

Nichtstaatliche Organisationen und die OSZE

Ebenso wie sich die KSZE zur OSZE entwickelt hat, hat sich das wechselseitige Verhältnis zwischen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und der OSZE gewandelt. Während sich die NGOs vor 1990 zur Legitimation ihrer Tätigkeit lediglich auf die deklarierten Normen und Prinzipien der damaligen KSZE berufen konnten, nutzten sie danach die KSZE/OSZE auch als Forum. Heute beteiligen sie sich vielfach auch an ihren operativen Aktivitäten so wie sich die OSZE ihrerseits - in erster Linie die Missionen - der NGOs bedient. Unterteilt man die nichtstaatlichen Organisationen in zwei Kategorien und unterscheidet diejenigen, die vorwiegend materielle Interessen ihrer Klientel vertreten, von denen, die ihre Aufgabe darin sehen, in der politischen Realität anerkannte (moralische) Normen durchzusetzen, dann findet sich im Kontext der OSZE vorwiegend die zweite Kategorie.

In Bezug auf die drei großen Bereiche militärpolitische, wirtschaftlich-ökologische sowie demokratie- und rechtspolitische Sicherheit sind die allermeisten NGOs, die sich um Zusammenarbeit mit der OSZE bemühen, in letzterem zu finden, also in demjenigen Bereich, der auch die menschliche Dimension von Sicherheit genannt wird.

Das Erscheinungsbild dieser Organisationen hat sich in den vergangenen zehn Jahren verändert. Während die NGOs - oder besser: deren Vorläufer - vor 1990 in Gestalt von Diskussionszirkeln und Aktionsgruppen ausschließlich mit demonstrativen Appellen an die Öffentlichkeit traten, sind sie seither zu Vermittlern sachkundiger Informationen und respektierten Helfern in kritischen Situationen geworden. Der folgende Beitrag stellt den Nutzen dar, den OSZE und NGOs wechselseitig voneinander haben.

Normative Grundlagen der OSZE für NGOs

Seit den siebziger Jahren, also seit Beginn des KSZE-Prozesses, gab es Aktionsgruppen, die sich nicht um den hegemonialen Status-quo-Gehalt der KSZE-Schlussakte kümmerten, sondern die Schlussakte, kurz: "Helsinki", in ihrem Sinne "umfunktionierten". Das waren im Osten Dissidenten, die "Helsinki" als Symbol für Menschen- und Bürgerrechte benutzten, und im Westen Gruppen der Friedensbewegung, die "Helsinki" als Motiv für Abrüstung gebrauchten. Für die Verwirklichung dieser Werte setzten sie sich hier wie dort ein. "Helsinki" bot für die nichtstaatlichen Akteure der Friedens- und Menschenrechtsbewegung einen gemeinsamen anti-hegemonialen Anknüpfungspunkt, so dass sich in den achtziger Jahren ein Netz nichtstaatlicher Akteure und Gruppierungen zwischen Ost- und Westeuropa herauszubilden begann,

das eine Form der Institutionalisierung darstellte, die von offizieller Seite kaum gewollt, jedenfalls von Realpolitikern oft als störend und unerwünscht bewertet und selbst durch Staats- und Sicherheitsdienste verfolgt wurde.

Die Möglichkeit, sich auf die Schlussakte zu berufen, wirkte wie ein Katalysator auf die Arbeit der Menschenrechtsgruppen in den ost- und ostmitteleuropäischen Ländern, der Helsinki-Komitees und der Gruppen der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte.¹

