

BERICHT DES KSZE-EXPERTENSEMINARS ÜBER DEMOKRATISCHE INSTITUTIONEN AN DEN KSZE-RAT

Vertreter und Experten der Teilnehmerstaaten, Albanien, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Heiliger Stuhl, Irland, Island, Italien, Jugoslawien, Kanada, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Monaco, Niederlande - Europäische Gemeinschaft, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Tschechische und Slowakische Föderative Republik, Türkei, Ungarn, Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika, Zypern, trafen in Übereinstimmung mit den Bestimmungen für das KSZE-Expertenseminar über demokratische Institutionen, die in der Charta von Paris für ein neues Europa enthalten sind, vom 4. bis 15. November 1991 in Oslo zusammen.

Die Ministerpräsidentin von Norwegen, Ihre Exzellenz Frau Gro Harlem Brundtland, hielt im Namen des Gastlandes eine Eröffnungsansprache.

Vertreter der Teilnehmerstaaten hielten Eröffnungsansprachen. Die Generalsekretärin des Europarats und der Präsident der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht leisteten zum Seminar einen Beitrag. Der Außenminister des Gastlandes, Seine Exzellenz Thorvald Stoltenberg, hielt eine Schlußansprache.

Die Teilnehmerstaaten erinnerten an ihre in der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Charta von Paris für ein neues Europa und in anderen KSZE-Dokumenten, einschließlich insbesondere der Dokumente des Kopenhagener und des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension eingegangene Verpflichtung, die Bestimmungen im Bereich der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in vollem Umfang durchzuführen.

Ausgehend von den in diesen Dokumenten enthaltenen Verpflichtungen führten die Experten eingehende Diskussionen über Mittel und Wege, die tragfähigen demokratischen Institutionen in den Teilnehmerstaaten zu festigen und zu stärken, u.a. durch vergleichende Studien der Gesetzgebung über Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Die Vertreter der Teilnehmerstaaten bekundeten gegenüber dem Volk und der Regierung Norwegens ihren tief empfundenen Dank für die ausgezeichnete Organisation des Seminars und die den am Seminar teilnehmenden Delegationen gewährte herzliche Gastfreundschaft.

Die Vertreter erinnerten daran, daß das Mandat des Seminars von Oslo, wie es im Anhang II der Charta von Paris festgelegt ist, das Seminar beauftragte, dem Rat eine Zusammenfassung der Diskussionen vorzulegen. Sie berücksichtigten, daß die am Seminar teilnehmenden Experten keine Regierungsvertreter und die Beiträge dieser Experten für alle Teilnehmer von besonderem Wert waren. Um die Diskussionen angemessen festzuhalten und um sicherzustellen, daß alle zum Ausdruck gebrachten Meinungen angemessen wiedergegeben werden, enthält dieser Bericht, der keine neuen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen will, die folgende Zusammenfassung der Diskussionen als Darstellung der Seminararbeiten:

I

Im Verlauf der Diskussionen der Experten wurden Vorschläge für praktische Maßnahmen zur Stärkung demokratischer Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit unterbreitet. Die Experten gaben auch eine Bewertung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Faktoren ab, die die Arbeitsweise und die Wirksamkeit einer Demokratie und deren Institutionen beeinflussen.

