

Douglas Wake*

Das BDIMR wird 20: die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie in einem komplexen internationalen Umfeld

Am 17. Mai 2011 sprach der pensionierte italienische Diplomat Luchino Cortese in Warschau vor einer Versammlung zur Feier des 20. Jahrestags einer Institution, die ihre Tätigkeit mit einer Handvoll Mitarbeiter unter seiner Leitung im Jahr 1991 als das Büro für freie Wahlen der damals 35 Teilnehmer zählenden Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aufgenommen hatte. Botschafter Cortese brachte eine Mischung aus Stolz und Ehrfurcht zum Ausdruck, als er scherzte, dass er sich wie der Ururgroßvater des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) fühle, der Hauptinstitution der menschlichen Dimension der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Botschafter Cortese und die anderen drei ehemaligen BDIMR-Direktoren waren auf Einladung des derzeitigen Direktors Janez Lenarčič nicht nur gekommen, um die Vollendung der beiden ersten Jahrzehnte des BDIMR zu feiern, sondern auch seinen Umzug in dauerhafte gemeinsame Räumlichkeiten in dem beeindruckenden Nachbau eines Palais aus dem 17. Jahrhundert, der aufgrund der Großzügigkeit der polnischen Regierung gerade renoviert und für die Benutzung durch das BDIMR verfügbar gemacht worden war.

Das BDIMR bezog seinen neuen Sitz zu seinem 20. Geburtstag mit einem umfangreichen Mandat zur Beobachtung und Unterstützung der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension, zu denen nicht nur freie Wahlen und Demokratie, sondern auch die Einhaltung der Menschenrechte, die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung und die Verbesserung der Lage benachteiligter Roma-Gemeinschaften gehören. Das BDIMR nimmt diese Aufgaben von seinem zentralen Sitz in Warschau aus wahr, ausgestattet mit einem hoch professionellen Mitarbeiterstab von mehr als 150 Experten und Unterstützungspersonal, mit Mitteln in Höhe von rund 16 Millionen Euro aus dem jährlichen konsolidierten OSZE-Haushalt und zusätzlichen finanziellen Mitteln, die auf freiwilliger Grundlage für bestimmte Aktivitäten zur Verfügung gestellt werden, die unter sein Mandat fallen.

Das BDIMR bietet gezielte Unterstützung im gesamten OSZE-Raum an und organisiert auf effiziente Weise zahlreiche Konferenzen, die ein „Peer Review“ der Implementierung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ermöglichen. Zu diesen Konferenzen, die sowohl für die

* Die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebrachten Meinungen stimmen nicht notwendigerweise mit denen der OSZE, des BDIMR oder irgendeiner anderen Institution überein.

Zivilgesellschaft und internationale Organisationen als auch für die OSZE-Teilnehmerstaaten und die OSZE-Partnerländer offen sind, gehören Europas größte jährliche Menschenrechtskonferenz sowie Veranstaltungen zu spezifischen Themen. Bis 2011 hat das BDIMR in 52 OSZE-Teilnehmerstaaten sowie in Afghanistan, das den Status eines Kooperationspartners der OSZE genießt, mit Wahlen zusammenhängende Aktivitäten durchgeführt. Es stand außerdem für Anfragen der Kooperationspartner im Mittelmeerraum wie z.B. Tunesien, Ägypten und Marokko bereit, wenn es darum ging, OSZE-Erfahrungen weiterzugeben oder auf andere Weise geeignete Unterstützung zu leisten.

Das BDIMR ist als wichtiger Akteur im Bereich der Demokratieförderung weithin respektiert. Es engagiert sich regelmäßig in Gesprächen und gemeinsamen Projekten mit den Vereinten Nationen (VN), dem Europarat und der Europäischen Union (EU), gibt seine Erfahrungen aber auch an Institutionen wie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIZ), die Afrikanische Union (AU) und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) weiter. Im Verhältnis zu seiner Bedeutung, seinen zahlreichen Aktivitäten und seiner Erfolgsbilanz verfügt das BDIMR nur über sehr bescheidene Ressourcen. Die oben erwähnten ungefähren Zahlenangaben zum Haushalt und zum Mitarbeiterstab stellen nur einen winzigen Bruchteil dessen dar, was Institutionen wie z.B. dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der US-Behörde für internationale Entwicklung (USAID) und der Europäischen Kommission für ähnliche Zwecke zur Verfügung steht.

