

Christian Strohal

Konsolidierung und neue Herausforderungen: das ODIHR im 30. Jahr der OSZE

Grundsätze und OSZE-Reform

2001 erschien im OSZE-Jahrbuch ein Beitrag zum zehnjährigen Bestehen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR).¹ Im Jubiläumsjahr 2005, in dem wir nicht nur den 30. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, sondern auch den 15. Geburtstag der Charta von Paris für ein neues Europa und des Kopenhagener Dokuments der Konferenz über die Menschliche Dimension begehen, scheint es an der Zeit für eine Aktualisierung.² Vor vier Jahren kam der Autor zu dem Schluss, das ODIHR stehe an einem Scheideweg, und er zeigte die Probleme auf, vor denen das Büro nach einem Jahrzehnt schnellen Wachstums und steigender Nachfrage nach seinen Diensten stand. Heute, im Jahr 2005, kann ich mit Überzeugung sagen, dass das ODIHR die Herausforderung, seine Arbeit zu konsolidieren, zu systematisieren und zu professionalisieren, erfolgreich bewältigt hat, ohne dabei seine Fähigkeit eingebüßt zu haben, rasch auf Krisen im Bereich der menschlichen Dimension zu reagieren, wo immer diese auftreten.

Gleichzeitig sieht sich die OSZE selbst mit einer politischen Herausforderung konfrontiert: der Reform ihrer eigenen Strukturen. Im Dezember 2004 wurde auf dem Ministerratstreffen von Sofia beschlossen, einen Weisenrat einzusetzen, der im Frühjahr 2005 berufen wurde. Er sollte die Arbeit der OSZE überprüfen und Empfehlungen für die Zukunft abgeben. In seinem abschließenden Bericht³ machte der Weisenrat konkrete Vorschläge, die derzeit von den Teilnehmerstaaten diskutiert werden.

Diese Entwicklungen sind in gewissem Sinne paradox: Fällt die OSZE, die entscheidend zu dem elementaren friedlichen Wandel in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges beigetragen hat, nun angesichts der neuen Herausforderungen der „Welt nach dem 11. September“ ihrem eigenen Erfolg zum Opfer? Gilt die noch nicht vollendete Transformation der postkommunistischen Gesellschaften, eine der Stärken des multilateralen Kooperationsrah-

1 Randolf Oberschmidt, Zehn Jahre Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE – Eine Zwischenbilanz, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 421-435.

2 An dieser Stelle möchte ich meinem Sonderberater Dr. Marcus Brand für seine Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Beitrags danken.

3 Common Purpose: Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, 27. Juni 2005, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 395-415.

mens der OSZE, nun als weniger wichtig? Birgt die Identifizierung neuer regionaler, eigentlich globaler Herausforderungen – die Bekämpfung von Terrorismus, Menschenhandel, Antisemitismus und Diskriminierung, um nur einige zu nennen – das Risiko, die größten Stärken der OSZE, die Werte und Verpflichtungen, die allen 55 Teilnehmerstaaten gemeinsam sind, und das Engagement für ihre erfolgreiche Umsetzung, zu „verwässern“?

Nach den „Revolutionen“, die den manipulierten Wahlen in Georgien, der Ukraine und Kirgisistan folgten, ist es zudem umso notwendiger geworden, die Glaubwürdigkeit der Teilnehmerstaaten hinsichtlich ihrer im OSZE-Kontext eingegangenen Verpflichtungen aufrechtzuerhalten. Das Jubiläumsjahr und die Reformdebatte sind eine ausgezeichnete Gelegenheit, das dreidimensionale Sicherheitskonzept der Organisation und die kontinuierliche Bedeutung der Verpflichtungen und ihrer erfolgreichen Erfüllung erneut zu bekräftigen.

Gleichzeitig spiegelt sich das Vertrauen, das in das ODIHR gesetzt wird, in zahlreichen neuen Aufgaben wider, die ihm in Aktionsplänen und anderen Beschlüssen des Ständigen Rates und des Ministerrats übertragen wurden.

Wir im ODIHR haben uns auf die Reformdebatte gut vorbereitet: zum einen, indem wir unsere inhaltliche Arbeit weiterentwickelt haben, zum anderen dadurch, dass wir unsere Managementstrukturen und die Zusammenarbeit mit unseren Partnern verstärkt haben. Bevor jedoch auf die jüngsten Entwicklungen in Bezug auf die Struktur, die Programme und die Außenaktivitäten des ODIHR eingegangen wird, soll zunächst an verschiedene grundsätzliche Eckpunkte erinnert werden. Nur im Kontext einer internationalen Organisation, die inmitten des Kalten Krieges entstanden ist, auf politisch bindenden Verpflichtungen beruht und sich einem umfassenden Sicherheitskonzept verschrieben hat, wird klar, warum das ODIHR sein besonderes Mandat und seine speziellen Funktionen erhalten hat und wie es sein Mandat erfüllt.

Seit ihren Anfängen als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Jahr 1975 hat die OSZE ein umfassendes Verständnis von Sicherheit. Die menschliche Dimension von Sicherheit – der Schutz und die Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Förderung von starken demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit – gilt als ebenso wichtig für die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität wie die politisch-militärische und die wirtschaftliche Dimension. Alle OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich gleichermaßen zur Einhaltung demokratischer Prinzipien und zur Achtung der Menschenrechte verpflichtet. Sie haben diese Verpflichtung bei zahlreichen Gelegenheiten bekräftigt:

- „[...] die volle Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Entwicklung von Gesellschaftssystemen auf der Grundlage von pluralistischer Demokratie und Rechtsstaatlichkeit [sind] Vorbedingung für einen Fortschritt beim Aufbau jener dauerhaften Ordnung von Frieden,

- Sicherheit, Gerechtigkeit und Zusammenarbeit [...]“ (Kopenhagener Dokument, 1990).
- „Menschenrechte und Grundfreiheiten sind allen Menschen von Geburt an eigen; sie sind unveräußerlich und werden durch das Recht gewährleistet. Sie zu schützen und zu fördern ist vornehmste Pflicht jeder Regierung.“ (Charta von Paris für ein neues Europa, 1990).
 - „Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit.“ (Charta von Paris für ein neues Europa, 1990).
 - „Wir bekräftigen, dass die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Grundpfeiler des umfassenden Sicherheitskonzepts der OSZE ist.“ (Dokument von Istanbul – Europäische Sicherheitscharta, 1999).

Die Teilnehmerstaaten haben darüber hinaus „mit großem Nachdruck und unwiderruflich“ erklärt, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“ (Moskauer Dokument, 1991).