Die KSZE hatte den Zielen von Menschenrechts-NGOs erstmals eine normative Grundlage verschafft, die ihnen auch eine formale, international gewährleistete Existenzberechtigung in den einzelnen Staaten gab. Allerdings wird diese in der Helsinki-Schlussakte von 1975 höchstens implizit im siebten Prinzip, "Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten", im Kontext individueller Religions- und Überzeugungsfreiheit angesprochen.² Im instrumentellen Teil der Schlussakte wird die Mitwirkung von NGOs bei Kontakten im Rahmen der Entspannungspolitik hingegen gewürdigt und ausdrücklich als förderungswürdig erachtet. Freilich galt das damals nicht für alle Bereiche, die drei so genannten Körbe, die heute als Dimensionen von Sicherheit bezeichnet werden. So empfahlen die Teilnehmerstaaten der KSZE die "Möglichkeiten und das Potential bestehender internationaler, mit Wissenschaft und Technik befaßter (...) nichtstaatlicher Organisationen zur Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches sowie für die Entwicklung anderer Formen der Zusammenarbeit in Bereichen gemeinsamen Interesses wirksamer zu nutzen (...)".³ Im Anschluss an einen Abschnitt, der sich für die Stärkung von Begegnungen zwischen Jugendorganisationen und Sportvereinigungen ausspricht, wird in der Schlussakte im Rahmen des heute als "menschliche Dimension" bezeichneten Korbes noch einmal allgemein festgestellt: "Im Zuge der weiteren Entwicklung von Kontakten zwischen staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen bzw. Vereinigungen, einschließlich Frauenorganisationen, werden die Teilnehmerstaaten die Einberufung von Zusammenkünften sowie Reisen von Delegationen, Gruppen und Einzelpersonen erleichtern."⁴ Ferner beabsichtigten sie die "Zusammenarbeit und die Beziehungen im Bereich der Kultur auf den verschiedenen Ebenen zu erweitern und zu verbessern, insbesondere durch (...) ihren Beitrag zur Entwicklung von unmittelbarer Verbindung und Zusammenarbeit zwischen den in Betracht kommenden staatlichen Institutionen und nichtstaatlichen Organisationen (...)".⁵

1 Diese Wirkung der Schlussakte von Helsinki stand im Mittelpunkt der Feier zum 25. Jahrestag ihrer Unterzeichnung, vgl. OSZE Newsletter 7-8/2000, S. 1-4.

2 Vgl. Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Lo-seb.-Ausg., Kap. A1, S. 7.

3 Ebenda, S. 34.

4 Ebenda, S. 53.

5 Ebenda, S. 58-59.

Im Abschließenden Dokument der Folgekonferenz von Madrid aus dem Jahr 1983 wird im Prinzipienteil explizit und konkret auf bestimmte NGOs eingegangen, indem die Bildung und Tätigkeit "religiöser Gemeinschaften von Gläubigen" hervorgehoben und das Recht der Arbeiter unterstrichen werden, "Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten". Diese Hervorhebungen sind vor dem Hintergrund der damaligen Krise um die Solidarność-Bewegung in Polen zu verstehen. Allgemein wird in dem Dokument bekräftigt, dass "(...) Organisationen und Personen eine relevante und positive Rolle zukommt", die zur internationalen Zusammenarbeit beitragen.⁶ Im instrumentellen Teil des Madrider Dokuments werden "nichtstaatliche Organisationen" als Adressaten von "einschlägige(n) Informationen über (...) bilaterale Kulturabkommen und -programme"⁷ genannt.

Erst 1989 wird im Abschließenden Dokument der Wiener Folgekonferenz im Abschnitt über die Prinzipien festgestellt, dass die Teilnehmerstaaten, "das Recht aller ihrer Bürger achten, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen aktiv zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beizutragen".⁸ Im instrumentellen Teil wird der Madrider Passus über "nichtstaatliche Organisationen" insofern verstärkt, als die Regierungen diese "im kulturellen Bereich ermutigen" wollen, sich am "Kulturaustausch" zu beteiligen.⁹

Im Dokument der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 bekräftigten die Teilnehmerstaaten, "daß Einzelpersonen ihr Recht auf Vereinigung ausüben dürfen, einschließlich des Rechts, nichtstaatliche Organisationen, die sich für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten einsetzen, darunter Gewerkschaften und Menschenrechtsgruppen, zu bilden, diesen beizutreten und in diesen aktiv mitzuwirken". Ferner wird Mitgliedern solcher Organisationen ausdrücklich das Recht auf internationale Kontakte und Aktivitäten zugesprochen,¹⁰ insbesondere wird Angehörigen nationaler Minderheiten zuerkannt, "Organisationen oder Vereinigungen in ihrem Land einzurichten und zu unterhalten und in internationalen nichtstaatlichen Organisationen mitzuarbeiten".¹¹ Allerdings sind auch die Relativierungen unübersehbar. So heißt es im gleichen Dokument an anderer Stelle, dass die Teilnehmerstaaten "von den Aktivitäten verschiedener nichtstaatlicher Organisationen zur Frage der Todesstrafe (...)"