In diesem Zusammenhang wurde daran erinnert, daß die Teilnehmerstaaten bereits weitreichende menschenrechtliche Verpflichtungen, Grundfreiheiten, eine pluralistische Demokratie, die auf der Grundlage regelmäßig abgehaltener, freier, allgemeiner und gleicher Wahlen beruht, sowie die Rechtsstaatlichkeit angenommen haben. Es wurde allgemein anerkannt, daß die demokratische Staatsform vom wirksamen Funktionieren demokratischer Institutionen abhängig ist. Dazu müssen die Institutionen und deren Autorität von einer informierten und aktiven Öffentlichkeit mitgetragen und von der Gesellschaft, der sie dienen, auf breiter Basis anerkannt werden. Eine demokratische Kultur ist ein notwendiges Element für das Funktionieren jeglicher demokratischer Staatsform und erfordert ständige Förderung. Wo immer demokratische Traditionen sich nicht langfristig entwickeln konnten oder unterbrochen wurden, muß eine demokratische Kultur auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zur Unterstützung neuer demokratischer Institutionen entwickelt werden. In diesem Zusammenhang wurde auf die Bedeutung der Wechselwirkung zwischen internationalen Menschenrechtsnormen und der innerstaatlichen Praxis verwiesen. Das Wachsen einer demokratischen Kultur kann von der Gesellschaft auf vielen Ebenen gefördert werden: bei der Vermittlung grundlegender Kenntnisse in Staatsbürgerkunde, in den Medien, in religiösen und Bürgerbewegungen und -organisationen, in politischen Parteien, insbesondere in jenen Berufen wie den juristischen, in der Rechtsprechung, in der

öffentlichen Verwaltung, in den Streitkräften und bei der Polizei, deren absolute Loyalität gegenüber dem Staat und der demokratisch gewählten Regierung gewährleistet wird.

Es wurde weiterhin allgemein anerkannt, daß die Unabhängigkeit und Autorität der Rechtsprechung ein entscheidendes Element für die Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit und für die wirksame Umsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstellen. Eine unabhängige Rechtsprechung dient der Wahrung der vollen Funktionsfähigkeit anderer demokratischer Institutionen, stärkt deren Wirksamkeit und verhindert den Mißbrauch von Macht.

Es wurde weiterhin allgemein anerkannt, daß in Staaten, in denen radikale demokratische Reformen eingeleitet werden, neben der Entwicklung demokratischer Institutionen und politischer Verfahren die Reform des Privatrechts wesentlich ist. Eine funktionierende Wirtschaft bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die dem einzelnen die Ausübung seines Rechts gewährleistet, sich - allein oder in Gemeinschaft mit anderen - konstruktiv wirtschaftlich zu betätigen, einschließlich der Gewährleistung des Rechts auf Privateigentum und die rechtmäßige Verfügungsgewalt darüber.

Es wurde ebenso allgemein anerkannt, daß die Fähigkeit einer Gesellschaft, die materiellen Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerung zu befriedigen, für eine demokratische politische Entwicklung und eine auf gemeinsamen Werten und Zielen beruhende demokratische Kultur wesentlich ist.

II

Bei der Frage der Verfassungsreformen führten die Experten Erfahrungen aus ihren Staaten an. Sie stellten fest, daß Staaten - entsprechend ihrer Besonderheiten und Traditionen sowie der Geschichte ihrer Verfassung - bei der Verwirklichung der demokratischen Staatsform unterschiedliche Wege einschlagen. Solange die Grundwerte der demokratischen Staatsform gesichert sind, kann kein einzelnes Modell für demokratische Institutionen und Verfahren als allgemeingültig bezeichnet werden.

Die Frage der Verfassungsreformen wurde unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert, die von technischen Aspekten des Reformprozesses bis hin zu inhaltlichen Fragen reichten. Bei den inhaltlichen Fragen ging es im wesentlichen um die Gewaltenteilung und die verfassungsmäßig oder gesetzlich gewährleisteten Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Im Verlauf des Treffens wurden besonders die derzeitigen Bemühungen der neuen Demokratien hervorgehoben, eine politische und rechtliche Infrastruktur zu schaffen, um die Verwirklichung einer pluralistischen Demokratie, der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wurden zahlreiche, oft einander widersprechende Voraussetzungen erörtert.

Ein zentrales Thema war, daß die neuen Demokratien der dringenden Notwendigkeit gegenüberstehen, dem Bruch mit ihrem früheren nichtdemokratischen System in angemessener rechtlicher Form Ausdruck zu verleihen sowie gleichzeitig die Stabilität der Institutionen und die wirksame Umsetzung politischer Zielsetzungen sowie einer gut funktionierenden und ausgewogenen Verwaltung zu gewährleisten.

