

Randolf Oberschmidt

Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE - Eine Zwischenbilanz

Als die Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahre 1990 in der Charta von Paris für ein neues Europa beschlossen, ein Büro für freie Wahlen einzurichten,¹ das im Mai 1991 in Warschau seine Arbeit aufnahm, war nicht abzusehen, dass sich daraus die wichtigste Einrichtung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE, wie die KSZE seit 1995 heißt) im Bereich der menschlichen Dimension entwickeln würde. Ursprünglich damit beauftragt, den Informationsaustausch über Wahlen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE zu erleichtern, wurde das Mandat des Büros in der Folgezeit auch auf andere Aspekte der menschlichen Dimension wie Menschenrechte und Demokratisierung ausgeweitet. Folgerichtig wurde es deshalb auch 1992 in Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt.² Zusammen mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und dem Beauftragten für Medienfreiheit gehören die Tätigkeiten des BDIMR zu den "wesentliche(n) Instrumente(n) zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit".³ Es ist nicht möglich, in diesem kurzen Aufsatz ausführlich auf die Vielfalt der Tätigkeiten des BDIMR während seines zehnjährigen Bestehens einzugehen. Stattdessen soll versucht werden, eine Art Zwischenbilanz dieser Institution zu ziehen, in der ihre institutionelle Entwicklung, ihre inhaltliche Arbeit und ihre regionalen Schwerpunkte skizziert werden. Der zeitliche Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung seit 1997, als das BDIMR weitgehend seine aktuelle Gestalt angenommen hatte.⁴ Inhaltlich geht es ne-

-
- 1 "Wir beschließen, in Warschau ein Büro für freie Wahlen einzurichten, um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern". Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 21. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2, S. 17.
 - 2 Vgl. Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5, S. 2.
 - 3 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, S. 462.
 - 4 Für die Zeit vor 1997 vgl. u.a.: Heather Hurlburt, Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Die Antwort der OSZE auf die Herausforderung der Demokratisierung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 277-285; Hans-Joachim Gießmann, Demokratie als Gestaltungsaufgabe - Herausforderung oder Überforderung der OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 191-204; Gerald Mitchell: Wahlbeobachtung über den Tag hinaus, in: ebenda, S. 205-218; Audrey F. Glover, Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte 1994-1997, in: Institut für

ben der Zusammenfassung der wichtigsten Fakten und Aktivitäten vor allem auch um die Herausarbeitung von Problembereichen und möglichen Lösungsansätzen. Abschließend sollen in einem Ausblick einige Vorschläge bezüglich der zukünftigen Prioritäten des BDIMR vorgestellt werden, um die Leistungsfähigkeit und Effektivität dieser Institution zu stärken.

Struktur und institutionelle Anbindung des BDIMR

Struktur und Budget

Die ersten Jahre der Tätigkeit des BDIMR von 1992 bis etwa Anfang 1997 fielen in die Phase, in der die OSZE begann, nach dem Prozess der Normenbildung, der für die menschliche Dimension etwa um 1990 abgeschlossen war, die Fragen der Implementierung und operativen Umsetzung in Angriff zu nehmen.⁵ Dem BDIMR in seiner damaligen Struktur wurden sehr schnell die Grenzen aufgezeigt: Während sich Wahlbeobachtungen als geeignetes und zuverlässiges Instrument etablieren konnten, litten andere Aktivitäten im Bereich der menschlichen Dimension daran, dass sie nicht genügend fokussiert, zu wenig operativ und zu weit vom Ort des Geschehens entfernt waren. Des Weiteren litt das Büro an akutem Personalmangel.

Im Sommer 1997 wurde das BDIMR dann folgerichtig einer notwendigen Reorganisation unterzogen, die zu einer Vergrößerung der Mitarbeiterzahl (verbunden mit der dazu notwendigen finanziellen Ausstattung) sowie einer klareren Trennung der verschiedenen Aktivitäten führte.⁶ Die damals eingeführten Strukturen sind in leicht modifizierter Form heute noch gültig, auch wenn im Laufe der Zeit aufgrund neuer Tätigkeitsfelder einige neue Positionen hinzugekommen sind (z.B. Mitarbeiter in den Bereichen Roma und Sinti, Fragen der Gleichberechtigung, Menschenhandel). Das BDIMR verfügt im Sommer 2001 über einen Mitarbeiterstamm von über 80 Personen aus mehr als 30 OSZE-Teilnehmerstaaten. Das Büro gliedert sich neben der Verwaltung in die Abteilungen/Sektionen Wahlen, Demokratisierung, *Monitoring*

Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 349-358.

- 5 Vgl. Randolph Oberschmidt, 25 Jahre menschliche Dimension der KSZE/OSZE. Von der Schlussakte von Helsinki (1975) zum Istanbuler Gipfel (1999), in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 319-327, sowie die dort angeführte Literatur.
- 6 Vgl. PC.DEC/174, 19. Juni 1997; PC.DEC/179, 10. Juli 1997; Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 1997, Warschau, 1. Dezember 1997, in: <http://www.osce.org/odihr/docs/annual97.pdf>; sowie Paulina Merino, Das neue Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 415-425. Geschaffen wurden u.a. die Posten eines ersten stellvertretenden Direktors, eines zweiten stellvertretenden Direktors für Verwaltung sowie der Leiter der Abteilungen Wahlen und Demokratisierung.

der Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten in der menschlichen Dimension und Öffentlichkeitsarbeit sowie Roma- und Sinti-Angelegenheiten.⁷ Obwohl das BDIMR im Rahmen der OSZE deutlich an Effektivität und Profil gewonnen hat, müssen einige mit der Struktur des BDIMR zusammenhängende potentielle Probleme genannt werden: Ein grundsätzliches Problem, das im Übrigen die Organisation als Ganze betrifft, ist die Tatsache, dass die OSZE eine so genannte *non-career organization* ist, deren Personal eine im Vergleich zu anderen Organisationen geringe Verweildauer aufweist, was zu einer höheren Fluktuation und damit zu einem Verlust an institutionellem Gedächtnis führt. Hinzu kommt, dass einige der Positionen im BDIMR mit von Teilnehmerstaaten sekundiertem Personal besetzt sind. Einerseits ist diese Art der freiwilligen Beiträge angesichts der ausgesprochenen Zurückhaltung der Organisation bei der Schaffung von neuen permanenten Haushaltsposten zu begrüßen, andererseits gefährdet diese Praxis die Kontinuität der Arbeit. Denn wenn eine Sekundierung endet, gibt es keine Garantie dafür, dass ein anderer Teilnehmerstaat einspringt, zumal eher die Neueinrichtung einer Stelle für Prestige und positive Schlagzeilen sorgt als die Fortsetzung derselben. Schließlich muss erwähnt werden, dass es bei der nationalen Herkunft der Mitarbeiter eine deutliche Diskrepanz gibt: Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus "westlichen" Ländern sind eindeutig in der Mehrzahl gegenüber denjenigen aus "östlichen" Ländern, zumal in den leitenden Funktionen. Es wäre falsch, hier von "bösem Willen" zu sprechen, denn diese Tendenz lässt sich u.a. dadurch erklären, dass die Frage der Menschenrechte im KSZE/OSZE-Prozess traditionell westlich dominiert ist, dass es auch an geeignetem Leitungspersonal aus "östlichen" Ländern fehlt, und dass diejenigen Staaten, die den größten finanziellen Beitrag leisten - und das sind nun einmal die "westlichen" -, auch ein Interesse daran haben, dementsprechend in der Organisation vertreten zu sein. So richtig all diese Argumente sind, es bleibt die Gefahr, dass die menschliche Dimension von den (süd-)osteuropäischen Staaten als verlängerter Arm westlicher wirtschaftlicher und strategischer Interessen perzipiert wird. Wird dieses Ungleichgewicht, das in der gesamten OSZE gegeben ist, nicht abgebaut, sind die Programme und Aktivitäten des BDIMR in ihrer Akzeptanz und damit Effektivität langfristig gefährdet.⁸

Ein aussagekräftiger Indikator für die Expansion der Aktivitäten des BDIMR ist die Budgetentwicklung. Wenn man sich vor Augen führt, dass dem Büro für freie Wahlen 1991 umgerechnet etwa 250.000 Euro und dem BDIMR im Jahr 2001 etwa 6,5 Millionen Euro im ordentlichen Haushalt der OSZE zur Verfügung gestellt wurden, dann wird klar, welche dynamische Entwicklung diese Institution durchlaufen hat. Auch für den Berichtszeitraum ab 1997 ist die Steigerung von etwa 3,25 (1997) auf etwa 6,5 Millionen Euro (2001) ein-

7 Vgl. das aktuelle Mitarbeiterorganigramm in: <http://www.osce.org/odihr/staff.php3>.

8 Vgl. zu diesem Komplex auch Rüdiger Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads (CORE Working Paper 2), Hamburg 2001.

drucksvoll.⁹ Dennoch macht diese Summe im Verhältnis zum gesamten Budget der OSZE mit etwa drei Prozent nur einen verschwindend kleinen Teil aus. Der Löwenanteil der Ausgaben entfällt auf die Missionstätigkeit. Um die Vielzahl der Projekte und Aktivitäten abwickeln zu können, ist das BDIMR auf zusätzliche Geldquellen angewiesen. Sie fließen ihm vor allem in Form von freiwilligen Beiträgen einiger OSZE-Teilnehmerstaaten als Unterstützung für konkrete Vorhaben oder als Anteil an Gemeinschaftsprojekten wie durch die Europäische Kommission zu. Zahlen über das Verhältnis von OSZE-eigenen zu Fremdmitteln wurden bislang nicht veröffentlicht. Dennoch ist klar, dass das BDIMR viele, wenn nicht die meisten seiner Aktivitäten ohne diese zusätzlichen Mittel nicht durchführen könnte. Das BDIMR ist also in gewisser Weise als Subunternehmer tätig, und dies mit zunehmender Tendenz, was natürlich auch Abhängigkeiten schafft, die insbesondere von denjenigen Teilnehmerstaaten bewusst und zustimmend in Kauf genommen werden, die die Autonomie der OSZE und ihrer Institutionen gering halten wollen. Gleichzeitig ist das BDIMR selbst Auftraggeber für eine Vielzahl externer Experten und nichtstaatlicher Organisationen, ohne die etliche Projekte nicht durchgeführt werden könnten, da die Mitarbeiter des BDIMR überfordert wären, all diese Aktivitäten selbst zu betreuen. Damit stellt sich eine grundsätzliche Frage, die einer eigenen gründlichen Untersuchung bedürfte: Welcher Anteil der aufgewendeten Mitteln kommt tatsächlich dem Land zugute, in dem ein Projekt stattfindet? Ein nicht geringer Teil der Projektgelder wird für die Bezahlung (westlicher) Experten, Reisekosten und Verwaltung verwandt. Im Sinne einer Steigerung der Nachhaltigkeit sollten auf längere Sicht mehr Projekte in die direkte (auch finanzielle) Verantwortung von Akteuren vor Ort gelegt werden.

Stellung innerhalb der OSZE

Wie bereits erwähnt stellt das BDIMR die zentrale Institution der OSZE für den Bereich der menschlichen Dimension dar. Genauso wichtig wie eigene Bemühungen ist aber auch das Zusammenwirken mit anderen Institutionen innerhalb der OSZE, damit die Programme und Aktivitäten wirkungsvoll und nachhaltig umgesetzt werden können.

