



**Konferenz über Toleranz und  
Nichtdiskriminierung in Astana**

**Dossier:  
Unterstützung für kommunale  
Selbstverwaltung**

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 notwendigerweise den offiziellen Standpunkt der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten wieder.

**Redaktion: Ursula Froese**

**Gestaltung: Nona Reuter**

**Druck: Ueberreuter Print GmbH**

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 2010: Kasachstan**

### **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**

#### **Südkaucasus**

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-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje

OSZE-Büro in Zagreb

# Fünfunddreißig Jahre im Dienste umfassender Sicherheit

Vor 35 Jahren unterzeichneten 35 Staats- und Regierungschefs Europas, der Sowjetunion, der Vereinigten Staaten und Kanadas die *Schlussakte von Helsinki* und erklärten darin die militärische, wirtschafts- und umweltpolitische Zusammenarbeit sowie die Menschenrechte zu gleichberechtigten und wesentlichen Komponenten der Sicherheit. Die Idee, dass Sicherheit all das umfasst, war damals bahnbrechend. Und die Tatsache, dass die Führer der beiden Supermächte, Gerald Ford und Leonid Breschnew, und die Staatschefs der beiden Deutschlands, Helmut Schmidt und Erich Honecker, dieselben Werten teilten, war etwas Revolutionäres.

Heute, anlässlich der Überprüfungskonferenz im Vorfeld des Gipfeltreffens der OSZE in Astana am 1. und 2. Dezember, machen sich die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten ein Bild von ihren Fortschritten bei der Umsetzung des gesamten Spektrums von Verpflichtungen seit der Unterzeichnung des zukunftsweisenden Übereinkommens.

Der *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit* ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie die Teilnehmerstaaten die *Schlussakte von Helsinki* an neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit adaptierten, die ihnen durch ihre gemeinsame Entscheidung zur Demokratie nach dem Ende des Kalten Krieges erwachsen waren. In dieser Ausgabe des *OSZE-Magazins* erörtert der Experte für den *Verhaltenskodex*, Alexandre Lambert, diese Vereinbarung über die demokratische Kontrolle der Streitkräfte.

Auch in Wirtschafts- und Umweltbelangen hat sich die Zusammenarbeit weiter entwickelt. Eine Frage gibt allerdings nach wie vor Anlass zur Sorge, nämlich die Energiesicherheit. Am 13. und 14. September 2010 kamen die Teilnehmerstaaten, die Kooperationspartner, internationale Organisationen und Vertreter der Wirtschaft und Wissenschaft zu einem Expertentreffen zu diesem Thema in Wien zusammen. Der Artikel von Karin Kneissl geht der Bedeutung des Themas Energiesicherheit für die OSZE nach.

Angeregt durch die *Schlussakte von Helsinki* entstanden die Helsinki-Komitees, die sich das Monitoring der Einhaltung der Menschenrechtsbestimmungen zur Aufgabe gemacht haben. In fast allen Teilnehmerstaaten sind Helsinki-Komitees und ähnliche Gruppierungen aktiv. Diese Ausgabe des *OSZE-Magazins* zeigt auf, wie sich ihre Tätigkeit im Laufe der Jahre weiterentwickelt hat.

Hassverbrechen, eine zunehmende Bedrohung der Sicherheit, waren ein wichtiges Thema der Hochrangigen Konferenz über Toleranz und Nichtdiskriminierung, die im Juni in Astana stattfand. Floriane Hohenberg, die Leiterin der BDIMR-Abteilung für Toleranz, und Ronald Eissens, der Leiter der Nichtregierungsorganisation Magenta Foundation/ICARE, beurteilen die Konferenz aus ihrer Sicht.

Dieses Jahr war ein sehr schwieriges für Kirgisistan. Während dieses Magazin in Druck geht, warten wir auf die Ergebnisse der Parlamentswahlen. Botschafter Andrew Tesoriere, der Leiter des OSZE-Zentrums in Bischkek, schildert, wie das Zentrum auf die politische Krise und die Unruhen reagierte, die das Land in diesem Jahr erschütterten.

Und schließlich enthält diese Ausgabe des *OSZE-Magazins* ein Dossier über einige der Methoden, mit denen die Feldoperationen die demokratische Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltungsinstitutionen unterstützen.

# Aus dem Inhalt

- 4 Überprüfungskonferenz 2010 – die Fragen abarbeiten  
**Marc Perrin de Brichambaut**

## DER VERHALTENSKODEX ZU POLITISCH-MILITÄRISCHEN ASPEKTEN DER SICHERHEIT

- 5 Interview mit Alexandre Lambert  
Der Verhaltenskodex – eine schlafende Revolution  
**Ursula Froese**
- 9 Wer muss was wie und warum kontrollieren?  
**Victor Yves Ghébali**

## HELSINKI-KOMITEES

- 10 Die Moskauer Helsinki-Gruppe – Die Saat, aus der die Helsinki-Bewegung hervorging  
**Ludmilla Alexeewa**
- 12 Plädoyer für Helsinki
- 14 Die Helsinki-Bürgerversammlung  
**Siegfried Wöber**

## ENERGIESICHERHEIT

- 15 Krieg und Frieden im Namen von Erdöl und Erdgas: Weshalb der OSZE die Sicherheit der Energieversorgung ein Anliegen ist  
**Karin Kneissl**

## KIRGISISTAN

- 17 Interview mit dem Leiter des OSZE-Zentrums in Bischkek, Botschafter Andrew Tesoriere  
Spannungen abbauen

## TOLERANZ

- 20 Führerschaft in Sachen Toleranz  
**Floriane Hohenberg**
- 21 Mit den Augen einer NGO  
**Ronald Eissens**

## DOSSIER: GELEBTE DEMOKRATIE AUF KOMMUNALER EBENE

- 23 Vernetzung von Kommunen in Bosnien und Herzegowina  
**Valerie Hopkins**
- 24 Kosovo: Aufbau der Demokratie von unten  
**Edis Arifagić**
- 25 Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes  
**Mirije Sulmati**
- 25 E-Governance in der Ukraine  
**Oksana Polyuga**
- 26 Eine lohnende Innovation  
Best Practices in Montenegro  
**Mia Lausević**
- 28 Eriwan: Anbruch einer neuen Ära  
**Ruzanna Baghdasaryan und Gohar Avagyan**

## 29 PERSONALIA

AUF DEM TITELBLATT: „Gelebte Toleranz“ (Eric Gourlan) zeigt eines der fünf Siegerfotos des OSZE-Fotowettbewerbs 2010 zum Thema Toleranz, der vom kasachischen OSZE-Vorsitz 2010 ausgeschrieben und finanziert wurde. Die Gewinner wurden am 29. Juni 2010 im Rahmen einer feierlichen Preisverleihung am Rande der Hochrangigen OSZE-Konferenz über Toleranz und Nichtdiskriminierung bekanntgegeben.



# Die Überprüfungs-konferenz 2010: die Fragen abarbeiten

Von Marc Perrin de Brichambaut



Eröffnung der OSZE-Überprüfungs-konferenz in Warschau am 30. September 2010. Von links nach rechts: OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut, Stellvertretender Direktor des Konferenzdienstes Hans-Michael Plut, der kasachische Botschafter Kairat Abdrachmanow, der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und Stellvertretende Außenminister Kasachstans, Konstantin Schigalow (Piotr Markowski)

Gleichzeitig mit ihrer Entscheidung, in diesem Herbst am 1. und 2. Dezember ein Gipfeltreffen in Astana abzuhalten, legten die Teilnehmerstaaten auch Ort und Datum für eine dreiteilige Überprüfungs-konferenz fest: 30. September bis 8. Oktober in Warschau, 18. bis 26. Oktober in Wien und 26. bis 28. November in Astana. Gemeinsam werden sie also 17 Tage lang Probleme aufzeigen, Fortschritte bewerten und überlegen, wie es in allen drei Sicherheitsdimensionen der OSZE weitergehen soll: in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und in der menschlichen Dimension.

Die Überprüfungs-konferenz ist für die Teilnehmerstaaten eine Gelegenheit, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen der Realität der Entwicklungen vor Ort gegenüberzustellen. Sie bietet die Chance, sich die Fragen vorzunehmen, die größeren Einsatz erfordern: nicht alle Prinzipien der *Schlussakte von Helsinki* und OSZE-Verpflichtungen werden vollständig umgesetzt, der Einsatz von Gewalt wird nach wie vor als Option zur Beilegung von Auseinandersetzungen in Betracht gezogen, der *KSE-Vertrag* ist noch immer ausgesetzt, Langzeitkonflikte harren unverändert einer Lösung. Die Konferenz ist aber auch ein geeigneter Zeitpunkt, um sich vereint neuen Problemen zu stellen: die transnationalen Bedrohungen durch Terrorismus und organisierte Kriminalität, die Internetsicherheit, der Klimawandel und die Wirtschaftskrise – sie alle verlangen ein konzertiertes Vorgehen. Sie ist der Zeitpunkt, sich mit neuer Entschlossenheit gemeinsam daran zu machen, die Zeit nach dem Kalten Krieg ein für alle Mal abzuschließen und einen ungeteilten Sicherheitsraum zu formen, der die euro-atlantische und die eurasische Region umfasst.

Überprüfung gehört natürlich zu den ständigen Aktivitäten der OSZE. Allwöchentlich nutzen die Teilnehmerstaaten die Gelegenheit, einander an ihre jeweiligen Verpflichtungen zu erinnern und über diesbezügliche Fortschritte oder das Fehlen derselben zu berichten. Eine Überprüfungs-konferenz ist jedoch mehr als das. Sie bedeutet, das gesamte Spektrum der Themen, zu denen die Teilnehmerstaaten Zusammenarbeit vereinbart haben, einer Begutachtung zu unterziehen, und die Leistungen in allen Bereichen zu bewerten, mit dem erklärten Ziel herauszufinden, was verbessert und wo der Einsatz erhöht werden kann.

Die Überprüfungs-konferenz in ihrer heutigen Form geht auf einen Beschluss zurück, den die Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 gefasst haben. Der Gipfel, bei

dem viele der institutionellen Strukturen von heute geschaffen wurden, verdankte seinen Erfolg einer eingehenden und konsequenten Implementierungsdebatte, die in den Monaten davor geführt wurde. Dem sogenannten Folgetreffen von Helsinki kam das Bekenntnis der KSZE-Staaten zu gemeinsamen Werten nach dem Kalten Krieg zugute. Anders als die schwierigeren Folgetreffen der 1970er und 1980er Jahre, bei denen die Umsetzung der *Schlussakte von Helsinki* überprüft wurde, war dieses Überprüfungs-vorhaben pragmatisch und zukunftsorientiert.

In Helsinki verfügten die Teilnehmerstaaten, dass in Zukunft jedem Treffen der Staats- und Regierungschefs der OSZE eine Überprüfungs-konferenz vorausgehen hat. Und sie erteilten dafür ein klares Mandat. Die Konferenz sollte das komplette Spektrum der Aktivitäten in ihrer Gesamtheit und jede für sich überprüfen und ein beschlussorientiertes Dokument zur Verabschiedung durch das Gipfeltreffen ausarbeiten.

Die Überprüfungs-konferenz, die wir nun abhalten, erfolgt unter optimalen Voraussetzungen für eine eingehende Standortbestimmung. In den letzten zwei Jahren bot der Korfu-Prozess unter griechischem bzw. kasachischem Vorsitz Gelegenheit zu einem intensiven Brainstorming über die künftige Rolle der OSZE und anderer Akteure für die Gewährleistung der Sicherheit im euro-atlantischen und eurasischen Raum. Als in diesem Sommer die Außenminister auf Einladung des Amtierenden Vorsitzenden, des kasachischen Staatssekretärs und Außenministers Kanat Saudabajew, in Almaty zusammentrafen, kamen sie zu dem Schluss, dass die bisher im Korfu-Prozess besprochenen Themen die Abhaltung eines Gipfels rechtfertigen.

Nun ist es an der Zeit, Ordnung im eigenen Haus zu machen, eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, Reparaturbedarf und Verbesserungspotenzial zu erheben. Es ist Zeit für eine strenge Prüfung und für ein Abarbeiten der Probleme und Fragen mit dem Ziel konstruktiver Lösungen. Das wird und darf auch kein einfaches Unterfangen sein. Aber die Aufmerksamkeit und die Energie, die in die drei Treffen der Überprüfungs-konferenz 2010 fließen, werden sich direkt in der Qualität und der Zukunftswirkung des Aktionsplans niederschlagen, den auszuarbeiten die Aufgabe unserer Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Astana 2010 sein wird.

Marc Perrin de Brichambaut ist Generalsekretär der OSZE.



INTERVIEW MIT ALEXANDRE LAMBERT

## Der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit – eine schlafende Revolution

Der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit ist ein verborgener Schatz unter den OSZE-Dokumenten. Keine andere internationale Organisation hat Vergleichbares vorzuweisen; er zielt darauf ab, die Rolle der Streitkräfte in einer demokratischen Gesellschaft zu regeln. Obwohl er durchaus revolutionär ist, kennt man ihn nach wie vor außerhalb der diplomatischen und militärischen Kreise kaum. Er wurde im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ausgehandelt und auf dem Gipfeltreffen von Budapest 1994 verabschiedet und vertieft und kodifiziert wichtige Prinzipien der *Schlussakte von Helsinki*, die die Beziehungen zwischen den Staaten, insbesondere in Bezug auf die Nichtanwendung von Gewalt, leiten. Der *Kodex* geht aber weit über diesen konventionellen Rahmen hinaus, indem er im innerstaatlichen Bereich einzigartige politisch-militärische Verhaltensnormen setzt. Das Wichtigste jedoch ist, dass er in den Abschnitten VII und VIII genau die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten beschreibt, ihre Streitkräfte, einschließlich der militärischen und paramilitärischen Kräfte, sowie der Sicherheitskräfte, ihre Nachrichtendienste

und die Polizei einer zivilen demokratischen Kontrolle zu unterstellen.

Seit 1999 tauschen die Teilnehmerstaaten alljährlich Informationen über ihre Umsetzung des *Verhaltenskodex* anhand eines Fragebogens aus, der 2003 und im vergangenen Jahr erneut aktualisiert wurde. Der neue Fragebogen entspricht dem Aufbau des *Kodex* besser und enthält nun auch einige Detailfragen, wie etwa zur Terrorismusbekämpfung. Die Teilnehmerstaaten sind auch aufgefordert, Angaben aufgeschlüsselt nach den einzelnen Streitkräftetypen zu machen.

Die Antworten der Teilnehmerstaaten auf den Fragebogen sind seit 2008 auf der öffentlichen Website der OSZE zugänglich.

Die beiden Wissenschaftler Alexandre Lambert und Didi Alayli wurden 2010 mit der Auswertung der Antworten auf den aktualisierten Fragebogen beauftragt, um in der Folge ein Handbuch auszuarbeiten, das den Teilnehmerstaaten bei der Zusammenstellung ihrer Antworten helfen soll. Am 15. September 2010 präsentierten sie im FSK ihre Ergebnisse. Ursula Froese führte nach der Präsentation mit Alexandre Lambert das folgende Gespräch.

Alexandre Lambert (links) und Didi Alayli stellen dem Forum für Sicherheitskooperation die Ergebnisse ihrer Untersuchung zum jüngsten Informationsaustausch der Teilnehmerstaaten betreffend die Umsetzung des *Verhaltenskodex* vor; Wien, 15. September 2010. (OSZE/Ursula Froese)

**Ursula Froese: Der *Verhaltenskodex* war seinerzeit ein revolutionäres Dokument. Wie ist er aus heutiger Sicht zu beurteilen?**

**Alexandre Lambert:** Der *Kodex* hat nichts von seinem revolutionären Charakter eingebüßt. Seine nachhaltigste Neuerung besteht darin, das Prinzip der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte als politisch verbindliches regionales Regime in das Völkerrecht eingeführt zu haben. Eine der wichtigsten Lehren aus den zivilen Konflikten im postkommunistischen Europa, unter anderem auch jenen im ehemaligen Jugoslawien, lautete ja, dass außerhalb des Rechtsstaats und ohne demokratische Kontrolle operierende Sicherheitskräfte ein massives Sicherheitsrisiko sowohl regional als auch international darstellen können.

Indem er von den Teilnehmerstaaten verlangt, sowohl die konventionellen Streitkräfte als auch

Kräfte der inneren Sicherheit in einen eindeutigen verfassungsmäßigen und rechtlichen Rahmen zu stellen, wurde der *Verhaltenskodex* zu einer wichtigen internationalen vertrauensbildenden Maßnahme in der Zeit nach dem Kalten Krieg, verbunden mit der allgemeineren Verheißung, zur politischen wie zur wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen. Es ist schließlich eine Tatsache, dass eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung der politischen Stabilität bedarf.

Damit haben wir in Europa die bisher höchsten Standards verwirklicht, weshalb unsere Partnerländer und andere Regionen so genau beobachten, was sich hier tut. So haben zum Beispiel die Afrikanische Union und ECOWAS jeweils einen eigenen Verhaltenskodex nach dem Vorbild der OSZE ausgearbeitet. Der Unterschied liegt jedoch in der Eigenverantwortung. Die Kodizes in Afrika entstanden mit technischer Unterstützung und Beratung durch hauptsächlich nichtafrikanische Experten aus anderen Kontinenten, während in unserem Fall die Verantwortung für den Prozess bis zur Verabschiedung des *Kodex* bei den Teilnehmerstaaten selbst lag. Jede einzelne Bestimmung wurde in multilateralen Verhandlungen zwei Jahre lang diskutiert und dann im Konsensverfahren beschlossen. Das stellt den *Kodex*, wie alle OSZE-Beschlüsse, auf die Stufe eines politisch verbindlichen Instruments und verbessert seine Umsetzung.

