



Centre for OSCE Research
Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg

Options For A General OSCE Human Dimension Monitoring Instrument

(Executive Summary – Deutsche Version)

CORE Policy Paper 2006

by Jens Narten

Executive Summary

1. Die Regierungen verschiedener OSZE-Teilnehmerstaaten haben Kritik an einem geografischen Ungleichgewicht der Aktivitäten zur Menschlichen Dimension geäußert, die sich vorwiegend auf Länder östlich von Wien konzentrieren. In Reaktion auf diese Bedenken haben jüngste Berichte zur OSZE-Reform die Empfehlung abgegeben, das OSZE-Monitoring unvoreingenommen und stärker standardisiert vorzunehmen und ein allgemeines Monitoringinstrument zur Menschlichen Dimension einzurichten, das sämtliche Teilnehmerstaaten ohne Ausnahme umfasst. Zur Erarbeitung eines solchen Instruments muss ein Kriterienkatalog beachtet werden, der folgende Punkte umfasst: Unversehrtheit des OSZE-Aquis, fortdauernde Pflicht der Teilnehmerstaaten zur Umsetzung ihrer Verpflichtungen, Beibehaltung existierender Monitoring-Instrumente, -Maßnahmen und -Mechanismen, die Vereinbarkeit der neuen Monitoring-Mechanismen mit dem Prinzip der politischen Transparenz, Vermeidung geografischer Ungleichgewichte, formale Standardisierung, operative Ausgewogenheit, gleichberechtigte Partizipationsmöglichkeiten sowie die Vermeidung der Duplizierung von Monitoring- und Berichtsverpflichtungen durch die maximale Nutzbarmachung bestehender Berichtsverfahren der Vereinten Nationen (VN), des Europarats (ER) und zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGO). Neue Monitoringoptionen sollten institutionalisiert werden, um eine regelmäßige Anwendung und ein kohärentes Folgevorgang durch die Entscheidungsorgane der OSZE zu garantieren.

2. Innerhalb des Menschenrechts-Monitoringsystems der VN und des ER existieren verschiedene spezialisierte Staatenberichtsverfahren, die zusammen nahezu alle relevanten Aspekte des OSZE-Aquis der Menschlichen Dimension abdecken. Diese werden zudem durch Berichte zahlreicher spezialisierter ZGOs ergänzt. Die Tatsache, dass VN- und ER-Berichtsverfahren aufgrund von Nichtmitgliedschaft im Falle des ER oder wegen Nichtratifizierung im Falle einiger VN-Verträge nicht alle Teilnehmerstaaten der OSZE umfassen, erlaubt jedoch keine umfassende Nutzbarmachung dieser Berichte als alleinige Grundlage für ein allgemeines OSZE-Monitoring der Menschlichen Dimension. Ein solches OSZE-Instrument bedarf einer eigenständigen Informationssammlung und/oder eines eigenen Staatenberichtssystems, das durch extern wie intern verfügbare Informationen ergänzt werden kann, und damit politisch transparent, geografisch unvoreingenommen sowie formal standardisiert und ausgewogen wäre.

3. Es gibt wenigstens vier Optionen zur Einrichtung eines effektiven und allgemeinen OSZE-Monitoringinstrumentes zur Menschlichen Dimension: Erstens, die Einrichtung rotierender Feldmissionen; zweitens, die Intensivierung bestehender Monitoringverfahren im Rahmen der OSZE-Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension (HDIM) durch die Einführung eines vereinfachten fragebogengestützten Staatenberichtssystems; drittens, die Verfeinerung der Monitoringfunktion des Dritten Allgemeinen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung der OSZE (PV) durch Einführung eines solchen Berichtssystems sowie konkreter Folgeaufgaben für den PV-Berichtersteller; viertens, die Einrichtung eines zweigliedrigen OSZE-Rats der Menschlichen Dimension einschließlich der Struktur eines Unterrats zum Zweck einer unabhängigen Expertenüberprüfung. Die Elemente dieser Vorschläge bleiben dabei nicht allein den Optionen 1 bis 4 vorbehalten, sondern könnten ebenso untereinander kombiniert werden, z.B. in Form einer Sonderrolle für den PV-Berichtersteller auf dem HDIM.