6 Abschließendes Dokument des Madrider Folgetreffens, Madrid, 6. September 1983, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.2, S. 7.

7 Ebenda, S. 25.

8 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. B.3, S. 9.

9 Ebenda, S. 42.

10 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.1, S. 9.

11 Ebenda, S. 19.

und "(...) hinsichtlich der Wehrdienstverweigerung aus Gewissensgründen" lediglich "Kenntnis nehmen".¹²

In den Schlussdokumenten der Gipfel von Budapest (1994), Lissabon (1996) und Istanbul (1999) wird die erreichte normative Grundlage für die Existenz und die Tätigkeit der NGOs nur noch bestätigt und nicht mehr weiter differenziert oder verstärkt. So heißt es in der Europäischen Sicherheitscharta: "Nichtstaatliche Organisationen (NGOs) können bei der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit eine äußerst wichtige Rolle spielen. Sie sind fester Bestandteil einer starken Bürgergesellschaft. Wir versprechen, die Fähigkeit der NGOs so zu stärken, dass sie ihren vollen Beitrag zur weiteren Entwicklung der Bürgergesellschaft und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten leisten können."¹³

Öffnung der OSZE für NGOs

Bereits im Januar 1989 zeichnete sich insofern eine veränderte Haltung der KSZE/OSZE gegenüber NGOs ab, als sie von deren lediglich prinzipieller und funktioneller Legitimierung zur Öffnung der KSZE/OSZE selbst für die NGOs übergeht. Anders formuliert: Die alte KSZE wollte die NGOs fördern, die neue KSZE/OSZE begann sie zu beteiligen. Das kam erstmals in der in den Anhang zum Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens aufgenommenen Erklärung des Vorsitzenden "über die Offenheit von und den Zugang zu den (...) KSZE-Folgetreffen" zum Ausdruck, in der die Wiener "Praxis, (...) daß (...) Vertreter nichtstaatlicher Organisationen oder religiöser Gruppen (...) Zugang zum Gastgeberland, zum Tagungsort und zu den öffentlichen Sitzungen der KSZE-Treffen haben (...) und) daß Aktivitäten mit Bezug zur KSZE, einschließlich der Abhaltung friedlicher Zusammenkünfte, zugelassen werden (...)", positiv bewertet wird: "Im Lichte dieser Erfahrungen gehen alle Teilnehmerstaaten davon aus, daß die Regierungen (...) dieser Praxis (...) folgen und auf ihr aufbauen werden."¹⁴

Diese Haltung findet sich im Dokument der Kopenhagener Konferenz über die Menschliche Dimension von 1990 noch konkreter ausgeführt, in dessen Anhang auch eine Erklärung des Vorsitzenden über den Zugang von nichtstaatlichen Organisationen aufgenommen wurde, die die Bewegungsfreiheit, die Kontakte zu den Delegierten, den Zugang zu offiziellen Dokumenten und die Medienbeziehungen der NGOs regelt.¹⁵

12 Ebenda, Abschnitt 18.3, S. 13 und Abschnit 17.6, S. 12.

13 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 464.

14 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, a.a.O. (Anm. 8), S. 56-57.

15 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension, a.a.O. (Anm. 10), hier: Erklärung des Vorsitzenden über den Zugang von nichtstaatlichen Organisationen und Medien zu den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension, S. 23-25.