**Wie wird der *Verhaltenskodex* von den Teilnehmerstaaten verwendet?**

Der *Verhaltenskodex* wird hauptsächlich im FSK eingesetzt, in dessen Rahmen seit seiner Verabschiedung bereits mehrere Folgeveranstaltungen dazu stattfanden und der Informationsaustausch regelmäßig überprüft wird. Das Konfliktverhütungszentrum organisiert ebenfalls Seminare und Workshops, häufig in Zusammenarbeit mit Feldoperationen und Gastländern. Als Tagungsort wählt man üblicherweise ein regionales Umfeld aus, wo oft heikle Sicherheitsfragen fortbestehen, und lädt Militärexperten, Vertreter der Außenministerien und manchmal auch Parlamentarier ein, die gemeinsam die Umsetzung des *Kodex* erörtern. Und das funktioniert. In der Praxis wird also der *Kodex* bereits jetzt als neue vertrauensbildende Maßnahme auf subregionaler Ebene eingesetzt.

Das ist also eine zusätzliche Funktion zum OSZE-Informationsaustausch auf Grundlage des Fragebogens, der natürlich der Hauptzweck ist. Nach wie vor bleibt er damit aber im Wesentlichen im politisch-militärischen Establishment. Seit 2008 werden alle Berichte auf die OSZE-Website gestellt. Bisher kann ich jedoch noch keine nennenswerten Bemühungen der Teilnehmerstaaten oder des FSK erkennen, diese neue Publizität in großem Rahmen zu fördern. Da der *Kodex* ja – laut der *Gipfelerklärung von Budapest* – vor allem Leitlinien für „die Rolle von Streitkräften in demokratischen Gesellschaften“ vorgibt und in Absatz 20 von der „Integration der Streitkräfte in die zivile Gesellschaft als wichtigem Ausdruck der

## Bewusstseinsbildung auf regionaler Ebene

Mit FSK-Beschluss Nr. 1/08 wurde das Konfliktverhütungszentrum der Organisation beauftragt, einmal pro Jahr ein Fachseminar zur besseren Verankerung der Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten aus dem *Kodex* zu *politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit* im öffentlichen Bewusstsein zu veranstalten. In diesem Jahr war die Republik Belarus Gastgeber eines Regionalseminars. Rund 40 Teilnehmer und Experten kamen vom 21. bis 23. September in Minsk zu einem Erfahrungsaustausch über die Umsetzung des *Verhaltenskodex* in der osteuropäischen Region zusammen.

Das Seminar galt einer ganzheitlichen Auseinandersetzung mit den Bestimmungen des *Verhaltenskodex*, die Diskussionsthemen reichten von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen bis zu den Menschenrechten der Angehörigen der Streitkräfte.

Man kam zu dem Schluss, dass die Prinzipien des *Kodex* – wie etwa die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, nur solche militärische Kräfte aufrechtzuerhalten, die mit ihren individuellen oder kollektiven Selbstverteidigungserfordernissen oder ihrem Recht auf freie Wahl ihrer Sicherheitsarrangements vereinbar sind – das Kernstück der aktuellen Diskussion über die Zukunft der Sicherheit im OSZE-Raum bilden.

Die Veranstaltung machte auch deutlich, dass die zivile demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors ein entscheidendes Element für Stabilität und Wohlstand ist.

Das Konfliktverhütungszentrum organisierte bereits ähnliche Veranstaltungen in Kasachstan (2008) und Bosnien und Herzegowina (2009). Die Seminare wurden von der Schweiz und Österreich finanziert.



Regionales Seminar zum *Verhaltenskodex* vom 21. bis 23. September 2010 in Minsk. Von links nach rechts: Igor Petrichenko, Erster Stellvertretender Außenminister von Belarus, Wladimir Gersimowitsch, Leiter der Abteilung internationale Sicherheit und Rüstungskontrolle (Belarus), Laura Furuholm, Referentin für FSK-Unterstützung im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats. (Alexandre Lambert)

Demokratie“ die Rede ist, muss sich auch die Gesellschaft insgesamt mit dem Kodex auseinandersetzen.

Bisher hat der *Kodex* etwas von einem heiligen Schrein. Er ist sehr kostbar, da weltweit einzigartig, potenziell revolutionär, doch handelt es sich dabei um eine schlafende Revolution, die seit zehn, bald schon zwanzig Jahren schläft. Vielleicht befürchtet man wegen der politisch heiklen Bestimmungen der Abschnitte VII und VIII, dass eine generell stärkere Wahrnehmung in der Öffentlichkeit eine stärkere Kontrolle durch die Zivilgesellschaft nach sich ziehen könnte. Ich meine hingegen, wir sollten diesen Ängsten durch eine konstruktive und proaktive Verwendung des Kodex entgegenwirken. Denn wenn Sie der Öffentlichkeit das, was sie tun, überzeugend vermitteln, stärkt das Ihren Einfluss und erhöht Ihre Glaubwürdigkeit als Institution. Und Sie können sagen: Was wir mit dieser neuen Generation vertrauensbildender Maßnahmen tun, gibt es in keiner anderen internationalen Sicherheitsorganisation, auch nicht bei den Vereinten Nationen.

#### Wie lauten Ihre wichtigsten Empfehlungen zur Verbesserung der Antworten auf den Fragebogen zum Verhaltenskodex?

Der aktualisierte Fragebogen hat den Informationsaustausch 2010 sowohl quantitativ als auch qualitativ eindeutig verbessert. Aber es gibt nach wie vor Raum für Verbesserung. Die Herausforderung besteht darin, neue Mittel und Wege zu finden, um den größtmöglichen Nutzen aus der für die Zusammenstellung der Antworten aufgewendeten Zeit und Energie zu ziehen. Wenn man dem Fragebogen in Zukunft vielleicht eine Anleitung beifügt, könnte das zu schlüssigeren, zuverlässigeren und besser vergleichbaren Daten führen, die dann von der OSZE und den Teilnehmerstaaten selbst ausgewertet und dazu verwendet werden könnten, mehr Transparenz und Vertrauen untereinander zu schaffen.

Das Erfordernis, genaue Angaben zu den einzelnen Typen von Kräften der inneren Sicherheit zu liefern, ist mit neuen Herausforderungen verbunden. Wie Sie wissen, liegt die Zuständigkeit für vertrauensbildende Maßnahmen im militärischen Bereich üblicherweise beim Verteidigungs- bzw. Außenministerium. Viele Bestimmungen des *Kodex* gehen aber besonders auf die Dimension der inneren Sicherheit ein. Gleichzeitig bauen die Staaten aber nicht nur ihre Sicherheitsdienste um, sondern gliedern sie zunehmend auch aus. Damit wird der Berichterstattungsprozess durch einen weiteren Aspekt kompliziert, da er eine Abstimmung zwischen Agenturen und Ministerialabteilungen erforderlich macht. Wenn sich die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit verwischen, muss man mit dem Innen- bzw. Finanzministerium, ja sogar der Grenzschutz, dem Zolldienst sowie mit Einwanderungsstellen zusammenarbeiten. Deshalb sollte man sich vielleicht vermehrt darüber austauschen, wie die Staaten die für die Beantwortung des Fragebogens erforderlichen Angaben zusammentragen.

#### Auszüge aus dem Verhaltenskodex:

25. Die Teilnehmerstaaten werden keine Kräfte dulden oder unterstützen, die ihren verfassungsmäßigen Organen nicht rechenschaftspflichtig sind oder von diesen nicht kontrolliert werden. Ist ein Teilnehmerstaat nicht in der Lage, seine Autorität über solche Kräfte auszuüben, kann er sich um Konsultationen im Rahmen der KSZE bemühen, um Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.
26. Jeder Teilnehmerstaat wird sicherstellen, dass, im Einklang mit seinen internationalen Verpflichtungen, seine paramilitärischen Kräfte keine solchen Fähigkeiten für Kampfaufgaben erwerben, die über jene Kampfaufgaben hinausgehen, für die sie gebildet wurden.

#### Wie regelt der Verhaltenskodex die Rolle nichtstaatlicher Akteure bei Militäreinsätzen?

Absatz 25 [siehe Kasten] des *Verhaltenskodex* betrifft ganz allgemein die „irregulären Kräfte“ und sieht auch die Möglichkeit eines Ersuchens um Hilfe vor. Irreguläre Kräfte können von Regierungen geschaffen, von nichtstaatlichen Akteuren aufgestellt oder sogar vom Ausland im Sinne einer verdeckten Operation eingeschleust werden. In einer zunehmend vernetzten Welt wird es immer unwahrscheinlicher, dass zwei Länder gegeneinander zu Felde ziehen. Stattdessen haben die internen Konflikte zugenommen, deren eigentliche Ursachen jedoch häufig transnationale Aspekte aufweisen. Anders gesagt, brechen Krisen bzw. Konflikte zwar *in* einem Land aus, sind jedoch imstande, sich rasch über Grenzen hinweg auszubreiten und ganze Regionen zu destabilisieren. Manchmal ist es sehr schwierig die eigentlichen Anstifter solcher Aktivitäten ausfindig zu machen, die den Einsatz von Gewalt und kollektive Gewalt auslösen – auch angesichts der zunehmenden Zahl nichtstaatlicher Akteure, die heutzutage an asymmetrischen bewaffneten Konflikten beteiligt sind. Was die Rolle „irregulärer Kräfte“ betrifft, so haben wir jedenfalls erst in jüngster Zeit etwas Derartiges in Südkirgisistan erlebt.

Leider ist der Wortlaut von Absatz 25 sprachlich gesehen einer der am unklarsten formulierten. Und sogar Absatz 26 über paramilitärische Kräfte ist so weit verwässert, dass er breiten Raum für unterschiedliche Auslegungen lässt.

Ich muss einräumen, dass eine Reihe von Ländern ziemlich genaue Angaben sowohl zu den paramilitärischen als auch zu den Kräften der inneren Sicherheit machen, doch die meisten erklären schlicht und einfach, nichts dergleichen zu haben, um dann doch indirekt und unter anderen Punkten des Fragebogens dazu Aussagen zu machen. Es gibt also bedauerlicherweise eine Art von Informationssperre in Bezug auf paramilitärische und Kräfte der inneren Sicherheit. Damit der Informationsaustausch zum *Kodex* wirksamer wird, könnte man die Innenministerien sowie die Sondereinsatzkräfte und die Sicherheitsdienste systematischer in diese Übung einbeziehen.

Damit es keine Missverständnisse gibt: Ich betrachte die Angelegenheit aus der Sicht eines Wissenschaftlers

und Intellektuellen. Aus politischer Sicht zolle ich allen Teilnehmerstaaten großen Respekt dafür, dass sie den Mut und den Weitblick hatten, sich auf diese Übung einzulassen, die – und das möchte ich noch einmal betonen – es in keiner anderen Region der Welt gibt.

**Sie haben den *Verhaltenskodex* als vertrauensbildenden Mechanismus bezeichnet. Welchen Zusammenhang gibt es zwischen dem Verhaltenskodex und dem Wiener Dokument 1999?**

Die beiden sind völlig eigenständig. Man könnte den *Kodex*, wenn man so will, als Aktualisierung der *Schlussakte von Helsinki* und insbesondere ihres Dekalogs nach dem Kalten Krieg bezeichnen, die eine normative Blaupause der zwischen Staaten und in ihrem Verhalten gebräuchlichen Normen darstellt. Der *Kodex* baut auf dieses Erbe der umfassenden, über die traditionellen Grenzen politisch-militärischer Angelegenheiten hinausgehenden Sicherheit auf.

Das *Wiener Dokument* ist deutlich stärker auf die politisch-militärische Dimension der Sicherheit ausgerichtet und befasst sich im Wesentlichen mit der konventionellen Rüstungskontrolle. Es ist nicht nur eines der differenziertesten Pakete vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM), sondern sieht auch ein sehr gut organisiertes Verifikationsregime vor. Die Umsetzung des *Kodex* durch die Teilnehmerstaaten selbst verifizieren zu wollen, wäre eine ziemlich komplizierte Sache, da dafür Elemente aus allen drei Sicherheitsdimensionen der OSZE miteinander kombiniert werden müssten. Bisher wurde die Frage, wie so etwas vor sich gehen könnte, noch nicht einmal angesprochen.

Nichtsdestoweniger wäre durchaus denkbar, einige der Bestimmungen des *Verhaltenskodex* in das Verifikationsregime des *Wiener Dokuments* zu übernehmen. Im Rahmen der gegenseitigen Besuche von Delegationen könnten diese eventuell überlegen, *Kodex*-spezifische Elemente einzubeziehen, wodurch das VSBM-Regime auch aufgewertet würde. Das wurde auch

bereits diskutiert. Ich sehe in dieser Frage jedoch noch keinen Konsens. Es könnte aber eine Chance sein, den Umsetzungsprozess des *Kodex* zu verstärken.

**Sind Sie der Meinung, dass der *Verhaltenskodex* einer größeren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollte?**

Meine Antwort, die Antwort eines Vertreters der Zivilgesellschaft, lautet natürlich „Ja“. Wenn ich mich jedoch in die Lage eines Vertreters eines OSZE-Teilnehmerstaats versetze, würde ich mir gut überlegen, wie das geschehen soll. Von vertrauensbildenden Maßnahmen zwischen Staaten muss die Zivilgesellschaft nicht unbedingt wissen, ebenso wenig wie eine umfassendere Kontrolle und Einbindung der Öffentlichkeit nicht automatisch den Implementierungsprozess politisch-militärischer Dokumente stärken würden. Solange diese Maßnahmen in diesen militärisch-diplomatischen Zirkeln transparent sind und zwischen allen maßgeblichen Parteien Vertrauen besteht, ist der Zweck ja schon zu 90 Prozent erfüllt. Da aber der *Kodex* ein wirklich umfassendes Sicherheitskonzept verfolgt und sich mit Fragen befasst, die weit über die Grenzen und Kompetenzen des politisch-militärischen Establishments hinausgehen, wird seine Umsetzung in letzter Konsequenz nicht ohne die Parlamente und die Zivilgesellschaft möglich sein.

Alexandre Lambert ist wissenschaftlicher Direktor und Professor an der School for International Training in Genf. Er leitete die Forschungen zum *OSZE-Verhaltenskodex* am Graduate Institute of International and Development Studies.

Dieser Artikel wurde mit Unterstützung durch Oberst Anton Eischer, leitender Militärberater der Ständigen Vertretung Österreichs bei der OSZE und FSK-Koordinator für den Verhaltenskodex, und Laura Furuholm von der Gruppe für Unterstützung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats, verfasst.

# Wer muss was wie und warum kontrollieren?

Der OSZE-Historiker Victor-Yves Ghébalı bezeichnete den *Verhaltenskodex* als „das wichtigste normsetzende Dokument, das die OSZE-Teilnehmer seit der *Schlussakte von Helsinki* 1975 verabschiedet haben“. Wir bringen im Folgenden Auszüge aus seinem Buch *The OSCE Code of Conduct on Politico-military Aspects of Security (1994): a paragraph-by-paragraph commentary on Sections VII and VIII (Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF), Dokument Nr. 3, 2003)*.

Die Abschnitte VII und VIII, die sich auf die demokratische Kontrolle und den Einsatz der Streitkräfte beziehen, enthalten das, was der *Verhaltenskodex* an wirklich Neuem bringt. Er kann für sich in Anspruch nehmen, das erste multilaterale Instrument zu sein, das Regeln umfasst, die sowohl auf innerstaatlicher als auch auf internationaler Ebene einen zentralen Bereich der politischen Macht reglementieren, nämlich die Streitkräfte. Die Bestimmungen betreffend die demokratische Kontrolle und den Einsatz der Streitkräfte lassen sich in einer umfassenden Frage formulieren – „Wer muss was wie und warum kontrollieren?“

Das „Wer“ bezieht sich auf die „verfassungsgemäß errichteten Organe“. Dieses notwendige Erfordernis reicht für sich alleine jedoch nicht aus: Diese Organe müssen auch „demokratisch legitimiert“ sein (Absatz 21), das heißt den tatsächlichen Willen des Volkes repräsentieren. Die zuständigen Organe sind die exekutive und die legislative Gewalt, die im Rahmen eines Systems echter Gewaltenteilung und im breiteren Zusammenhang der Rechtsstaatlichkeit funktionieren.

Das „Was“ betrifft die „Streitkräfte“, einen Begriff, den der *Verhaltenskodex* wegen der Vielfalt nationaler Traditionen und Praktiken im OSZE-Raum nirgends näher definiert. Nichtsdestoweniger wird der Begriff in Absatz 20 anhand von fünf (ebenfalls nicht näher definierten) Kategorien veranschaulicht: militärische und paramilitärische Kräfte, Kräfte der inneren Sicherheit, Nachrichtendienste und Polizei.