Es wurde anerkannt, daß tiefgreifende Verfassungsreformen an die Grundfesten eines Staates rühren und daher eine eingehende Analyse und Diskussion rechtfertigen. Andererseits erfordern grundlegende politische Veränderungen zügige Folgemaßnahmen im Hinblick auf eine Verfassungsreform. Eine Entscheidung über eine endgültige neue Verfassung, die angenommen wird, bevor die Vorstellungen einer Gesellschaft über ihre demokratische Staatsform voll abgeklärt und ausgereift sind, müßte möglicherweise schon bald wieder neu überdacht werden. Die Experten waren der Ansicht, daß in einer solchen Situation ein Gleichgewicht gefunden werden könnte, indem man Verfahren vorsieht, die eine Verfassungsänderung ermöglichen, gleichzeitig aber gewisse grundlegende

Bestimmungen, wie etwa solche, die sich auf Menschenrechte, Grundfreiheiten und Rechtsstaatlichkeit beziehen, fest verankert.

Die Experten erörterten die Zusammensetzung und die Art des zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung ermächtigten Gremiums sowie die Modalitäten für die Annahme einer solchen Verfassung. Es kristallisierte sich die allgemeine Auffassung heraus, daß ein solches Gremium die Ansichten der politischen Kräfte widerspiegeln muß, um einen nationalen Konsens herbeizuführen. Die Annahme einer neuen Verfassung sollte derart durchgeführt werden, daß deren Legitimität gesichert wird.

Es wurde ebenfalls erörtert, inwieweit es nützlich oder zulässig sei, der Exekutive für eine Übergangszeit Ausnahmefugnisse zu gewähren, um unpopuläre aber erforderliche Wirtschaftsreformen durchzuführen. Während einige Experten der Ansicht waren, daß derartige Ausnahmefugnisse gerechtfertigt sein könnten, um langfristig die Voraussetzungen für eine stabile und tragfähige Demokratie zu schaffen, vertraten andere die Auffassung, daß solche Maßnahmen die Entwicklung einer demokratischen Kultur beeinträchtigen würden. Die Bedingungen für die Gewährung von Ausnahmefugnissen sollten in jedem Fall genau definiert und deren Ausübung einer angemessenen Kontrolle unterstellt werden.

Die direkte Beteiligung der Bevölkerung an wichtigen politischen Entscheidungen mittels Volksbegehren oder Volksabstimmungen wurde als Mittel hervorgehoben, um das Interesse und die Mitwirkung der Wählerschaft an öffentlichen Angelegenheiten zu fördern. Wie bei jedem demokratischen Prozeß sollte die Befragung der Bevölkerung mit entsprechenden Sicherheitsgarantien durchgeführt werden.

Inwieweit Institutionen des alten totalitären Regimes umstrukturiert werden könnten, um im Rahmen neuer demokratischer Strukturen zu dienen, wurde unterschiedlich beurteilt. Die Notwendigkeit einer gewissen Kontinuität wurde anerkannt, es wurde jedoch auch hervorgehoben, daß die Identifikation von Institutionen mit totalitärer Herrschaft deren Legitimität auch nach erfolgter Umstrukturierung untergraben könnte.

Im Laufe der Diskussion über die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative wurde festgestellt, daß die klassische Doktrin der Gewaltenteilung in ihrer reinen Form zwar

hauptsächlich in Präsidialsystemen Anwendung findet, sich im wesentlichen jedoch auch in der Praxis zahlreicher anderer politischer Systeme widerspiegelt.

Es wurde auch hervorgehoben, daß die Trennung der Funktionen von Richter- und Staatsanwaltschaft wesentlich sei und entsprechende Garantien erfordert. Die Stärkung der Rolle der Rechtsprechung und die Schaffung einer gut ausgebildeten und unabhängigen Richterschaft sei insbesondere in den Teilnehmerstaaten mit totalitärer Vergangenheit von besonderer Bedeutung. Als wichtige Faktoren wurden Einstellungsverfahren, Gehalt und Sicherheit des Amtes genannt.