Auf den ersten Blick fällt ins Auge, dass sich das BDIMR mit seinem Sitz in Warschau relativ weit entfernt von den zentralen Entscheidungsprozessen der

9 Quellen für die Budgets: 1991: CSCE/3-CSO/Dec.1, 18. Juni 1991, 1992: CSCE/4-CSO/Dec. 1, 24. Oktober 1991, 1993: CSCE/17-CSO/Dec. 1, 6. November 1992, 1994: PC-Journal Nr. 35, 29. September 1994, 1995: PC-Journal Nr. 15, Anhang 2, 6. April 1995, 1996: PC.DEC/97, Anhang 1, 19. Dezember 1995, 1997: PC.DEC/150, Anhang 1, 19. Dezember 1996, 1998: PC.DEC/207, Anhang 1, 16. Dezember 1997, 1999: PC.DEC/ [o. Nr.], Anhang 1, 17. Dezember 1998, 2000: PC.DEC/331, Anhang 1, 15. Dezember 1999, 2001: PC.DEC/399/Corr., Anhang 1, 14. Dezember 2000. Vgl. ebenso Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Handbook 1975-2000, 3. Aufl., Wien 2000, sowie Michael Berndt, OSZE -Budget, 24. April 2001, in: <http://www.uni-kassel.de/~archiv05/Studienwerkstatt/Euromil/Papers/OSCE-Budget.html>.

OSZE befindet. Dies hat natürlich den Nachteil, dass seine Mitwirkung daran nicht immer in dem Maße gewährleistet ist, wie das notwendig wäre, um eigene Interessen und Vorstellungen in angemessener Form einzubringen. Andererseits kann das BDIMR relativ unbeobachtet und unbehelligt seiner Arbeit nachgehen, zumal die OSZE eine Organisation ist, die über eher schwache (Sekretariat) und diskontinuierliche (jährlich wechselnder Amtierender Vorsitz) Leitungsgremien verfügt. Da sich auch die Teilnehmerstaaten, in deren "Besitz" sich die OSZE befindet, kaum um das institutionelle Tagesgeschäft kümmern, verfügen die Unterinstitutionen der OSZE und ihr Leitungspersonal über ein hohes Maß an Entscheidungsautonomie. Dies hat zur Folge, dass die Möglichkeiten zur intra-institutionellen Kooperation im Sinne einer Erzielung von Synergieeffekten häufig ungenutzt bleiben. So ist dann auch die Zusammenarbeit zwischen BDIMR, HKNM und dem Beauftragten für Medienfreiheit, um im Bereich der menschlichen Dimension zu bleiben, eher sporadisch als gegenseitig unterstützend und verstärkend im Hinblick auf integrierte Programme.

Von zentraler Bedeutung sind jedoch die Beziehungen zwischen dem BDIMR und den OSZE-Missionen und -Feldaktivitäten. In dieser Hinsicht hat es in den letzten Jahren eine durchaus positive Entwicklung gegeben. Während beide Institutionen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eher nebeneinander existierten, selbst wenn das BDIMR im jeweiligen Missionsgebiet Aktivitäten durchführte, hat sich mittlerweile die Auffassung durchgesetzt, dass die menschliche Dimension unabhängig von der Größe und dem spezifischen Mandat der jeweiligen Mission ein integraler Bestandteil jeder Vor-Ort-Aktivität der OSZE ist.¹⁰ Dabei gibt es durchaus Unterschiede bei den jeweiligen Kooperationsbeziehungen zwischen BDIMR und den Missionen und Vor-Ort-Aktivitäten: Bezüglich der "großen" OSZE-Missionen auf dem Balkan (Kosovo, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, OSZE-Präsenz in Albanien) ist die Rolle des BDIMR eher gering, denn diese Missionen verfügen über eigene Abteilungen für die Bereiche Menschenrechte und Demokratisierung, die manchmal mehr Personal beschäftigen als dem gesamten BDIMR zur Verfügung steht. Hier beschränkt sich die Arbeit des BDIMR im Wesentlichen auf Unterstützung in den Bereichen, in denen es über besondere Qualifikationen und Expertise verfügt, wie z.B. im Bereich der Ombudspersonen oder dem der Roma und Sinti. Größer ist der Einfluss des BDIMR bei den zahlenmäßig kleineren Missionen. Dies kann in Abhängigkeit vom jeweiligen Mandat der Mission recht unterschiedlich sein. Bei denjenigen Missionen, die sich in der Hauptsache mit ethnisch motivierten Konflikten im Rahmen der Konfliktprävention (z.B. Estland, Lettland) oder der Konfliktbearbeitung (z.B. Georgien, Moldau) befassen, macht die menschliche Dimension nur einen Teilbereich aus. Dementsprechend kann die Arbeit

10 Vgl. dazu die Materialien des vom BDIMR organisierten Seminars zur menschlichen Dimension vom April 1999, "Human Rights: The Role of Field Missions", in: <http://www.osce.org/odihr/docs/m99-04-hds-consum.htm>.

des BDIMR hier nur unterstützend sein. Bezüglich des Baltikums kommt hinzu, dass hier neben den Missionen vor allem der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sein Tätigkeitsfeld hat. Außerordentlich hoch dagegen ist der Einfluss des BDIMR und seiner Programme bei denjenigen Missionen, deren *raison d'être* gerade in der menschlichen Dimension (Demokratisierung, Aufbau einer Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) liegt. Dies betrifft vor allem die Vor-Ort-Aktivitäten der OSZE in Zentralasien, in Aserbaidschan und Armenien, aber auch in Belarus und der Ukraine. Als kleine Missionen sind sie hochgradig darauf angewiesen, dass das BDIMR in Absprache mit ihnen entsprechende Aktivitäten durchführt und finanziert. Andererseits sind sie durch ihre permanente Präsenz vor Ort hervorragend qualifiziert, aufgrund ihrer Expertise diese Programme zielgenau mitzuentwerfen. Ein weiteres Instrument, das die Beziehungen des BDIMR zu "kleineren" Missionen fördern hilft, sind die seit 1999 laufenden sogenannten "*Grassroots Democracy Projects*", die dazu dienen sollen, "zur Entwicklung und Umsetzung von nationalen und lokalen Initiativen zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie durch kleine, kostengünstige Projekte mit großer Wirkung zu ermutigen".¹¹

Zusammenarbeit mit Organisationen außerhalb der OSZE

Die Aktivitäten des BDIMR (und der OSZE insgesamt) finden nicht im "luftleeren Raum" statt, sondern sind für Staaten und Regionen konzipiert, in denen auch andere Organisationen tätig sind. Um die Ressourcen verschiedener Organisationen mit sich teilweise überschneidenden Aufgaben zu bündeln, versucht die OSZE mittels der in Istanbul 1999 verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit, "die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind".¹² Schon vor Istanbul unterhielt das BDIMR eine Fülle von Kooperationsbeziehungen mit anderen Organisationen,

- deren Expertise für eigene Programme genutzt wird,
- die über eine bessere finanzielle Ausstattung verfügen oder
- die wegen fehlender Kapazitäten des BDIMR Programme für das Büro abwickeln.