Das „Wie“ betrifft vier Kernaspekte, die aus Sicht der OSZE die Grundpfeiler der demokratischen Kontrolle und des Einsatzes der Streitkräfte darstellen:

- a) den Primat einer verfassungsgemäßen zivilen demokratischen Macht über die militärische Macht
- b) die Unterstellung der Streitkräfte unter die Normen und Vorschriften des humanitären Völkerrechts
- c) die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Angehörigen der Streitkräfte

d) die Regelung des Einsatzes der Streitkräfte für Zwecke der inneren Sicherheit

Das „Warum“ schließlich findet Ausdruck in einer Bestimmung, die besagt, dass die demokratische Kontrolle der Streitkräfte „einen unerlässlichen Bestandteil der Stabilität und der Sicherheit“ sowie „einen wichtigen Ausdruck der Demokratie“ darstellt (Absatz 20). Zweifellos ist die demokratische Kontrolle der Streitkräfte – um einen der Verhandler des *Verhaltenskodex* zu zitieren – „ein Weg, die innere Stabilität des Staates, sein verantwortungsbewusstes Verhalten gegenüber seinen eigenen Bürgern und gegenüber anderen Staaten zu gewährleisten, und ein Instrument, das die Berechenbarkeit staatlichen Handelns verbessern soll“. In der Tat leistet sie damit – wie dies ein anderer Verhandler formulierte – einen wichtigen Beitrag zur inneren und internationalen Stabilität, da demokratisch kontrollierte Streitkräfte „in wesentlich geringerem Ausmaß Gefahr laufen, für internationale Bedrohungsszenarios eingesetzt oder innenpolitisch missbraucht zu werden“. Darüber hinaus stellt die demokratische Kontrolle der Streitkräfte natürlich auch ein Schlüsselement für den Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen politischen System dar: Der Aufbau und die Stärkung demokratischer Strukturen werden nur dann gelingen, wenn dazu auch Streitkräfte gehören, die echte Legitimität und wirkliches Ansehen besitzen. In einem reifen Rechtsstaat sollte sich keine wichtige politische Frage der wirksamen demokratischen Kontrolle entziehen können. Letztendlich geht es in den Abschnitten VII und VIII insgesamt um die Förderung eines Ethos, um nicht zu sagen eines „Gewissens“ für Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht im militärischen Establishment der OSZE-Teilnehmerstaaten.

*Victor-Yves Ghébalı (1942-2009) war Professor für Politikwissenschaft am Genfer Hochschulinstitut für Internationale Studien.*

## Helsinki-Komitees

Die *Schlussakte von Helsinki* 1975 anerkannte die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, als eines der zehn Grundprinzipien, die die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten leiten. Sie bestätigte „das Recht des Individuums, seine Rechte und Pflichten auf diesem Gebiet zu kennen und auszuüben“.

Die *Schlussakte von Helsinki* oder das *Helsinki-Übereinkommen*, wie es häufig genannt wird, wurde von den wichtigsten Zeitungen der 35 Teilnehmerstaaten in vollem Wortlaut abgedruckt, die damit die Menschen darüber informierten, was ihre Politiker unterzeichnet hatten. Die Akzeptanz der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Öffentlichkeit führte zur Gründung der Helsinki-Komitees in der Sowjetunion und in Osteuropa, die schon nach kurzer Zeit von ähnlichen Gruppen in Nordamerika und Westeuropa unterstützt wurden. Damals war es gefährlich, über Verstöße gegen die *Schlussakte von Helsinki* zu berichten. Trotz dieser Gefahr wurden die Berichte bei den Folgetreffen der KSZE in den 1970er und 1980er Jahren zur Sprache gebracht, wodurch sich die Lebensbedingungen der Menschen verbesserten. Nach wie vor kommt es zu Verstößen gegen die Menschenrechte in der OSZE-Region. Die Arbeit der Helsinki-Komitees und ähnlicher Gruppierungen ist heute genauso wichtig wie vor 35 Jahren.



## Die Moskauer Helsinki-Gruppe

### *Die Saat, aus der die Helsinki-Bewegung hervorging*

Von Ludmilla Alexeewa

Am 12. Mai 1976 wurde in Moskau eine Bürgergruppe zur Überwachung der Einhaltung des Helsinki-Übereinkommens durch die UdSSR (Moskauer Helsinki-Gruppe) gegründet, die sich auf den dritten „Korb“ des *Helsinki-Übereinkommens* berief, der dessen humanitäre Bestimmungen enthält. Dabei handelt es sich um die grundlegenden Menschenrechte, deren Beachtung die Menschenrechtsaktivisten in der UdSSR schon seit mehr als zehn Jahren gefordert hatten. Juri Orlow, Gründer und erster Vorsitzender der Moskauer Helsinki-Gruppe (MHG), formulierte deren Zielsetzung wie folgt: „Die Gruppe wird die Einhaltung der humanitären Bestimmungen des *Helsinki-Übereinkommens* auf dem Hoheitsgebiet der UdSSR überwachen und allen Staaten, die das Dokument gemeinsam mit der Sowjetunion unterzeichnet haben, jede Verletzung zur Kenntnis bringen“.

Das *Helsinki-Übereinkommen* legt einen Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung fest. Insbesondere sollten alle Delegationsleiter auf jährlichen Konferenzen die Einhaltung der Vereinbarung durch alle Unterzeichnerstaaten beurteilen. Wir hofften, dass

die Berichte über Verstöße gegen die humanitären Bestimmungen auf diesen Konferenzen thematisiert würden und die Sowjetunion von den demokratischen Staaten aufgefordert würde, das Helsinki-Übereinkommen samt seinen humanitären Bestimmungen zur Gänze einzuhalten. Ein Verstoß dagegen hätte unter Umständen ein Scheitern des gesamten *Helsinki-Übereinkommens* bewirkt, was für die sowjetische Führung völlig unakzeptabel gewesen wäre. Es lag ja im ureigenen Interesse der UdSSR, einen für sie äußerst vorteilhaften Vertrag am Leben zu erhalten, war doch das Land durch die jahrelange Isolation von der übrigen Welt und durch ein massives Wettrüsten ausgeblutet. Das riesige Staatsgebiet der UdSSR in seiner Gesamtheit zu überwachen, muss den elf Mitgliedern der MHG als eine Aufgabe erschienen sein, die nicht zu bewältigen war, denn sie waren ebenso entrechtet wie alle anderen sowjetischen Staatsbürger und ihre Ausrüstung bestand nur aus zwei alten Schreibmaschinen. Andererseits waren unter den Mitgliedern der Gruppe auch erfahrene Menschenrechtsaktivisten, die bis dahin bereits Unmengen an

Material zum Thema gesammelt hatten. Darüber hinaus berichteten ausländische Radiostationen, die in die UdSSR sendeten, laufend über die Arbeit der MHG, und uns erreichten immer mehr Meldungen über Menschenrechtsverletzungen aus den fernsten Landesteilen. Sie wurden uns von Aktivisten der Bewegung aus der Ukraine, aus Litauen, Georgien und Armenien überbracht. Diese Berichte zeigten Verstöße gegen das Recht auf Verwendung der Muttersprache, auf Unterricht in der Muttersprache und Ähnliches mehr auf. Religiöse Aktivisten (Baptisten, Adventisten, Angehörige der Pfingstbewegung und Katholiken) berichteten uns von Verletzungen des Rechts auf freie Religionsausübung. Bürger, die keiner Bewegung angehörten, meldeten uns Verstöße gegen die Menschenrechtsbestimmungen des *Helsinki-Übereinkommens*, die entweder sie selbst oder ihnen Nahestehende betrafen.

In der Folge wurden im November 1976 nach dem Vorbild der MHG die Helsinki-Gruppen in der Ukraine und in Litauen und im Januar 1977 jene in Georgien gegründet, auf die im April 1977 die armenische Helsinki-Gruppe folgte; im Dezember 1976 entstand das Christliche Komitee zur Verteidigung der Rechte der Gläubigen in der UdSSR und im November 1978 das Katholische Komitee zur Verteidigung der Rechte der Gläubigen. Auch in Polen und der Tschechoslowakei tauchten plötzlich Helsinki-Komitees auf.

Im Februar 1977 kam es zu ersten Verhaftungen von Angehörigen der ukrainischen und der Moskauer Helsinki-Gruppe. Einer der Ersten, die festgenommen wurden, war der Vorsitzende Juri Orlow. Er wurde zu sieben Jahren Gefängnis und Zwangsarbeit sowie zu fünf Jahren Exil verurteilt. Das sowjetische Gericht sah in seinen Aktivitäten eine anti-sowjetische Agitation und Propaganda, die den sowjetischen Staat und das Gesellschaftsgefüge unterminieren sollte. Im Herbst 1977 befanden sich bereits über 50 Mitglieder von Helsinki-Gruppen in Haft. Viele von ihnen erhielten langjährige Gefängnisstrafen, deren Ende einige von ihnen nicht mehr erlebten. Die Medien in den Demokratien, die nach dem Helsinki-Übereinkommen Partnerländer der UdSSR waren, berichteten ausführlich über den Helsinki-Prozess und die Verfolgung seiner Anhänger in der UdSSR und ihren Satellitenstaaten. Die Bürger in diesen Ländern beantworteten diese Verfolgung mit der Gründung eigener Helsinki-Gruppen und -Komitees. Im Dezember 1978 wurde die Schaffung der amerikanischen Helsinki-Gruppe bekannt gegeben. Später entstanden ähnliche Organisationen in Kanada und in mehreren westeuropäischen Ländern. Das erklärte Ziel aller war es, für ein Ende der Verfolgung ihrer Kollegen zu sorgen und Druck auf ihre Regierungen auszuüben, damit diese von der Sowjetunion nachdrücklich die Umsetzung der humanitären Bestimmungen des *Helsinki-Übereinkommens* einforderten.

Diese Bemühungen hatten Erfolg. Beginnend mit der Madrider Konferenz im Oktober 1980 erhoben die demokratischen Teilnehmerstaaten bei jeder Konferenz einstimmig diese Forderung. Und so wurde die

Einhaltung der Verpflichtungen im dritten „Korb“ nach und nach zu einem der wichtigsten Aspekte des Helsinki-Prozesses. Auf der Wiener Konferenz 1986 wurde ein Zusatzprotokoll unterzeichnet, das besagt, dass die Lage der Menschenrechte in jedem Unterzeichnerstaat des *Helsinki-Übereinkommens* ein gemeinsames Anliegen aller Partnerländer ist.

So wurde die Moskauer Helsinki-Gruppe zum Saatkorn, aus dem die internationale Helsinki-Bewegung mit ihrem Einfluss auf den Inhalt des Helsinki-Prozesses wachsen sollte. Möglicherweise war dies das erste Mal in der Geschichte der Diplomatie, dass Bürgergruppen eine derartige Rolle in Bezug auf zwischenstaatliche Übereinkünfte zukam: Die Sowjetunion wurde beschuldigt, gegen die humanitären Bestimmungen des *Helsinki-Übereinkommens* zu verstoßen, wofür Material vorgelegt wurde, das Helsinki-Gruppen in Moskau, der Ukraine und in Litauen zusammengetragen hatten.

Unter dem Druck der demokratischen Partnerländer wurden 1987 in der Sowjetunion nicht nur Mitglieder von Helsinki-Gruppen, sondern alle freigelassen, die nach den politischen Paragrafen des sowjetischen Strafgesetzbuchs verurteilt worden waren. 1990 erhielten die Bürger der Sowjetunion das Recht, ihr Land in Freiheit verlassen und wieder dorthin zurückkehren zu können, und die Verfolgung von bekennenden Gläubigen wurde eingestellt.

Die Erfahrungen aus dieser engen Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen kamen auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass die OSZE die erste internationale Staatengruppierung war, die diese Organisationen als gleichberechtigte Partner in ihre Arbeitsabläufe einbezog. Auf Konferenzen zur menschlichen Dimension nehmen Vertreter von Nichtregierungsorganisationen gleichberechtigt mit den offiziellen Vertretern der OSZE-Staaten teil und erhalten genauso das Wort wie diese.

Die Moskauer Helsinki-Gruppe, die zum Zeitpunkt ihrer Gründung die einzige unabhängige Bürgerorganisation in der Sowjetunion war, spielt heute eine führende Rolle in der russischen Menschenrechtsbewegung und in der Zivilgesellschaft, die sich in der Russischen Föderation entwickelt hat. Der wichtigste Tätigkeitsbereich der MHG ist nach wie vor die Überwachung der Menschenrechtslage. Heute allerdings berufen sich die Überwachung und der Schutz der Menschenrechte nicht nur auf die humanitären Bestimmungen des *Helsinki-Übereinkommens*, sondern auch auf die *Verfassung der Russischen Föderation*, die *Europäische Menschenrechtskonvention* und andere internationale Menschenrechtsverträge, die von der Russischen Föderation unterzeichnet wurden.

Ludmilla Alexeewa ist Gründungsmitglied der Moskauer Helsinki-Gruppe, deren Vorsitzende sie seit 1996 ist.

# Plädoyer für Helsinki

*Einige der unzähligen heute aktiven Helsinki-Gruppen berichten über ihre Arbeit.*

„Nach der Unterzeichnung der *Schlussakte von Helsinki* bereisten Mitglieder des US-Kongresses die Sowjetunion und die mittel- und osteuropäischen Staaten, wo sie sich selbst davon überzeugen konnten, wie dringend notwendig ein kontinuierliches Monitoring der Umsetzung dieses Dokuments war. Im Sommer 1976 rief unser Land die Commission on Security and Co-operation in Europe ins Leben, besser bekannt als die US-Helsinki-Kommission.

Nach wie vor beobachtet unsere Kommission die Umsetzung der Verpflichtungen durch die OSZE-Staaten. Oft waren wir Bühne für die Freiheit – von der aus führende Aktivisten, die in ihrer Heimat mundtot gemacht wurden, die Chance hatten, im Ausland Gehör zu finden. Aber die eigentlichen Helden waren die Menschenrechtsaktivisten, die die im Land selbst auftretenden Verstöße anprangerten. Bedauerlicherweise müssen diese Helden unserer Zeit auch heute noch, 35 Jahre nach der *Schlussakte von Helsinki*, in manchen OSZE-Ländern Vergeltung für ihre Tätigkeit befürchten. Vor uns liegt noch viel Arbeit. Die OSZE hilft uns dabei, diese Arbeit gemeinsam zu vollbringen. Und wir sind stolz darauf, dass die US-Helsinki-Kommission dabei vielfach eine führende Rolle gespielt hat.“

– **US-Senator Benjamin L. Cardin und Alcee L. Hastings, Abgeordneter zum US-Repräsentantenhaus, Vorsitzender der Commission on Security and Co-operation in Europe**

„Obwohl sich die Welt inzwischen verändert hat, ist die *Schlussakte von Helsinki* nach wie vor für die Arbeit des 1977 gegründeten norwegischen Helsinki-Komitees bestimmend. Und das leider in zunehmendem Maße. Vor allem zwei Aspekte der *Schlussakte von Helsinki* haben nichts von ihrer Bedeutung eingebüßt. Erstens, dass sie als umfassender Rahmen für Frieden und Stabilität in Europa geschaffen wurde. Und zweitens, dass in diesem Rahmen auch Menschenrechte und Grundfreiheiten enthalten waren. Die Tatsache, dass einige

OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossen haben, Menschenrechtsverteidiger als Staatsfeinde zu verfolgen, bedeutet einen ungeheuren Rückschlag für die Förderung der Prinzipien von Helsinki. Deshalb muss das bevorstehende Gipfeltreffen der OSZE die unmissverständlichen Aussagen der *Schlussakte von Helsinki* in Geist und Wort bekräftigen.

Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 gab eine verbindliche völkerrechtliche Definition der Menschenrechte, die *Schlussakte von Helsinki* 1975 stellte diese Rechte allen KSZE/OSZE-Ländern sozusagen vor die Tür. Das norwegische Helsinki-Komitee sieht seine Hauptaufgabe nach wie vor darin, diese Rechte nicht nur bis zur Tür, sondern direkt ins Haus zu liefern, damit sie in allen Ländern des OSZE-Raums volle Geltung erhalten.“

– **Gunnar M. Ekeløve-Slydal, Stellvertreter Generalsekretär des norwegischen Helsinki-Komitees**

„Human Rights Watch wurde 1978 unter dem Namen Helsinki Watch mit dem Auftrag gegründet, die Bürgerrechtsgruppen zu unterstützen, die im ganzen Sowjetblock entstanden waren, um die Einhaltung des *Übereinkommens von Helsinki* 1975 durch die Regierung zu kontrollieren. Ein Netz von Watch Committees überwachte die Menschenrechte auch in ganz Amerika, in Asien, Afrika und im Nahen Osten und nennt sich seit 1988 Human Rights Watch.

In den 1990er Jahren bewirkten neue Herausforderungen im Bereich der Menschenrechte wichtige Neuerungen in der Arbeit von Human Rights Watch, die nun auch die Live-Berichterstattung über Gräueltaten und die ausführliche Dokumentation konkreter Fälle umfasst, mit deren Hilfe Druck für eine internationale Strafverfolgung gemacht werden soll.

Heute umfasst das Aufgabengebiet von *Human Rights Watch* weltweit eine ganze Reihe von Themen, von häuslicher Gewalt bis zu Terrorismusbekämpfung. Human Rights Watch kombiniert die Ermittlung der Sachverhalte vor Ort mit neuen Techniken wie statistischen Erhebungen, Satellitenaufnahmen und der Auswertung von Bombendaten, und ist damit nach wie vor an vorderster Front

als Fürsprecher der Menschenrechte auf der ganzen Welt tätig.“

– **Human Rights Watch**

„Das Helsinki-Komitee in Polen ist ein direkter Ableger der europäischen Menschenrechtsbewegung, deren Auslöser die Unterzeichnung des *Übereinkommens von Helsinki* war. Es wurde 1982 ursprünglich als Bürgerinitiative gegründet, in deren Anfängen die Aktivisten in den Untergrund gehen mussten, da sie Repressionen seitens der Regierung zu befürchten hatten.