Im Zusammenhang mit der Verfassungsreform wurde auf die Nützlichkeit einer vertikalen Dezentralisierung und der Aufteilung eines breiten Spektrums von Staatsfunktionen auf Bundes-, Regional- und Gemeindeebene Bezug genommen. Historische, regionale, sprachliche bzw. ethnische Unterschiede können auf unterschiedliche Art berücksichtigt werden. Eine dezentralisierte Verwaltung, die Entwicklung von staatlichen Funktionen auf regionaler Ebene und die Stärkung und Umstrukturierung der Institutionen der Lokalverwaltung könnten auf unterschiedliche Weise den Bedürfnissen von Gruppen - einschließlich denen nationaler Minderheiten - gerecht werden.

Es wurde auf die Schwierigkeiten aufmerksam gemacht, die zutage treten, wenn Koalitionsregierungen aufgrund eines zersplitterten Parlaments häufig wechseln. Eine Möglichkeit, Instabilität zu vermeiden, wäre, Mißtrauensvoten nur dann zuzulassen, wenn die ein solches Votum einbringenden Parteien in der Lage sind, eine andere Regierung vorzuschlagen.

Die Experten erörterten die Frage des Zusammenhangs zwischen der Organisation von Wahlen und politischen Parteien und dem Funktionieren demokratischer Institutionen. Ihrer Ansicht nach besteht ein Dilemma zwischen dem Ideal der direkten Repräsentation von Parteien im Parlament auf der Grundlage des Abstimmungsergebnisses und der Notwendigkeit einer stabilen und wirksamen Regierung.

Das Verhältniswahlrecht ist gut geeignet, eine mathematisch korrekte Vertretung der Wählerschaft zu gewährleisten. Zugleich könnten in einem solchen System jedoch zu viele politische Parteien entstehen, wodurch die Schaffung parlamentarischer Mehrheiten erschwert wird. Dies wiederum könnte zu schwachen und instabilen Regierungen führen. Die Einführung von Obergrenzen

und die Anpassung mathematischer Methoden bei der Festlegung des Vertretungsverhältnisses könnten zur Lösung dieses Problems beitragen. Es wurde die Auffassung vertreten, daß Wahlsysteme, die darauf basieren, daß pro Wahlkreis ein Vertreter ins Parlament einzieht, wahrscheinlich eher stabile parlamentarische Mehrheiten herbeiführen, jedoch das Risiko in sich bergen, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen nicht repräsentiert sind.

Es wurde darauf hingewiesen, daß Regelungen über die Organisation von Wahlen auch für die Beilegung von Wahlstreitigkeiten sowie für die Festlegung und Neufestlegung von Wahlkreisen wichtig sind. In den Teilnehmerstaaten werden in dieser Hinsicht unterschiedliche Systeme angewandt, wobei einige die Entscheidungskompetenz ihrer Legislative, andere die Zuständigkeit der Rechtsprechung anerkennen. Ein drittes System, auf das Bezug genommen wurde, ist die Einrichtung eines besonderen gerichtlichen Gremiums, welches über ausreichende Sachkenntnisse in Wahlangelegenheiten verfügt und in keiner Weise dem Einfluß der Legislative und der Exekutive unterliegt.

Es wurde unterstrichen, daß in Ländern mit repräsentativer Staatsform heute die Medien, Interessengruppen, spontane Bürgerbewegungen und Aktionsgruppen mit Einzelanliegen eine Reihe der Funktionen übernommen haben, die früher von politischen Parteien wahrgenommen wurden. Gleichzeitig hat die Wahlbeteiligung in vielen etablierten Demokratien abgenommen. Es herrschten unterschiedliche Auffassungen darüber, wie sich solche Veränderungen auf das Umfeld auswirken, in dem demokratische Institutionen tätig sind. Es wurde festgestellt, daß nichtstaatliche Organisationen und neue Ansätze der Medien im Hinblick auf den politischen Prozeß eine konstruktive Rolle spielen könnten, indem sie die Wähler zum Handeln ermuntern und das Bewußtsein der politischen Parteien für die Anliegen der Wähler schärfen.