Für die Leitung des BDIMR ist es daher eine große Herausforderung, sicherzustellen, dass das angesammelte Know-how und die beschränkten Ressourcen des BDIMR auf die effektivste Weise dafür eingesetzt werden, demokratische Regierungsführung in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu stärken und die Einhaltung der Menschenrechte zu verbessern, was letztendlich unsere obersten Ziele sind. Die Art, der Umfang und die Reichweite der Aktivitäten des BDIMR werden in erster Linie vom Mandat und von den Aufgaben, die die Teilnehmerstaaten dem Büro erteilt haben, den vom jeweiligen OSZE-Vorsitz zum Ausdruck gebrachten Prioritäten und der Bereitschaft der OSZE-Staaten, Ressourcen bereitzustellen und mit dem BDIMR in der Praxis zusammenzuarbeiten, bestimmt. Die Palette der vom BDIMR zu einem bestimmten Zeitpunkt durchgeführten Aktivitäten wird auch durch das komplexe Umfeld beeinflusst, in dem das Büro operiert. Der vorliegende Beitrag wird im Folgenden

- drei verschiedene Arten externer Faktoren identifizieren, die sich auf die Entwicklung der Strukturen des BDIMR und auf seine Bemühungen zur Erfüllung seines Mandats seit 1991 auswirken;
- Beispiele dafür geben, wie sich das BDIMR entwickelt hat, um neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen und neue Möglichkeiten aus-

- zuloten, die sich durch Veränderungen im äußeren Umfeld ergeben haben; und
- mit einigen Überlegungen dazu schließen, wie sich das BDIMR und seine Aktivitäten bei einer sich in den kommenden Jahrzehnten weiter wandelnden Außenwelt in Zukunft voraussichtlich entwickeln werden.

Eine der wichtigsten Schlussfolgerungen ist, dass das BDIMR trotz eines seit den frühen 1990er Jahren im Wesentlichen unveränderten Kernmandats seinen Ansatz kontinuierlich an Veränderungen in der Welt angepasst hat und auch auf absehbare Zeit weiter so verfahren muss.

Drei Welten im Wandel: die OSZE selbst, Strukturen außerhalb der OSZE, Ereignisse vor Ort

Viele wichtige Faktoren beeinflussen die Fähigkeit des BDIMR, sein Mandat zu erfüllen, und bestimmen, in welchen Bereichen das Büro die größte Wirkung entfalten kann. Zu den weitgehend BDIMR-*internen* Faktoren, die in diesem Beitrag *nicht* direkt angesprochen werden, gehören Faktoren wie das diplomatische Geschick und die Führungsfähigkeiten seiner Leitung, die Qualität und Kreativität seiner Mitarbeiter, die Effizienz der Ressourcennutzung und die Fähigkeit, aus früheren Erfahrungen zu lernen und in wichtigen Kompetenzbereichen trotz des unvermeidlichen Personalwechsels für Kontinuität zu sorgen. Hier sollen jedoch die folgenden drei Hauptkategorien *externer* Faktoren im Mittelpunkt stehen, die sich auf die Arbeit des BDIMR bisher ausgewirkt haben und das auch weiter tun werden.