Heute besteht das Helsinki-Komitee in Polen aus einer Gruppe angesehener Persönlichkeiten, die aufsehenerregende Menschenrechtsverletzungen öffentlich anprangern. Für die alltägliche Menschenrechtsarbeit ist die Helsinki-Stiftung für Menschenrechte zuständig, eine Nichtregierungsorganisation mit über 40 Mitarbeitern, die für die Förderung der Menschenrechte in Europa eintritt. Die Stiftung ist hauptsächlich in den Bereichen Menschenrechtserziehung (insbesondere auf dem Gebiet der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) tätig und betreibt Monitoring, Lobbying und strategische Prozessführung zur Stärkung der Menschenrechte in Polen.“

– **Helsinki-Stiftung für Menschenrechte, Polen**

„Das albanische Helsinki-Komitee wurde 1990 gegründet, als das totalitäre Regime zusammenbrach. Es hieß ursprünglich Forum für den Schutz der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten und war die erste derartige Organisation in der Geschichte Albaniens.

Das albanische Helsinki-Komitee hat es sich zur Aufgabe gemacht, zur besseren Einhaltung der Menschenrechte und zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte im Einklang mit der *Schlussakte von Helsinki* und ihren Folgedokumenten sowie mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Europarats, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union beizutragen.“

– **Vjollca Meçaj, Geschäftsführerin der Direktorin des Albanischen Helsinki-Komitees**

„Das Niederländische Helsinki-Komitee (NHC) wurde 1987 gegründet, als sich die Aussichten auf eine Zusammenarbeit zur Demokratisierung und Förderung der Menschenrechte in Europa verbesserten. Seit damals haben NHC und seine Partner vor Ort Dutzende Projekte zum Aufbau der Kapazitäten der Zivilgesellschaft und der Regierungsbehörden in Mittel- und Osteuropa durchgeführt, wobei die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt stand: strategische Prozessführung im Menschenrechtsbereich (insbesondere im Rahmen der *Europäischen Menschenrechtskonvention*), Gefängnisreform, Aufbau von Ombudsmann-Einrichtungen und Bekämpfung des Menschenhandels. NHC gründete die Zeitschrift *Helsinki Monitor* (2008 in *Security and Human Rights* umbenannt), die sich Menschenrechten sowie Frieden und Sicherheit in der OSZE-Region widmet. Ein noch unzureichend ausgestatteter Bereich unserer Mission ist das Eintreten für die Umsetzung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension und der Menschenrechte in Gesamteuropa. Es ist geplant, diesen Aspekt der Arbeit in den nächsten Jahren auszubauen.“

– **Harry Hummel, Geschäftsführender Direktor des Niederländischen Helsinki-Komitees**

„Das bulgarische Helsinki-Komitee wurde 1992 nach dem Fall des Kommunismus gegründet. Die meisten Gründungsmitglieder waren jedoch schon unter dem Kommunismus in oppositionellen Menschenrechtsgruppen aktiv. Wir ließen uns von der *Schlussakte von Helsinki* und den späteren KSZE-Verpflichtungen inspirieren. Unsere Organisation wurde zur Überwachung der Umsetzung dieser Verpflichtungen gegründet, da wir fest davon überzeugt sind, dass dieser Prozess der aufmerksamen Beobachtung durch öffentliche Wächter bedarf, die nicht der Regierung verpflichtet sind. Seit unserer Gründung sind wir Menschenrechtsverletzungen aller Art in Bulgarien nachgegangen und haben darüber berichtet. Wir veröffentlichen Jahresberichte über die Entwicklung der Menschenrechte in Bulgarien und machen konkrete Menschenrechtsprobleme publik, von denen die Schwächsten unserer Gesellschaft betroffen sind. Wir bringen auch individuelle Fälle vor gerichtliche Instanzen und nehmen an Prüfungen der

Menschenrechtslage in Bulgarien durch die Vereinten Nationen und den Europarat teil.“

– **Krassimir Kanew, Bulgarisches Helsinki-Komitee**

„Unser Komitee nahm seine Tätigkeit 1994 auf. Sein Vorläufer, das jugoslawische Helsinki-Komitee, löste sich ebenso auf wie Jugoslawien und neue Gruppen entstanden. Vor allem in der Gründungsphase waren die Prinzipien von Helsinki für uns und für die anderen neu gegründeten Organisationen von größter Bedeutung.“

In den 1990er Jahren machte unser Komitee schwere Zeiten durch. In den Kriegswirren konzentrierten sich unsere Aktivitäten auf Flüchtlinge, Minderheiten, Kriegsverbrechen, Völkermord, die Einschüchterung von Menschenrechtsaktivisten und die ethnische Durchdringung des öffentlichen Raumes.

Heute liegt der Schwerpunkt unserer Tätigkeit auf der Umsetzung von Gesetzen, die Menschenrechte betreffen, und auf der Menschenrechtserziehung. Obwohl wir in Serbien schon viel erreicht haben, liegt noch ein langer Weg vor uns.“

– **Sonja Biserko, Helsinki-Komitee für Menschenrechte in Serbien**

„Helsinki España – Human Dimension wurde 1991 während einer OSZE-Konferenz in Moskau gegründet. Das Ziel war die Förderung der menschlichen Dimension der OSZE durch Erziehung in den Bereichen Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf Hochschulebene.“

Ihre pädagogische Aufgabe nimmt *Helsinki España* über ein internationales Netz von Universitäten wahr, dem 140 Universitäten aus 53 verschiedenen Ländern angehören. Im Rahmen dieses Netzes organisiert *Helsinki España* internationale Menschenrechtstagungen auf Universitätsebene, Fachkurse zur Vorbereitung von Experten auf ihre Teilnahme an Friedenseinsätzen internationaler Organisationen, unter anderem der OSZE, der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. *Helsinki-España* bildet auch Universitätsabsolventen zu Freiwilligen aus, die dann an Grund- bzw. weiterführenden Schulen Unterricht in Menschenrechten erteilen.“

– **Ana Nieto, Geschäftsführende Präsidentin von Helsinki España – Human Dimension**

„Die *Schlussakte von Helsinki* mit allen seit 1990 hinzugekommenen Texten ist die treibende Kraft hinter vielen NGOs, wie auch des griechischen *Helsinki-Monitor*, in deren Bemühen, zur Verbesserung der Demokratie in den OSZE-Ländern beizutragen, indem sie für die Achtung der Rechte aller sozialen Gruppen – insbesondere der schwächsten – eintreten. Darüber hinaus hat der Helsinki/OSZE-Prozess als Auslöser eines öffentlichen Dialogs zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat häufig das Seine zur Lösung konkreter Menschenrechtsprobleme beigetragen, da es sich demokratische Staaten nicht leisten können, in diesen Foren bloßgestellt zu werden. Der griechische *Helsinki-Monitor* konzentriert sich heute auf Minderheitenrechte, darunter die Rechte der Roma, von lesbischen, schwulen, bisexuellen und transsexuellen Personen, die Religionsfreiheit und die Nichteinmischung des Staates in religiöse Angelegenheiten; er erstattet den Fachgremien der Vereinten Nationen und des Europarats Bericht und führt Prozesse vor griechischen und internationalen Gerichten.“

– **Panayote Dimitras, Griechischer Helsinki-Monitor**

„*Bridging the Gulf* verdankt sein Entstehen dem Helsinki-Prozess und der *Schlussakte von Helsinki* 1975, in der die friedliche Koexistenz der Staaten, die gegenseitige Nichteinmischung und die Achtung der Menschenrechte sowie Wirtschafts- und Personenkontakte über Grenzen hinweg hohen Stellenwert haben. Unsere Initiative beruht auf der Überzeugung, dass friedliche und respektvolle Kontakte zu Ländern außerhalb der Region die Spannungen in diesem Gebiet abbauen und sich positiv auf die regionale und internationale Zusammenarbeit auswirken werden.“

Als Förderer und Fürsprecher setzen wir uns für menschliche Sicherheit, Menschenrechte, Frauenrechte und die Entwicklung der Zivilgesellschaft in der Golfregion ein. Parallel dazu hat die Stiftung das Ziel, durch die Schaffung von Plattformen für Dialog und Austausch und die Förderung des Verständnisses für die Golfregion in Europa zum Brückenschlag zwischen der Golfregion und Europa beizutragen.“

– **Wilco de Jonge, Generalsekretär von Bridging the Gulf**

Redaktionelle Bearbeitung: Vera Mair, Praktikantin in der Sekretariatsabteilung Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

# Die Helsinki-Bürgerversammlung

Von Siegfried Wöber

Was können Bürger tun, um jenes geeinte, friedliche und sichere Europa aufzubauen, das den KSZE-Teilnehmerstaaten im *Übereinkommen von Helsinki* vorschwebte? Seit mehr als 20 Jahren arbeiten Friedensaktivisten aus Ost und West gemeinsam, vereint in einer Plattform mit der Bezeichnung Helsinki-Bürgerversammlung, auf dieses gemeinsame Ziel hin.

Die Helsinki-Bürgerversammlung wurde im Oktober 1990 in Prag gegründet. Václav Havel, der soeben zum Präsidenten der Tschechoslowakei gewählt worden war, hielt auf der Gründungsversammlung, zu der sich über 1000 Menschen aus ganz Europa eingefunden hatten, eine Rede. Der Beschluss, ein solches Netz zu gründen, geht auf die zweite Hälfte der 1980er Jahre zurück, als Mitglieder der westeuropäischen Friedensbewegung Kontakt zu oppositionellen Gruppen hinter dem Eisernen Vorhang aufnahmen und eine Strategie der „Entspannung von der Basis“ entwickelten.

Von allem Anfang an konzentrierte sich die Versammlung in ihrem Bestreben, eine gesamteuropäische Zivilgesellschaft zu schaffen, auf Regionen, in denen Spannungen herrschten und Konflikte drohten. Sie förderte Frieden und Verständnis durch Bürgerdialog und Diplomatie – sie unterstützte Gruppen in schwierigen und gefährlichen Situationen, solidarisierte sich mit ihnen und betrieb gleichzeitig Lobbying bei verschiedenen Regierungen und internationalen

Institutionen – was in der Zeit vor dem Internet gar nicht so einfach war.

In den 1990er Jahren war das Netz der Helsinki-Bürgerversammlung ein relativ gut organisiertes Gebilde mit Außenstellen in über 20 Ländern, das sich dennoch den Charakter einer Basisbewegung bewahrt hatte. Im Mai 1991 wurde in Sarajewo ihr jugoslawisches Komitee gegründet. Im September desselben Jahres fand eine Friedenskarawane statt. Rund 40 europäische Aktivisten reisten mit dem Bus durch Slowenien, Kroatien, Serbien und Bosnien und nahmen Kontakt zu örtlichen Antikriegsaktivisten auf. Die Karawane fand ihren Höhepunkt in Sarajewo, wo eine Menschenkette von 10.000 Personen die Moschee, die Synagoge und die orthodoxe und katholische Kirche miteinander verbanden. Die während des Besuchs der Friedenskarawane geknüpften Verbindungen hielten größtenteils auch den ganzen Krieg hindurch – ein Krieg gegen „die Werte von Toleranz, gegenseitiger Achtung und Autonomie des Einzelnen, die das Herzstück der ursprünglichen Vorstellungen des 18. Jahrhunderts von der Zivilgesellschaft bildeten“, wie eine führende Aktivistin der Helsinki-Bürgerversammlung, Mary Kaldor, später schreiben sollte.

Die Helsinki-Bürgerversammlung wurde auch schon früh im Südkaukasus aktiv. Die nationalen Komitees, die sich in Armenien, Aserbaidschan und Georgien bildeten, zählten zu den ersten NGOs

in der Region. Die von Versammlungsmitgliedern aus dem Westen unterstützte Bewegung setzte sich erfolgreich für die Freilassung von Geiseln und Kriegsgefangenen ein und schuf Kontakte und Vertrauen zwischen Bürgern über Frontlinien hinweg. Diese Arbeit geht weiter, da die Rechte der Angehörigen von Vermissten oft nicht ernst genug genommen werden und auch weiterhin Menschen in der ganzen Region unfreiwillig verschwinden. Im Oktober 2000 organisierte die Helsinki-Bürgerversammlung von Aserbaidschan in Baku die fünfte internationale Versammlung, an der über 500 Aktivisten der Zivilgesellschaft aus der ganzen Welt teilnahmen, darunter 41 Armenier, 12 von ihnen aus Berg-Karabach. Einige dieser Personen gründeten vor Kurzem den „Zivilen Minsk-Prozess“.

Im vergangenen Jahrzehnt machte die Helsinki-Bürgerversammlung unter dem Vorsitz von Arzu Abdullajewa aus Aserbaidschan und Bernard Dreano aus Frankreich verschiedene Veränderungen durch. Einige Versammlungen entwickelten sich zu Denkwerkstätten – ein Beispiel dafür ist das Südkaukasische Institut für

regionale Sicherheit in Georgien. Der Kampf gegen den Terror und Änderungen in der Entwicklungspolitik hatten sicherlich ihre Auswirkungen. Im Nahen Osten – in Israel, Palästina und im Iran – wurden neue Aktivitäten in Gang gesetzt.

Dennoch sind die ursprünglichen Ziele und die Vielseitigkeit des Netzes dieselben geblieben. Noch immer finden sich aktive Gruppen oder Personen, die sich der Helsinki-Bürgerversammlung anschließen, sei es in Bosnien, Montenegro, Österreich, Frankreich, den Niederlanden, im Südkaukasus, in Moldau, Polen oder in der Türkei, wo die nächste jährlich abgehaltene Schule für internationalen Dialog und Verständigung stattfinden wird. Istanbul wird im Oktober auch eine Gedenkveranstaltung zum 20-Jahr-Jubiläum ausrichten, die Gelegenheit zum Gedankenaustausch und Raum für einen Generationenwechsel geben wird. Manche mögen behaupten, den „Geist von Helsinki“ gebe es nicht mehr, aber in dieser Bewegung ist noch immer mehr als genug Energie vorhanden, um ihn lebendig zu erhalten.

Siegfried Wöber ist seit dem Jahr 2000 in der Helsinki-Bewegung aktiv. Er ist Mitarbeiter des OSZE-Konfliktverhütungszentrums in Wien.

Eltern vermisster Soldaten aus Armenien und Aserbaidschan, die mit georgischer und internationaler Vermittlung die erste gemeinsame Publikation in Armenisch und Aseri zu diesem Thema erarbeiteten. Foto: Alexander Russetski





COPYRIGHT © 2010 ISTOCKPHOTO.LP

# Krieg und Frieden im Namen von Erdöl und Erdgas

## Weshalb der OSZE die Sicherheit der Energieversorgung ein Anliegen ist

Von Karin Kneissl

**E**rdöl und Erdgas sind strategische Rohstoffe, da nicht das Gesetz von Angebot und Nachfrage kurzfristig ihren Preis bestimmt, sondern die Geopolitik. Daran hat sich nichts geändert, seit diese fossilen Brennstoffe die Hauptrolle in unserem täglichen Energiemix zu spielen begannen. Man setzt große Hoffnungen auf eine allmähliche Umstellung auf andere Energieformen, um die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu reduzieren. Erdgas wird häufig auch als „Übergangsenergie“ zwischen der fossilen Ära und einem neuen Zeitalter bezeichnet. Dennoch sollten wir nicht erwarten, dass uns erneuerbare Energie von der geopolitischen Abhängigkeit befreien wird.

Erdöl ist für die Erzeugung von Kunststoffen unverzichtbar, und für Solarzellen braucht es Rohstoffe wie Lithium und Iridium, die ebenfalls knapp sind. Einige der größten Vorkommen werden im OSZE-Raum vermutet. Daher wird die Frage der sicheren

Energieversorgung auch weiterhin ein entscheidendes Anliegen sein, selbst wenn es uns gelingt, den Energiemix grundlegend zu ändern, eine Entwicklung, die auf kurze Sicht eher unwahrscheinlich ist.

### DAS KONZEPT DER UMFASSENDEN SICHERHEIT

Die OSZE steht für einen umfassenden Sicherheitsansatz, der menschliche, ökonomische und ökologische Belange auf dieselbe Stufe wie politisch-militärische Fragen stellt. Ob wir Energiefragen aus der Sicht der Verbraucher, der Erzeuger oder der Transitländer erörtern – im Grunde ist und bleibt es eine Frage der Sicherheit. Während die Verbraucher auf die Sicherheit der Versorgung fixiert sind, brauchen die Erzeuger und Transitländer die Sicherheit der Nachfrage, damit sich ihre enormen Investitionen lohnen. Während das Militär schon seit Langem begriffen hat,

dass alle Energieformen eine Sicherheitsdimension aufweisen, brauchten die Zivilisten für diese Erkenntnis etwas länger. Keiner der klassischen Ökonomen – ob Adams, Marx oder Keynes – hat je Energiekosten in seine Berechnungen einbezogen. Immer ging es nur um Kapital, Arbeit und Boden. Energie als eigener Faktor fand erst nach den sprunghaften Preisschüben Anerkennung: 1973 aufgrund der geopolitischen Entwicklungen im Nahen Osten, dann 2004 als Reaktion auf das neue Nachfragevolumen bedingt durch den steigenden Erdölbedarf Chinas und schließlich 2008 als Folge von Spekulationen. Heute funktionieren alle Volkswirtschaften, seien sie alt oder neu, ausschließlich mit Erdöl und Erdgas. Daher ist es auch kaum möglich, die umfassende Sicherheit zu erörtern, ohne uns mit den vielen Facetten der Energie auseinanderzusetzen.