Es wurde auf die Notwendigkeit Bezug genommen, daß sich Demokratien mit anti-demokratischen Kräften in der Gesellschaft auseinandersetzen, ohne dabei gegen demokratische Verfahren und die Geisteshaltung, auf der die demokratische Kultur basiert, zu verstoßen.

Ausführlich wurde auf die führende Rolle Bezug genommen, die breite heterogene Massenbewegungen - geeint und inspiriert durch deren Erfahrung in der Konfrontation mit totalitären Regimen - in vielen sich gerade erst entfaltenden Demokratien spielen. Es wurde unterstrichen, daß sich

solche Bewegungen möglicherweise anpassen müssen, um im Rahmen einer zur Demokratie führenden postrevolutionären Übergangsphase auch weiterhin eine aktive politische Rolle zu spielen.

Es wurde die Meinung vertreten, daß die Entwicklung zum Pluralismus in den früheren Einparteienstaaten eine gesetzliche Festlegung der Rolle politischer Parteien erforderlich machen könnte. Entsprechende Gesetze sind erforderlich, um die Bedingungen festzulegen, unter denen politische Parteien tätig werden, um Mitfinanzierung ersuchen können und bestimmte Anforderungen erfüllen, zum Beispiel ihre Bereitschaft, an Wahlen teilzunehmen. Es wurde unterstrichen, daß es Mitgliedern politischer Parteien gestattet sein sollte, das Richteramt zu bekleiden oder in der öffentlichen Verwaltung tätig zu sein.

Es wurde festgestellt, daß es zwar eine große Vielfalt freier Vereinigungen und Organisationen gibt, diese jedoch viele gemeinsame Merkmale aufweisen. Sie werden von in Gruppen zusammengeschlossenen Einzelpersonen ins Leben gerufen, die gemeinsame Interessen beruflicher, wirtschaftlicher oder nicht gewinnorientierter Art verfolgen. Sie können nach Kriterien, wie Grad der Organisation, Größe, Vielschichtigkeit und wahrgenommenen Aufgaben voneinander unterschieden werden.

Obwohl freie Vereinigungen und Organisationen möglicherweise nicht in erster Linie politische Verantwortung wahrnehmen möchten, können sie dazu beitragen, die Bedürfnisse der Bürger in bestimmten Fragen zu artikulieren. Sie könnten dazu dienen, die Meinungsvielfalt zu fördern und die Integration von Gruppen zu erleichtern. Es wurde unterstrichen, daß freie Vereinigungen und Organisationen in demokratischen Gesellschaften die Funktion von Frühwarnsystemen gegen staatliche Eingriffe sowie antidemokratischen Aktivitäten erfüllen. Viele freie Vereinigungen und Organisationen spielen eine herausragende Rolle im Wirtschaftsleben und bilden in manchen Fällen eine Ergänzung zu den Marktkräften. Zahlreiche Experten unterstrichen, daß die Behörden keine bürokratische Kontrolle ausüben sollten.

Es wurde auch auf einige Stolpersteine für freie Vereinigungen und Organisationen hingewiesen: Zentralisierung der Entscheidungsfindung und Einflußnahme durch Behörden. Es wurde ebenfalls Bezug darauf genommen, daß enge, klar abgegrenzte Interessen eher die Grundlage von freien Vereinigungen und Organisationen bilden als allgemeine Interessen.

Die Experten hoben einige Tendenzen hervor, welche die Arbeitsbedingungen von freien Vereinigungen und Organisationen und Gewerkschaften in der modernen Gesellschaft beeinflussen. In einigen Ländern läßt sich eine gewisse Tendenz bei freien Vereinigungen und Organisationen beobachten, sich aus staatlichen Beratungsorganen zurückzuziehen, sowie eine Lockerung der Bindungen zwischen Gewerkschaften und politischen Parteien. Die Auswirkungen dieser Tendenzen auf die Gesellschaft sind noch unklar.