Das ODIHR ist die wichtigste OSZE-Institution für die menschlichen Dimension. Seine Hauptaufgabe besteht darin, dafür zu sorgen, dass die genannten Verpflichtungen mehr sind als bloße Lippenbekenntnisse. Das ODIHR tut dies, indem es zum einen die Erfüllung der Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten einmahnt und zum anderen eigene Programme durchführt, die die Staaten dabei unterstützen, eine demokratische Kultur zu entwickeln und aufrechtzuerhalten, in der die Ideale, die in diesen Verpflichtungen zum Ausdruck kommen, geachtet und gefördert werden. Das Gipfeltreffen von Istanbul bezeichnete das ODIHR und die beiden anderen Institutionen der menschlichen Dimension (den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den Beauftragten für Medienfreiheit) als „wesentliche Instrumente zur Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit“.⁴

Der Bericht des Weisenrats hat die Annahme bestätigt, dass die Struktur, in die das ODIHR eingebettet ist, für die Erfüllung seines Mandats unabdingbar ist. Die Institutionen können nur dann effizient und erfolgreich funktionieren, wenn sie unter der allgemeinen Leitung des Vorsitzes und des Ständigen Rates relativ autonom arbeiten können. Das Wesentliche einer Institution innerhalb der OSZE ist, dass sie frei von Polarisierung und keinem politischen

4 Eine Zusammenstellung aller Verpflichtungen der menschlichen Dimension wurden vom ODIHR in einem aktualisierten zweibändigen Kompendium veröffentlicht: OSCE Human Dimension Commitments: Thematic Compilation und OSCE Human Dimension Commitments: Chronological Compilation, beide Bände sind auf der ODIHR-Website verfügbar unter: <http://www.osce.org/odihr>.

Druck ausgesetzt ist; nur so kann sie sich auf die verlässliche, berechenbare und langfristige Erfüllung ihres Mandats und ihrer Aufgaben konzentrieren.

Alte und neue Arbeits- und Themenschwerpunkte

Auch wenn das ODIHR zunehmend von seiner horizontalen Synergiefähigkeit und der Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen profitiert, werden seine Aktivitäten im Folgenden entsprechend dem strukturellen Aufbau des Büros dargestellt.

Die *Abteilung Wahlen* hat ihre Aktivitäten stetig ausgeweitet. Durch die zunehmende Zahl von Wahlen, die beobachtet werden müssen, die immer zahlreicheren Einladungen zur Beobachtung von Referenden und Kommunalwahlen, das verstärkte Interesse einiger Teilnehmerstaaten an systematischer Unterstützung bei Folgemaßnahmen und die zunehmende Kooperation mit Partnerländern außerhalb der OSZE-Region ist die derzeitige Struktur starken Belastungen ausgesetzt. Die Teilnehmerstaaten wurden davon in Kenntnis gesetzt und gebeten, der Abteilung Wahlen mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, damit die Qualität ihrer Arbeit nicht gefährdet wird.

Das ODIHR bemüht sich vermehrt darum, die Zusammensetzung seiner Wahlbeobachtungsmissionen sowohl durch die Einstellungsverfahren für die einzelnen Kernteams als auch mit Hilfe des freiwilligen Fonds für die Diversifizierung von Wahlbeobachtungsmissionen stärker zu variieren. Es fördert außerdem den Einsatz von Wahlbeobachtern, die eine Sprache beherrschen, die in einer Region, in der eine Wahlbeobachtung durchgeführt wird, gesprochen wird, und bittet weiterhin alle Teilnehmerstaaten – vor allem diejenigen, die dies bisher nicht tun konnten – Beobachter in Wahlbeobachtungsmissionen zu entsenden.

Über die Wahlbeobachtungen hinaus fördern wir die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Wahlen auch weiterhin durch Folgebesuche und -maßnahmen, Überprüfungen der entsprechenden Gesetze und andere Aktivitäten, wie z.B. allen offen stehende runde Tische oder Seminare, um so die Teilnehmerstaaten stärker zu unterstützen. Eine wachsende Zahl von Teilnehmerstaaten schätzt diese Maßnahmen und lädt uns zu speziellen Folgebesuchen ein, um die Empfehlungen, die aus unseren Wahlbeobachtungen hervorgehen, mit uns zu erörtern.

Die auch im Bereich Wahlen zunehmende konkrete Projektarbeit wurde stärker gebündelt. Hier hat sich die Einführung einer ODIHR-weiten Programm- und Projektkoordination ausgezahlt.

Die *Abteilung Demokratisierung*, die bis zum Jahr 2003 bei weitem die größte war, wurde gestrafft. Ihre größte Stärke, die Fähigkeit, Lücken in den demokratischen Strukturen und Institutionen von Teilnehmerstaaten aufzuspüren, zu analysieren und für Abhilfe zu sorgen, wird von der laufenden Erarbeitung von Projektvorschlägen und der Überwachung ihrer Durchführung

nicht beeinträchtigt. Die Abteilung hat ihren Schwerpunkt auf die Erarbeitung spezieller Strategien in den Bereichen Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit, Förderung der Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben und Unterstützung junger Demokratien bei Gesetzesreformen sowie Reformen im Zusammenhang mit Migration und Freizügigkeit verlagert. Die Kapazitäten für die Arbeit auf dem Gebiet *demokratischer Regierungsführung* wurden verstärkt, was eine systematischere Herangehensweise sowohl an Fragen der öffentlichen Verwaltung als auch der Zivilgesellschaft ermöglicht. Vor allem bedeutete dies einen neuen Schwerpunkt für die Unterabteilung für nicht-staatliche Organisationen (NGOs), die sich nun in erster Linie mit der Frage befasst, wie Zivilgesellschaften am besten an politischen Prozessen beteiligt werden und sich in Entscheidungen, die die ganze Gesellschaft betreffen, Gehör verschaffen können. Dieser Ansatz wurde im Rahmen eines Seminars zur menschlichen Dimension über demokratische Institutionen und demokratische Regierungsführung im Jahr 2004 diskutiert und erarbeitet. Das Büro hat außerdem seine Fähigkeiten zur *Unterstützung bei der Gesetzgebung* mittels einer kohärenteren und gezielteren Herangehensweise ausgebaut, so dass nun das mit www.legislationline.org bereitgestellte Instrument in vollem Umfang genutzt werden kann. Um die Konsolidierung der *Rechtsstaatlichkeit* in den Teilnehmerstaaten noch wirksamer unterstützen zu können, werden besondere Maßnahmen in Bereichen wie Strafrecht und Reform des Strafvollzugs, Verhütung von Folter, Todesstrafe und Schulungen für Rechtsanwälte angeboten.

Die Erfordernisse klarer Strukturen und der Haushaltstransparenz haben dazu geführt, dass die gesonderte regionale Unterabteilung für *Südosteuropa* aufgelöst wurde. Sie hatte sich um eine Verbesserung der Koordination zwischen den OSZE-Missionen in der Region gekümmert und war Anlaufstelle für weitere Projektaktivitäten auf dem Balkan. Die Arbeit des ODIHR in der Region ist nun nach Themen (mittels so genannter „thematischer Programme“) strukturiert und auf thematische Unterabteilungen verteilt, die sowohl für Überwachung als auch für Unterstützung in ihrem jeweiligen Bereich in der gesamten OSZE-Region zuständig sind.

Zentrales Element der 2003 eingeleiteten Konsolidierung der Arbeit des ODIHR ist die Entwicklung größerer Fachkompetenz im Bereich Menschenrechte und die Schaffung der *Abteilung Menschenrechte*, die die *Abteilung Monitoring* abgelöst hat. Menschenrechte sollen nicht nur im Namen des ODIHR vorkommen, sondern als integraler Bestandteil der Struktur des Büros sichtbar sein. Darüber hinaus muss der Außenwelt klar gemacht werden, dass das ODIHR nicht nur beobachtet, sondern die Menschenrechte auch aktiv schützt und fördert. Die Überwachungskomponente der Abteilung wurde um diverse neue Elemente erweitert, einschließlich größerer (interner wie externer) Schulungs- und Ausbildungskapazitäten im Bereich Menschenrechte und Kapazitäten zur Unterstützung lokaler Menschenrechts-NGOs. Die Abteilung ist außerdem die Verbindungsstelle zu den internationalen

Menschenrechtspartnern des ODIHR, einschließlich der wichtigsten internationalen Menschenrechts-NGOs.