Die vom inhaltlichen Profil dem BDIMR vielleicht am nächsten stehende Organisation ist der Europarat, der auf dem Gebiet der Menschenrechte und Demokratisierungsprogramme mit Ausnahme der zentralasiatischen Staaten in genau denselben Regionen seine Schwerpunkte setzt wie das BDIMR.

11 Office for Democratic Institutions and Human Rights, Annual Report 2000, in: <http://www.osce.org/odihr/docs/annual00.htm> (eigene Übersetzung).

12 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 3), S. 474.

Eben diese inhaltliche Nähe war vermutlich auch der Grund dafür, dass das Verhältnis zueinander anfangs eher einer Konkurrenzsituation glich. Mittlerweile kooperieren beide in zunehmendem Maße, was für beide Seiten von Vorteil ist: Das BDIMR profitiert dabei von der personell besseren Ausstattung des Europarats mit Experten, der Europarat von der operativen Beweglichkeit und besseren Präsenz der OSZE bzw. des BDIMR vor Ort. Hervorzuheben bei der großen Anzahl von gemeinsamen Projekten sind z.B. die Zusammenarbeit im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa in verschiedenen Arbeitsgruppen, die Kooperation vor Ort in Montenegro oder Tschechien oder die gegenseitig abgestimmte Evaluierung der menschenrechtsrelevanten Gesetzgebung der Ukraine, um nur einige Beispiele zu nennen. Zur besseren Abstimmung der jeweiligen Aktivitäten finden seit 1993 regelmäßige bilaterale Treffen zwischen OSZE und Europarat statt, an denen auch der Direktor des BDIMR teilnimmt. Außerdem haben sich beide Organisationen auf einen "*Common Catalogue of Co-operation Modalities*" geeinigt, um die Zusammenarbeit auf eine noch festere organisatorische Basis zu stellen.¹³

Eine andere Organisation, die für das BDIMR zunehmend an Bedeutung gewinnt, ist die EU, und zwar vor allem die Europäische Kommission.¹⁴ Anhand der beiden wichtigsten gemeinsamen Projekte in Zentralasien und in Belarus lässt sich sehr gut die jeweilige Interessenlage illustrieren: Das BDIMR profitiert von der Finanzkraft der Kommission, die mehr als die Hälfte der Projekte finanziert, und die Europäische Kommission profitiert davon, dass die OSZE zur Demokratisierung und damit zu einer erhofften Stabilisierung im "Vorhof" EU-Europas beiträgt. Angesichts zu erwartender knapper werdender Haushaltsmittel, die die OSZE zur Verfügung stellen kann, wird die Rolle der Europäischen Kommission weiter zunehmen. Da der Europarat in noch viel höherem Maße von den Finanzen der Kommission abhängig ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass es in der Zukunft zwischen OSZE/BDIMR und Europarat zu Verteilungskämpfen kommen kann.

Andere internationale Organisationen, mit denen das BDIMR kooperiert, sind z.B. Unterorganisationen der VN wie UNHCHR, UNICEF oder UNHCR für die Bereiche Menschenrechte, Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten und Flüchtlingsfragen, sowie die Internationale Organisation für Migration (IOM) im gemeinsamen Kampf gegen Menschenhandel.¹⁵

Eine weitere Gruppe von Kooperationspartnern des BDIMR, die in diesem Zusammenhang erwähnt werden muss, stellen die (internationalen) nicht-

13 Zur Zusammenarbeit zwischen BDIMR und Europarat vgl. Barend ter Haar, An Alliance for Human Rights and Democracy, in: Helsinki Monitor 4/1999, S. 49-56; Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2000 über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet (1. November 1999-31. Oktober 2000), in: http://www.osce.org/docs/german/misc/anrep00g_org.pdf, S. 19f.

14 Vgl. Jahresbericht über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet, a.a.O. (Anm. 13), S. 19.

15 Vgl. ebenda, S. 19-23.

staatlichen Organisationen (NGOs/INGOs) dar. Generell kann festgestellt werden, dass das BDIMR wie die OSZE allgemein weniger Berührungspunkte mit Organisationen der Zivilgesellschaft aufweist als andere internationale Organisationen. Damit ist weniger die (im Allgemeinen folgenlose) Teilnahme an Seminaren der menschlichen Dimension gemeint, als vielmehr die konkrete Zusammenarbeit bei Projekten und Programmen. Lokale und internationale NGOs sind in vielfältiger Weise an den BDIMR-Aktivitäten beteiligt: als lokale Partner und Durchführende vor Ort, als Kooperationspartner, als "Subunternehmer" für das BDIMR und teilweise sogar als Sponsoren oder Ko-Finanzierer. Trotz dieser positiven Elemente kann man nicht von einer wirklich gleichberechtigten, geschweige denn problemlosen Partnerschaft sprechen, was in erster Linie daran liegt, dass die OSZE und damit auch das BDIMR "im Besitz" der Teilnehmerstaaten der OSZE sind, d.h. NGOs kein Recht auf Mitentscheidung besitzen. Andere Probleme rühren daher, dass Projekte manchmal eher von den Interessen der Geldgeber als von den Betroffenen vor Ort gesteuert sind. Es darf aber auch nicht verschwiegen werden, dass vielen NGOs bei der Verfolgung ihrer Partikularinteressen der Blick für den politischen Gesamtzusammenhang und damit einhergehende notwendige Kompromisse oftmals verstellt ist. Dennoch bleibt festzuhalten: In dem Maße, in dem sich Gesellschaften zivilisieren - und dies gehört ausdrücklich zu den Zielen der OSZE -, müssen auch ihre Beteiligung und ihre Möglichkeit zur Mitentscheidung an den sie betreffenden Prozessen sowohl im innerstaatlichen als auch im zwischenstaatlichen Bereich steigen.