Die Experten unterstrichen, daß freie Vereinigungen und Organisationen eine wesentliche Rolle für das Funktionieren demokratischer Institutionen spielen, verwiesen jedoch gleichzeitig auf die Frage ihrer demokratischen Legitimität. Nur das direkte, geheime und allgemeine Wahlrecht kann einen demokratischen Prozeß gewährleisten. Offenheit und demokratische Kontrolle sind jedoch in freien Vereinigungen und Organisationen nicht immer selbstverständlich. Je schwächer die Rolle der politischen Parteien in vielen Ländern geworden ist, desto wichtiger ist das Verhältnis zwischen Parlamenten und freien Vereinigungen und Organisationen geworden.

Es wurde hervorgehoben, daß eine demokratische Staatsform freie Meinungsäußerung voraussetzt, ohne die ihre Bürger nicht die Informationen erhalten können, die für eine Teilnahme am politischen und öffentlichen Leben notwendig sind. Die Vielfalt und Unabhängigkeit von Presse, Rundfunk und Fernsehen ist in jeder Demokratie von ausschlaggebender Bedeutung. Die Frage der Festlegung bestimmter Vorschriften für die Medien wurde erörtert. Es wurde darauf hingewiesen, daß ein gewisser Schutz gegen Auswüchse der Presse erforderlich ist. Gleichzeitig wurde unterstrichen, daß die freie Meinungsäußerung nur solchen Beschränkungen unterliegen sollte, die gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind. Einige Teilnehmer wiesen auf die Notwendigkeit hoher ethischer Normen in den Medien hin und setzten diese in Zusammenhang mit dem Auswahl- und Ausbildungssystem von Journalisten. Es wurde jedoch unterstrichen, daß sowohl anspruchsvolle als auch populäre Zeitungen ein Existenzrecht haben.

Im Idealfall sollten wirtschaftliche Bedingungen eine vollständige Unabhängigkeit des Herausgebers garantieren. Es wurde jedoch darauf hingewiesen, daß eine staatliche Intervention gelegentlich notwendig werden könnte, um die Pressevielfalt zu schützen. In diesem Zusammenhang

wurde erwähnt, daß auch berücksichtigt werden sollte, daß Presse, Rundfunk und Fernsehen Teile der kulturellen Identität eines Landes sind.

Bei der Erörterung vergleichender Studien über die Gesetzgebung im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten wurde auf die Wechselwirkung zwischen dem Schutz solcher Rechte und dem wirksamen Funktionieren demokratischer politischer und rechtsprechender Institutionen aufmerksam gemacht.

Besondere Aufmerksamkeit wurde der Frage der Umsetzung internationaler Menschenrechtsdokumente auf nationaler Ebene gewidmet. Die Inkorporation solcher Dokumente in die innerstaatliche Gesetzgebung wurde als eine mögliche Form der Umsetzung in die innerstaatliche Gesetzgebung bezeichnet. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Bestimmungen internationaler Dokumente in innerstaatliche Gesetze zu transformieren. Es wurde darauf hingewiesen, daß dies in einigen Teilnehmerstaaten bereits durch die Rechtsprechung der innerstaatlichen Gerichte verwirklicht wird. In diesem Zusammenhang wurde betont, daß es - unabhängig von der gewählten Art der Umsetzung - im Verantwortungsbereich jedes Staates liegt, seinen internationalen Menschenrechtsverpflichtungen im eigenen Land in vollem Umfang nachzukommen.

Es wurde die Ansicht geäußert, daß die innerstaatliche Umsetzung der internationalen Menschenrechtsverpflichtungen wirksame innerstaatliche Rechtsmittel und -instrumente zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung erfordert.

Es wurde die Rolle nationaler Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte diskutiert. Es wurde hervorgehoben, daß solche Institutionen neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit und den Verwaltungsgerichten Verfassungsgerichte, nationale Menschenrechtskommissionen, Beschwerdekommisionen, Ombudsmänner oder Vermittler umfassen können.

Die Erfahrung zahlreicher Experten zeigt, daß sich die Institution des Ombudsmannes als nützliches Mittel gegen Verwaltungsmissbrauch erwiesen hat. Durch die Untersuchung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungsmaßnahmen ergänzt diese Institution die Gerichte. Dadurch wird das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit gestärkt. Die Kontrollfunktionen der Institution des Ombudsmannes fördern eine gerechte Verwaltungspraxis sowie das Vertrauen in die Regierung.