Die Abteilung Menschenrechte ist darüber hinaus für das ODIHR-Programm zur *Bekämpfung des Menschenhandels* zuständig, das unter den internationalen Bemühungen zur Verhütung des Menschenhandels führend ist und für ein koordiniertes Vorgehen sorgt, bei dem die Rechte der Opfer an erster Stelle stehen. Das Programm zielt im Wesentlichen darauf ab, die Staaten in die Lage zu versetzen, Opfer von Menschenhandel zuverlässiger zu identifizieren, sie besser zu schützen und gleichzeitig mit der im Jahr 2004 berufenen Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels im Sinne ihres breiter angelegten Mandats zusammenzuarbeiten. Zum Thema *Menschenrechte und Bekämpfung des Terrorismus* führt die Abteilung Menschenrechte drei eigenständige, jedoch einander ergänzende Programme durch: ein Programm zur Terrorismusvorbeugung, das sich mit Faktoren befasst, die Terrorismus und Extremismus erzeugen; ein Programm zur Hilfestellung bei der Erfüllung den Terrorismus betreffender völkerrechtlicher Verpflichtungen und entsprechender OSZE-Verpflichtungen im Einklang mit Rechtsstaatlichkeit und internationalen Menschenrechtsstandards; sowie ein Programm zur Überwachung und Untersuchung der Menschenrechtslage im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung. Darüber hinaus arbeitet die Abteilung noch zu anderen Bereichen wie z.B. *Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit*, *Prozessbeobachtung* und Fragen im Zusammenhang mit der *Todesstrafe*.

Das Programm *Toleranz und Nichtdiskriminierung* wurde 2004 als viertes großes Programm des ODIHR ins Leben gerufen. Im Rahmen des Programms werden die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen⁵ und in ihren Bemühungen, auf „Hassverbrechen“ und gewalttätige Erscheinungsformen von Intoleranz zu reagieren und sie zu bekämpfen, unterstützt. Das Programm zielt auch darauf ab, die Fähigkeiten der Zivilgesellschaften zu stärken, hassmotivierten Delikten und Vorkommnissen entgegenzuwirken. Hier konzentrieren sich die Aktivitäten des ODIHR auf folgende Gebiete: Hilfe bei der Gesetzgebung, Schulungen im Bereich Strafverfolgung, Beobachtung von, Berichterstattung über und Weiterverfolgung von Reaktionen auf hassmotivierte Verbrechen und Vorkommnisse sowie Maßnahmen im Bildungs- und Erziehungswesen zur Stärkung von Toleranz, Respekt und gegenseitigem Verständnis.

Zur Förderung von Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit und zur Unterstützung bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich wurde die Expertengruppe zur Religions- und Glaubensfreiheit des ODIHR unstrukturiert und besteht nun aus etwa 60 Fachleuten aus allen Regionen der OSZE. Ihre Tätigkeit umfasst die Überprüfung von Gesetzen-

5 Diese Verpflichtungen sind durch die Erklärungen der großen OSZE-Konferenzen über die Bekämpfung des Antisemitismus und andere Formen von Diskriminierung, die seit 2003 stattgefunden haben, deutlich gestärkt worden.

würfen, die Förderung des interreligiösen Dialogs und Konfliktverhütung, die Anfertigung von Kommentaren und Analysen zu wichtigen Gerichtsverhandlungen und zu Entwicklungen im Zusammenhang mit möglichen Verletzungen des Rechts auf Religions- und Glaubensfreiheit, so dass die zuständigen Behörden auf Grundlage dieser Berichte auf Besorgnis erregende Vorkommnisse angesprochen werden können. Darüber hinaus ergreift das Gremium auch Initiativen in der Religions- und Toleranzerziehung.

Die *Kontaktstelle für Sinti- und Roma-Angelegenheiten* – ein Thema, bei dem das ODIHR unter allen OSZE-Institutionen führend ist – arbeitet weiterhin mit allen anderen Programmen des ODIHR zusammen und ist das fünfte thematische Programm des umgestalteten ODIHR.

Eines hat das Büro aus der jahrelangen Erfahrung mit dem Aufbau demokratischer Institutionen gelernt: Strukturen sind allein dazu da, den inhaltlichen Zielen zu dienen, und nicht umgekehrt. Um mit der Zeit und neuen Herausforderungen Schritt zu halten, müssen Institutionen ständig an sich arbeiten und sich anpassen, damit sie ihren Zweck stets bestmöglich erfüllen können. Strukturen sind weder ein Ziel an sich, noch dürfen sie Stabilität vortäuschen und damit das eigentlich vorhandene dynamische Potenzial verdecken. Das ODIHR hat sich bei seiner Strukturanpassung und in seinem ständigen Bemühen, sein Mandat zu erfüllen, von dieser Überzeugung leiten lassen.

Die Entwicklung konkreter Unterstützungsprojekte (1998-2003)

Zu Beginn seiner Tätigkeit konzentrierte sich das ODIHR vorwiegend auf die formalen Treffen zur menschlichen Dimension und darauf, die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu überwachen. In jüngster Zeit bitten die Teilnehmerstaaten jedoch zunehmend um Hilfestellung bei der Einhaltung ihrer Verpflichtungen. Das ODIHR hat daraufhin eine Reihe konkreter Unterstützungsprojekte in der menschlichen Dimension entwickelt, die sie in den Empfängerstaaten durchführt und die vor allem durch freiwillige extrabudgetäre Beiträge von Gebern finanziert werden.⁶ Zwischen 1999 und 2002 wuchs dieser Teil der Tätigkeit des ODIHR auf durchschnittlich 130 Einzelprojekte pro Jahr mit einem durchschnittlichen Finanzvolumen von etwa vier Millionen Euro pro Jahr an. Dieser Trend wurde bereits im OSZE-Jahrbuch 2001 ebenso zutreffend beschrieben wie die mit einem derart rasanten Wachstum einhergehenden Risiken.⁷

Die Unterstützungsprojekte eignen sich besonders gut dazu, das Know-how des ODIHR vor Ort in die Praxis umzusetzen; gleichzeitig nützen sie sowohl

6 Die Arbeit des ODIHR wird sowohl durch den regulären Haushalt, der jährlich von allen OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedet werden muss, als auch durch freiwillige „extrabudgetäre“ Beiträge von Teilnehmerstaaten finanziert. Der reguläre Haushalt für 2004 hatte ein Volumen von 11,5 Millionen Euro; das sind etwa sechs Prozent des Gesamthaushalts der OSZE.

7 Vgl. Oberschmidt, a.a.O. (Anm. 1), hier vor allem S. 424.

dem fraglichen Teilnehmerstaat als auch anderen relevanten OSZE-Einrichtungen. Sie können ebenso dazu genutzt werden, aus der praktischen Arbeit vor Ort zu lernen, zusätzliche Fachkompetenz zu erwerben und Feedback zu erhalten. Diese Erkenntnisse fließen in die übrigen Tätigkeiten des ODIHR ebenso ein wie in die Planung zukünftiger Aktivitäten, sei es im selben Land oder andernorts. Die Durchführung von Projekten vor Ort ist somit zu einem der wichtigsten Mittel des ODIHR geworden, die abstrakten Prinzipien der menschlichen Dimension mit Leben zu erfüllen. Dies ermöglicht es dem Büro, sein Mandat und seine Verantwortung gegenüber der Organisation wahrzunehmen.