Inhalt und regionale Schwerpunkte der Aktivitäten des BDIMR

Da es nicht möglich ist, in diesem Rahmen detailliert über alle Aspekte der inhaltlichen Arbeit des BDIMR zu berichten,¹⁶ soll an dieser Stelle zusammenfassend und kritisch hinterfragend auf die Schwerpunkte der Aktivitäten eingegangen werden. Da diese Aktivitäten nur in ihrem geographischen Zusammenhang verständlich werden, soll zuerst die regionale Ausrichtung der Arbeit des BDIMR beleuchtet werden.

Regionale Schwerpunkte der Aktivitäten des BDIMR

Grundlage für die Arbeit des BDIMR ist der gesamte Normenbestand der OSZE, der für alle Teilnehmerstaaten "von Vancouver bis Wladiwostok" die gleiche Gültigkeit besitzt. Von daher sind prinzipiell alle OSZE-Teilnehmerstaaten mögliche Adressaten für die Aktivitäten des BDIMR. In der Praxis ist

16 Ausführlichere Informationen zu den einzelnen Aktivitäten des BDIMR sind zu finden in: ODIHR Annual/Semi Annual Reports (ab Frühjahr 1998), in: <http://www.osce.org/odihr/library.php3>; ODIHR Newsletter (ab Dezember 1999), in: <http://www.osce.org/odihr/newsletter-index.php3>, sowie ODIHR Projects 2001, in: <http://www.osce.org/odihr/cal2000.php3>.

die Situation allerdings eine völlig andere: Eindeutige Schwerpunkte sind Osteuropa (hier vor allem die zentralasiatischen und südkaukasischen Staaten sowie Belarus und die Ukraine) und - mit deutlichen Abstrichen - Südosteuropa.

Welches sind die Gründe für diese Schwerpunktsetzung? Zum einen ist festzustellen, dass sich die oben genannten Regionen in einer schwierigen Übergangsphase von totalitären Gesellschaften hin zu rechtsstaatlichen, demokratischen Zivilgesellschaften befinden und deshalb oftmals noch weit von der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension entfernt sind. Zum anderen kann sich das BDIMR aus Kapazitätsgründen nicht um alle Teilnehmerstaaten im gleichen Umfang kümmern, sondern richtet sein besonderes Augenmerk auf diejenigen Staaten, in denen der größte Nachholbedarf besteht. Weiterhin fällt auf, dass sich das BDIMR aus praktischen Gründen der Arbeitsteilung dort zurückhält bzw. nur für bestimmte Segmente Programme vorhält, wo große OSZE-Missionen bereits tätig sind, wie in Südosteuropa, oder dort, wo andere Organisationen besonders aktiv sind, wie die EU oder der Europarat in Ostmitteleuropa. Dennoch spielt anscheinend auch die Frage der politischen Opportunität eine Rolle, denn wie anders sollte man erklären, dass sich die OSZE und auch das BDIMR in Bezug z.B. auf die Türkei auffallend zurückhalten? Auch die Russische Föderation, die ihrerseits die OSZE der einseitigen Ausrichtung auf Osteuropa vor allem im Bereich der menschlichen Dimension beschuldigt,¹⁷ bleibt mit Ausnahme Tschetscheniens von Demokratisierungsprogrammen relativ "unbehehellig".

Hier wird deutlich, dass es sich bei der OSZE um eine politische Organisation handelt, die auf den Konsens der Teilnehmerstaaten angewiesen ist. Das bedeutet für das BDIMR, dass es versuchen muss, seine Aktivitäten am besten in Zusammenarbeit, zumindest aber mit Duldung der betroffenen Teilnehmerstaaten durchzuführen. Deshalb hat das BDIMR auch so genannte *Memoranda of Understanding* mit den zentralasiatischen (mit Ausnahme von Turkmenistan) und südkaukasischen Staaten abgeschlossen, was zum einen die Akzeptanz der Programme bei den Regierungen erhöht und zum anderen zu einer größeren Kohärenz der Projekte führt, da es sich um Projektpakete handelt, die im Idealfall aufeinander abgestimmt sind. Schließlich muss auch erwähnt werden, dass das BDIMR in letzter Zeit versucht, seinen Projekten eine regionale Dimension zu verleihen (vor allem im Rahmen des Stabilitätspakts für Südosteuropa, aber auch im Südkaukasus), um dadurch die Synergieeffekte zu verstärken.

17 Vgl. Oberschmidt/Zellner, a.a.O. (Anm. 8), S. 4.

Wahlbeobachtung und technische Unterstützung für Wahlen

Die Abteilung des BDIMR, die noch immer die größte Außenwirkung erreicht, und die *nota bene* auch die meisten Mittel in Anspruch nimmt, ist die Abteilung für Wahlen, die Wahlbeobachtungsmissionen und technische Unterstützungsprojekte in den Staaten Ost- und Südosteuropas durchführt sowie die Wahlgesetzgebung analysiert.¹⁸ Die vom BDIMR abgegebenen *Statements* zu Wahlen werden allgemein als "Gütesiegel" anerkannt, wobei unter Umständen die größte Wirkung gerade dadurch erzielt wird, dass eine Wahl *nicht* beobachtet wird, wenn von vornherein nicht zu erwarten ist, dass sie den OSZE-Kriterien für freie und demokratische Wahlen entspricht.