Es wurde Bezug genommen auf die Wichtigkeit der Offenheit der öffentlichen Verwaltung, einschließlich des Zugangs zu Informationen und Dokumenten, sowie angemessener Beschwerdeverfahren. Die Anrufung internationaler Menschenrechtsorgane wurde als Ergänzung zu innerstaatlichen Beschwerde- und Revisionsverfahren erwähnt. Bestimmungen für den Rechtsbeistand auf allen Ebenen sind ein wichtiges Element für das erfolgreiche Funktionieren solcher Beschwerde- und Revisionsverfahren.

Die Wichtigkeit eines geeigneten Strafprozessrechts als Mittel zur Verwirklichung der Menschenrechte wurde hervorgehoben. Insbesondere wurde die Aufmerksamkeit auf internationale Normen für Haftbedingungen gelenkt. Es wurde die Auffassung vertreten, daß praktische Formen der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich für eine Umstrukturierung der Gefängnis- und Strafvollzugseinrichtungen von direktem Nutzen sein könnten. Besondere Aufmerksamkeit sollte auf die innerstaatliche Verwirklichung der internationalen Dokumente gegen Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung gerichtet werden. Die Wichtigkeit der Ausbildung der für den Umgang mit Inhaftierten Verantwortlichen, insbesondere der Polizei, von Gefängnisbeamten und -personal, wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls hervorgehoben.

Es wurde über wirtschaftliche und soziale Rechte diskutiert und die Notwendigkeit betont, zwischen den gerichtlich einklagbaren Rechten und denjenigen Bestimmungen zu unterscheiden, die als Ausdruck politischer Zielsetzungen betrachtet werden sollten. Es wurde ferner betont, daß das wirksame Funktionieren einer Marktwirtschaft mit einer Lenkung der Wirtschaft bzw. mit einer Deckung der materiellen Grundbedürfnisse der Bürger durch den Staat oder mit Umweltschutzmaßnahmen nicht unvereinbar ist.

Es wurde hervorgehoben, daß sich die moderne Gesellschaft auf die eine oder andere Weise mit den Problemen auseinandersetzen hat, die sich aus den technologischen Veränderungen, insbesondere in den Bereichen der Datenverarbeitung und der Biotechnologie ergeben. In diesem Bereich würde der internationale Austausch von Informationen, grundsatzpolitischen Studien und eingebrachter bzw. verabschiedeter Gesetze und Vorschriften zur Verhinderung des Mißbrauchs nützlich sein.

Es wurde auch auf die Notwendigkeit hingewiesen, durch geeignete Gesetze und Kontrolleinrichtungen angemessene Möglichkeiten für eine Beteiligung von Männern und Frauen an allen Belangen des politischen und öffentlichen Lebens zu gewährleisten.

III

Die Experten anerkannten die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE auf dem Gebiet der Menschenrechte, der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit zu stärken.

Von den Experten wurde allgemein die Ansicht vertreten, daß eine der wichtigsten Funktionen der Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE in diesen Bereichen darin bestehen würde, Kontakte zwischen Regierungen, Institutionen und Organisationen herzustellen, die Sachkenntnisse und Unterstützung suchen und Partnern, die diese zur Verfügung stellen können. Es wurde die Notwendigkeit betont, die Koordination von Aktivitäten zur Stärkung demokratischer Institutionen sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang unterstrichen die Teilnehmer, daß der Vorschlag einer Umgestaltung des KSZE-Büros für freie Wahlen in ein Büro demokratischer Institutionen mit einem breiter gefächerten Aufgabenbereich Unterstützung fand. Diesbezüglich wurde auf Ziffer 30 des Dokuments des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension verwiesen.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß jegliche Revision des Mandats für das Büro für freie Wahlen von dem entsprechenden Gremium vorgenommen werden muß, äußerten sich die Teilnehmer zu möglichen zusätzlichen Funktionen eines KSZE-Büros demokratischer Institutionen. Dazu unterbreiteten bestimmte Experten die folgenden Anregungen:

- ein Büro demokratischer Institutionen könnte als institutioneller Rahmen für den Austausch von Informationen über verfügbare technische Unterstützung, Sachkenntnisse und nationale sowie internationale Programme dienen, die darauf abzielen, die neuen Demokratien beim Aufbau ihrer Institutionen zu unterstützen;
- es könnte Kontakte zwischen denjenigen, die eine solche Unterstützung anbieten, und denjenigen, die sie nutzen möchten, erleichtern, und somit als Koordinations-, Kontakt- und Vermittlungsstelle von Kooperationsprojekten dienen;

- es könnte eine Datenbank für solche Hilfs- und Dienstleistungen einrichten und unterhalten;
- es könnte Kontakte zu den am Aufbau demokratischer Institutionen beteiligten nichtstaatlichen Organisationen herstellen, um den interessierten Teilnehmerstaaten zu ermöglichen, deren umfangreiche Ressourcen und Sachkenntnisse zu nutzen;
- es könnte die Zusammenarbeit bei der Aus- und Weiterbildung in den für demokratische Institutionen einschlägigen Fachbereichen erleichtern;
- es könnte auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten Treffen und Seminare über den Aufbau und die Wiederbelebung demokratischer Institutionen organisieren.

Es wurde von vielen Teilnehmern hervorgehoben, daß ein Büro demokratischer Institutionen mit anderen am Aufbau demokratischer Institutionen beteiligten Institutionen eng zusammenarbeiten sollte, um unnötige Zweispurigkeit zu vermeiden. In diesem Zusammenhang unterstrichen einige Experten den bedeutenden Charakter der Rolle des Europarats im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und der Verteidigung der Menschenrechte sowie die Wichtigkeit, seine Tätigkeit, Erfahrungen und umfassenden Kapazitäten zu berücksichtigen, insbesondere bei der Bereitstellung von Sachkenntnissen über demokratische Institutionen, bei der Vorbereitung von Seminaren und Programmen über die demokratische Praxis und als Informationsquelle über Aktivitäten, Kapazitäten und Bedürfnisse in den Teilnehmerstaaten, ebenso wie die der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht. Zwischen einem KSZE-Büro demokratischer Institutionen und diesen Institutionen sollte eine wirksame Verbindung gewährleistet werden.

Es wurde die Meinung vertreten, daß die Einrichtung nationaler Zentren für demokratische Institutionen die weitere Stärkung der Demokratie erleichtern könnte, insbesondere in den Ländern, die tiefgreifende demokratische Reformen durchführen. Solche nationalen Zentren könnten Kontakte mit einem KSZE-Büro demokratischer Institutionen unterhalten.

Im Verlauf des Seminars wurden einige praktische Vorschläge für die künftige Zusammenarbeit im Hinblick auf die Stärkung demokratischer Institutionen unterbreitet. Es wurde die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß diese Gegenstand von Folgeaktivitäten entweder bilateraler oder multilateraler Art werden könnten. In diesem Zusammenhang wurde auch auf im Rahmen des Europarats laufende Programme verwiesen.

Folgende spezifische Möglichkeiten wurden erwähnt - auch unter Beachtung der Notwendigkeit, diese weiterzuentwickeln - :

- Ausbildungsprogramme und Austausch von Mitarbeitern
- Zusammenarbeit beim Unterricht über Demokratie und Menschenrechte
- Liste von Experten im Bereich demokratischer Institutionen
- Seminare, informelle Workshops und Roundtable-Veranstaltungen über demokratische Institutionen
- Stipendienprogramme für Studenten und Lehrpersonal
- Bereitstellung von Mitteln für die Hochschulausbildung
- Treffen und Seminare von Ombudsmännern
- Zusammenarbeit zwischen kommunalen und regionalen Behörden
- Einbeziehung nichtstaatlicher Organisationen in die praktische Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit bei der Ausbildung von Haftpersonal
- Austausch von Informationen über die Regelungen über unentgeltliche Rechtshilfe.

Oslo, 15. November 1991