Erstens entwickelt sich das BDIMR kontinuierlich vor dem Hintergrund der *Veränderungen innerhalb der OSZE* selbst. Wenn wir das Jahr 1991 mit dem Jahr 2011 vergleichen, sehen wir, dass die Mutterorganisation des BDIMR sich nicht nur hinsichtlich ihres Namens (von KSZE in OSZE) und der Zahl ihrer Mitglieder (von 35 auf 56) verändert hat, sondern auch im Hinblick auf die Natur des auf höherer Ebene geführten politischen Dialogs, die Art der Aufgaben, die dem BDIMR von den Entscheidungsgremien zugeteilt werden, die Anzahl, den Umfang und die Funktion ihrer Feldoperationen, die Rolle und die Prioritäten des jährlich wechselnden Vorsitzes sowie die Natur anderer exekutiver Strukturen innerhalb der Organisation.

Zweitens wirken sich *institutionelle Entwicklungen außerhalb der OSZE* auf supranationaler Ebene auf das BDIMR und seine Rolle aus. Die letzten beiden Jahrzehnte waren von einer dramatischen Entwicklung der europäischen, eurasischen und euro-atlantischen Sicherheits- und Menschenrechtsarchitektur im weiteren Sinne gekennzeichnet. Die Erweiterung der EU und des Europarats um immer mehr OSZE-Teilnehmerstaaten sowie eine immer stärkere Konzentration auf Menschenrechts- und Demokratiefragen im Innern von Staaten gehören zu den augenfälligsten Entwicklungen, die unmittelbare Aus-

wirkungen auf eine Institution wie das BDIMR haben, die über ein eindeutiges Mandat verfügt, zu dem die Förderung der Demokratie und der Einhaltung der Menschenrechte in eben diesen Staaten gehört. Der wachsende Umfang und die zunehmende Komplexität des Systems der VN-Menschenrechtsverträge, die Reform des Menschenrechtsapparats der VN mit seinem neu gestalteten Mechanismus der allgemeinen regelmäßigen Überprüfung (*Universal Periodic Review*, UPR) und die Rolle, die Institutionen wie die GUS und ihre Interparlamentarische Versammlung spielen, sind ebenfalls Prozesse, die für die Arbeit des BDIMR von Bedeutung sind.

Darüber hinaus sind sowohl *politische und soziale Entwicklungen, Strategien und Praktiken innerhalb der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner als auch die Beziehungen derselben untereinander* von anhaltender Bedeutung für das BDIMR, wenn seine Leitung darüber entscheidet, wie die begrenzten Ressourcen des Büros am besten eingesetzt werden. Dramatische Entwicklungen wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 auf die Vereinigten Staaten oder der Ausbruch bewaffneter Konflikte wie der Krieg vom August 2008 in Georgien, offizielle und nichtoffizielle Einstellungen zur OSZE im Allgemeinen und gegenüber dem BDIMR im Besonderen und die Umsetzung oder Nichtumsetzung der im Rahmen der OSZE eingegangenen Menschenrechts- und Demokratieverpflichtungen können sich alle sowohl auf den aktuellen Bedarf für ein Eingreifen des BDIMR als auch auf die Bereitschaft oder das Interesse der Staaten auswirken, Beratung und Unterstützung durch das BDIMR zu erbitten und anzunehmen.

Veränderungen in der gesamten OSZE-Region auf gesellschaftlicher Ebene, wie z.B. die dramatische Verbreitung der Nutzung des Internets und der sozialen Medien seit 1991 und die sich verändernden technischen Bedürfnisse vieler Menschen und Behörden, gehören ebenfalls zu den Faktoren, die sich auf die Fähigkeit des BDIMR zur Durchführung seines Mandats auswirken. Da die Erfüllung des Mandats des BDIMR ein Zusammenwirken mit einer großen Anzahl von Akteuren erfordert, muss das BDIMR die Effektivität seiner Zusammenarbeit sowohl mit gerichtlichen und parlamentarischen Institutionen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und individuellen Experten als auch mit den OSZE-Delegationen in Wien und zentralen Regierungsstellen ständig auf den Prüfstand stellen und hierzu auch Meinungen anderer einholen.