Trotz der bisher geleisteten beeindruckenden Arbeit gibt es auch hier noch eine Menge zu verbessern, wie u.a. die Ergebnisse und Empfehlungen eines dieser Thematik gewidmeten Seminars vom Mai 2001 gezeigt haben:¹⁹

- Ein Bereich, der insbesondere verbessert werden muss, ist das *Follow-up* zu Wahlbeobachtungsmissionen, um sicherzustellen, dass die im Anschluss an die Wahlbeobachtung abgegebenen Empfehlungen auch umgesetzt werden, was unter Umständen dadurch gewährleistet werden kann, dass sich der Ständige Rat in periodischen Abständen damit befasst.
- Da Wahlen in der Regel als Gradmesser für den Stand der Demokratie und Rechtssicherheit angesehen werden, sind sie auch für die wirtschaftliche Entwicklung und die Bereitschaft zur Investitionstätigkeit von enormer Bedeutung. Deshalb müssen die Aktivitäten der OSZE auf diesem Gebiet noch besser mit denen der internationalen Finanzinstitutionen koordiniert werden.
- Da Wahlen nur dann für politische Stabilität sorgen können, wenn alle relevanten Bevölkerungsteile an ihnen partizipieren können, muss dafür Sorge getragen werden, dass die Belange nationaler Minderheiten besser als bisher in den Wahlbeobachtungsprozess integriert werden.
- Eine wichtige Funktion bei Wahlen kommt den Vertretern von nicht-staatlichen Organisationen zu, die anders als das BDIMR ständig vor Ort sind. Da sie in nicht wenigen Fällen staatlichen Restriktionen oder Sanktionen ausgesetzt sind, kommt dem BDIMR hier eine besondere Verantwortung für ihren Schutz zu.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass die meisten Probleme im Zusammenhang mit Wahlen nicht am oder um den Wahltag herum auftreten, sondern weit davor. Dies betrifft vor allem die Rechte auf Meinungs-, Ver-

18 Berichte über die beobachteten Wahlen, Analysen der Wahlgesetze, sowie Informationen zu technischen Unterstützungsprojekten finden sich bei: <http://www.osce.org/odihr/elecprep.php3> bzw. <http://www.osce.org/odihr/unit-eassistance.php3>.

19 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE Human Dimension Seminar on Election Processes, Consolidated Summary (Revised Version), Warschau, 29.-31. Mai 2001, in: http://www.osce.org/odihr/info/waw29-31may2001_fr.html.

- sammelungs- und Vereinigungsfreiheit, die besser als bisher vom BDIMR zusammen mit dem Beauftragten für Medienfreiheit gemeinsam beobachtet werden müssen.
- Ein weiteres Desideratum schließlich betrifft die Fortschreibung der für Wahlen relevanten Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auf dem Gebiet der menschlichen Dimension, welche die seit 1990 neu etablierten Standards vor allem des Europarats berücksichtigt.

Demokratisierung

Anders als die Abteilung für Wahlen hat die Abteilung des BDIMR für Demokratisierung kein genau abgegrenztes Tätigkeitsfeld, sondern vereint mehrere Unterabteilungen zu verschiedenen Teilsegmenten der menschlichen Dimension wie Rechtsstaatlichkeit, Gleichstellungsfragen, Menschenhandel, Migration und nichtstaatliche Organisationen sowie regionale Unterabteilungen zu Südosteuropa, zum Kaukasus und zu Zentralasien. Die geringe personelle Ausstattung dieser Unterabteilungen mit einem bis drei Mitarbeitern erklärt, warum sie sich zusätzlich zu der konkreten Projektarbeit nicht mit theoretisch-normativen Grundsatzfragen der jeweiligen Teilbereiche der menschlichen Dimension befassen können.

Die Unterabteilung für Rechtsstaatlichkeit konzentriert sich vor allem auf technische Unterstützungsprojekte in den Bereichen Strafrechtsjustiz und -verwaltung (Schulungen in Menschenrechtsstandards für Richter, Staatsanwälte, Gefängnisverwaltungen, Polizei), Gesetzesreformen und -analysen mit dem Ziel, die Gesetzgebung in Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen zu bringen, und die Förderung von Institutionen zum Schutz der Menschenrechte wie Ombudsleuten.

Die Unterabteilung für Gleichstellungsfragen, die seit 1999 existiert, hat vor allem die Förderung der Gleichberechtigung und Partizipation von Frauen in Politik und Gesellschaft zum Ziel und achtet auf die Einbeziehung dieser Aspekte in die Arbeit anderer Unterabteilungen.

Ebenfalls seit etwa 1999 kümmert sich das BDIMR intensiv um das Problem des Menschenhandels zum Ziel der (sexuellen) Ausbeutung. Diese moderne Form der Sklaverei, die in abstoßender Weise die Probleme und Schwierigkeiten der Transformationsgesellschaften im Osten Europas illustriert, verbindet "Produzenten"- mit "Transit"- und "Konsumenten"-Ländern und bedarf deshalb in besonderem Maße einer regionalen Herangehensweise. Nicht von ungefähr ist deshalb das BDIMR federführend in der entsprechenden Sonderarbeitsgruppe des Stabilitätspakts für Südosteuropa tätig.²⁰

Die Unterabteilung für Migration befasst sich mit der Einführung von internationalen Standards für das Recht auf Freizügigkeit sowie mit den Belangen

20 Vgl. auch Jyothi Kanics/Gabriele Reiter, 2000: A year of significant achievements in the fight against trafficking in human beings, in: Helsinki Monitor 2/2001, S. 112-121.

von Binnenvertriebenen, von denen es in Ost- und Südosteuropa aufgrund zahlreicher bewaffneter Konflikte eine große Zahl gibt.

Die Unterabteilung für nichtstaatliche Organisationen schließlich fördert den Dialog zwischen Vertretern der Zivilgesellschaft und staatlichen Einrichtungen und versucht die Rolle von NGOs für Versöhnungsprozesse im Rahmen der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt zu stärken.

Es wäre lohnend, jede dieser Unterabteilungen einer genaueren Analyse zu unterziehen, was aus Platzgründen hier unterbleiben muss. Aber auch andere Fragen grundsätzlicher Art, von denen hier lediglich einige erwähnt werden sollen, verdienen eine eingehendere Untersuchung: Wie relevant sind die Demokratisierungsprojekte unter Berücksichtigung der politischen und wirtschaftlichen Situation und Interessenlage der Adressaten und Organisatoren der Projekte? Inwieweit handelt es sich dabei eher um Alibiveranstaltungen des Westens, um von seiner wirklichen Verantwortung für bzw. Einflussmöglichkeit auf die jeweilige Region abzulenken? Wie effektiv im Sinne der Nachhaltigkeit und lokalen Selbstverantwortung sind diese Projekte? Es versteht sich, dass jede verkürzende und eindimensionale Beantwortung dieser Fragen nur polemischer Natur und kein wirklicher Beitrag zu einer ergebnisoffenen Diskussion wäre. Andererseits aber sollte eine Standortbestimmung nicht tabuisiert werden.