Schließlich würdigten die KSZE/OSZE-Staaten in der "Charta von Paris für ein neues Europa" vom November 1990 die "bedeutende Rolle, die nichtstaatliche Organisationen (...) bei der Verwirklichung der KSZE-Ziele gespielt haben", und erklärten sowohl "deren Einsatz für die Durchführung der KSZE-Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten weiter (zu erleichtern" als auch sie "auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE (einzubeziehen), damit sie ihre wichtigen Aufgaben erfüllen können".¹⁶

Nach den allgemein gehaltenen Zusagen von 1990 erweiterte das Dokument von Helsinki vom 10. Juli 1992 in einem eigenen Abschnitt die Rolle nichtstaatlicher Organisationen erheblich. Die zunächst für den Menschenrechtsbereich gedachte Zugangsrichtlinie wird auf alle KSZE-Treffen ausgedehnt und damit die Teilnahmebefugnis nichtstaatlicher Organisationen in Bezug auf KSZE-Sitzungen oder -Veranstaltungen erheblich vergrößert. Ebenso werden die verstärkte Förderung von NGO-Berichten und die Information nichtstaatlicher Organisationen durch KSZE-Institutionen versprochen; so werden z.B. die Leiter von KSZE-Institutionen angewiesen, eine "Verbindungsperson für nichtstaatliche Organisationen" zu benennen.¹⁷

Was sind im Verständnis der OSZE nichtstaatliche Organisationen? In dem erwähnten Beschluss des Helsinki-Dokuments von 1992 über die Erweiterung der Rolle der nichtstaatlichen Organisationen werden "Personen oder Organisationen, die zur Anwendung von Gewalt greifen oder öffentlich den Terrorismus oder die Anwendung von Gewalt billigen", ausgeschlossen.¹⁸

Die Moskauer Konferenz über die Menschliche Dimension vom Oktober 1991 einigte sich auf die Formulierung, dass "die Teilnehmerstaaten (...) entsprechend bestehenden innerstaatlichen Verfahren jene als nichtstaatliche Organisationen anerkennen, die sich als solche erklären (...)".¹⁹ Somit sind die Teilnehmerstaaten der OSZE "die eigentlichen Mediatoren zwischen dem OSZE-Prozeß und nichtstaatlichen Organisationen, die sich an diesem Prozeß zu beteiligen beabsichtigen".²⁰

Beteiligung der NGOs an der OSZE

NGOs können sich auf eigene Initiative an Aktivitäten der OSZE beteiligen, indem sie sich anmelden und einfinden. Die OSZE legt Wert auf diesen in-

16 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.2, S. 15.

17 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. A.6, S. 26-27.

18 Ebenda, S. 27.

19 Konferenz über die Menschliche Dimension. Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. H.4, S. 23.

20 Knut Ipsen, Die OSZE und die R otkreuz-Bewegung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 427-433, hier: S. 430.

formellen Charakter der Beziehungen. Weder das Wiener Sekretariat noch das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) kennen daher - anders als z.B. die Vereinten Nationen - eine Akkreditierung oder eine Liste von NGOs, die mit unterschiedlichem Status versehen einen mehr oder minder privilegierten Zugang hätten.²¹ Innerhalb der OSZE gibt es für die Kontakte mit NGOs entsprechend dem jeweiligen Anlass und dem Sachgebiet eine Arbeitsteilung zwischen dem Sekretariat, dem Konfliktverhütungszentrum, dem BDIMR, dem Beauftragten für Medienfreiheit, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und - *last but not least* - den Missionsleitern. Damit sind auch schon die Sphären angedeutet, in denen sich NGOs innerhalb des OSZE-Rahmens bewegen. Das sind vor allem die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, die Überprüfungs- und Implementierungstreffen, Seminare zu Fragen der verschiedenen sicherheitspolitischen Dimensionen sowie die Besprechungen des HKNM, des Medienbeauftragten und der Mitglieder der Missionen.

Die OSZE hat ihre Bemühungen um die NGOs nach 1993 vor allem im Bereich der menschlichen Dimension durch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte verstärkt, wie aus den Jahresberichten des Generalsekretärs seit 1994 ersichtlich ist, die ihnen jeweils einen eigenen Abschnitt widmen.