#### PIPELINES UND SICHERHEIT

Im Erdölgeschäft gibt es ein geflügeltes Wort, das besagt „Erdöl lässt Nationen entstehen und vergehen“. Das gilt sowohl für erdölproduzierende Golfstaaten wie den Irak, dessen Grenzen auf der Grundlage des Pipeline-Vertrags von San Remo aus dem Jahr 1920 festgelegt wurden. Und es könnte letztlich auch für die Rohstoffproduzenten im Kaspischen Becken gelten. Erdöllianzen und Pipelineverläufe bestimmen die Geopolitik. Das kam auch deutlich in der Wahl des Ortes für die politische Entscheidung über die Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline (BTC) zum Ausdruck. Die zwischenstaatliche Übereinkunft zur Unterstützung dieser Pipeline wurde am 18. November 1999 in Istanbul auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Aserbaidschan, Georgien und der Türkei unterzeichnet. Damit war die OSZE schon einmal der Schauplatz strategischer Entscheidungen über Energiebelange.

#### DAS PLUS DER OSZE

Das Thema Energie ist nicht neu, doch wird es offenbar immer wieder von Neuem entdeckt. Der Ölpreisschock von 1973 gab den Anstoß zu einer Reihe normativer und technischer Neuerungen, um die Abhängigkeit der Erdöl importierenden Staaten von der Organisation der Erdöl exportierenden Staaten (OPEC) zu verringern. Als Gegenwicht zur OPEC gründeten die Vereinigten Staaten die Internationale Energieagentur (IEA), die

die Interessen der Verbraucher vertreten sollte. Mit dem Verfall des Erdölpreises 1990 verschwand das Thema Energie auch von der Tagesordnung. Das änderte sich rasch, als die Preise 2004 wieder in die Höhe zu klettern begannen. Auf der ganzen Welt fand eine Energiekonferenz nach der anderen statt. Die Europäische Union (EU) einigte sich auf ihre recht ehrgeizige Energiestrategie 2020, die vom Klimawandel und Überlegungen zur Energieeffizienz geprägt ist. Die OPEC richtete im Zuge der Ausweitung ihres Dialogs mit verschiedenen Partnern – darunter EU, China und IEA – sogar eine eigene Abteilung für multilaterale Fragen ein. Für die technischen und normativen Aspekte der Energieerzeugung und Energiewirtschaft wurde das Energiechartasekretariat ins Leben gerufen.

Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass alle diese Organisationen unterschiedliche Prioritäten verfolgen. In der Energiepolitik der EU geht es zum Beispiel in erster Linie um die Festigung des europäischen Energiebinnenmarktes. Die 27 EU-Mitgliedstaaten müssen jedoch zur Deckung ihres Bedarfs große Mengen an Energie importieren. Bei der Koordinierung dieser Versorgungsleitungen stehen oft ausschließlich nationale Interessen im Vordergrund. Rivalisierende Pipeline-Projekte sind nur eine Seite dieses Fehlens einer gemeinsamen EU-Energiepolitik.

Bei der Betrachtung der Rolle der OSZE wird deutlich, dass das Risiko einander überschneidender Mandate nicht zu unterschätzen ist. Da die OSZE auf eine lange Tradition als Dialogforum verweisen kann, sollten wir nicht außer Acht lassen, dass sie uns als größte regionale Organisation, die Erzeugern und Verbrauchern ein gemeinsames Forum bietet, von Nutzen sein kann.

#### WAS DIE OSZE ZU BIETEN HAT – DIE BEDEUTUNG DES *SOFT LAW*

Auf dem Gebiet des sogenannten *soft law* oder faktischen Rechts hat die OSZE einiges an Erfahrung und so manche Erfolge aufzuweisen. Anders als *hard law*, das eigentliche Völkerrecht, besteht *soft law* aus einem Korpus von Normen, Verpflichtungen, gemeinsamen Erklärungen und politischen oder Absichtserklärungen. Die *Schlussakte von Helsinki* 1975 gilt als klassisches Beispiel für die Schaffung von *soft law*.

Statt rechtsverbindliche Verpflichtungen eingehen zu müssen, können sich Staaten vereinbarte Leitlinien für eine gemeinsame Politik zu eigen machen. Ob im Bereich der Menschenrechte oder der Umwelt kann faktisches Recht Wegbereiter für das allmähliche Entstehen gewohnheitsmäßiger Regeln oder Vertragsbestimmungen sein. In anderen Worten, *soft law* kann nach und nach zu *hard law*, verbindlichem Recht, werden.

Die OSZE kann 56 Teilnehmerstaaten an einen Tisch bringen, um gemeinsame Positionen in Bezug auf die Zusammenarbeit in Energiefragen zu entwickeln. Angesichts der besonderen Erfahrungen der OSZE-Feldoperationen könnte man Leitlinien für wesentliche gemeinsame Ziele betreffend Verlauf und Terminals von Pipelines und andere Energieinfrastruktur Aspekte ins Auge fassen. Faktisches Recht ist eine praktische Option, wenn Verhandlungspartner aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht bereit sind, weiter gehende rechtlich bindende Verpflichtungen einzugehen, jedoch bis dahin nach Treu und Glauben etwas aushandeln möchten.

Wir sollten dabei jedoch immer vor Augen haben, dass es auch um große finanzielle und politische Interessen geht, weshalb die Energiewirtschaft immer ein schwieriges Feld für wirkliche Transparenz bleiben wird. Die vielschichtigen Beziehungen zwischen Regierungen, Energiekonzernen und dem Finanzmarkt sind immer mit im Spiel. Nichtsdestoweniger könnten gewisse politische Eckpunkte für die Ausarbeitung von Vereinbarungen im Interesse aller liegen.

Die Energiewirtschaft steht in unserer Zeit nicht nur im Zeichen einer schwierigen Abschätzung von Angebot und Nachfrage sowie nationaler Sicherheitsinteressen, sondern ist auch mit enormen Unsicherheitsfaktoren behaftet, die von der krisenanfälligen Weltwirtschaft ausgehen. Vertrauensbildung ist unabdingbar, wenn man das geopolitische Umfeld schaffen will, in dem sichere Investitionen möglich sind. Ein fortgesetzter Dialog in der OSZE kann dazu beitragen.

Dr. Karin Kneissl ist Lehrbeauftragte am Department of International Relations der Webster University in Wien. Sie ist Verfasserin des Buches „Der Energiepoker“, dessen zweite Auflage 2008 erschien.



INTERVIEW MIT DEM LEITER DES OSZE-ZENTRUMS IN BISCHKEK, BOTSCHAFTER ANDREW TESORIERE

## Spannungen abbauen

Das OSZE-Zentrum in Bischkek, das 1999 seine Arbeit aufnahm, war Drehscheibe für die Aktivitäten der OSZE in Reaktion auf die politische Krise in Kirgisistan, die – ausgelöst von den Unruhen am 7. April und der ethnisch motivierten Gewalt im Juni im Süden des Landes – zur Bildung einer neuen provisorischen Regierung führte. Im September berichtete Botschafter Tesoriere, der Leiter des Zentrums, über seine Arbeit.

### OSZE-Magazin: Wie sieht ihr typischer Arbeitstag als Leiter des Zentrums aus?

**Botschafter Tesoriere:** Seit den Unruhen von April und Juni habe ich keinen typischen Arbeitstag mehr erlebt. Die Dinge sind in Kirgisistan nicht so leicht zu durchschauen. Und die Gefahr, dass die innenpolitischen Schwierigkeiten in Kirgisistan auf die Subregion übergreifen, ist durchaus real.

Auch wenn ich ständig bereit sein muss, meinen Tagesablauf an die unbeständige politische Lage anzupassen, halte ich natürlich gewisse tägliche Routineabläufe ein. So muss ich ständig über die Medienberichterstattung und die wichtigsten Aussagen von Politikern und Führern der Zivilgesellschaft auf dem Laufenden sein. Ich muss mich kontinuierlich über Kontakte auf den verschiedensten Ebenen der Gesellschaft über die Lage im Land auf Stand halten. Ich muss dafür sorgen, dass das Zentrum regelmäßig und zuverlässig den

56 Teilnehmerstaaten Bericht erstattet. Und ich bin bemüht, mein engagiertes und vielseitiges Team – das Zentrum hat über 100 ständige Mitarbeiter – so zu führen, dass wir in unseren über 200 verschiedenen Aktivitäten, die jeweils gleichzeitig laufen, ergebnisorientiert arbeiten.

Was mich persönlich betrifft, so halte ich in diesen unsicheren Zeiten Ausgeglichenheit und Gelassenheit für äußerst wichtig. Ein gutes Urteilsvermögen für die in Krisenzeiten zu treffenden Entscheidungen ist unerlässlich. Ein Blick auf die von ewigem Schnee bedeckten Berge vor der Arbeit erinnert mich daran, dass es immer eine langfristige, größere Dimension zu bedenken gilt, als nur die Hektik des Tagesgeschehens und schnelle Lösungen.

### Worin unterscheidet sich die Arbeit des Zentrums von derjenigen anderer internationalen Organisationen, wo gibt es die Möglichkeit, einander zu ergänzen?

Aus meiner Sicht in dreierlei Hinsicht, ohne jedoch den koordinierten Dreiparteienansatz und den gemeinsamen Aktionsplan infrage stellen zu wollen, den die OSZE, die Vereinten Nationen und die Europäische

Botschafter Tesoriere trifft im Anhaltezentrum im westkirgisischen Talas Polizei- und Justizvollzugsbeamte sowie Vertreter von Partner-NGOs. Foto: OSZE

Union nach der Krise vom April für Kirgisistan verfolgen.

Erstens verfügt die OSZE im Vergleich zu anderen großen internationalen und regionalen Organisationen über einen besonderen, ganzheitlichen Sicherheitsansatz, der unter dem Dach einer einzigen Organisation beheimatet ist. In der Praxis bedeutet das, dass bei einer großen Feldoperation wie in Bischkek unsere verschiedenen Teams ihre Aktivitäten eng aufeinander abstimmen. Bei unserer Tätigkeit an den Grenzen geht es zum Beispiel gleichzeitig um Grenzsicherung, Handels erleichterung, Good Governance und die Achtung der Rechte von Reisenden.

Zweitens befasst sich die OSZE im Gegensatz zu den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen oder den Dienststellen der Europäischen Union nicht mit Entwicklung oder humanitärer Arbeit, wiewohl auch wir uns um die Herstellung von Sicherheitsverhältnissen bemühen, unter denen eine wirtschaftliche und humanitäre Hilfe stattfinden kann.

Und drittens verfügt die OSZE-Präsenz in Kirgisistan mit ihrer Außenstelle in Osh und Außenstellenvertretern in den fünf anderen Provinzhauptstädten dank ihres langjährigen und umfassenden Netzes von Programmen und Kontakten im ganzen Land im Vergleich zu anderen über einen gewissen Vorteil.

### **Können Sie einige Langzeitaktivitäten und Erfolge des Zentrums beschreiben?**

Hier möchte ich einige Punkte herausgreifen, wie unsere Unterstützung für den Aufbau eines professionellen und modernen Polizeidienstes, für die Justiz, für die Ausarbeitung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, die mit internationaler Best Practice und den OSZE-Verpflichtungen Kirgisistans im Einklang stehen, für den Schutz der Menschenrechte, die Förderung von Good Governance, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie für den Aufbau eines auf Parteien gestützten politischen Systems, das die Voraussetzung für eine gerechte Volksvertretung und für Dialog ist.

Dann haben wir umfassendere Programme jüngerer Datums zur Reform des Zollwesens und der Strafvollzugsanstalten, für Grenzmanagement und Terrorismusbekämpfung. In Zusammenarbeit mit zahlreichen engagierten einheimischen Partnern setzen wir uns dafür ein, Frauen ein angstfreies Leben ohne Unterdrückung zu ermöglichen.

Auch die 2002 gegründete OSZE-Akademie in Bischkek soll nicht unerwähnt bleiben; sie bietet einen Masterlehrgang für Sicherheit an und nimmt Studierende aus allen fünf zentralasiatischen Republiken und auch aus Afghanistan auf.

### **Welche Notmaßnahmen trifft das Zentrum angesichts der aktuellen Krise?**

Die OSZE hat sehr rasch auf die Unruhen reagiert, sowohl im April als auch im Juni. Innerhalb von 48 Stunden nach dem Ausbruch der Gewalt am 7. April war der Sondergesandte des Vorsitzenden der

OSZE vor Ort, um in der darauf folgenden turbulenten Woche als Mediator eine politische Lösung zu vermitteln. Ende April hatten die OSZE-Teilnehmerstaaten bereits ein Stabilisierungspaket zur finanziellen Unterstützung des Zentrums geschnürt, das vom Ständigen Rat im Juli ergänzt und aufgestockt wurde.

Kurz gesagt, arbeitet das Zentrum eng mit der Übergangsregierung, den Provinzbehörden und der Zivilgesellschaft zusammen, um eine Reihe schnell greifender Maßnahmen zur Stabilisierung auszuarbeiten, die die öffentliche Ordnung unterstützen, die Spannungen abbauen und sich mit Fragen des Dialogs und der Aussöhnung auseinandersetzen sollen. Zu diesen Maßnahmen zählen auch der Einsatz von Mediatoren zwischen den Protagonisten, gemeinsame Patrouillengänge von Zivilisten und Polizisten zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Methoden zur Behebung des Informationsvakuums durch zuverlässige Informationen und das Aufzeigen von Menschenrechtsverletzungen.

### **Welche Rolle spielen die Medien in einem Konflikt? Welche Initiativen hat das OSZE-Zentrum in Bischkek zur Unterstützung freier Medien gesetzt?**

Grundsätzlich gestalten und beeinflussen die Medien weltweit die öffentliche Meinung. In Stress- und Konfliktsituationen können sie Meinungen verstärken. Die Medienberichterstattung hat es in der Hand, richtig – oder falsch – zu informieren, Tatsachen zu verdrehen und Vorurteile und Spannungen anzuheizen. In einem Konflikt ist auch das Leben von Reportern zunehmend bedroht, nicht nur durch die Kampfhandlungen an sich, sondern auch durch diejenigen, die sie und ihre Berichterstattung mundtot machen wollen. Deshalb sind eine genaue Berichterstattung, Meinungsvielfalt und Sicherheit unverzichtbare Faktoren, wenn sichergestellt werden soll, dass die Medien die ihnen zustehende Rolle wahrnehmen können.

In Anbetracht dessen ging das Zentrum schon früh daran, die inländischen Journalisten dazu zu ermutigen, in den Spannungsgebieten zu bleiben, indem es bestimmte Sicherheits- und Schutzmaßnahmen und verlässliche Kommunikationsmittel zur Verfügung stellte. Das Zentrum bot für Reporter auch Fortbildungskurse in verantwortungsbewusster, unparteiischer und korrekter Berichterstattung in Konflikten an. Daneben setzte sich das Zentrum gemeinsam mit dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit und dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten für die Schaffung der ersten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt Zentralasiens in Kirgisistan ein, die Sendungen für Bürger aller Volksgruppen ausstrahlen soll.

### **Wie unterstützt das Zentrum die Vorbereitung der Parlamentswahlen am 10. Oktober?**

Das Zentrum steht in enger Zusammenarbeit mit einer ganzen Reihe nationaler und internationaler Partner, um gleiche Voraussetzungen für alle und ein transparentes Verwaltungssystem zu schaffen. Schwerpunkt ist die Förderung der Umsetzung der

Empfehlungen des BDIMR der OSZE aus früheren Wahlen, darunter auch dem vor kurzem abgehaltenen Verfassungsreferendum vom 27. Juni.

Das Zentrum unterstützte den Verhandlungsprozess und die Unterzeichnung eines Verhaltenskodex am 11. August durch 26 politische Parteien. In TV-Diskussionen tritt es für einen ungehinderten und gleichberechtigten Medienzugang für politische Parteien ein und bemüht sich darum, dass möglichst viele Jugendliche, Frauen und alte Menschen an der landesweiten Debatte und den Wahlen teilnehmen. Der technische Schwerpunkt der Wahlunterstützung durch das Zentrum gilt der zentralen Wahlkommission und deren nachgeschalteten Kommissionen in den Provinzen und Bezirken. Zusätzlich zur Unterstützung der Wahlbeobachterteams des BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE baut das Zentrum den Grundstock an ausgebildeten inländischen Beobachtern aus, bei denen zurecht die Hauptverantwortung für die Beobachtung liegt.

#### **Welche unterstützende Rolle wird das OSZE-Zentrum in Bischkek bei der geplanten Entsendung der OSZE-Polizeiberatergruppe für Kirgisistan übernehmen?**

Die Polizeiberatergruppe und das Zentrum arbeiten Hand in Hand und werden dabei einen koordinierten Ansatz verfolgen. Ich arbeite eng mit dem neu ernannten Leiter der Polizeiberatergruppe, Botschafter Markus Müller, zusammen. Die drei Hauptzielsetzungen der Polizeiberatergruppe – Stärkung der öffentlichen Ordnung, Förderung der Beziehungen zwischen den Volksgruppen sowie eine leistungsfähigere

Polizeiarbeit und ein besserer Umgang der Polizei mit der Öffentlichkeit – passen genau in die generellen Bemühungen des Zentrums im Rahmen seines dimensionsübergreifenden Polizeireformprogramms und ergänzen sie.