Anderer Aktivitäten

Die Kontaktstelle für Roma- und Sinti-Angelegenheiten, die nach dem Budapest OSZE-Gipfel 1994 eingerichtet wurde und 1999 einen eigenen Berater bekam, hat vor allem die Aufgabe, die Anliegen der Roma und Sinti gegenüber den Teilnehmerstaaten zu vertreten sowie als Informations- und Kontaktstelle zu fungieren. 1999 wurde das BDIMR vom Istanbuler Gipfeltreffen damit beauftragt, einen konkreten Maßnahmenkatalog zu entwickeln, der vor allem Aktivitäten zur Beratung von Teilnehmerstaaten bei der für Roma und Sinti relevanten Gesetzgebung umfasst sowie Koordinationsmaßnahmen im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa zum Schutz und zur Förderung der politischen Partizipation von Roma und Sinti. Es bleibt zu hoffen, dass die OSZE hier - wie auch in anderen Bereichen - den notwendigen langen Atem beweist und nicht nach einer gewissen Zeit ein neues Thema "in Mode kommt".

Die Abteilung für *Monitoring* und Öffentlichkeitsarbeit hat u.a. die Aufgabe, den Stand der Menschenrechtsentwicklung und die Befolgung der Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension durch die Teilnehmerstaaten der OSZE zu überwachen. Es versteht sich von selbst, dass diese kleine Abteilung nicht in der Lage ist, dies flächendeckend zu tun. Ziel ist es vielmehr, den Amtierenden Vorsitzenden der OSZE als eine Art Frühwarninstrument auf wesentliche und/oder eklatante Entwicklungen in diesem Bereich aufmerksam zu machen, was letztlich natürlich eine Frage der politi-

schen Prioritäten und damit interpretationsfähig ist. Andere hier zu erwähnende Aktivitäten betreffen die Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen, wie sie für die Situation im Kosovo für die Zeit von Oktober 1998 bis Juni 1999 vorgenommen wurde,²¹ und die Unterstützung des Beauftragten des russischen Präsidenten für Menschenrechte in Tschetschenien. Letztere erfolgte offensichtlich nach der Prämisse, dass es immer noch besser ist, eine äußerst eingeschränkte Möglichkeit zur Einflussnahme auf die dort vorkommenden eklatanten Menschenrechtsverletzungen in Form der Teilnahme an einer Alibiveranstaltung zu nutzen, als sich durch Fundamentalkritik dieser Einflussmöglichkeit zu berauben. Die beiden letztgenannten Aktivitäten illustrieren sehr anschaulich die verschiedenen Dilemmata und politischen Implikationen, denen das BDIMR ausgesetzt ist.

Neben den bereits angeführten Aktivitäten kann das BDIMR noch auf die beratende Unterstützung einer seit 1998 bestehenden Expertengruppe zur Verhütung von Folter und einer Expertengruppe zur Religions- und Glaubensfreiheit, die in neuer Form Anfang 2000 ihre Arbeit aufnahm, zurückgreifen. Von letzterer würde man sich wünschen, dass sie sich einmal in konzeptioneller Weise mit der Problematik "Islam und OSZE" beschäftigen möge.

Neben einigen Serviceleistungen, wie Publikationen zu verschiedenen Teilbereichen der menschlichen Dimension oder der in letzter Zeit erfreulich transparenter gewordenen Außendarstellung durch die Veröffentlichung von Berichten und Materialien zur Arbeit des BDIMR im Internet, soll zum Abschluss noch auf die Seminartätigkeit des BDIMR eingegangen werden: Seminare als Foren des Gedankenaustauschs ehemals antagonistischer Gesellschaftssysteme spielten vor allem Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre eine wichtige Rolle für die damalige KSZE. Mit zunehmender Operationalisierung der Aktivitäten der OSZE bzw. des BDIMR hat ihre Bedeutung abgenommen. Produktiv sind Seminarveranstaltungen allerdings dann, wenn sie ein konkretes, eingegrenztes Thema behandeln und die Formulierung von operativ nutzbaren Empfehlungen zum Ziel haben. Um solche Veranstaltungen handelt es sich durchaus bei den vom BDIMR organisierten Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und Seminaren zur menschlichen Dimension. Anders liegt der Fall bei den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension,²² die sich zehn Tage lang mit Fragen

21 Vgl. Office for Democratic Institutions and Human Rights: Kosovo/Kosova. As seen, as told. An analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999, Warschau 1999, auch in: <http://www.osce.org/kosovo/documents/reports/hr/part1/index.htm>. Der Band wurde im Spätherbst 1999 zeitgleich mit einem (von der OSZE-Mission im Kosovo produzierten) zweiten Teil über die Situation im Kosovo vom 14. Juni bis 31. Oktober 1999 in Priština veröffentlicht. Der erste Teil wurde in großer Eile noch während des NATO-Luftkrieges begonnen, der innerhalb der OSZE für große Kontroversen sorgte und vor allem von Russland vehement abgelehnt wurde, so dass der erste Band auch als (nachholend) legitimierender Beitrag für die NATO-Aktion gesehen werden muss.

22 In den 1998 vorgenommenen Änderungen der Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension heißt es: "In jedem Jahr, in dem keine Überprüfungskonferenz stattfindet, organisiert das BDIMR an seinem Sitz ein Treffen (Implementierungstref-

der Umsetzung *aller* Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension in *allen* Teilnehmerstaaten der OSZE befassen. Dies hat dazu geführt, dass es während dieser Veranstaltungen zu keiner wirklichen inhaltlichen Diskussion kommt, sondern unablässig Monologe gehalten und folgenlose Erklärungen abgegeben werden. Das Format dieser Veranstaltung bedarf dringend einer Restrukturierung, die durch Beschluss des Ständigen Rates vom 19. Juli 2001 eingeleitet wurde.²³

Ausblick: Konsolidierung oder partielle Neuorientierung?

