



AS (16) RP 3 G  
Original: English

## **BERICHT**

### **FÜR DEN ALLGEMEINEN AUSSCHUSS FÜR DEMOKRATIE, MENSCHENRECHTE UND HUMANITÄRE FRAGEN**

### ***25 Jahre parlamentarische Zusammenarbeit: Vertrauensbildung durch Dialog***

**Berichterstellerin  
Fr. Gordana Comic  
Serbien**

**Tiflis, 1. - 5. Juli 2016**

## **BERICHT FÜR DEN ALLGEMEINEN AUSSCHUSS FÜR DEMOKRATIE, MENSCHENRECHTE UND HUMANITÄRE FRAGEN**

**Berichterstatteerin: Fr. Gordana Comic (Serbien)**

Im vergangenen Jahr begingen wir ‚40 Jahre OSZE‘, in diesem Jahr können wir ‚25 Jahre Parlamentarische Versammlung‘ feiern. Solche besonderen Termine sind gute Gelegenheiten, innezuhalten und die Errungenschaften der Generalversammlung und der Organisation insgesamt zu würdigen. Dabei dürfen wir uns jedoch nicht von nostalgischen Gefühlen ablenken lassen. Vielmehr sollten wir nach vorn schauen und uns einer unbequemen Wahrheit stellen: Was die Menschenrechte in unserer Region angeht, fehlen uns Ideen und Führungsstärke. Auf diesen Mangel an Energie in Bezug auf die Menschenrechtsagenda müssen wir aufmerksam machen und ebenso darauf, dass Führungsschwäche einem Status Quo Vorschub leistet, in dem akzeptiert wird, dass Menschenrechte für dauerhafte Sicherheit weniger wichtig sind als politische und militärische Belange. Mit der Flüchtlingskrise sind die durch Ideen- und Führungslosigkeit verursachten Probleme der Region ans Licht gekommen. Im Laufe des letzten Jahres sind mehr als eine Million Migranten nach Europa und mehr als 2,5 Millionen Flüchtlinge in die Türkei gekommen. Eine weitere Million Menschen wird voraussichtlich 2016 versuchen, die Europäische Union zu erreichen. Prognosen zufolge werden zunehmend Frauen darunter sein. Insofern muss dringend ein angemessenes gendergerechtes Konzept erarbeitet werden. Diese Krise stellt die Ideen und Führungsstärke der OSZE und der Regierungen ihrer Teilnehmerstaaten auf die Probe.

Die OSZE hat sich zurückentwickelt – von einer für die Festlegung anerkannter Menschenrechtsnormen wegweisenden Institution hin zu einer Organisation, die auf der Stelle tritt. Mit ihrer Institutionalisierung sind einerseits wichtige Menschenrechtsorgane wie das BDIMR und der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit geschaffen worden. Andererseits haben die Teilnehmerstaaten der Organisation den Antrieb verloren, einen Dialog über Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu führen. Statt Schutzbestimmungen auszuweiten haben sie die politisch ungefährlichere Option eines rhetorischen, sich im Kreise drehenden Dialogs gewählt. Selbst früher abgegebene Zusagen werden nur selten bekräftigt. – Die OSZE bleibt ein wichtiges Forum. Aber sie hat, was Menschenrechte betrifft, ihren Schwung verloren. Die Uneinigkeit in menschenrechtsrelevanten Angelegenheiten auf den jüngsten Ministerratsitzungen sind ein deutliches Zeichen dafür.

Es ist wichtig, klarzustellen, dass die Debatte über die Ideen- und Führungskrise keine Kritik ist, weder an den OSZE-Institutionen, die Verpflichtungen der dritten Dimension umsetzen sollen, noch an denen, die mit ihnen zusammenarbeiten. Die OSZE-Feldmissionen, das BDIMR und der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit arbeiten hart, um die Einhaltung von Menschenrechtsverpflichtungen zu fördern. Bedauerlicherweise schlägt sich ihr Engagement nicht in Zusagen und unerschrockener Führung aufseiten der Regierungen von OSZE-Teilnehmerstaaten nieder.

Es ist Besorgnis erregend, dass die Bereitschaft, die OSZE als Plattform zu nutzen, um in der Region Rechte einzufordern, und dabei politisches Kapital einzusetzen, offenbar schwindet. Auf

der Suche nach irgendeiner substanziellen Entwicklung in der menschlichen Dimension muss man bis zur Erklärung von Istanbul von 1999 zurückgehen. Der Moskauer Mechanismus, in den 1990er Jahren regelmäßig angewendet, ist in den letzten zehn Jahren vollkommen zum Erliegen gekommen.