Technische Unterstützung: eine neue Art der Programmgestaltung

Dank jahrelanger praktischer Erfahrung in der Durchführung von Projekten verfügt das ODIHR über profunde Kenntnisse der operativen Seite der Feldaktivitäten. Ebenso erhielt es bei den jährlichen Treffen in Warschau und Wien praktisches Feedback für seine eher normenbezogene Arbeit hinsichtlich der Verpflichtungen innerhalb der menschlichen Dimension.

Gleichzeitig hat das ODIHR seine Projektarbeit in umfassendere Programme eingebettet, um so ein einheitlicheres und längerfristiges Engagement sicherzustellen und Kontinuität und Konsistenz in seiner Unterstützungsarbeit gewährleisten zu können. Diese Entwicklung ging auch auf Empfehlungen von Teilnehmerstaaten, Geldgebern und Empfängerstaaten sowie von Ansprechpartnern des ODIHR in anderen OSZE-Einrichtungen, z.B. den Feldmissionen, zurück. Der Ansatz spiegelt auch das Zusammenwirken der von Warschau vorgenommenen Beobachtungen, Analysen und Empfehlungen und den Aktivitäten vor Ort deutlicher wider.

In den Jahren 2004 und 2005 hat sich das ODIHR daher auf gezielte Programme zum Institutionen- und Kapazitätsaufbau konzentriert, hielt sich jedoch auch die Möglichkeit offen, mit kurzfristigen Projekten schnell auf plötzlich auftretende Bedürfnisse zu reagieren. Diese programmatische Veränderung soll die Chance eröffnen, auf bereits bestehende Arbeiten in einem größeren Rahmen aufzubauen, und eine engere Verbindung zwischen ähnlichen Aufgaben herstellen.

Seit 1998 leistet das ODIHR systematisch einer Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten technische Hilfe: entweder auf Anfrage durch ein *Memorandum of Understanding* (abgeschlossen mit Armenien, Aserbaidzhan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan) oder auf der Grundlage eines Abkommens, das nach Konsultationen mit den Delegationen aus den Gastgeberländern, den Hauptstädten und OSZE-Feldmissionen abgeschlossen wird. Und schließlich bilden spezielle OSZE-Mechanismen und Mandate, wie z.B. Aktionspläne und spezifische Empfehlungen, die von Treffen zur menschlichen Dimension ausgehen, eine weitere Grundlage für die Tätigkeit des ODIHR vor Ort.

Die Projektarbeit, die das ODIHR in seinen unterschiedlichen Fachgebieten leistet, spiegelt den Bedarf an interaktiver, sachbezogener und konkreter Unterstützung für die Teilnehmerstaaten wider. Die Vielfalt der Herausforderungen, mit denen die Teilnehmerstaaten konfrontiert sind, beeinflusst auch die Art, Dauer und Modalitäten der ODIHR-Projekte. Das Büro ist – mit Unterstützung der OSZE-Staaten – in der Lage, mit großer Flexibilität auf diese Bedürfnisse zu reagieren, und versucht, Unterstützungsprojekte soweit wie möglich auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort zuzuschneiden. Bei einigen dieser Projekte handelt es sich um regionale oder grenzüberschreitende Projekte, zahlreiche Projekte befassen sich mit den besonderen Erfordernissen nach einem Konflikt, manche sind allgemeiner Natur, andere wiederum an eine ganz spezifische Situation angepasst. Auch hinsichtlich der Zielgruppen, Partner und Methoden hat das ODIHR zahlreiche unterschiedliche Ansätze entwickelt, um die Wirkung seiner Feldaktivitäten zu optimieren. Das ODIHR kann sich bei seiner konkreten Unterstützungsarbeit sowohl auf seine hauseigene Fachkompetenz stützen als auch auf den umfassenden Sachverstand, den die Teilnehmerstaaten beisteuern.

Das ODIHR berücksichtigt bei seiner neuen Programmgestaltung, dass die OSZE als Sicherheitsorganisation mit ihrem umfassenden Ansatz und einem Hauptschwerpunkt auf der Präsenz vor Ort gut dazu geeignet ist, bestimmte Formen gezielter technischer Unterstützung und Projektarbeit zu leisten. Als OSZE-Institution agiert das ODIHR nicht im luftleeren Raum. Ganz im Gegenteil: Eine große Zahl von Akteuren – nationale und internationale, staatliche und nichtstaatliche – verfolgt dieselben Ziele wie die OSZE, den Aufbau und die Stärkung demokratischer Institutionen und die Förderung und den Schutz der Menschenrechte.

Die Programmplanung des ODIHR wurde so ausgeweitet, dass sie eine *mehrfähige Perspektive* zulässt. Dies ist der Erkenntnis geschuldet, dass viele Projekte eine nachhaltigere Wirkung entfalten, wenn sie in längerfristige Programme eingebettet sind; zudem können sie als Teil eines umfassenderen thematischen Ansatzes besser evaluiert, angepasst und weiterverfolgt werden. Das ODIHR konnte so die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit seiner Feldaktivitäten steigern, ohne im Entferntesten zu einer Entwicklungshilfe-, geschweige denn zu einer Geberorganisation geworden zu sein.

Einer der wichtigsten Faktoren für Nachhaltigkeit – vor allem im Zusammenhang mit Institutionenaufbau und Reform der Regierungsführung – ist die Gewährleistung lokaler Verantwortung (*local ownership*). Während dies in der Entwicklungspolitik seit langem bekannt ist, wurde es bei den frühen Demokratisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen nach Konflikten, einschließlich derer der OSZE, weniger beherzigt. In der Vergangenheit wurden Projekte des ODIHR verschiedentlich kritisiert, weil ein „nicht geringer Teil der Projektgelder [...] für die Bezahlung (westlicher) Experten, Reisekosten und Verwaltung“⁸ verwendet wurde. Der umfassende Einsatz externer Experten

8 Ebenda.

und nichtstaatlicher Organisationen wurde zeitweise negativ beurteilt. Das ODIHR hat darauf in dreifacher Hinsicht reagiert: 1. mit der qualitativen Verbesserung der Projektarbeit, die eine größere lokale Verantwortung sicherstellt, indem keine Einzelprojekte durchgeführt, sondern umfassende Programme erstellt werden; 2. mit vermehrter Ost-Ost-Beratung, so dass einschlägige Reformerfahrungen genutzt werden können; 3. mit dem verstärkten Einsatz hausinterner Fachkompetenz im Rahmen der OSZE und größerer Unterstützung der Feldmissionen durch das Büro bei der Projektarbeit vor Ort.

Bei der Arbeitsplanung und Programmgestaltung wurde das Element des *gender mainstreaming* stärker berücksichtigt, so wie es im Aktionsplan zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, den die Teilnehmerstaaten auf der Ministerratstagung in Sofia verabschiedet haben, vorgesehen ist.⁹ In der Arbeit des ODIHR ist die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ein Querschnittsthema, das in alle Programme einfließt. Geschlechtsspezifische Strukturen können hilfreich sein und sind immer noch notwendig, sie sind jedoch kein Ersatz dafür, die Gleichstellung in allen Aspekten der Arbeit der Organisation zu realisieren.