Das BDIMR hat ein Referat für Kontakte zu den NGOs geschaffen. NGOs werden seit 1994 als aktive Teilnehmer zu den Seminaren des BDIMR zugelassen. Der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten hat sich stets darum bemüht, NGOs als Informationsquelle zu gewinnen. Ebenso bedient sich der Beauftragte für Medienfreiheit bei seiner Arbeit der Kontakte zu NGOs. Auch der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten hat die Zusammenarbeit mit den für sein Aufgabenfeld in Frage kommenden NGOs aufgenommen, und seit der Einrichtung einer Stelle für Fragen der Gleichberechtigung von Frauen und Männern im Jahre 1998 sucht das Wiener Sekretariat die Zusammenarbeit mit NGOs, die sich mit Gleichstellungsfragen befassen.²² Eine Reihe von Missionen hat im Zuge der Erfüllung ihrer Aufgaben Verbindungen zu NGOs geknüpft. Vertreter nichtstaatlicher Organisationen erhielten nicht nur einen Beobachterstatus, sondern auch Rederecht bei den Überprüfungskonferenzen zur Vorbereitung der Gipfeltreffen in Budapest 1994, in Wien 1996 (für Lissabon) und in Wien bzw. Istanbul 1999. Sie werden über die jährlichen Wirtschaftsforen der OSZE in Prag und über die alle zwei Jahre stattfindenden Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension des BDIMR in Warschau vorab informiert, um ihnen die Teil-

21 Auskunft des Sekretariats und des BDIMR an den Verf.

22 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1998 über OSZE-Aktivitäten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 633-736, hier: S. 716.

nahme und deren rechtzeitige Vorbereitung zu ermöglichen. Dort wird ihnen ein weitgehendes Vortrags- und Beschwerderecht eingeräumt.

Im Jahr 1995 erarbeitete der Generalsekretär der OSZE auf Ersuchen des Budapester Gipfels eine Studie zur Förderung der Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen. Er wandte sich an über 600 Organisationen und würdigte die vielfältigen Beiträge der NGOs: Sie seien wichtige Partner für den Dialog mit den Regierungen und eine wichtige Quelle für Informationen über die Lage der Menschenrechte. Sie könnten Sachkunde und Beratung in Bezug auf verfassungsrechtliche und einzelgesetzliche Aspekte, insbesondere zur Rechtsstaatlichkeit, einbringen. Der Kontakt zwischen NGOs und der OSZE bezöge sich zwar nach wie vor überwiegend auf die menschliche Dimension, es gebe jedoch auch Verbindungen zu NGOs mit anderen Zielrichtungen wie etwa Umweltschutz, Sicherheit oder Wirtschaft. Die Studie hielt namentlich auf dem Gebiet der Konfliktverhütung eine enge Zusammenarbeit für notwendig und erwünscht. Vor allem die Langzeitmissionen der OSZE betonten ihr Interesse daran, aber auch die Regierungen der 23 Teilnehmerstaaten, die an der Studie mitgearbeitet hatten, stimmten in diesem Punkt überein. Der Generalsekretär empfahl, regelmäßige Treffen mit NGOs, die sich mit Konfliktverhütung befassen, unter Beteiligung des Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechten durchzuführen, um jeweils weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu prüfen. Die OSZE-Missionen sollten dazu ermutigt werden, Kontakte mit den relevanten NGOs aufzunehmen und zu unterhalten, die in ihrer Region aktiv sind. Die Studie des Generalsekretärs erinnerte die Teilnehmerstaaten daran, ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Mitwirkung von NGOs an OSZE-Aktivitäten in vollem Umfang nachzukommen, und schlug vor, jährliche Treffen unter Beteiligung von NGOs abzuhalten, die vom Vorsitzenden des Ständigen Rates zu organisieren sind, vor wichtigen OSZE-Treffen Informationsveranstaltungen für NGOs durchzuführen, informelle Treffen mit NGOs zu spezifischen Themen zu organisieren und im Sekretariat in Wien einen Mitarbeiter für die Verbindung zu den NGOs zu bestellen.²³ Eine solche Kontaktstelle wurde inzwischen eingerichtet; das BDIMR verfügt zudem für seine spezifischen Bedürfnisse noch über eine eigene Kontaktstelle.

Zur Überprüfungskonferenz vor dem Budapester Gipfel hatten sich 305 NGOs angemeldet, die 57 schriftliche Beiträge einreichten.²⁴ Für die Istanbul-Überprüfungskonferenz 1999 vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs hatten sich 215 nichtstaatliche Organisationen registrieren lassen. Sie kamen aus 36 der 55 OSZE-Staaten, darunter auch eine aus dem Kosovo;

23 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1995 über OSZE-Aktivitäten, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 541-579, hier: S. 577.