In der Folge ist die Ideenlosigkeit der Organisation im Bereich Menschenrechte mit den Jahren immer größer und deutlicher geworden.

Eine besonders auffällige Lücke im Instrumentarium der OSZE ist die Untätigkeit in Bezug auf die Diskriminierung der LGBT-Gemeinde im OSZE-Raum. Sie veranschaulicht, wie die Organisation aufgehört hat, aus eigenem Antrieb Menschenrechtsnormen für die Region festzulegen. Auch andere Themenfelder, die in den letzten zehn Jahren an internationaler Zugkraft gewonnen haben, sind vernachlässigt worden. So wurde die letzte Verpflichtung der Teilnehmerstaaten gegenüber Menschen mit Behinderungen 1991 in Moskau abgegeben. Vor 25 Jahren war sie zukunftsweisend. Im Jahr 2016 den aktuellen Stillstand zu beschreiben, ist fast beschämend.

Gerade die Flüchtlingskrise hat ein Schlaglicht auf den Mangel an Ideen und Führungswillen der Organisation geworfen. Besonders wenig ist dafür getan worden, dass durch die Reaktionen der Teilnehmerstaaten die Menschenrechte derer, die vor Konflikten fliehen, geschützt und die spezifischen Bedürfnisse von Migrantinnen beachtet werden. Stattdessen wurden bald die Grenzen geschlossen und humanitäre Aufgaben nur widerwillig erfüllt, dies in der Hoffnung, dass andere Länder sich um eine Lösung des Problems kümmern. Die aktuelle Haltung fasst die jüngste Feststellung Amnesty Internationals gut zusammen: Der Versuch europäischer Staats- und Regierungschefs, die Türkei als ihren Grenzschutz zu nutzen, der Flüchtlinge und Asylsuchende auf dem Weg in die EU stoppen soll, sei ein bewusster und gefährlicher Trick, um sich vor der eigenen Verantwortung gegenüber Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen, zu drücken.<sup>1</sup>

Drückebergerei – nur so lässt sich die Reaktion der Mitglieder einer Organisation bezeichnen, die sich eigentlich für Flüchtlinge und Migranten engagiert. Um ein Gefühl dafür zu entwickeln, welchen Umfang dieses Engagement erreicht, lohnt es sich, einige Vereinbarungen aufzuzählen: In der Schlussakte von Helsinki 1975 bekräftigten die Teilnehmerstaaten ihr Ziel, „freiye Bewegung und Kontakte ... zu erleichtern und zur Lösung der humanitären Probleme beizutragen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben“. Auf dem Helsinki-Gipfel 1992 bekräftigten sie, dass Flüchtlingsprobleme die Zusammenarbeit aller erfordern: „Wir erklären unsere Unterstützung und Solidarität für diejenigen Länder, welche die Hauptlast dieser Flüchtlingsprobleme tragen ... anerkennen wir die Notwendigkeit für Zusammenarbeit und gemeinsames Handeln.“ In Stockholm im gleichen Jahr riefen die OSZE-Minister alle Teilnehmerstaaten auf, „die Last gemeinsam zu tragen.“ In Budapest 1994 vereinbarten die Teilnehmerstaaten, ihre Zusammenarbeit in Bezug auf Flüchtlinge auszuweiten. Mit der Erklärung von Lissabon 1996 wurde die destabilisierende Auswirkung unfreiwilliger Migration auf den OSZE-Raum anerkannt, und die Unterzeichner verpflichteten sich, diese Probleme anzugehen. Die Erklärung von Istanbul enthält die Vereinbarung, nach Mitteln und Wegen zu

---

<sup>1</sup>Amnesty International: ‘EU-Turkey Summit: Don’t wash hands of refugee rights’, 7. März 2016; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-summit-refugees/>, abgerufen am 29. März 2016.

suchen, um die Umsetzung des humanitären Völkerrechts in Bezug auf Flüchtlinge zu verbessern. Weibliche Flüchtlinge fanden erst 2004 in Sofia angemessene Beachtung, als sich die OSZE-Staaten verpflichteten, sicherzustellen, „dass Frauen, die Flüchtlingsstatus beantragen, ... gebührend berücksichtigt werden, und dass Anträge infolge Verfolgung wegen des Geschlechts in ihrer ganzen Bandbreite gebührend anerkannt werden.“ 2005 in Laibach vereinbarten Teilnehmerstaaten die „Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die eine Grenze überschreiten möchten, im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Rechtsrahmen, dem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht“ in einem Beschluss mit großer Relevanz für heutige Probleme.