Stärkere Konzentration auf Planung und Koordinierung

Seit 2003 wird besondere Sorgfalt darauf verwendet sicherzustellen, dass die Programmgestaltung des ODIHR auf präzisen Bedarfsanalysen, intensiver Planung und ausführlicher Beratung mit den entsprechenden Gastgeberländern, OSZE-Feldmissionen, anderen internationalen Organisationen, Vertretern der Zivilgesellschaft und möglichen Gebern beruht, so dass der Mehrwert, den das ODIHR erbringen kann, erkennbar und Doppelarbeit vermieden wird. Erst wenn dieser Prozess abgeschlossen ist, erarbeitet das ODIHR ein umfassendes Programm, das als Grundlage für die Diskussion mit OSZE-Feldmissionen und Empfängerländern dient.

Ein detaillierter Ausblick auf die Projektaktivitäten wird in einem regelmäßig aktualisierten gesonderten Dokument vorgelegt.¹⁰ Während die Vorläufer dieses Dokuments eine Vielzahl einzelner Projektvorschläge enthielten, sind die Vorschläge in der neuen Fassung mehreren „Programmen“ zugeordnet. Das erleichtert die Abstimmung mit den Planungen für den gemeinsamen Haushalt und ermöglicht Gebern wie Empfängern extrabudgetärer Beiträge einen besseren Überblick über den längerfristigen Zusammenhang und Zweck einzelner Projekte.

9 Beschluss über den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DEC/1/04, 7. Dezember 2004. S. 41-58, hier: S. 42-58.

10 Democracy and Human Rights Assistance, OSCE/ODIHR Programmes Funded Through Extrabudgetary Contributions; der Bericht wird den OSZE-Delegationen regelmäßig zugeleitet und ist auch im Internet verfügbar.

Treffen zur menschlichen Dimension

Wie in früheren Jahren ist die Vorbereitung und Organisation von *Veranstaltungen zur menschlichen Dimension* auch weiterhin eine der zentralen Aufgaben des ODIHR. Die Themen und Tagesordnungspunkte werden nach den Modalitäten festgelegt, die der Ständige Rat im Jahr 2002 in Zusammenarbeit mit dem Vorsitz und den Delegationen beschlossen hat.¹¹ Darüber hinaus hilft das ODIHR bei der Organisation einer Reihe zusätzlicher Konferenzen zur menschlichen Dimension, die von Teilnehmerstaaten – häufig aufgrund von Beschlüssen des Ministerrats – veranstaltet werden.

Das Warschauer Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension ist die größte regionale Menschenrechtskonferenz in Europa und die wichtigste Gelegenheit, die Implementierung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension im gesamten OSZE-Gebiet zu überprüfen. Es bietet auch die Möglichkeit zum Austausch von Ideen und Vorschlägen zu wichtigen Fragen. Vorträge, Koreferate und Diskussionen decken eine enorme Bandbreite von Themen ab – darunter ermutigende Erfolge ebenso wie Besorgnis erregende Entwicklungen.

Das zehnte Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, das vom 4. bis 15. Oktober 2005 stattfand, war das dritte, das nach den neuen, im Jahr 2002 verabschiedeten Modalitäten durchgeführt wurde. Diese sollen sicherstellen, dass die zweite Woche des Treffens einem konkreteren Themenschwerpunkt gewidmet ist. Es gab jedoch auch Vorschläge, die Debatten und Diskussionen sogar noch auszuweiten, sie aber gleichzeitig noch stärker zu fokussieren. Absolute Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Verlauf der Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension ist eine starke und aktive Beteiligung der Teilnehmerstaaten, internationaler Organisationen, der OSZE-Institutionen und von Vertretern der Zivilgesellschaft. Es war daher ein ermutigendes Zeichen, dass zu dem Treffen im Jahr 2005 über 1.000 Teilnehmer kamen, was einen deutlichen Anstieg gegenüber den Vorjahren darstellte.¹² Mehr als 400 der Teilnehmer gehörten über 300 NGOs an,¹³ die die Gelegenheit nutzten, sich auf gleicher Augenhöhe mit Regierungsvertretern an den Diskussionen zu beteiligen. Dies bereicherte die Debatten und machte den Austausch relevanter und konstruktiver. Daneben waren 33 Vertreter von zwölf internationalen Organisationen anwesend, die über ihre Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension berichteten und so die Koordination zwischen internationalen Akteuren erleichterten.

Die Teilnahme von Mitarbeitern anderer OSZE-Institutionen und von nahezu allen OSZE-Feldmissionen war für die Diskussionen ebenfalls von großem Wert. Fast alle 55 Teilnehmerstaaten waren auf dem Treffen vertreten, viele

11 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 476, Modalitäten für OSZE-Treffen zu Fragen der menschlichen Dimension, 23. Mai 2002, PC.DEC/476.

12 2002 hatten beispielsweise 475 Teilnehmer das Implementierungstreffen besucht.

13 Am Implementierungstreffen im Jahr 2002 hatten 155 Vertreter von etwa 100 NGOs teilgenommen.

von ihnen mit größeren Delegationen, denen auch Experten aus den Hauptstädten angehörten, die wesentlich zu einer konzentrierten Diskussion beigetragen haben.

Die menschliche Dimension hat also keineswegs an Schwung verloren. Neben dem Implementierungstreffen in Warschau bieten die zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension und das eher technische, zukunftsorientierte Seminar zur menschlichen Dimension Politikern und Diplomaten, Experten und Missionsmitarbeitern, Wissenschaftlern und zivilgesellschaftlichen Aktivisten eine ausgezeichnete Gelegenheit zur Zusammenarbeit mit dem Ziel, die Erfüllung der Verpflichtungen der menschlichen Dimension sicherzustellen. Allerdings müsste man sich noch stärker auf die Nachbereitung der Empfehlungen, die aus diesen Treffen hervorgehen, konzentrieren.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ODIHR

Um seine zahlreichen Funktionen wahrnehmen zu können, entwickelt und implementiert das ODIHR eine Vielzahl verschiedener Programme, die auf den Schutz der Menschenrechte, die Stärkung demokratischer Institutionen, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, die Förderung demokratischer Wahlen, die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und die Unterstützung der Zivilgesellschaft in allen Teilnehmerstaaten abzielen. Derzeit beschäftigt das ODIHR über 120 Mitarbeiter aus etwa 30 Ländern. Alle sind engagierte Fachleute aus unterschiedlichsten Gebieten; zu ihnen gehören Juristen, Wahlexperten und Spezialisten im Kampf gegen den Menschenhandel ebenso wie Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung in den Bereichen Menschenrechtserziehung, Kontrolle von Gefängnissen und Minderheitenrechte. ODIHR-Mitarbeiter verfügen sowohl über wissenschaftliche Erfahrung als auch über praktische Erfahrungen vor Ort.

In den vergangenen Jahren hat sich das ODIHR intern reformiert, um langfristige, länderspezifische Programme anbieten zu können, die den Bedürfnissen einzelner Teilnehmerstaaten gerecht werden. Wir haben dabei jedoch nie die Menschen aus dem Blick verloren, die im Zentrum unserer Bemühungen stehen.