Wie das BDIMR mit den drei Welten interagiert

Alle obengenannten Faktoren sind konstante Merkmale des operativen Umfelds, die zu ignorieren für die Leitung des BDIMR während der letzten 20 Jahre fatal gewesen wäre. Es kann gleichermaßen davon ausgegangen werden, dass die dynamischen Entwicklungen in allen drei Welten – der OSZE selbst, der institutionellen Architektur außerhalb der OSZE und den relevan-

ten Staaten – sich auch in Zukunft auf das BDIMR auswirken werden. Das BDIMR verhält sich in seinen Beziehungen zur Außenwelt natürlich nicht passiv und seine Leitung führt regelmäßig Gespräche, um zu erklären und hervorzuheben, was das BDIMR innerhalb seines Mandats erreichen kann (nicht zuletzt, um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden). BDIMR-Mitarbeiter spielen auch im Dialog mit den Staaten eine wichtige Rolle, sei es im Rahmen der formalen politischen OSZE-Verfahren oder direkt als Wächter der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. BDIMR-Mitarbeiter sprechen offen mit den Vertretern der Teilnehmerstaaten und anderen institutionellen Akteuren, nicht nur darüber, wie wichtig es ist, die Verpflichtungen der menschlichen Dimension zu erfüllen, sondern auch um zu verhindern, dass sie die zur Überwachung der Implementierung bereits vorhandenen Systeme schwächen, und um sie zu Bemühungen zu ermutigen, die Implementierung dort, wo es möglich ist, zu verbessern.

Die Leitung des BDIMR kann innerhalb ihres Mandats zwar Beratung zu institutionellen Angelegenheiten der OSZE anbieten, das BDIMR ist jedoch ein Durchführungs- und kein Beschlussfassungsorgan der OSZE. Ebenso können BDIMR-Mitarbeiter zwar Partner in der weiteren internationalen Gemeinschaft sowie in Teilnehmer- oder Partnerstaaten in Bereichen beraten, in denen das BDIMR über entsprechende Know-how verfügt; das BDIMR hat letztlich jedoch nicht das Mandat und schon gar nicht die Fähigkeit, entscheidenden Einfluss z.B. auf Veränderungen in der institutionellen Architektur der VN, der EU oder der GUS zu nehmen – geschweige denn auf die Menschenrechts- oder Demokratiepolitik bestimmter Staaten. Die Herangehensweise des BDIMR ist daher zum Teil notwendigerweise reaktiv: Im Takt mit dem Auftreten von Entwicklungen in der Außenwelt bewertet die Leitung des BDIMR die Herausforderungen und Möglichkeiten, die solche Entwicklungen bieten, und reagiert auf sie.

Veränderungen in der OSZE bringen neue Herausforderungen und neue Möglichkeiten mit sich

Entwicklungen innerhalb der OSZE selbst haben in mehrerer Hinsicht wesentlichen Einfluss auf die Rolle des BDIMR. Am deutlichsten wird das daran, dass aufgrund des exekutiven Charakters des BDIMR Beschlüsse der Entscheidungsgremien der OSZE – wie z.B. des Ständigen Rates, des Ministerrats und der Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs – das Mandat des BDIMR ändern und ihm neue Aufgaben zuweisen können, die die Richtung seiner Arbeit vorgeben bzw. bestimmen. In der Praxis ist das weitgefasste Mandat des BDIMR zur Förderung der besseren Einhaltung der in der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen seit Beginn der 1990er Jahren im Großen und Ganzen erhalten geblieben. Es kamen jedoch neue Aufgaben in Bereichen wie Toleranz und Nichtdiskriminierung, Men-

schenhandel, Terrorismus und Integration der Roma aus Gründen hinzu, die weiter unten ansatzweise erörtert werden sollen. Häufiger noch ist das BDIMR jedoch von Beschlüssen betroffen, die sich auf sein Budget und seinen Personalbestand beziehen – zwei Themen, die jedes Jahr vom Ständigen Rat behandelt werden –, auf die konkrete Aufgabe des BDIMR, Konferenzen zur menschlichen Dimension zu veranstalten, und auf das Verhältnis des BDIMR zu anderen Exekutivorganen der OSZE.

