhilfe von sich aus zu koordinieren und lädt interessierte Gesprächspartner in kleinen Gruppen ein, um mit ihnen die Zusammenarbeit im Sinne ihrer jeweiligen Prioritäten zu erörtern.

Anna Crowley ist Menschenrechtsreferentin im OSZE-Büro in Tadschikistan.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist in 56 Staaten aktiv, um durch politischen Dialog über gemeinsame Werte und durch praxisbezogene Arbeit Stabilität, Wohlstand und Demokratie zu fördern und auf diesem Wege nachhaltige Verbesserungen zu bewirken.

osce.org/publications
e-mail: oscemagazine@osce.org

OSZE Organisation für Sicherheit
und Zusammenarbeit in Europa