Die Vielfalt der beruflichen Hintergründe und Erfahrungen macht das ODIHR zu einer flexiblen, bedürfnisorientierten und dynamischen Institution. In den letzten Jahren ist die Vielfalt der Mitarbeiter und Experten deutlich gestiegen. Ein Beispiel dafür ist der Einsatz von Fachleuten und Beratern mit örtlichen Fach- und Sprachkenntnissen. Sie sind eine große Bereicherung bei der Durchführung von Programmen, nicht nur aufgrund ihres Fachwissens, sondern auch, weil sie leichter das Vertrauen ihrer Zielgruppe gewinnen, die häufig aus Personen mit ähnlichem Hintergrund besteht. Zum Beispiel setzt das ODIHR bei Projekten zu Gesetzesreformen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) fast ausschließlich Juristen ein, die in der

GUS ausgebildet wurden und dort Berufserfahrung gesammelt haben; die meisten von ihnen kommen aus Russland.

Das Kriterium regionaler Fach- und Sprachkompetenz gilt natürlich auch für die festen Mitarbeiter des ODIHR, die zu über einem Drittel aus GUS-Ländern stammen; die Übrigen kommen aus ganz Europa und Nordamerika. Schon aus diesem Grund ist das ODIHR eine der vielfältigsten Komponenten der Gesamtorganisation. Hatte das Jahrbuch vor vier Jahren noch eine „deutliche Diskrepanz“ bei der Herkunft der Mitarbeiter konstatiert, zeigt die jüngste Entwicklung in dieser Hinsicht erhebliche Verbesserungen, einschließlich der Bemühungen, das Geschlechterverhältnis ausgeglichener zu gestalten.

Viele Probleme, mit denen sich das Büro befasst, betreffen nicht nur bestimmte Regionen, sondern das gesamte OSZE-Gebiet. Dazu gehören Menschenhandel, Terrorismus, Intoleranz und Aufgaben im Zusammenhang mit Wahlen, was sich auch in der Tätigkeit des ODIHR widerspiegelt. Das ODIHR wird auch künftig Fragen der menschlichen Dimension im ganzen OSZE-Raum bearbeiten.

Die Reorganisation des Büros

Angesichts des Wachstums des ODIHR in den letzten Jahren schien es 2003 an der Zeit für eine Bilanz, eine Evaluierung und eine Konsolidierung des Büros. Die Folge davon waren eine stärkere Fokussierung seiner Tätigkeit, die Erweiterung der personellen Kapazitäten und die Anpassung eines Teils der Arbeitsmethoden und der Organisationsstruktur. All dies musste wiederum auf den vorhandenen Stärken des Büros aufbauen, d.h. auf seiner Flexibilität, rasch auf politische Notwendigkeiten zu reagieren, ohne dabei seine profunde Fachkompetenz zu vernachlässigen. Die Reform behob darüber hinaus einige Strukturschwächen, die aus der Neuordnung im Jahr 1997 entstanden waren, die im Laufe der Zeit durch *Ad-hoc*-Maßnahmen ergänzt worden war. Auf der Grundlage von über einem Jahrzehnt praktischer Erfahrung entwickelte sich das ODIHR zu einem Kompetenzzentrum in den Bereichen Wahlen, Demokratisierung und Menschenrechte für die OSZE-Region. Die Reform zielte in erster Linie darauf ab, die Kapazität des ODIHR mit Blick auf alle Kernverpflichtungen der menschlichen Dimension zu vertiefen und zu erweitern. Dazu gehörte angesichts neuer politischer und technologischer Entwicklungen auch die Schaffung verbesserter interner und externer Kommunikationsmöglichkeiten, wobei auf der Fähigkeit des Büros, mit Partnern innerhalb und außerhalb der Organisation zu interagieren, aufgebaut werden konnte.

Strukturfragen wurden zwar für eine Einrichtung von der Größe und Komplexität des neuen ODIHR als wichtig erachtet; sie waren aber bei weitem nicht der einzige Bereich, in dem Verbesserungen möglich waren. Um einen

inneren Zusammenhalt und eine echte *Corporate Identity* herzustellen, mussten die Kommunikation und die Koordination verbessert werden.

Initiativen zur Verbesserung des Gedankenaustauschs zwischen den einzelnen Programmen konzentrieren sich auf große Veranstaltungen wie die im Mandat vorgesehenen Treffen zur menschlichen Dimension. So ist es dem ODIHR, obwohl es sich nicht zu einem *Think Tank* entwickelt hat, gelungen, die interne Reflexionsfähigkeit zu erhöhen, was sowohl der Programmplanung zugute kommt als auch Synergieeffekte zwischen den zahlreichen Aktivitäten des Büros fördert.

Die neuen Haushaltsvorgaben und insbesondere die Einführung des integrierten Ressourcenmanagementsystems (IRMA) zwangen das ODIHR (wie alle anderen OSZE-Institutionen auch) seinen strukturellen Aufbau zu straffen und zu konsolidieren, so dass es besser in der Lage ist, immer anspruchsvollere Aufgaben zu übernehmen und sein Finanzmanagement zu optimieren. Im Wesentlichen verlangen die neuen Budgetrichtlinien eine klarere Trennung zwischen der allgemeinen Ausrichtung und Politikentwicklung, der Haushaltsverwaltung und der inhaltlichen Arbeit. Das ODIHR hatte bereits vergleichsweise gute Voraussetzungen für die Anpassung an die neuen Richtlinien; einige organisatorische und strukturelle Maßnahmen waren dennoch notwendig. Wie schon erwähnt, fielen sie jedoch mit Reformen zusammen, die angesichts der inzwischen erreichten Größe und der Funktion des ODIHR als Eckpfeiler der menschlichen Dimension der OSZE ohnehin anstanden.

Als Teil der allgemeinen Politikentwicklung und strategischen Ausrichtung des Büros wurden dem *ersten stellvertretenden Direktor* – neben seiner generellen Aufgabe, den Direktor wann immer nötig zu vertreten – eine Reihe besonderer Kompetenzen direkt übertragen, die wiederum ein Koordinations-element für das gesamte Büro erfordern. So ist er insbesondere für die Aufsicht über den gesamten Programm- und Strategiebereich verantwortlich. Dazu gehören zunächst einmal die Koordination der strategischen Programmwürfe und die Vorbereitung des Haushalts. Damit er die gesamte Programmplanung und die Projektaktivitäten des ODIHR wirksam koordinieren kann, steht ihm ein Projektkoordinator zur Seite, der zuvor in der Demokratisierungsabteilung angesiedelt war. Dieser neue Zuschnitt richtet sich an die Koordinationserfordernisse des gesamten Büros, während die Koordination innerhalb der einzelnen Abteilungen im Verantwortungsbereich der verschiedenen Programm-Manager verbleibt.

Darüber hinaus ist der erste stellvertretende Direktor nun zuständig für die Vorbereitung der im Mandat vorgesehenen Treffen zur menschlichen Dimension, die das ODIHR alljährlich durchführt, also das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension und das Seminar zur menschlichen Dimension, und wirkt außerdem bei der Vorbereitung der zusätzlichen Treffen mit.

Der *zweite stellvertretende Direktor* ist für Verwaltung und Finanzen zuständig. Die Struktur der Abteilung *Allgemeine Dienste* ist im Großen und Ganzen beibehalten worden. Eine Institution von der Größe des ODIHR braucht

jedoch eine stärkere *Personalverwaltung*, weshalb eine professionelle Unterabteilung für Personalwesen eingerichtet wurde. In Kombination mit einer Stärkung der Informations- und Datenverarbeitung und des Beschaffungswesens sowie der Zusammenführung aller Finanzbediensteten in der Unterabteilung Finanzen führte das zur weiteren Professionalisierung der Verwaltung des ODIHR.