So beauftragte beispielsweise das Gipfeltreffen von Helsinki 1992 das BDIMR damit, Treffen zur menschlichen Dimension zu organisieren. 2002 legte der Ständige Rat einen konkreten Ablaufplan für die jährlichen Haupttreffen vor. Dennoch ist das BDIMR auf jährliche Beschlüsse des Ständigen Rates angewiesen, die die jeweilige Tagesordnung, die Terminierung und die Themen der beiden wichtigsten Tagungen, des zweiwöchigen Implementierungstreffens und des dreitägigen Seminars zur menschlichen Dimension in Warschau, festlegen. Der OSZE-Vorsitz ist (in enger Absprache mit anderen Teilnehmerstaaten) für die Festlegung der Themen und der Terminierung dreier Zusätzlicher Treffen zur menschlichen Dimension in Wien verantwortlich. Häufig fordert er auch die Hilfe des BDIMR bei der Organisation und Unterstützung anderer Veranstaltungen an, die mit den Prioritäten des jeweiligen OSZE-Vorsitzes übereinstimmen. Das BDIMR muss flexibel auf diese Prioritäten des Ständigen Rates, des Ministerrats und des Vorsitzes reagieren. Zum Beispiel arbeitete das BDIMR in den Jahren 2010 und 2011 eng mit dem kasachischen und dem litauischen Vorsitz zusammen, um die Aufmerksamkeit auf die Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung zu lenken (und mit Litauen im Jahr 2011 zusätzlich zu nationalen Menschenrechtsinstitutionen). Die Aufgabe des BDIMR bestand in allen diesen Fällen darin, entsprechende Treffen möglichst effektiv zu organisieren; gleichzeitig sollte es aber auch Partner innerhalb des OSZE-Systems in der Frage beraten, inwieweit es sich bei den vorgeschlagenen Themen um solche handelt, in denen die OSZE wirklich einen zusätzlichen Nutzen erbringen kann, indem sie konstruktive Diskussionen zu Themen von erheblicher aktueller Relevanz anregt, und nicht um Themen, bei denen wahrscheinlich nur eine abgegriffene Rhetorik von einem immer kleiner werdenden Kreis von Teilnehmern erneut abgehandelt wird.

Auch wenn das Hauptmandat des BDIMR – im Gegensatz zu den weiter unten erörterten Feldoperationen – nicht jährlich erneuert werden muss, verabschieden die Beschlussgremien doch Aktionspläne und andere wichtige Dokumente, die das Mandat des BDIMR erweitern, ändern oder präzisieren. Der OSZE-Ministerrat war in dieser Hinsicht in den Jahren 2003 und 2004 besonders aktiv und verabschiedete umfassende Aktionspläne, die sich mit der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, der Bekämpfung des Menschenhandels und der Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet beschäftigten. Alle diese Pläne bauten auf der vom BDIMR bereits geleisteten Arbeit auf, präzisierten aber auch, wie sich das BDIMR mit diesen vor-

rangigen Themen in den nächsten Jahren befassen sollte. Im Rahmen des OSZE-Aktionsplans zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird dem BDIMR beispielsweise eigens die Aufgabe zugewiesen, sich auf die Förderung der Beteiligung von Frauen im öffentlichen und politischen Leben, die Stärkung nationaler Gleichstellungsmechanismen und die Rolle von Frauen im Sicherheitssektor zu konzentrieren. Alle diese Punkte gehören nunmehr zu den Arbeitsschwerpunkten des BDIMR, einschließlich eines größeren, im Jahr 2011 gestarteten Projekts, das die Beteiligung von Frauen in politischen Parteien als wichtige „Türhüter“ für die erweiterte Einbeziehung in das politische Leben verbessern soll. Die Arbeit des BDIMR im Bereich Menschenhandel konzentriert sich in Übereinstimmung mit dem entsprechenden OSZE-Aktionsplan auf die Rechte der Opfer. Seine Integrationsbemühungen im Hinblick auf Roma bauen sowohl auf dem Aktionsplan von 2003 als auch auf nachfolgenden Beschlüssen auf, wobei besonderes Gewicht auf die Früherziehung von Roma-Kindern sowie auf die Bekämpfung negativer Stereotype in den Medien und im öffentlichen Diskurs gelegt wird.