Wenn man auf die zehnjährige Tätigkeit des BDIMR zurückblickt, muss man anerkennend feststellen, dass diese Institution der OSZE eine eindrucksvolle Bilanz aufzuweisen hat. Durch die Fülle verschiedenster Aktivitäten hat sie bewiesen, dass sie gute und engagierte Arbeit leistet. Die in den letzten Jahren zunehmende Zahl der Projekte und Veranstaltungen hat aber auch gezeigt, dass das BDIMR Gefahr läuft, seine Kapazitäten zu überdehnen, was der Effektivität seiner Arbeit schaden würde, wenn sich diese Spirale in dem gleichen Tempo weiterdreht. Nicht von ungefähr ist bei der Aufzählung der Prioritäten für 2001 häufig von Konsolidierung die Rede.

Auch wenn man grundsätzlich mit der Arbeit des BDIMR und den von ihm bearbeiteten Themen übereinstimmt, lassen sich Elemente finden, die verbessert werden können: Um die Nachhaltigkeit der Projekte zu steigern, wäre es wünschenswert, dass sie in eine übergreifende Strategie mit der Bestimmung von zu erreichenden Zielen und Zwischenzielen eingebunden werden. Dabei ist es ebenfalls notwendig, die Zusammenarbeit innerhalb der OSZE und mit anderen Organisationen zu intensivieren, die die gleichen Felder bearbeiten. Vor allem sollte man bei der zeitlichen Vorgabe realistischer sein und keine kurzfristigen nachhaltigen Ergebnisse erwarten. Des Weiteren sollten die Akteure vor Ort noch mehr und verantwortlicher in die Arbeit des BDIMR einbezogen werden, wo immer das möglich ist.

Schaut man auf die Aktivitäten des BDIMR im Gesamtzusammenhang der OSZE, darf aber auch die Frage erlaubt sein, ob die Organisation im Bereich der menschlichen Dimension - und das heißt im Verantwortungsbereich des BDIMR - wirklich ihr eigentliches Potential angemessen ausschöpft. Man

fen zur menschlichen Dimension) aller Teilnehmerstaaten zur Überprüfung der Durchführung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension der OSZE." In: <http://www.osce.org/odihr/docs/modaliti.htm> (eigene Übersetzung).

23 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 428, Stärkung der Wirksamkeit der Treffen zur menschlichen Dimension, PC.DEC/428, 19. Juli 2001; vgl. dazu ebenso: Harm J. Hazewinkel, Improving the Human Dimension Implementation Meeting, in: Helsinki Monitor 2/1998, S. 38-50, sowie Office for Democratic Institutions and Human Rights, Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Warsaw, 17-27 October 2000, Consolidated Summary. Concluding Remarks by the Chairmanship. Future Modalities of Human Dimension Implementation Meetings: Food for Thought, in: <http://www.osce.org/odihr/docs/m00-5-summary.htm>.

sollte sich noch einmal vergegenwärtigen, dass die OSZE vor allem Fragen der umfassenden Sicherheit, bestehend aus einer politisch-militärischen, einer wirtschaftlichen und einer menschlichen Dimension, auf ihre Fahnen geschrieben hat. Es kann keine Rede davon sein, dass sich die OSZE zu viel mit der menschlichen Dimension beschäftigt, aber sie kümmert sich zu wenig um die politisch-militärische und vor allem um die wirtschaftliche Seite, was sich negativ auf die Akzeptanz ihrer Aktivitäten in der menschlichen Dimension auswirkt. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Man kann nicht ernsthaft erwarten, dass die zentralasiatischen Staaten auf längere Sicht die (berechtigten) Vorhaltungen der OSZE wegen Verfehlungen im Bereich der Menschenrechte akzeptieren, wenn die Organisation auf der anderen Seite keine schlüssigen Konzepte oder konkrete Hilfe für die wirtschaftliche Entwicklung oder die Abwehr von terroristischen Bedrohungen vorweisen kann. Und eine letzte grundsätzliche Frage soll hier aufgeworfen werden: Was unterscheidet die Arbeit des BDIMR von der anderer Organisationen? Wenn man sich die Projekte und anderen Aktivitäten des BDIMR anschaut, könnten sie ebenso gut vom Europarat, den verschiedenen Unterorganisationen der VN oder nichtstaatlichen Organisationen stammen, auch wenn es natürlich Unterschiede bei der geographischen Reichweite, der Herangehensweise oder dem Umfang der Projekte gibt. Aber, ist das BDIMR eine Entwicklungsagentur? Zugegeben, das BDIMR braucht sich nicht zu verstecken, denn seine Programme sind durchaus wettbewerbsfähig, was Zielgenauigkeit, Schnelligkeit und Effektivität anbelangt. Andererseits muss man Realist sein und erkennen, dass die OSZE auf die Dauer nicht mit den VN oder der EU konkurrieren kann. In dem Maße, wie die Erweiterung der EU voranschreitet, wird der Einfluss der OSZE abnehmen. Wenn sich die OSZE - sowohl als Ganzes, aber auch ganz speziell für den Bereich der menschlichen Dimension - nicht von einer paneuropäischen zu einer subregionalen Organisation degradieren lassen will, die sich mit den "Übriggebliebenen" beschäftigt, wogegen einige Teilnehmerstaaten bestimmt nichts einzuwenden hätten, muss sie sich stärker als bislang neben ihrer bisherigen Arbeit auch denjenigen Problemen widmen, die für die gesamte Region von zentraler Bedeutung für Sicherheit und Zusammenarbeit sind. Für die menschliche Dimension bedeutet das z.B., dass nicht nur die Frage der Freizügigkeit in Usbekistan auf die Tagesordnung gehört, sondern auch das Entstehen einer neuen "Mauer" entlang der neu entstehenden Grenzen EU-Europas.