Vom allgemeinen Management und der Verwaltung klar abgegrenzt wurden die fünf Kompetenzbereiche des ODIHR – Wahlen, Demokratisierung, Menschenrechte, Toleranz und Nichtdiskriminierung und die Kontaktstelle für Sinti- und Roma-Angelegenheiten –, die nun in thematische Programme eingeteilt und mit Fachleuten besetzt wurden.

Zusammenarbeit mit anderen OSZE-Einrichtungen, insbesondere mit Feldmissionen

Das ODIHR hat mit seinen wichtigsten Partnern – Teilnehmerstaaten, anderen Einrichtungen der OSZE, einschließlich der Feldmissionen, und anderen internationalen Organisationen – enge Kooperationsbeziehungen entwickelt. Besondere Beziehungen unterhält es auch zu den beiden anderen zentralen Einrichtungen der menschlichen Dimension, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Beauftragten für Medienfreiheit. Auch die Zusammenarbeit des ODIHR mit dem OSZE-Vorsitz und dem Sekretariat – insbesondere mit dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ), aber zunehmend auch mit den Fachgruppen – ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Die guten Kontakte zu staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, deren Ziele mit denen des ODIHR übereinstimmen und die auf ähnlichen Gebieten arbeiten, wurden ebenfalls intensiviert.

Die dreifache Strategie der OSZE vor Ort: die Missionen, das Konfliktverhütungszentrum und das ODIHR

OSZE-Feldmissionen unterscheiden sich erheblich voneinander hinsichtlich ihrer Größe und Ausstattung, des Ausmaßes der Probleme im Gastgeberland, des Umfangs ihres Mandats und der geographischen Lage. All diese Faktoren wirken sich auf die spezifischen Beziehungen aus, die das ODIHR mit einer Mission aufbauen kann; sie hindern das Büro jedoch nicht daran, den Missionen eine Reihe auf sie zugeschnittener Dienstleistungen anzubieten.

Damit geht das ODIHR stärker als in der Vergangenheit auf die Feldmissionen ein und schenkt deren eigenen Beurteilungen und Empfehlungen (unter Berücksichtigung der Größe und Ausstattung der jeweiligen Mission) systematisch Beachtung. Die Zusammenarbeit hat sich inzwischen zu einem intensiven Austausch von Informationen über die Lage vor Ort und deren Einschätzung einerseits und Fachwissen im Zusammenhang mit der menschl-

chen Dimension andererseits entwickelt. Dabei spielt das KVZ, das bereits jetzt als wichtige Schaltstelle für den Informationsaustausch zwischen dem ODIHR und den Missionen fungiert, eine zunehmend wichtige Rolle. Ein umfassender und alle Beteiligten einbeziehender Ansatz, der eine wirksame Zusammenarbeit zwischen dem ODIHR, dem Sekretariat und den Missionen ermöglicht, ist unerlässlich, um die zunehmenden Herausforderungen, mit denen die Missionen vor Ort konfrontiert sind, bewältigen und ein verbessertes Management gewährleisten zu können.

Die Gruppe Projektkoordination des KVZ unterstützt die Missionen bei der Planung und Entwicklung außerbudgetärer Projekte und koordiniert die Beratung durch das entsprechende Kompetenzzentrum innerhalb der Organisation. Das ODIHR ist bereits in die inhaltliche und thematische Prüfung der Projektvorschläge eingebunden. Das ODIHR ist jedoch keineswegs auf die reaktive Aufgabe beschränkt, Inkonsistenzen in Projektentwürfen aufzuspüren; es ist vielmehr dazu übergegangen, Praxisleitfäden für spezifische, auf die menschliche Dimension bezogene Projektmodule zu entwickeln. Außerdem bietet das ODIHR den Missionen Unterstützung in Form von Schulungskursen und konkreten Planungstreffen an.

Der neue Ansatz des ODIHR gegenüber den Feldmissionen

OSZE-Mitarbeiter in Feldmissionen betrachten das ODIHR in der Regel als externe Quelle profunden Know-hows; ihre eigenen Stärken sehen sie in ihrer Präsenz vor Ort, in den Beziehungen, die sie zu lokalen Partnern aufgebaut haben, und in ihrer Fähigkeit, sich auf ein einzelnes Land oder einen bestimmten Kontext zu konzentrieren. Die Beziehungen des ODIHR zu den Missionen vor Ort gehen also weit über die Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Projekten hinaus. Dies war eines der wichtigsten Ergebnisse von Gesprächen, die in den letzten Jahren mit den OSZE-Feldmissionen geführt wurden. Projekte sind zeitlich, finanziell und in ihrer Zielsetzung begrenzt. Die Zusammenarbeit des ODIHR mit den Teilnehmerstaaten (und daher auch mit den Missionen) geht hingegen weit darüber hinaus und lässt sich zumeist nicht in „Projekte“ einteilen. Das Büro hat viel mehr zu bieten als Projekte: externe Experten und eigenes Fachwissen, Schulungsmaterialien und Schulungskurse, Analysen und Beratung.

Seit 2004 führt das ODIHR auf Ersuchen von Feldmissionen und als Reaktion auf eine Analyse der Defizite in der Ausbildung und Anleitung¹⁴ von Missionspersonal in Warschau vierteljährliche Schulungskurse für neue Menschenrechtsreferenten in Feldmissionen durch. Ziel ist es, neuen Missionsmitarbeitern eine Einführung in die menschliche Dimension zu geben und

14 Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/Centre for OSCE Research (CORE), Annette Legutke, Working in OSCE Field Missions – Recruitment, Selection, Preparation, Working and Employment Conditions of OSCE Seconded Personnel, Hamburg, November 2003 (unveröffentlicht).

eine praxisnahe Ausbildung für die Arbeit in einer Mission anzubieten. Der Lehrplan für die Schulungsmaßnahmen ist flexibel und kann an die Profile der Teilnehmer angepasst werden. Die Vorbereitungen auf jeden Schulungskurs umfassen die Auswertung der Profile der Teilnehmer sowie die Aufnahme spezieller Inhalte auf Anfrage. Die Kurse sind daher für Menschenrechtsreferenten wesentlich detaillierter und fachspezifischer als die allgemeinen Einführungskurse in Wien, die von den Schulungen des ODIHR ergänzt werden.

Die Teilnehmer haben oftmals schon einige Zeit in den Missionen vor Ort zugebracht, bevor die Ausbildung beginnt, was dazu beiträgt, dass das Training die Diskussion und den Informationsaustausch zwischen den Teilnehmern erleichtert. Die Kurse stehen internationalem Personal und Ortskräften offen, einschließlich längerfristig in den Missionen beschäftigter Mitarbeiter, die die Kurse häufig durch ihr Fachwissen und ihre Erfahrung bereichern. An den ersten acht Kursen, die 2004 und 2005 stattfanden, nahmen rund 200 Missionsmitglieder aus allen Feldeinsätzen im gesamten OSZE-Gebiet teil.

Die Schulungsmaßnahmen werden dadurch vertieft, dass die Kursteilnehmer zum Aufbau von Netzwerken angeregt werden, so dass sie konkrete und themenbezogene Erfahrungen untereinander und mit dem ODIHR austauschen können.