24 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 1994 über OSZE-Aktivitäten in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 521-560, hier: S. 557.

eine NGO kam sogar aus Syrien. Die meisten, 79, kamen aus der Türkei, dem Gastland. An zweiter Stelle folgten mit 13 die amerikanischen, mit neun die rumänischen, mit acht die aserbaidischen, mit sieben die britischen, mit je sechs die albanischen, die russischen, die griechischen, die Schweizer und die österreichischen NGOs. Aus Frankreich, Deutschland, Norwegen, Finnland, Kroatien, Belarus und Uzbekistan waren je vier NGOs anwesend. Sogar aus Jugoslawien, das seinerzeit noch von der Teilnahme suspendiert war, waren drei - regierungskritische - NGOs angereist. Erstaunlicherweise waren keine NGOs aus den Niederlanden, Italien und Kanada vertreten. Fast alle anwesenden NGOs hatten Anliegen, die in den Bereich der menschlichen Dimension fallen. Unter den teilnehmenden NGOs fanden sich sowohl große, kontinental oder sogar global agierende wie "Human Rights Watch", die "International Helsinki Federation", "Amnesty International" oder die "International Lesbian and Gay Association" als auch regional oder nur lokal agierende Verbände oder Gruppen wie das "European Roma Rights Centre" mit Sitz in Budapest, "The Balkan Group - Women for Peace and Democracy" mit Sitz in Stockholm oder eine Vereinigung zur Reform des US-amerikanischen Wahlrechts aus Washington. Schon diese Aufzählung weist auf eine gewisse Zufälligkeit hin, die mit dem jeweiligen Tagungsort zusammenhängt, und zeigt, dass die vertretenen NGOs nicht unbedingt repräsentativ sind, obwohl sie oft euphorisch als Vertretungen der Zivilgesellschaft betrachtet werden. Sie finden jedoch mehr oder minder Gehör und lösen mit Vorhaltungen, die sie den Regierungsdelegationen machen, auch Reaktionen aus. So wurden schließlich bei der Wiener Überprüfungskonferenz vor dem Istanbul Gipfel 1999 die NGOs von den Delegationen nicht nur unverbindlich "als unverzichtbare Akteure gewürdigt, die Spannungsursachen aufdecken und zum Spannungsabbau zwischen den Staaten und innerhalb der Staaten beitragen. Als besonders wichtig wurde ihr Beitrag zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt, wie zuletzt im Kosovo, bezeichnet. Es sei bedauerlich, dass ihre Arbeit in manchen Regionen der OSZE behindert wird. Da die OSZE ihren Erfolg in der menschlichen Dimension der Arbeit der NGOs verdankt, ist es nach Ansicht der Delegationen nötig, in der wirtschaftlichen Dimension der OSZE einen ähnlichen Ansatz zu wählen. Die OSZE soll die Entwicklung der Zusammenarbeit und die Verknüpfung mit NGOs und zwischen ihnen fördern und sich ihre Arbeit zunutze machen, um die Mitwirkung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess in ökonomischen und ökologischen Fragen zu begünstigen."²⁵

Bei genauerer Betrachtung der zum Istanbul Gipfel angereisten NGOs zeigt sich, dass fast alle nationale, ja lokale Anliegen vertraten. Oft hatten diese dann auch noch wenig oder gar nichts mit den Themen zu tun, die auf der

25 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE-Überprüfungskonferenz 1999, Wien/Istanbul, Wien, 20. September-1. Oktober 1999, Istanbul, 8.-10. November 1999, Schlussbericht, Abschnitt: Bericht des Berichterstatters über die Überprüfung der Durchführung aller OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen zur wirtschaftlichen Dimension, in: www.osce.org/docs/german/1990-1999/rcs/istarev99g.htm

Konferenz behandelt werden sollten. Zu einem OSZE-NGO-Konvent hätten ihnen alle notwendigen Voraussetzungen wie Repräsentativität, vergleichbares Eigenverständnis oder gemeinsame Vorstellungen über Ziele und Zweck ihrer Anwesenheit gefehlt. Soweit erkennbar wurde auch niemals der Versuch unternommen, ein gemeinsames OSZE-NGO-Forum zu schaffen - vergleichbar den Veranstaltungen der NGOs bei den Welt-Konferenzen der VN (z.B. über Umwelt, Frauen, Soziales) -, wenn man einmal von der einstigen "Helsinki Citizens' Assembly" (HCA) absieht.