4. Die Umsetzung dieser Vorschläge hängt vom politischen Willen der Teilnehmerstaaten ab, entweder einen Beschluss des Ständigen Rates der OSZE herbeizuführen (Optionen 1 und 4), oder geringfügige Ergänzungen zu den bestehenden HDIM-Verfahrensbestimmungen zu

beschließen (Option 2). Dies setzt wiederum einen Konsensbeschluss voraus. Einzig die Option 3 könnte aufgrund des Systems von Mehrheitsbeschlüssen in der Parlamentarischen Versammlung erheblich schneller und effektiver umgesetzt werden. Dieser Umstand macht die PV zu einem einzigartigen Monitoringakteur neben dem HDIM. Zudem wäre diese Option durch Verabschiedung kleinerer Verfahrensänderungen der PV verhältnismäßig leicht umzusetzen. Gleichwohl könnte der notwendige politische Wille zur Übernahme der Kosten für die Umsetzung und personelle Ausstattung der vier Optionen nicht gegeben sein. Daher sind alle vier Vorschläge so gestaltet, dass lediglich minimale Kosten im Vergleich zum Gesamtnutzen eines effektiven und allgemeinen Monitoringinstruments für die OSZE anfallen würden. Dies soll zum einen durch verstärkte Nutzung bestehender Monitoringverfahren erreicht werden, zum anderen durch die Umsetzbarkeit dieser Optionen mit wenig Personal. Dies würde es erlauben, die Umsetzung der Vorschläge durch freiwillige Beiträge auch kleinerer interessierter Staatengruppen zu finanzieren. Die notwendige Legitimität der Instrumente wäre durch den allgemeinen und unvoreingenommenen Blickwinkel einer OSZE-eigenen Tatsachenermittlung gewährleistet.

5. Von der OSZE selbst über bestehende Monitoringinstitutionen oder die neuen Instrumente in den vier vorgeschlagenen Optionen erhobene Informationen könnten zudem leicht mit extern erhobenen Informationen der VN oder des ER zum Zweck zusätzlicher Hintergrundinformationen und höherer Verifikationsstandards abgeglichen werden. Hierfür könnten bestehende Kooperationsvereinbarungen mit den VN bzw. dem ER auf der Grundlage formaler Regelungen oder Memoranden ausgebaut werden, um einen aktiven Austausch relevanter Berichts- und Hintergrundinformation im Einvernehmen mit den entsprechenden Teilnehmerstaaten und Vertragsparteien zu erlauben, und um bestehende Funktionen hochrangiger Koordinationsgruppen zwischen den Organisationen zu stärken. Die Harmonisierung bestehender Richtlinien zu Berichtsverfahren zwischen den Organisationen, die gegenwärtig innerhalb der VN und dem ER beraten wird, könnte diesbezüglich einen konkreten Ansatzpunkt zur Gewährleistung effektiver und realistischer Berichtsverfahren bilden. Ein ähnliches Verfahren sollte zur Nutzbarmachung von Monitoringinstitutionen der OSZE, ihrer Feldoperationen sowie zur Zusammenarbeit mit ZGOs in Erwägung gezogen werden.

6. Die endgültige Berichtserstellung in allen vier vorgeschlagenen Optionen sollte ein staatenbezogenes Berichtsverfahren darstellen, das sämtliche Verpflichtungen des gesamten OSZE-Aquis zur Menschlichen Dimension umfassen würde. Die effektive Umsetzung all dieser Verpflichtungen durch die OSZE-Teilnehmerstaaten kann nur durch die Berichtspflicht eines jeden einzelnen Staats eingehend überprüft werden. Dies würde auch Erkenntnisse zu Einzelfällen bzw. konkreten situationsbezogenen Anliegen beinhalten, die wesentliche Folge- und Abhilfemaßnahmen erfordern würden. Dadurch könnte die stark von Diplomatie und Kooperation geprägte Monitoringpolitik der OSZE leicht mit der strikteren Forderung nach vollständiger Einhaltung der Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten kombiniert werden. Dies würde zusammenfassende Schlussfolgerungen und allgemeine Empfehlungen entlang der thematischen Bereiche des OSZE-Aquis einschließen.

7. Alle vier Optionen beziehen verfügbare interne und externe Informationen ein, reichern sie mit eigenen Erkenntnissen an und leiten sie an die Entscheidungsorgane der OSZE – den Ständigen Rat bzw. den Ministerrat – weiter. Die direkte Verknüpfung der Monitoringverfahren in den vier vorgeschlagenen Optionen mit den Entscheidungsorganen der OSZE kann jedoch nicht ohne Einwilligung sämtlicher Teilnehmerstaaten erfolgen. Das Dilemma, dass die OSZE-Monitoringinstitutionen und -Feldmissionen, das Implementierungstreffen zur Menschlichen Dimension und die Parlamentarische

Versammlung der OSZE nur über einen rein beratenden Status gegenüber dem Ständigen Rat sowie dem Ministerrat verfügen, bleibt bestehen. Gleichwohl könnte der potentiell disziplinierende Effekt von öffentlichem Druck effektiver und zusammen mit diplomatisch-kooperativen Bemühungen genutzt werden, wenn ein unabhängiges Berichtsverfahren in den vorgeschlagenen Optionen öffentlich, ohne Beschränkung durch staatliche Einzelinteressen und basierend auf einzelstaatlichen Überprüfungen durchgeführt würde.