Die oben genannten Erklärungen wurden zu unterschiedlichen Zeiten mit Blick auf unterschiedliche Probleme abgegeben. Doch alle brechen eindeutig eine Lanze für die menschenrechtlichen Prinzipien, die die Teilnehmerstaaten der OSZE mit Blick auf Flüchtlinge vereinbart haben. Dass auf diesem Gebiet seit 2005 nichts Neues geschehen ist, unterstreicht den Mangel an Ideen, und dass die Vereinbarungen im Rahmen der aktuellen Flüchtlingskrise nicht umgesetzt werden, zeigt den fehlenden Führungswillen unserer Region.

Besonders auffallend ist, dass erst 2004 in Sofia auf die speziellen Probleme hingewiesen wurde, vor denen weibliche Flüchtlinge stehen. Frauen werden Opfer sexueller Übergriffe durch Amtspersonen, Schmuggler, Drogenhändler und andere Flüchtlinge. Aufnahmeeinrichtungen sind schlecht beleuchtet und haben keine Räume speziell für Frauen. Es herrscht ein anhaltender Mangel an geschlechtsspezifischen Analysen des Ist-Zustands, und mit einer wachsenden Zahl von Frauen unter den Flüchtlingen wächst auch der Bedarf an geschlechtsspezifischen Maßnahmen.

Der Mangel an Ideen und echtem Führungswillen in der menschlichen Dimension höhlt das umfassende Sicherheitskonzept aus, das im Mittelpunkt der OSZE steht. Das ist die Vereinbarung, dass das Fundament dauerhafter Sicherheit aus Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte besteht. Damit das in der Praxis funktioniert, müssen die Teilnehmerstaaten das Konzept der dritten Dimension genauso ernst nehmen wie das der ersten und zweiten Dimension. Doch die zunehmende Tendenz der Teilnehmerstaaten, „harter“ Sicherheit den Vorrang vor menschlicher Sicherheit zu geben, erodiert das Fundament der Organisation. Östlich wie westlich von Wien scheint es mehr und mehr akzeptiert zu sein, dass erst die wahrgenommene Bedrohung bekämpft und dann über menschenrechtliche Implikationen nachgedacht wird. Menschenrechte werden nicht ernsthaft in Sicherheitslösungen integriert. Wenn die OSZE dies stillschweigend hinnimmt, riskiert sie, sich selbst überflüssig zu machen. Es erstaunt schon, dass eine visionäre Vereinbarung über die Bedeutung der Menschenrechte für dauerhafte Sicherheit 1975 und damit in einer Zeit geschlossen werden konnte, als die Welt auf dem besten Weg in einen Atomkrieg war. Sie umzusetzen ist heute jedoch kaum möglich.

Belege für diesen Wechsel zur „harten“ Sicherheit finden sich reichlich in verschiedenen Bereichen. Mit Blick auf Meinungsfreiheit zum Beispiel benutzen Staaten „Extremismus“ als Vorwand, um Zeitungen zu schließen, das Internet zu blockieren oder Menschen ohne triftigen Grund einzusperren. Der Diskurs über Freiheit verändert sich: weg von der offenen Debatte über Grundfreiheiten, hin zu einer stärker restriktiven Diskussion der Frage, wie viel Freiheit erlaubt sein sollte. Das eindeutigste Beispiel für die Verlagerung des Schwerpunkts im Bereich

Sicherheit gibt einmal mehr die Flüchtlingskrise. Die Geschwindigkeit, mit der einige Länder auf den Zustrom von Migrant\*innen mit dem Bau von Mauern und der Schließung von Grenzen reagiert haben, zeigt, wie wenig ernst Staaten die Menschenrechte der von der Krise Betroffenen nehmen, wenn sie die eigene Sicherheit bedroht sehen. Diese schrittweise „Sekurisierung“ der Krise ist Zeichen eines allgemeinen Einvernehmens, dass sie zuerst als die Sicherheit gefährdend und erst an zweiter Stelle als humanitäre Krise gesehen wird. Indem sie Sicherheit und Menschenrechte voneinander trennen, laufen die Teilnehmerstaaten Gefahr, einen großen Teil der Arbeit, mit der sie das wegweisende umfassende Sicherheitskonzept der OSZE geschaffen haben, wieder zunichte zu machen.

Ein Blick in die Zukunft zeigt: Das Gebot, dem Mangel an Ideen und Führungswillen im Bereich Menschenrechte entgegenzuwirken, wird immer dringender. Die Flüchtlingskrise muss als Katalysator dienen, der hilft, die menschliche Dimension der Organisation zu stärken und die Staats- und Regierungschefs der Region zu aktivieren. Wenn wir die Prinzipien, auf die wir uns geeinigt haben, jetzt nicht schützen, kann es bald zu spät sein.