In Bezug auf seine älteste und immer noch bekannteste programmatische Aktivität, die Wahlbeobachtung, hat das BDIMR von den Beschlussgremien der OSZE schon mehrfach Vorgaben erhalten. So forderte beispielsweise ein Beschluss des Ministerrats aus dem Jahr 2006 die Erweiterung der geographischen Streuung der Wahlbeobachtung des BDIMR und größere Anstrengungen zur Diversifizierung des Pools von Wahlbeobachtern. Das BDIMR reagierte mit der Einführung eines transparenteren und inklusiven Rekrutierungssystems für die „Kernteams“ der Beobachtungsaktivitäten, führte die Schulung von Beobachtern aus unterrepräsentierten Ländern ein und arbeitete mit Gebern zusammen, um außerbudgetäre Mittel, die über einen neuen Diversifizierungsfonds zufließen, dazu zu nutzen, die Kosten für Beobachter aus Ländern zu decken, deren Regierungen am wenigsten dazu in der Lage sind.

Im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung, in dem das BDIMR während des ersten Jahrzehnts seines Bestehens nur wenig aktiv gewesen war, erhielt das BDIMR ab 2003 durch Beschlüsse des Ministerrats und des Ständigen Rates eine ganze Reihe sehr konkreter Aufgaben. Die Beschlüsse führten unmittelbar zur Einrichtung einer neuen und robusten Abteilung für Toleranz und Nichtdiskriminierung im BDIMR, die umfangreiche Anstrengungen unternimmt, um Daten über durch Hass motivierte Straftaten zu sammeln, das Bewusstsein für verschiedene Formen von Intoleranz und Diskriminierung zu schärfen und Kenntnisse über bewährte Praktiken zur Bekämpfung von Straftaten, die durch Hass motiviert sind, in Bereichen wie Strafverfolgung und Erziehung zu vermitteln.

Ein anderer Bereich, in dem das BDIMR von Entscheidungen betroffen ist, die an anderer Stelle in der OSZE gefällt werden, ist das Schicksal der Feldoperationen, d.h. des Netzwerks aus Missionen, Büros, Zentren, Präsenzen und Projektkoordinatoren, das sich während der Kriege im westlichen Balkan

Anfang der 1990er Jahre zu entwickeln begann und heute noch an mehr als 15 Orten in Ost- und Südosteuropa sowie im Kaukasus und in Zentralasien weiterbesteht. Das BDIMR muss vor der Einrichtung solcher Feldoperationen konsultiert werden¹ und hat während der letzten beiden Jahrzehnte mit fast allen von ihnen wichtige kooperative Beziehungen entwickelt. Die Herausforderung für das BDIMR bei der Arbeit mit Feldoperationen besteht darin, die Zusammenarbeit zu entwickeln und Synergieeffekte zu erzeugen, dabei aber gleichzeitig Überschneidungen dort zu vermeiden, wo Mandate zusammenfallen, und eine klare Unterscheidung zwischen den verschiedenen Mandaten zu wahren.