#### **Vor Kurzem nahm das Zentrum auch die Aus- und Fortbildung für afghanische Zollbeamte in der Ausbildungsakademie für den Zolldienst in Bischkek auf. Inwieweit hilft Ihnen Ihre Erfahrung in Afghanistan bei Ihrer jetzigen Aufgabe?**

Sie haben recht. Ich bin mit Afghanistan und seinen Sprachen schon lange sehr vertraut und kann auf mehr als 35 Jahre Erfahrung als Vermittler in Afghanistan zurückblicken. Dadurch verfüge ich möglicherweise über eine größere Sensibilität für die Komplexität und die Besonderheiten der schwierigen Lage in Afghanistan und kann besser ermessen, weshalb eine gute Zusammenarbeit Afghanistans mit seinen Nachbarn und den Ländern in der Region so wichtig für eine bestandfähige Zukunft ist. Ich könnte mir vorstellen, dass dieses Insiderwissen der OSZE ganz generell bei ihren Bemühungen, die Ausbildung in den Bereichen Zoll, Drogenbekämpfung, Grenzmanagement und Konfliktverhütung in Afghanistan mit neuem Leben zu erfüllen, von Nutzen sein kann. Das Zentrum fördert ja die Ausbildung afghanischer Zollbeamter und afghanischer Studierender an der OSZE-Akademie. Was mich selbst betrifft, so hoffe ich, in Zukunft Gelegenheit zu haben, entweder für oder in Afghanistan zum Frieden und zur Entwicklung in diesem Land beizutragen.

# Führerschaft in Sachen Toleranz

Von Floriane Hohenberg

Das ganze letzte Jahrzehnt hindurch schenkte die OSZE der Bekämpfung von Intoleranz und der Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander große Aufmerksamkeit. Die Teilnehmerstaaten bekundeten mehrmals ihre Entschlossenheit, Äußerungen von Intoleranz zu verurteilen und gegen sie vorzugehen sowie pluralistische Gesellschaften zu fördern, in denen niemand ausgegrenzt wird und Vielfalt nicht nur respektiert, sondern auch geschätzt wird. Die OSZE war hier mit einem breiten Spektrum von Verpflichtungen normgebend, wobei sowohl die typischen Erscheinungsformen von Intoleranz als auch die ganz besonderen Erfahrungen bestimmter Opfergruppen Berücksichtigung fanden und die Notwendigkeit erkannt wurde, dass sowohl Führungspersonlichkeiten auf der höchsten Ebene als auch die Beamten auf der Straße entschlossen und wirksam reagieren müssen. Der jüngste Beschluss über Hassverbrechen, der im Dezember 2009 vom Ministerrat in Athen verabschiedet wurde, ist die einzige internationale Richtlinie, die sich ausschließlich mit durch Vorurteile motivierter Gewalt befasst.

## HOCHRANGIGE KONFERENZ IN ASTANA

Als Beweis für ihr nicht nachlassendes politisches Interesse an dieser Sache hielt die OSZE vom 28. bis 30. Juni 2010 in Astana eine Hochrangige Konferenz über Toleranz und Nicht-diskriminierung ab. Ausgehend von den Ergebnissen früherer Konferenzen wurden von den Teilnehmern die erzielten Fortschritte bewertet und die aktuellen Herausforderungen und anstehenden Prioritäten erörtert.

Unter den Teilnehmern herrschte allgemein die Auffassung, dass es sich bei Intoleranz, Gewalt und Hassverbrechen um Probleme handle, die in der OSZE-Region nach wie vor bestehen, ja sogar weiter zunehmen. Von Hassverbrechen gegen religiöse Gruppen, Minderheiten, Migranten und Roma war häufig die Rede, ebenso wie von Verbrechen gegen Personen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung und ihrer Geschlechtsidentität.

Es wurde von Zwischenfällen berichtet, die durch Hass motiviert waren und sich zu größeren Konflikten innerhalb einer ganzen Region ausweiteten. Einige Teilnehmer wiesen auf die Gefahr einer Eskalation nach Konflikten mit ethnischer Komponente. An diesen Beispielen war die Notwendigkeit zuverlässiger, rasch auslösbarer und wirksamer Konfliktlösungsmechanismen abzulesen. Es zeigte sich aber, dass Hassverbrechen auch in Ländern um sich greifen, in deren jüngster Geschichte kein Konflikt zu verzeichnen war.

Nach Ansicht der Teilnehmer sind die dürftigen statistischen Daten über durch Vorurteile motivierte Intoleranz ein ernstes Problem, das die Durchführung aussagekräftiger Analysen, die Ausarbeitung wirksamer Strategien und die Evaluierung von Maßnahmen gegen Äußerungen von Intoleranz erschwert. Sie stellten fest, dass Regierungen und die Zivilgesellschaft Initiativen zur Erfassung von Informationen ergriffen hätten, dass jedoch noch mehr getan werden müsse, um den Meldepflichten nachzukommen.



ERIC GOURLAN

Als beunruhigend empfanden sie auch die zahlreichen Fälle, in denen sich Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in aller Öffentlichkeit abfällig über bestimmte Gruppen äußerten. In Ministerratsbeschlüssen der Jahre 2006 und 2007 hatten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihre große Sorge über den rassistischen, fremdenfeindlichen und diskriminierenden öffentlichen Diskurs und insbesondere über den Zulauf zu gewaltbereiten politischen Parteien und Bewegungen geäußert. Die Teilnehmer empfahlen, gegen dieses Problem energischer vorzugehen. Gleichzeitig erinnerten sie die Teilnehmerstaaten an ihre Pflicht zu gewährleisten, dass Maßnahmen zum Schutz von Personen, gegen die – unter anderem im Internet – Hetze betrieben wird, nicht über Gebühr in das Recht auf freie Meinungsäußerung eingreifen.

Ein weiteres Diskussionsthema war die Bildung als wichtiges Mittel zur Vorbereitung der Jugend auf ein Leben in zunehmend pluralistischen Gesellschaften. Die Teilnehmer verwiesen auf Bemühungen, den Menschen den positiven Beitrag von kultureller und religiöser Vielfalt zur Gesellschaft bewusst zu machen, wie etwa Kampagnen zur Bewusstseinsbildung, interkulturelle Bildungsinitiativen und den interreligiösen Dialog. Sie betonten auch, dass es Aufgabe der Bildungseinrichtungen sei, spezifische landesweite oder örtlich begrenzte Äußerungen von Diskriminierung und Intoleranz – in Vergangenheit und Gegenwart – anzusprechen und gegen Vorurteile und negative Klischees anzukämpfen.

Und schließlich zog sich auch die wichtige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen als Partner bei der Förderung von Toleranz als großes Thema durch die gesamte Konferenz. Die Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft und ihr Beitrag zur Datensammlung, Förderung des kulturellen und religiösen Austauschs, Bewusstseinsbildung und Aussendung positiver Botschaften und zur Unterstützung der Opfer wurde vielfach gewürdigt. Die Qualität der Debatten während des Vorbereitungstreffens zum Thema Zivilgesellschaft am Tag vor der Konferenz und die Qualität der von den Teilnehmern abgegebenen Empfehlungen wurden einhellig gelobt.

#### TOLERANZ IST EIN GRUNDRECHT

Abschließend scheint es, dass die OSZE zwar auf ihre Errungenschaften in Form eines umfassenden normsetzenden Rahmens stolz sein kann, dass jedoch noch immer viel getan werden muss, um den Worten Taten folgen zu lassen. Es ist an der Zeit, dass die Teilnehmerstaaten ihr vorbehaltloses

Bekenntnis zu allen OSZE-Verpflichtungen bekräftigen. Der Zusammenhang zwischen den Verpflichtungen in Sachen Toleranz und Nichtdiskriminierung einerseits und andererseits jenen betreffend Grundrechte und -freiheiten, einschließlich Freizügigkeit, Religions- und Glaubensfreiheit, des Rechts auf freie Meinungsäußerung, der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, darf nicht vergessen werden. Es ist an der Zeit, die Führerschaft zu übernehmen und diese Verpflichtungen in praktische politische Maßnahmen umzusetzen.

Unterstützungsprogramme an der Basis haben wenig Aussicht, den Keim für nachhaltige Veränderungen zu säen, wenn auf höchster Ebene kein politisches Bekenntnis erfolgt. Die Bekämpfung von Diskriminierung und Intoleranz kann keine wirksamen Ergebnisse zeitigen, wenn keine Rechtsstaatlichkeit herrscht. Bildungsprogramme und Dialoginitiativen werden keine dauerhaften Früchte tragen, wenn nicht alle Teile der Gesellschaft, einschließlich der Regierung, an Gesetze gebunden sind, die für alle gleichermaßen gelten und unabhängig vollzogen werden. Der Staat muss sich für die Verwirklichung des Grundsatzes einsetzen, dass in einer pluralistischen, *toleranten* Gesellschaft jedermann Rechnung abzulegen hat, und zwar auch der Staat. Und schließlich müssen alle Bürger auf verantwortungsvolle Weise zum Entstehen einer offenen Gesellschaft beitragen, in der Gedanken und Meinungen, die möglicherweise anstößig, verstörend oder sogar schockierend sind, ungestraft ausgetauscht werden können.

Floriane Hohenberg ist Leiterin der Abteilung Toleranz im OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau.

## Mit den Augen einer NGO

**Ronald Eissens, Leiter der NGO Magenta Foundation/ICARE, beantwortete die folgenden Fragen zur Teilnahme seiner Organisation am Vorbereitungstreffen für die Zivilgesellschaft vor der Hochrangigen OSZE-Konferenz über Toleranz und Nichtdiskriminierung in Astana.**

*Was war der Grund für Ihre Teilnahme am Treffen für die Zivilgesellschaft in Astana?*

Der Grund für unsere Teilnahme am Vorbereitungstreffen für die Zivilgesellschaft in Astana war die Präsentation unseres neuen Dienstes ICARE Hate Crime News.

*Worin unterscheidet sich aus Sicht einer zivilgesellschaftlichen Organisation eine Veranstaltung der OSZE von anderen Veranstaltungen?*

In der Mehrzahl der Fälle kommen bei OSZE-Tagungen NGOs und Teilnehmerstaaten mehr oder minder gleichberechtigt zu Erörterungen zusammen, ganz anders als auf Ebene der Vereinten Nationen oder bei anderen internationalen Gremien.

*Was hat dieses Treffen im Wesentlichen gebracht?*  
Örtliche und regionale NGOs hatten hier

Gelegenheit zu einem offeneren Austausch als üblich. Alle anwesenden NGOs konnten sich auf eine Linie einigen und ein Paket von Empfehlungen für die Regierungskonferenz verabschieden.

*Was fanden Sie an diesem Treffen besonders interessant?*

Die unterschiedlichen Auffassungen in Bezug auf Religion und Redefreiheit.

*Was würden Sie anders machen?*

Zu Beginn von Vorbereitungstreffen für die Zivilgesellschaft würde ich die OSZE und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) vorstellen und aufzeigen, was sie der Zivilgesellschaft zu bieten haben und was die Zivilgesellschaft für das BDIMR der OSZE bedeuten kann.

*Wie arbeitet ICARE mit der OSZE zusammen?*

ICARE verbreitet OSZE-Informationen, leistet der BDIMR-Abteilung für Toleranz und Nichtdiskriminierung bei der Organisation von NGO-Veranstaltungen Hilfestellung und Unterstützung und trägt zu den Berichten bei.



ICARE Hate Crime News ist eine Online-Plattform, die (ausschließlich in englischer Sprache) Artikel über hassmotivierte Vorfälle und Verbrechen in den 56 OSZE-Teilnehmerstaaten veröffentlicht. Sie wird vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) unterstützt und ist im Internet unter der Adresse [www.hatecrimenews.icare.to](http://www.hatecrimenews.icare.to) zu finden.

# Gelebte Demokratie auf kommunaler Ebene

Eines der Grundrechte von Bürgern, die in einer Demokratie leben, ist die autonome Entscheidung darüber, wie sie ihr Leben in der Gemeinschaft gestalten. Die kommunale Selbstverwaltung ist die Institution, über die sie dieses Recht am unmittelbarsten ausüben können.

In Kopenhagen kamen die OSZE-Teilnehmerstaaten 1990 überein, die demokratischen Institutionen auf allen Ebenen zu stärken. Und auf dem Gipfeltreffen von Helsinki 1992 beschlossen sie, dass sie „bestrebt sein werden, zur Stärkung der demokratischen Beteiligung und des Aufbaus demokratischer Institutionen und bei der Weiterentwicklung der Zusammenarbeit untereinander ihre jeweiligen Erfahrungen mit der Funktionsweise der Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene untereinander auszutauschen“.

**Demokratie auf lokaler Ebene kann nur dann funktionieren, wenn die Amtsträger gewählt werden und sowohl mit den rechtlichen Befugnissen als auch mit den finanziellen Mitteln zur Führung der Gemeindegeschäfte ausgestattet sind. In der *Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung* des Europarats von 1985 wird der Begriff „kommunale Selbstverwaltung wie folgt definiert: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten“.**

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben mehrheitlich die *Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung* unterzeichnet und im Dokument des Gipfeltreffens von Helsinki 1992 der Tätigkeit des Europarats auf diesem Gebiet ihre Unterstützung ausgesprochen.

Viele OSZE-Teilnehmerstaaten befinden sich derzeit im Übergang von einem autoritären Regierungssystem und sind dabei, wesentliche Kompetenzen an gewählte kommunale Organe zu übertragen. Die Feldoperationen der OSZE unterstützen die Schaffung kommunaler Körperschaften dort, wo es sie noch nicht gibt, und fördern deren gutes Funktionieren, wo sie bereits vorhanden sind. In Südosteuropa stehen die OSZE-Feldoperationen seit 2005 in enger Zusammenarbeit dem Europarat auf Grundlage eines gut funktionierenden Kooperationsabkommens.

Die Aufgabe, eine lebendige kommunale Selbstverwaltung sicherzustellen, beginnt erst mit dem Vorhandensein der rechtlichen Strukturen. Für alle Teilnehmerstaaten ist es eine beständige Herausforderung, Transparenz zu erhalten und die Bürger zur aktiven Teilnahme zu ermutigen. Deshalb beschlossen sie in Helsinki, ihre Erfahrungen weiterzugeben, und in diesem Sinne berichten auch die sechs Artikel auf den folgenden Seiten über die unterschiedliche Art und Weise, wie OSZE-Feldoperationen die kommunale Selbstverwaltung in ihren Gastländern unterstützen.

# Vernetzung von Kommunen in Bosnien und Herzegowina

Von Valerie Hopkins

Mitte Mai reisten die Bürgermeister und Kommunalpolitiker der Stadt Teočak im Nordosten von Bosnien und Herzegowina quer durch das Land in das im Südwesten gelegene Posušje, um sich dort über ein für sie äußerst wichtiges Thema – Verfahren zur Abfallentsorgung – zu informieren. Zwei Tage lang erörterten sie die dort eingesetzten Entwicklungsmethoden und Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit privaten Versorgungsbetrieben und Nachbargemeinden für eine effiziente und umweltfreundliche regionale Müllsammlung und -beseitigung. Die Gäste aus Teočak, das dringend ein Kanalisationssystem braucht und sich gerade an die Planung eines solchen macht, konnten auch die Infrastruktur für die Wasserbewirtschaftung in Posušje besichtigen. Diese Besichtigung war Teil eines Studienbesuches, der von der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina im Rahmen ihrer Initiative **Local First** organisiert wurde.

Im März 2009 nahm die Mission das ehrgeizige Programm **Local First** in Angriff. Sie ging dabei vom Grundsatz aus, dass die Stärkung der Demokratie auf der Ebene ansetzen muss, die den Menschen am nächsten ist, weshalb sie die Gemeinden besonders dabei unterstützt, gute Versorgungsdienste aufzubauen und die Bürger auch wirklich in den Prozess einzubinden.

Von den 143 Gemeinden in Bosnien und Herzegowina nehmen bis auf 19 alle an der Initiative **Local First** teil. In enger Zusammenarbeit mit den Außenstellen der Mission konnte jede Gemeinde aus einem Angebot von sieben möglichen Bereichen für eine Verbesserung wählen: Unterstützung für die kommunale Versammlung bzw. den Gemeinderat, kommunale Verwaltung und Rechnungswesen, Bürgerbeteiligung, Lernen und Unterstützung der Gemeinden untereinander, Medien und Kommunikation, Einstieg ins Berufsleben von Jugendlichen und Projektleitung. In den ausgewählten Bereichen arbeitet jede Gemeinde im Team mit der Mission,



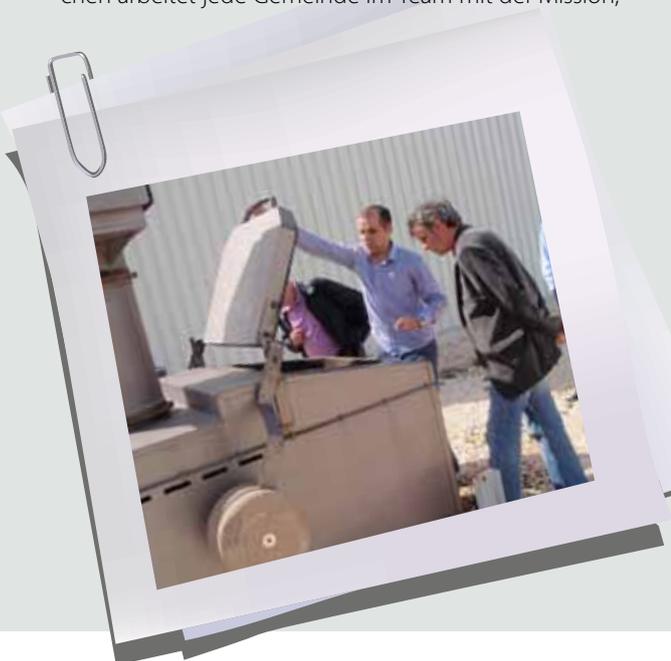
erhebt erst den Bedarf und erstellt dann Aktionspläne, mit dem Ziel, konkrete Vorgaben für eine gute Verwaltung zu verwirklichen.