Bemerkenswert ist auch, dass im Rahmen der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE noch keine NGOs aufgetreten sind. Allerdings ist die PV selbst nur ein Forum für Deklarationen und hat keinerlei Befugnisse, die Politik der OSZE in irgendeiner Weise zu bestimmen, eben weil die OSZE eine Regierungsorganisation ist.

Über den allgemeinen und den wechselseitigen Nutzen

Nichtstaatlichen Organisationen werden im OSZE-Prozess vornehmlich vier Funktionen zugesprochen: die Funktion als Anwalt interessierter Bürger, eine Beobachterfunktion in Bezug auf das öffentliche Leben, eine Hilfsfunktion gegenüber den Regierungen und eine Informationsfunktion.²⁶ Freilich wird das dem Selbstverständnis mancher NGOs nicht gerecht.²⁷

Im Großen und Ganzen werden die Beziehungen zwischen der OSZE und den NGOs als befriedigend bewertet.²⁸ Doch bei der Vielzahl und Vielfalt unterschiedlicher Basisgruppen, nichtstaatlicher Großorganisationen und deren transnationaler Netzwerke wie Amnesty International, Human Rights Watch/Helsinki, International Helsinki Federation und Helsinki Citizens' Assembly, die im Zusammenhang mit der menschlichen Dimension der OSZE tätig sind, bestehen naturgemäß unterschiedliche Wünsche hinsichtlich der eigenen Rolle im wechselseitigen Verhältnis. Die OSZE fördert den Dialog und nutzt ihr Fachwissen oder ihre lokale Verbundenheit, um auch so zur Entfaltung der Zivilgesellschaft im OSZE-Raum beizutragen und die Konfliktverhütung zu verbessern. Auffällig ist, dass wichtige Organisationen wie beispielsweise die Gewerkschaften den Zugang zur OSZE bislang nicht genutzt haben, während marginale gesinnungspolitische Aktivisten sich z.B. bei Überprüfungstreffen Gehör verschaffen.²⁹

26 Vgl. Shaun R. Barcavage, NGOs in the System of European Security, in: OSCE ODIHR Bulletin 1/1996/97, S. 24f.

27 Dazu Ipsen, a.a.O. (Anm. 20); ferner zum Selbstverständnis einer OSZE-nahen NGO: Aaron Rhodes, Die beständige Herausforderung der Internationalen Helsinki-Föderation für Menschenrechte (IHF), OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 23), S. 435-445.

28 So Paula Gutlove/Gordon Thompson, The Potential for Cooperation by the OSCE and Non-Governmental Actors on Conflict Management, in: Helsinki Monitor 3/1995, S. 52-64.

29 Vgl. Tom Etty/Kurt P. Tudyka, Kein Platz für die Gewerkschaften innerhalb der wirtschaftlichen und menschlichen Dimension der OSZE?, in: Institut für Friedensfor-

Die OSZE ist allerdings weder bereit noch dazu in der Lage, NGOs auf Dauer finanziell zu unterstützen, wie es manche NGOs wünschen. Die OSZE erkennt die Rolle der NGOs an und will ihren Beitrag nutzen, weshalb z.B. das BDIMR auch Schulungen für NGOs veranstaltet.³⁰ Doch sieht sie es nicht als ihre Aufgabe an, den NGOs bei ihrer Arbeit dauerhaft unter die Arme zu greifen.