Ein Kompetenzzentrum der menschlichen Dimension für die gesamte OSZE

Sowohl die verstärkte Konzentration auf die Programmerstellung und die Projektentwicklung in Zusammenarbeit mit den Feldmissionen als auch seine neue Rolle als Anbieter von Schulungen zur Programmgestaltung und zur Vermittlung von Fachwissen der menschlichen Dimension weisen auf das Ziel des ODIHR hin, sich zu einem Kompetenzzentrum der menschlichen Dimension für die gesamte Organisation zu entwickeln, d.h. in den Bereichen Menschenrechte, Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit, Wahlen sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung. Das Personalmanagementmodell der OSZE, das zu einem großen Teil auf dem Abordnungsprinzip beruht, spiegelt die politische Absicht wider, durch die stets nur befristete Beschäftigung der Mitarbeiter zu verhindern, dass die OSZE eine „Karriereorganisation“ wird. Eine Schwäche dieses Modells besteht jedoch darin, dass vorhandene Erfahrungen und – vor allem vor Ort – bewährte Verfahren leicht in Vergessenheit geraten oder verloren gehen. Die Aufstockung des ODIHR-Personals um Mitarbeiter mit praktischer Missionserfahrung, kombiniert mit einer qualitativ verbesserten Unterstützung von Feldeinsätzen als einem der Arbeitsschwerpunkte des Büros, hat es dem ODIHR als der zentralen Institution der menschlichen Dimension ermöglicht, sich als Sammelstelle für erfolgreiche Strategien, Methoden, Strukturen und Projekte im Bereich der menschlichen Dimension zu etablieren.

Die Rolle des ODIHR ist von Land zu Land, so auch in den Gastgeberländern von Feldmissionen, unterschiedlich. Die Beziehungen des Büros zu den Feldmissionen sind komplex und beruhen auf bewussten Entscheidungen auf der Grundlage von Mandaten, komparativen Vorteilen und Kapazitäten. Das heißt nicht notwendigerweise, dass das ODIHR in kleineren Missionen eine größere Rolle spielt und in größeren Missionen, vor allem denjenigen in Südosteuropa, von eher marginaler Bedeutung ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass es gerade die größeren Missionen mit umfassenden Programmen zu Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung sind, die einen externen Bezugspunkt, eine Sammelstelle für Erfahrungen, ein Ressourcenzentrum, das Fachwissen aus anderen Feldmissionen vermitteln kann, benötigen. Das ODIHR kann zur sicheren Verwahrung des Wissens der Missionen zum Wohle der Gesamtorganisation genutzt werden. Das Büro plant daher, diese Schaltstellen- und Austauschfunktion, die von OSZE-Mitarbeitern vor Ort sehr geschätzt wird, die häufig nicht selber in der Lage sind, wissenschaftliche Untersuchungen und vergleichende Analysen durchzuführen, auszubauen.

Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen

Das ODIHR hat freundschaftliche und konstruktive Arbeitsbeziehungen zum Sekretariat des Europarats entwickelt. Der Direktor des ODIHR und der Generalsekretär des Europarats treffen regelmäßig u.a. in Warschau und Straßburg zu direkten Beratungen und Koordinierungsgesprächen zusammen, und die einzelnen Referenten und Berater unterhalten gute und enge Arbeitskontakte mit ihren Kollegen in der jeweils anderen Institution. Dieses bewährte Verfahren beruht in erster Linie auf themenbezogenen informellen Beratungen und nicht auf diplomatischen Formalitäten.

Eine solche echte Kooperation in praktischen Fragen und Koordination auf der Arbeitsebene gibt es schon lange. Sowohl das Sekretariat des Europarats als auch das ODIHR sind sich darin einig, dass die Zusammenarbeit und Koordination beider Organisationen auf der Arbeitsebene ganz hervorragend funktioniert. Dies muss gegenüber der politischen Ebene beider Organisationen deutlicher herausgestellt werden, da hier die enge Koordination nicht immer als solche wahrgenommen wird und die Diskussionen über eine mögliche Überlappung der Arbeitsfelder anhalten.

Auch zu den Vereinten Nationen und ihren Organen unterhält das ODIHR enge Beziehungen sowohl auf der Arbeits- als auch auf der Leitungsebene. Eine regelmäßige Zusammenarbeit findet sowohl formal im Rahmen der verschiedenen interinstitutionellen Treffen und Prozesse als auch informell, hier vor allem vor Ort und im Rahmen politischer Konsultationen, statt. Zum UNHCHR unterhält das Büro besondere Beziehungen auf der Grundlage eines Kooperationsabkommens, das regelmäßige Beratungen ebenso vorsieht

wie gemeinsame Initiativen und Zusammenarbeit. Dasselbe gilt für das UNDP, zu dem das ODIHR ebenfalls gute und enge Beziehungen unterhält. Das ODIHR hat die Reformen innerhalb der VN genauestens verfolgt, insbesondere dort, wo es um internationale Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte ging. Es kann sich mit seinem Schwerpunkt auf der OSZE-Region jederzeit aktiv in die Debatte einschalten und steht in diesem Zusammenhang in engem Kontakt mit den einschlägigen VN-Partnern in Genf und andernorts. Der jüngste Vorschlag von Generalsekretär Kofi Annan¹⁵ enthält sogar zentrale Elemente des dreidimensionalen Konzepts der OSZE – kann es ein besseres Argument für die fortbestehende, ja sogar weltweite Bedeutung unserer Organisation geben?

Auch mit einer Reihe anderer Organisationen arbeitet das ODIHR zusammen, nicht zuletzt mit der Europäischen Union und ihren zahlreichen Einrichtungen und Gremien. Die Europäische Kommission beispielsweise hat für ihre Wahlbeobachtungsmissionen die Vorgehensweise des ODIHR praktisch übernommen. Die Kommission ist auch ein wichtiger Geldgeber für mehrere Unterstützungsprojekte des ODIHR in Transitionsländern. Die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC) gehört zu den engsten Partnern des ODIHR im Rahmen seines neuen Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms.

Eine erschöpfende Analyse der Gesamtheit der Kooperationsbeziehungen zu anderen Organisationen und Institutionen würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen und verdient möglicherweise gesonderte Aufmerksamkeit. Das ODIHR führt seine Beziehungen zu Partnerorganisationen in seinen Jahresberichten auf.

Ausblick und Schlussfolgerung

Fünfzehn Jahre nachdem es ins Leben gerufen wurde, ist das ODIHR in sehr guter Verfassung. Es hat sich zu einer stabilen, leistungsstarken Institution entwickelt, die sich ihrem Mandat verpflichtet fühlt und die Unterstützung aller Teilnehmerstaaten genießt, die hinter den Werten und Verpflichtungen stehen, die Grundlage der OSZE sind.

In seiner über zehnjährigen Tätigkeit hat das ODIHR bewiesen, dass die OSZE Institutionen braucht, die eigenständig handeln können und vor dem Ständigen Rat geschlossen auftreten, um Auskunft über den Stand der Erfüllung ihres Mandats zu geben. Die beispiellose Aufmerksamkeit, die die OSZE im Jahr 2004 durch die Arbeit des Büros erfahren hat, ist hierfür ein Beleg.

Die Prinzipien und Verpflichtungen der menschlichen Dimension sind so eindeutig und relevant wie eh und je. Innerhalb der Organisation wird häufig

15 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs Kofi Annan, A/59/2005, United Nations 2005.

die Sorge laut, dass sie ihre „Glaubwürdigkeit“ verlieren könnte, wenn bestimmte Herausforderungen nicht gemeistert würden. Das ODIHR und seine engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geben ihr Bestes, um ihren Teil zu der Glaubwürdigkeit beizutragen, die die OSZE genießt.