Ein wichtiger Teil des Programms **Local First** ist die Vernetzung der Gemeinden zum Zwecke des voneinander Lernens. Für Teočak, das sich für die Komponente kommunale Verwaltung und Rechnungswesen entschied und sich die Prioritäten strategische Entwicklungsplanung und Abfallwirtschaft vornahm, war es ganz logisch, sich mit Posušje zusammenzutun. Posušje hatte einige Jahre zuvor einen Strategieplan zur Abfallbeseitigung ausgearbeitet und umgesetzt, für den es im Rahmen eines anderen Programms der Mission für kommunale Selbstverwaltung, dem **Beacon Scheme**, Lob und Anerkennung erntete (siehe Box S. \*).

Nach ihrem Besuch in Posušje vom März nahmen die Beamten aus Teočak die Abänderung der Gemeindevorschriften für die Müllbeseitigung und den Aufbau einer Partnerschaft mit einer Abfallentsorgungsfirma in Angriff. „Dass wir die Möglichkeit hatten, uns die Infrastruktur in Posušje anzusehen, half uns, die Umsetzung unserer eigenen Lösungen zu beschleunigen“, erläutert Amir Šabačkić, der Vizebürgermeister der Gemeinde.

Der Besuch gab auch den Anstoß zu künftiger Zusammenarbeit: Vertreter von Posušje beabsichtigen, an der Eröffnung einer Wasseraufbereitungsanlage in Teočak teilzunehmen, während sich der Bürgermeister von Posušje gemeinsam mit dem Eigentümer des örtlichen Unternehmens Welplast in Teočak umsehen wird, um im Anschluss daran den Aufbau eines Kanalisationssystems vorzuschlagen. Das ist deshalb ermutigend, weil sich die Vernetzung von Gemeinden nicht nur darauf beschränkt, technisches Know-how auszutauschen. Posušje ist eine Gemeinde mit kroatischer Mehrheit, die nun mit einer mehrheitlich von Bosniaken bewohnten Stadt kooperiert. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kommunen steht erst am Anfang. Sie ist nur eines von mehreren Beispielen für die Strategie der Mission, die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele und zum Aufbau funktionierender Beziehungen über ethnische Grenzen hinweg zu nützen.

Valerie Hopkins ist Redakteurin im PR-Büro der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina.



# Kosovo: Aufbau der Demokratie von unten\*

Von Edis Arifagić

Im vergangenen Jahr feierte Gulcan ihren 18. Geburtstag und ging zum ersten Mal zu einer Wahl, den landesweiten Kommunalwahlen im November 2009. Gulcan hat ihren Wohnsitz in Mamuša/Mamushë/Mamuša, einer vor Kurzem gegründeten Gemeinde im südlichen Kosovo, in der mehrheitlich kosovarische Türken leben. Um von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen zu können, legte Gulcan eine alte Geburtsurkunde vor, die in der 20 km entfernten Stadt Prizren ausgestellt worden war. Seit der Schaffung der Gemeinde Mamuša/Mamushë/Mamuša kann Gulcan jetzt die wichtigsten Dokumente, wie Geburtsurkunde und Personalausweis, in ihrem eigenen Dorf ausstellen lassen.

Der erste praktische Schritt auf dem Weg zur kommunalen Selbstverwaltungsreform im Kosovo erfolgte 2005 mit der Gründung dreier als Modell gedachten kommunalen Verwaltungseinheiten: Hani Elezit/Đeneral Janković, Junik und Mamuša/Mamushë/Mamuša. Alle drei übernahmen nach und nach die wichtigsten Zuständigkeitsbereiche der kommunalen Selbstverwaltung, die ihnen von den übergeordneten Gemeinden übertragen wurden.

Dieser Prozess war nicht frei von Herausforderungen politischer und praktischer Art, doch inzwischen sind alle drei vollwertige Kommunen, die der Minister für kommunale Selbstverwaltung, Sadri Ferati, als „Beweis für den Erfolg des Reformprozesses der kommunalen Selbstverwaltung“ begrüßte.

In vielerlei Hinsicht wäre der erfolgreiche Aufbau der Kommunen ohne das Engagement der OSZE-Mission im Kosovo nicht möglich gewesen. In der Anfangsphase konzentrierte die Mission sich darauf, das für die wichtigsten Zuständigkeitsbereiche erforderliche grundlegende Wissen und Können zu vermitteln, und übernahm dann nach und nach die Rolle eines Mentors und Trainers, die darin bestand, Unzulänglichkeiten bei der Erbringung der Dienstleistungen festzustellen und Abhilfe zu schaffen.

Am 15. November 2009 gab die Bevölkerung der drei ehemaligen Modellkommunen zum allerersten Mal in ihren eigenen Wahlbezirken ihre Stimme ab. In allen Dreien lag die Wählerbeteiligung deutlich über dem landesweiten Durchschnitt.

## Förderung einer Kultur der Bürgerbeteiligung

Die OSZE-Mission im Kosovo unterstützt die Reform der kommunalen Selbstverwaltung auf mehreren Ebenen. 2007 rief sie die sogenannten *Municipal Leadership Forums* ins Leben, durch die der Dialog zwischen Zentralregierung und kommunalen Gebietskörperschaften auf eine institutionelle Basis gestellt wurde; der erste Schritt galt der Haushaltserstellung, gefolgt von der Übertragung der Zuständigkeit für Sozialdienste. Der Mission geht es dabei langfristig um die Einbindung der in einer Gemeinde lebenden Menschen in diesen Dialog. Damit die Reform greift, muss sie von der Bevölkerung mitgetragen werden. Die Einführung der Bürgerbeteiligung in die örtliche politische Kultur ist jedoch ein kompliziertes und langwieriges Unterfangen. Die Mission mit ihren Teams in allen Gemeinden ist hier bestens geeignet, Hilfestellung zu leisten. Sie setzt dabei von zwei Seiten an, unterstützt einerseits Gruppen der Zivilgesellschaft und ermutigt andererseits die kommunalen Gebietskörperschaften, partizipatorische Mechanismen zu entwickeln.



Der Prozess verlief jedoch keineswegs immer reibungslos oder fehlerfrei. Seit 1999 entstanden im Kosovo unzählige Organisationen der Zivilgesellschaft. Die Registrierungsstelle für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Ministerium für öffentliche Verwaltung gibt die Zahl der derzeit aktiven NGOs mit über 3.300 an.

Die OSZE-Mission im Kosovo arbeitet sehr erfolgreich mit einer Reihe gut eingeführter NGOs zusammen – das beste Beispiel dafür ist der Verband der kosovarischen Kommunen. Viele der NGOs halten sich jedoch nicht lange und obendrein ist ihre Unabhängigkeit von politischen Parteien zweifelhaft. Häufig haben sie auch wenig Rückhalt in der Bevölkerung, weshalb sie ihrer Rolle als Interessenvertretung nicht wirklich gerecht werden. Darüber hinaus bewirkte ihre rasante Zunahme, dass traditionelle Formen einer volksgruppenbasierten Bürgerbeteiligung aufgegeben wurden.

## Wiederherstellung des Alten, Ermutigung zu Neuem

In jüngster Zeit wurde zunehmend die Forderung laut, einige althergebrachte Formen der Bürgerbeteiligung wiederzubeleben. So kann zum Beispiel ein Dorfrat als das auf der untersten Ebene der lokalen Demokratie angesiedelte Organ zur Stärkung des demokratischen Systems beitragen. Wo immer sich solche erfolgreichen Kooperationsmechanismen zwischen Kommunen und Dorfräten bewährt haben, werden sie von der Mission weitergegeben. Wo es sie nicht gibt, tritt die Mission für ihre Schaffung auf der Grundlage ordentlicher Wahlen ein.

Beiträge sind etwas Neues im Repertoire der Verfahren für Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Durch sie erhalten einzelne Vertreter der Gemeinschaft, die Fachleute in einem bestimmten Bereich sind, die Möglichkeit, am Entscheidungsprozess mitzuwirken. Über ihre Außenstellen hat die Mission in den letzten beiden Jahren Workshops durchgeführt, um die Errichtung solcher Beiräte zu fördern; bis dato nahmen daran 700 Interessenten teil. Manche Gemeinden haben bereits Beiräte eingerichtet, wie etwa Vushtrri/Vučitrn, wo vier derartige Ausschüsse für folgende Bereiche geschaffen wurden: Bildung, Kultur und Sport; Wirtschaftsentwicklung; Umweltschutz und Sozialhilfebelange.

In den kommunalen Institutionen setzt sich zunehmend die Erkenntnis durch, dass eine Einbindung der Bürger in die Gestaltung der Politik eine wichtige Informations- und Legitimationsquelle ist – ein wichtiger Gradmesser für den Erfolg der Mission und ihrer Arbeit.

*Edis Arifagić ist Leiter der Gruppe Analyse und Berichterstattung in der Abteilung Demokratisierung der OSZE-Mission im Kosovo.*

**\*Alle Angaben zu kosovarische Institutionen/Führungspersonlichkeiten beziehen sich auf die Institutionen der provisorischen Selbstverwaltung.**

# Entpolitisierung des öffentlichen Dienstes

Die OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje bietet Mitarbeiterschulungen an

Von Mirije Sulmati

Der öffentliche Dienst auf kommunaler Ebene kann durch Bürohengste repräsentiert werden, die gedankenlos Anweisungen ausführen, ebenso gut aber auch aus dynamischen und kreativen Fachleuten bestehen, die sich für das Gemeinwohl einsetzen. Eine gute Personalführung macht sich auf lange Sicht bezahlt, da sie einer unzulässigen politischen Einflussnahme mit ihrer lähmenden Auswirkung auf die Beamten in kommunalen Gebietskörperschaften entgegenwirkt.

Diese Strategie verfolgt die OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje mit einem Projekt, das im April 2010 begann und nicht nur vor Ort Anerkennung erhielt, sondern auch von der nationalen Agentur für den öffentlichen Dienst unterstützt wird.

Personalreferenten aus 14 Kommunen erhalten eine Fachausbildung für Aufgaben wie die Formulierung genauer Stellenbeschreibungen und die Ausarbeitung von Gutachten über den Ausbildungsbedarf und von Schulungsplänen.

„Neu an diesem Projekt ist, dass die Teilnehmer im Anschluss an den Schulungskurs zwei Wochen lang an ihrem Arbeitsplatz in ihren Heimatgemeinden von internationalen Trainern individuell betreut werden“, erläutert Lola Ansede, Referentin für öffentliche Verwaltung in der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje. Die Trainer sind Freiwillige des Friedenskorps der Vereinigten Staaten von Amerika.

In dieser Phase der Betreuung durch einen Trainer kann die OSZE auch den direkten Nutzen des Projekts besser evaluieren.



Und es bietet sich die Gelegenheit für einen Austausch bewährter Methoden zwischen Trainern und den Kommunen.

In Kavadarci, einer ländlichen Kommune, haben die Personalmanagerin Jasminka Gjorgjieva und die internationale Trainerin Christine Moore während ihrer zweiwöchigen Zusammenarbeit eine fruchtbare Arbeitsbeziehung aufgebaut. Jasminka ist der Ansicht, dass dieses Projekt auch für höhere Beamte von Nutzen wäre. Dem stimmt Christine zu. „Die Zusammenarbeit mit Jasminka war ausgezeichnet“, stellt sie fest und setzt fort „ich freue mich darauf, das Projekt in anderen Nachbarkommunen zu wiederholen“.

Mirije Sulmati ist Assistentin für öffentliche Verwaltung in der „Spillover“-Überwachungsmission in Skopje.

## E-Governance in der Ukraine

Von Oksana Polyuga

Immer wenn die Landbewohner der ostukrainischen Region Dnipropetrowsk kommunale Dienstleistungen wie Beihilfen zur Strom- und Wasserversorgung beantragen wollten, mussten sie sich zur Erledigung des dazu notwendigen Papierkrams zu einer mühsamen und mitunter langwierigen Reise in die nächstgrößere Stadt aufmachen. Dank eines Pilotprojekts, das der OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine (PCU) derzeit mit den kommunalen Gebietskörperschaften durchführt, können sie sich jetzt diese Fahrten ersparen.

Mit Hilfe von zweiundzwanzig E-Government-Websites – ein Beispiel dafür ist hier abgebildet – können die Bürger online auf die Dienstleistungen der städtischen, kommunalen und in einigen Fällen sogar zentralen Behörden zugreifen. Mit 736.000 registrierten Internetbenutzern in der Region und öffentlich zugänglichen Einrichtungen in Verwaltungsgebäuden und Schulen können buchstäblich alle Einwohner der Region diese Möglichkeit nutzen.

Für die Behörden erleichtern diese Websites die Last der Verwaltungsarbeit. Der vielleicht wichtigste Punkt aber ist, dass sie die Transparenz erhöhen und damit das Korruptionspotenzial verringern.

Schon nach der ersten Phase des Projekts, die 2010 durchgeführt wurde, gingen die Besuche der Dorfbewohner bei den Behörden der Bezirksverwaltung um 30 Prozent zurück.

Um den Beamten der kommunalen Behörden dabei zu helfen, sich mit dieser neuen Art von Dienstleistungen vertraut zu machen, vermittelte der PCU für 668 Vertreter aus den örtlichen Dorfräten eine Einschulung in die Grundlagen von E-Governance.

In einer nächsten Phase des Projekts sollen weitere Verwaltungsdienstleistungen digitalisiert, die elektronische Unterschrift eingeführt und eine weiterführende Ausbildung angeboten werden. Die dabei gesammelten Erfahrungen sollen in der Folge auch anderen Regionen der Ukraine zugutekommen.



Oksana Polyuga ist nationale Programmkoordinatorin für den OSZE-Projekt Koordinator in der Ukraine.

# Eine lohnende Innovation

## Best Practices in Montenegro

Von Mia Lausević

**Ich gebe zu, ich war einigermaßen entmutigt, als ich mich anschickte, die große blaue Mappe mit der hochtrabenden Aufschrift „Best-Practices-Programm für kommunale Gebietskörperschaften“ zu öffnen. Notdürftig von Gummibändern zusammengehalten quoll mir der Inhalt entgegen, 18 sauberlich ausgedruckte Bewerbungsschreiben zehn montenegrinischer Kommunen von insgesamt 150 Seiten, die ich durchgehen sollte. Ich holte tief Luft, ehe ich mir die erste Bewerbung vom Stapel nahm, in der Erwartung einer trockenen, langweiligen Lektüre, was sich jedoch schon bald als kapitaler Irrtum herausstellte!**

**Seite um Seite gab das graue Papier 18 Geschichten preis, die das Leben schrieb – wie es Bediensteten kommunaler Gebietskörperschaften gelungen war, die Bürgerbeteiligung zu verstärken, die Umwelt zu schützen oder ihre eigenen Dienstleistungen effizienter zu gestalten. Jede dieser Gemeinden bewarb sich mit ihrer Geschichte um den Preis für Best Practices, den der montenegrinische Gemeindebund seit 2008 alljährlich vergibt.**

Die Auszeichnung wird von der OSZE-Mission in Montenegro mitfinanziert, die auch in der Jury für die Auswahl der Preisträger vertreten ist.

Die Geschichte von Herceg Novi berichtet von großer Ausdauer. Vor vier Jahren hatte das kommunale Versorgungsunternehmen das Angebot gemacht, eine umweltfreundliche Müllentsorgungsanlage zu errichten. Im vergangenen Jahr wurde der mit einer Übernahmestation ausgestattete Recyclinghof, der erste seiner Art in Montenegro, endlich Wirklichkeit.

In Danilograd war es dem Einfallsreichtum des Gemeindeberaters und -inspektors, Zdravko Bogetic, der ein mit einer Datenbank kombiniertes Steuerabrechnungssystem entwickelte, zu verdanken, dass sich die Gemeindeeinnahmen der Stadt verdreifachten und Amtsverfahren wie die Ausstellung von Arbeitsgenehmigungen beschleunigt und vereinfacht wurden.

Doch vor allem faszinierte mich die Geschichte von Tivat. Die Änderung eines winzigen Details der Geschäftsordnung des Stadtparlaments hatte genügt, um eine neue, lebendige Kultur der NGO-Beteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen entstehen zu lassen.

Alle drei Städte wurden 2009 ausgezeichnet, doch im Grunde waren bei dem Wettbewerb alle Teilnehmer Gewinner, da sie alle etwas getan hatten, was ihren Bürgern das Leben erleichterte. „Und die positiven Auswirkungen dieser Auszeichnung“, hob der Sekretär des Gemeindebundes Rajko Golubović hervor, „sind im ganzen Land zu spüren, da die kommunalen Gebietskörperschaften voneinander die Best Practices übernehmen, um nicht hinter den anderen zurückzustehen“.