Grenzen für die Entwicklung von OSZE-NGO-Beziehungen bestehen allein schon dadurch, dass NGOs *per definitionem* nicht an Entscheidungen beteiligt sein können, da die OSZE eine intergouvernementale Organisation ist, in der auch Parlamentarier nicht mitentscheiden können. Umgekehrt stößt die Öffnung der OSZE für NGOs an diejenige Grenze, die eine Regierungsorganisation und nichtstaatliche Organisationen oder gar "Staat" und "Zivilgesellschaft" faktisch voneinander unterscheidet und normativ unterscheiden muss. Das beantwortet auch die Frage, ob zwischen der OSZE und NGOs ein Mitwirkungs- oder ein Zusammenarbeitsverhältnis besteht. Naturgemäß wird es sowohl großen Verbänden wie etwa dem Internationalen Roten Kreuz im internationalen Maßstab als auch kleinen autochthonen Organisationen in spezifischen lokalen Konflikten schwer fallen, sich auf eine Mitwirkung zu beschränken.³¹ Doch mehr sieht die OSZE nicht vor.³²

Die Nähe oder die Distanz von NGOs zur OSZE hat ihre Bedeutung, wie das Beispiel der Helsinki Citizens' Assembly zeigt, die nach 1990 zwischen alter - "heroischer" - Bewegung und neuer "professioneller" Institution schwankte.³³ Die Entwicklung der HCA zu einer sozialen Bewegung statt zu einer "Institution" hat verhütet, dass es zu einem Bruch in den Beziehungen zwischen der HCA und "Helsinki" kam. Wie in den achtziger Jahren ist die wichtigste Funktion der HCA nach ihrem eignen Selbstverständnis die eines "Gewissens" für die Unterzeichnerstaaten der KSZE-Schlussakte geblieben. Das setzt einen Abstand voraus, der bei einer Institutionalisierung verloren gehen könnte. Die Beziehungen zur OSZE haben sich zwar gegenüber den achtziger Jahren verändert. Sie sind stärker durch Komplementarität und Zusammenarbeit als durch Gegensätze charakterisiert. Aber auch bei einer solchen Beziehung ist eine gewisse Distanz wünschenswert, wenn NGOs nicht zu Subunternehmern werden oder eine Alibi-Funktion erfüllen wollen. Zum Subunternehmer wird eine NGO, wenn sie Aufgaben im Auftrag von Staaten ausführt, ohne die Möglichkeit zu haben, sich selbst durch Kritik zu profilieren. Eine Alibi-Funktion erfüllen NGOs, wenn Regierungen ihre Arbeit nutzen oder missbrauchen, um eigene Inaktivität zu legitimieren. Beide Gefahren drohen beim Zusammenwirken von staatlichen Instanzen und NGOs in

schung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 337-348.

30 So z.B. in der Kaukasus-Region, vgl. OSZE Newsletter 4/2001, S. 18.

31 Dazu Ipsen, a.a.O. (Anm. 20).

32 So auch Jens Bortloff, Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme, Berlin 1996, S. 426.

33 Dazu ausführlich: Ben Schennink, Helsinki von unten - Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 29), S. 435-452.

Situationen, in denen letztere ersucht werden, gewaltsame Konflikte zu verhüten oder zu beenden. Die HCA meint verstanden zu haben, solche Fallen durch Abstand von staatlichen Instanzen bei gleichzeitiger Orientierung an den Werten und Normen, zu denen die Staaten sich im Helsinki-Prozess bekannt haben, zu meiden. Ein großer Teil der Arbeit, die die HCA seit der europäischen Wende geleistet hat, wäre ihrer Auffassung nach unmöglich gewesen ohne jenen Abstand auf der einen und die Berufung auf die gemeinsamen Werte auf der anderen Seite. Beides sei wesentlich für die Erfüllung der "Gewissensfunktion", die die HCA anstrebt, aber auch als Kitt für die Zusammenarbeit zwischen Aktivisten aus sehr verschiedenen Gesellschaften und Kulturen.³⁴

Der für eine kritische Funktion nötige Abstand sollte nicht ausschließen, dass die OSZE NGOs - auch finanziell - unterstützt, ohne dass diese damit in Abhängigkeit geraten. Immerhin hat die OSZE sich auch schon um die Fortbildung von NGOs bemüht. Zahlreiche Staaten unterstützen im Übrigen regierungskritische Gruppen, ohne sie damit kontrollieren zu wollen. Der Grund für eine solche Unterstützung ist die Einsicht, dass sie zwar unbequem, für das gute Funktionieren von Demokratie aber unentbehrlich sind. Auch für die OSZE wären solch kritische Resonanzkräfte wichtig.

34 Vgl. ebenda, S. 449.