*„Ich denke, man sollte innovative und bewährte Methoden bei Dienstleistungen der kommunalen Selbstverwaltung immer fördern und unterstützen, da ihr Resultat eine fähige und verantwortungsbewusste örtliche Verwaltung und damit eine bessere Lebensqualität für alle ist.“*  
– Botschafterin Paraschiva Badescu, Leiterin der OSZE-Mission in Montenegro von 2006 bis 2010

## Weitere Auszeichnungen für Gemeinden, die von OSZE-Feldoperationen unterstützt werden

### Das sogenannte *Beacon Scheme* in Bosnien und Herzegowina

Nach dem Vorbild eines ähnlichen Programms im Vereinigten Königreich werden im Rahmen des *Beacon Scheme* alljährlich neun Gemeinden für hervorragende Leistungen der kommunalen Selbstverwaltung ausgezeichnet. Das Programm wurde 2005 von der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina begonnen und 2009 den Selbstverwaltungsbehörden von Bosnien und Herzegowina übertragen. Die im Rahmen dieses Programms ausgezeichneten Städte erhalten den Auftrag, ihr Wissen an andere Kommunen weiterzugeben. Ihre Auszeichnung als *Beacon* verhilft ihnen auch zu einer besseren finanziellen Ausstattung durch die Regierung der Föderation.

### Spitzenkompetenz im Kosovo, die sich bezahlt macht

Die kommunalen Selbstverwaltungsbehörden im ganzen Kosovo werden im nächsten Jahr in Wettstreit um die von der OSZE-Mission im Kosovo neu geschaffene Auszeichnung *Municipal Excellence* treten. Denjenigen Gemeinden, die sich bei der Führung ihrer Gemeindegeschäfte am meisten für Transparenz und Rechenschaftspflicht engagieren, winken als Preis Projektsubventionen. Besondere Anerkennung wird dabei jenen Gemeinden zuteil, die sich besonders um eine Bürgerbeteiligung bei der städtischen Haushaltsplanung und Raumplanung bemühen.



## Profil eines Preisträgers

### Das Stadtparlament von Tivat reserviert Sitz für NGOs

Bereits 2007 war das Projekt mit dem Titel **Ein freier Sitz für NGOs** der montenegrinischen Hafenstadt Tivat eigentlich eine gute Sache. Bei den Sitzungen der Gemeindeversammlung war immer ein Sitz für den Vertreter einer NGO reserviert, was bedeutete, dass die Standpunkte der an ihre Parteilinie gebundenen Gemeinderäte durch eine Stimme ergänzt wurden, die parteiunabhängig die Interessen der Bürger vertrat.

Es war ein Beispiel dafür, dass es nur eines geringen Einsatzes, in diesem Fall einer gesunden Portion guten Willens, bedarf, um die Bürgerbeteiligung an der kommunalen Selbstverwaltung zu verbessern. „Genaugenommen musste dafür nur ein geringer Betrag für den Druck zusätzlicher Exemplare der Sitzungsunterlagen bereitgestellt werden“, erläutert Jovanka Laličić, Beraterin des Bürgermeisters von Tivat.

2007 begann Tivat mit der Verwirklichung des Projekts **Ein freier Sitz für NGOs** und folgte damit dem Beispiel der Stadtgemeinden Podgorica und Bar.

Im Laufe der Zeit stellte sich jedoch heraus, dass sich die Dinge nicht erwartungsgemäß entwickelten. Die NGOs von Tivat machten von der Chance nur wenig Gebrauch. An diesem Punkt setzte die Gemeinde Tivat an, um eine an sich gute Sache noch besser zu machen.

Gemeinsam mit dem NGO-Entwicklungszentrum (CRNVO), das den Anstoß zu diesem Projekt gegeben hatte, und dem Gemeindebund sah man sich die Gründe dafür genauer an und kam zu dem Schluss, dass das Auswahlverfahren für die zur Teilnahme an einer Gemeinderatssitzung berechtigten NGOs nicht klar geregelt war. Es wurde zwar eine Auswahl getroffen, doch wurde das Ergebnis erst wenige Tage vor der anberaumten Sitzung der Gemeindeversammlung von deren Vorsitzendem bekannt gegeben. Darüber hinaus konnte an jeder Sitzung jeweils nur eine NGO teilnehmen. CRNVO empfahl, den NGOs selbst die Entscheidung darüber zu überlassen, welche von ihnen teilnehmen sollte. Damit verbunden war der Vorschlag, zu jedem Punkt der Tagesordnung eine andere NGO beizuziehen.

In Tivat stieß die Empfehlung von CRNVO auf offene Ohren und man reagierte sofort. Im Oktober 2008 verabschiedeten die Gemeinderäte einstimmig eine Abänderung der Auswahlregeln.

Was nach einer minimalen Verfahrensänderung aussieht, kann einen Quantensprung an Qualität bedeuten. Nun haben die NGOs die Möglichkeit, zu einzelnen Tagesordnungspunkten mit ihrem jeweiligen Fachwissen Konkretes beizutragen. Dieser eine Schritt mehr, den man in Tivat machte, brachte der Stadt den ersten Preis des von der OSZE-Mission in Montenegro unterstützten Programms des Gemeindebundes für Best Practices in kommunalen Gebietskörperschaften ein.

*Mia Lausević ist PR-Assistentin der OSZE-Mission in Montenegro.*



### Fragen & Antworten

*Marijana Misić Skanata arbeitet für den Lokalsender von Tivat, Radio Tivat, und ist Vorsitzende der NGO European House. Mia Lausević sprach mit ihr über das Projekt „Ein freier Sitz für NGOs“.*

#### Mia Lausević: Wie funktioniert das Projekt Ein freier Sitz für NGOs in der Praxis?

**Marijana Misić Skanata:** Ungefähr zwei Wochen vor einer Sitzung der örtlichen Gemeindeversammlung werden NGO-Vertreter zu einem Treffen eingeladen. Gemeinsam mit einem Vertreter der kommunalen Verwaltung besprechen wir die Tagesordnung und wählen aus unserer Mitte je nach anstehendem Thema und unserem jeweiligen Arbeitsbereich, unserer Erfahrung und unseren Interessen einen Vertreter aus, der dann an der Sitzung teilnimmt. Ich möchte unterstreichen, dass wir die Sitzungsunterlagen zur selben Zeit wie die Gemeinderäte bekommen, damit wir dieselbe Zeit zur Vorbereitung auf die Sitzung haben.

#### Haben Sie das Gefühl, dass die NGOs respektiert werden?

Die Lage hat sich deutlich verbessert. Jetzt liegt es an den NGOs, ihre Chance optimal zu nützen und sich Gehör zu verschaffen. Da pro Tagesordnungspunkt nur jeweils ein NGO-Vertreter an der Debatte teilnehmen kann, ist eine enge Zusammenarbeit sehr wichtig. Wenn ich selbst teilnehme, dann verrete ich auch gerne die Standpunkte anderer NGOs und der Bürger von Tivat, und nütze so unsere Präsenz bestmöglich aus.

#### Gibt es Dinge, die noch verbessert werden könnten?

Die Zivilgesellschaft gewöhnt sich immer mehr daran, das Recht auf Teilnahme an der Diskussion zu haben. Ich sähe es allerdings nicht gerne, würden NGOs dieses Recht nur pro forma ausüben, indem sie nur in der Sitzung präsent sind. Wir müssen uns gründlich vorbereiten. Und wenn wir nichts Wesentliches beizutragen haben, dann ist es, glaube ich, besser, nicht zu kommen und niemandes Zeit zu verschwenden.

#### Gibt es für Bürger eine Möglichkeit, die Erörterungen der Gemeindeversammlung zu verfolgen?

Die Sitzungen selbst werden von Radio Tivat direkt übertragen. Der Sender bringt auch Dokumentationen über die Tätigkeit der kommunalen Versammlung.

#### Können Sie von einem Fall berichten, in dem sich die Teilnahme Ihrer NGO als nützlich erwiesen hat?

Im vergangenen März gab es eine Diskussion über die örtliche Raumplanung, ein ganz wichtiges strategisches Konzept für ein Großprojekt in Tivat, in dessen Rahmen ein Jachthafen, ein Golfplatz, Hotels und Appartements auf der Halbinsel Lustica errichtet werden sollen. Es handelte sich dabei um ein weiteres Projekt, zusätzlich zu einem bereits laufenden Bauprojekt für Großjachten. Die NGO **European House** äußerte Bedenken und meinte, zwei derartige Projekte könnten für eine kleine Küstenstadt wie Tivat eine Nummer zu groß sein. Der Projektleiter der Erschließungsgesellschaft hörte von unseren Einwänden und lud uns zu einer Präsentation ein, bei der uns das Projekt in allen Einzelheiten erläutert und auf unsere Bedenken eingegangen wurde. Das war aus meiner Sicht eine äußerst positive Entwicklung.

# Eriwan: Anbruch einer neuen Ära

Von Ruzanna Baghdasaryan und Gohar Avagyan

„Eine stärkere, verantwortungsvollere und unabhängigere kommunale Selbstverwaltung“ – so lautete eine der Aufgaben, die Armenien bei seiner Aufnahme in den Europarat 2001 zu erledigen hatte. Die Zukunftsaussichten dafür waren zum damaligen Zeitpunkt jedoch mehr als entmutigend – es gab weder eine Tradition noch Wissen, auf die man bei der Modernisierung und Dezentralisierung eines durch und durch zentripetalen sowjetischen Systems zurückgreifen konnte. Der erste Schritt war eine einschneidende Verfassungsreform, die im November 2005 durch ein landesweites Referendum novelliert wurde. Eine der bemerkenswertesten Änderungen dieser Reform war es, dass die Hauptstadt Eriwan den Status einer Kommune erhielt. Bis dahin war die 2791 Jahre alte Stadt, in der rund eine Million Armenier, also etwa ein Drittel der Landesbevölkerung, leben, das Zentrum des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens des Landes, eine der Staatsregierung direkt unterstellte Provinz gewesen, deren Bürgermeister bestellt wurde und die keinen autonomen Haushalt hatte.

Erst 2009 fand mit dem Erlass des *Gesetzes über die Selbstverwaltung von Eriwan* eine der umstrittensten Fragen eine Lösung: Auf welche Weise sollte der Bürgermeister von Eriwan bestimmt werden? Das politische Gewicht dieser Funktion lässt sich kaum hoch genug ansetzen. Die Verfassung war in dieser Frage relativ vage und hielt lediglich fest, dass der Bürgermeister der Stadt entweder direkt oder indirekt gewählt wird.

Das *Gesetz über die Selbstverwaltung von Eriwan* sieht ein völlig neues System vor, in dem die Bevölkerung den Stadtrat von Eriwan – das Stadtparlament – wählt. Erhält eine der Parteien die absolute Mehrheit, wird automatisch der Listenrste dieser Partei Bürgermeister. Andernfalls wählt der Stadtrat in einem eigenen Wahlgang den Bürgermeister aus einer Reihe von Kandidaten für das Amt. Der Bürgermeister ist für die Bildung der Stadtregierung verantwortlich – der vollziehenden Gewalt der Stadt – und ernennt die Vorsteher der zwölf Verwaltungsbezirke. Im Mai 2009 fanden die ersten Wahlen zum Stadtrat von Eriwan statt, die den Anbruch einer neuen Ära für die Stadt mit sich brachten.

## OSZE-Engagement

Die Herausforderungen, mit denen die zweigeteilte Stadtverwaltung konfrontiert ist, sind beträchtlich. Sie muss einen Haushalt führen und verwalten, Steuern einheben und selbstständig viele Aspekte des städtischen Lebens – darunter soziale, wirtschaftliche und Umweltangelegenheiten – unabhängig regeln.

Seit Kurzem berät das OSZE-Büro in Eriwan im Rahmen seines Programms für verantwortungsvolle Regierungsführung die Stadt beim Aufbau von Kapazitäten, bei der es auf seine im Laufe der letzten sechs Jahren erworbenen Erfahrungen mit der Ausbildung von

Fachpersonal für die armenische Nationalversammlung zurückgreifen kann.

„In der ganzen Welt sind die Städte mit Herausforderungen konfrontiert, die von den Stadtbehörden nicht im Alleingang gelöst und finanziert werden können“, meint Hans Teerlink, ein Experte des Rotterdamer International Institute of Urban Management der Erasmus-Universität, der Eriwan im Auftrag des Büros vom 4. bis 11. Juli 2010 einen Besuch abstattete, um den Ausbildungsbedarf zu erheben. „Die Verwaltung einer Stadt von der Größe Eriwans bringt ganz besondere Probleme mit sich, die komplexe Lösungen erfordern. Die Einbindung der Privatwirtschaft, von Nichtregierungsorganisationen und der Bevölkerung insgesamt erfordert neue Kompetenzen für die Mobilisierung von Ressourcen, die partizipatorische strategische Planung und Maßnahmenplanung, während die öffentliche Verwaltung ihrerseits leistungsorientierter, transparenter und kommunikativer werden muss“, erläutert er.

Daher gehört das Lernen aus fortschrittlichen Konzepten und Methoden, die sich in anderen Städten bewährt haben, zum festen Programm eines dreiwöchigen Ausbildungskurses, den das Büro derzeit für Stadtbeamte anbietet. Ausgewählte Teilnehmer lernen im Zuge von Austauschbesuchen europäische Städte mit effizienter Verwaltung kennen.

## Blick in die Zukunft

Das System der lokalen Selbstverwaltung in Armenien steckt noch in den Kinderschuhen, und viele Fragen, wie das richtige Maß für die Ausstattung mit Kompetenzen und Finanzmitteln, harren noch einer Lösung. Es steht jedoch außer Zweifel, dass eine demokratische Weiterentwicklung des Landes ohne starke und unabhängige kommunale Selbstverwaltungsorgane mit klar definierten Funktionen und gut ausgebildetem Fachpersonal nicht möglich ist. An dieser Stelle kann das OSZE-Büro in Eriwan ansetzen, das seinen armenischen Ansprechpartnern auch in Zukunft mit Rat und Tat zur Seite stehen wird.

*Ruzanna Baghdasaryan arbeitet als nationale beigeordnete Programmreferentin für das Programm Good Governance des OSZE-Büros in Eriwan.*

*Gohar Avagyan ist nationale PR-Referentin im OSZE-Büro in Eriwan.*





OSCE/SUSANNA LOOF

**Knut Dreyer** trat am 30. August 2010 die Nachfolge von Kevin Carty als Polizeiberater an. Ehe er zum OSZE-Sekretariat stieß, war Dreyer beim schwedischen Reichspolizeiamt Programmreferent für bilaterale Entwicklung in Afrika. Er stand bereits früher in OSZE-Diensten, und zwar als Berater für Polizeireform und Programmleiter im Zentrum in Bischkek (Kirgisistan) (2007 bis 2008) sowie als Leiter der Gruppe Polizeiangelegenheiten der OSZE-Mission in Kroatien (2005 bis 2007). Er verfügt über mehr als 20 Jahre Erfahrung als leitender Beamter im Polizeidienst. Er besitzt einen Universitätsabschluss in Jura und kann auf eine umfangreiche Erfahrung in Verwaltungs- und Justizfragen zurückblicken.

---



OSCE/ARMANDO BARANI

**Eugen Wollfahrth** aus Deutschland trat am 16. September 2010 die Nachfolge von Botschafter Robert Bosch aus den Niederlanden als Leiter der OSZE-Präsenz in Albanien an. Der erfahrene deutsche Diplomat verfügt über eine umfassende Kenntnis des westlichen Balkans und leitete bis zu seinem Einsatz in Albanien das Referat für Terrorismusbekämpfung im deutschen Auswärtigen Amt. Von 2005 bis 2007 war er Leiter des deutschen Verbindungsbüros in Priština. Zuvor war er Referatsleiter in der Europaabteilung in Berlin, Botschaftsrat an den deutschen Botschaften in Washington und Chile und stellvertretender Leiter des Arbeitsstabes für Bosnien und Herzegowina in der politischen Abteilung in Bonn. Botschafter Wollfahrth studierte in Deutschland, den Vereinigten Staaten und im Vereinigten Königreich Ökonomie, Technik und Jura.

---



OSCE/MIA LAUSEVIC

**Šarūnas Adomavičius** aus Litauen trat am 1. Oktober 2010 als Nachfolger von Botschafterin Paraschiva Badescu aus Rumänien seinen Posten als Leiter der OSZE-Mission in Montenegro an. Botschafter Adomavičius kommt aus dem litauischen Außenministerium, wo er zuletzt Stellvertretender Außenminister war. Davor hatte er mehrere Posten im Außenministerium inne und war unter anderem Botschafter in Italien (von 2005 bis 2009) und Botschafter bei den internationalen Organisationen in Wien (von 1999 bis 2003). Er hat ein Doktorat in Sozialwissenschaften mit dem Spezialgebiet Rechtsfragen. Schwerpunkte seines Interesses sind Kriminologie, Völkerrecht und öffentliches Recht. Er war an der Ausarbeitung der Verfassung der Republik Litauen und vieler anderer Rechtsakte beteiligt.

---



OSCE/SUSANNA LOOF

**Penny Satches Brohs** aus den Vereinigten Staaten von Amerika übernahm am 5. Juli 2010 die Funktion der ersten Beraterin für Grenzfragen im Sekretariat des Konfliktverhütungszentrums. Penny kommt aus dem Ministerium für Heimatschutz (DHS) der Vereinigten Staaten, wo sie das Londoner Büro für das DHS Science and Technology Directorate leitete. Zu ihren Aufgaben gehörte die Zusammenarbeit mit Kollegen aus Europa und Asien bei der Ermittlung und Entwicklung neuer Technologien zur Sicherung aller Arten von Grenzen bei gleichzeitiger Förderung legaler grenzüberschreitender Aktivitäten. 2009 war sie geschäftsführender Attaché des DHS im Vereinigten Königreich, von 2003 bis 2007 Senior DHS/Federal Emergency Management Agency Representative bei der NATO. Den Schwerpunkt ihrer früheren Verwendungen bildeten Programme zur Rüstungskontrolle und Bedrohungsreduktion.

**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](https://osce.org/publications)  
e-mail: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org)