In der Regel behandelt das BDIMR Anfragen aus Feldoperationen mit Priorität; dazu gehören Bitten um Expertenbesuche, Schulungen für das Personal der Feldoperationen oder um direkte Unterstützung für die Gastländer. Das BDIMR und die Feldoperationen arbeiten z.B. bei der Unterstützung von Reformen des Wahlsystems eines Gastgeberlandes oft zusammen. Dabei sollte allerdings stets betont werden, dass die Teilnehmerstaaten dem BDIMR und nicht der Feldoperation das Mandat zur Beobachtung und Bewertung von Wahlen erteilt haben. Das BDIMR muss auch hinsichtlich der stark differierenden Kapazitäten und Mandate der Feldoperationen ein gewisses Feingefühl an den Tag legen. So muss es in einigen Fällen auf den Umstand reagieren, dass manche Feldoperationen zu klein sind, um sich mit bestimmten Themen zu befassen, in denen das BDIMR über entsprechendes Know-how verfügt (etwa verschiedene Aspekte der Förderung von Rechtsstaatlichkeit oder demokratischer Regierungsführung), während in anderen Fällen eine Beteiligung des BDIMR in denselben Bereichen weitgehend überflüssig wäre.

In Gegenden, in denen es relativ große OSZE-Feldoperationen gibt, wie z.B. in Südosteuropa, wird das BDIMR aktiv, weil bestimmte Themen (wie beispielsweise die Verfolgung von Kriegsverbrechen) regionale Ansätze erfordern und sich Feldoperationen aufgrund ihrer einzelnen Staaten betreffenden Mandate nur schwer mit ihnen befassen können. Das BDIMR reagiert auch bereitwillig auf das Interesse der Feldoperationen an Schulungen für ihre Mitarbeiter; so bietet es dreimal im Jahr einen Orientierungskurs für neue Mitarbeiter zu Themen der menschlichen Dimension an und führt gezielt Lehrgänge in besonderen Bereichen (wie z.B. der Bekämpfung durch Hass motivierter Straftaten) durch.

Das BDIMR sieht sich dort besonderen Herausforderungen gegenüber, wo es keine Feldoperationen gibt, weil entweder noch nie ein Mandat erteilt wurde (wie in West- und Mitteleuropa und in Nordamerika) oder aber Feldoperatio-

1 Vgl. Budapester Dokument 1994, Budapest, 6. Dezember 1994, Kapitel VIII, Absatz 11, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. B.5, S. 36.

nen geschlossen wurden.² Das BDIMR hat praxistaugliche Methoden zur Bewältigung der (hauptsächlich logistischen) Herausforderungen entwickelt, die ihm bei seiner Arbeit in Ländern begegnen, in denen die OSZE noch nie eine Feldoperation hatte. Möglich war dies zu einem großen Teil aufgrund seiner reichhaltigen Wahlbeobachtungserfahrung in diesen Ländern. Beispiele für Aktivitäten, die das BDIMR jenseits der Wahlbeobachtung in der gesamten OSZE-Region – sowohl im „Westen“ als auch im „Osten“ – durchführt, sind die Sammlung von Daten über durch Hass motivierte Straftaten sowie die Weitergabe von Instrumenten zur Bekämpfung verschiedener Formen der Diskriminierung, einschließlich Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen.

Hinter der Schließung von Feldoperationen oder der Änderung ihres Mandats können ernstere politische Probleme stecken, da der fehlende Konsens zur Verlängerung eines Mandats erfahrungsgemäß in Bedenken entweder des Gastgeberlandes oder eines oder mehrerer anderer Teilnehmerstaaten hinsichtlich der Aktivitäten der OSZE begründet ist. Gleichzeitig kann die Schließung von Feldoperationen aber gerade den Bedarf an spezifischen Leistungen des BDIMR aufzeigen und sogar erhöhen. Zwei Beispiele, die in diesem Zusammenhang genannt werden können, sind zum einen die Möglichkeit des BDIMR zur Beobachtung der Gerichtsverfahren, die auf die Wahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus folgten, (der die Behörden des Gastgeberlandes zugestimmt hatten, obwohl die dortige Feldoperation schließen musste) und zum anderen eine Reihe von Aktivitäten zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte, zur Stärkung der Parlamente und zur Förderung der politischen Beteiligung von Frauen, die das BDIMR in Georgien durchführen konnte, nachdem das Mandat der OSZE-Mission in Georgien Ende 2008 ausgelaufen war.

Obwohl das BDIMR zu Beginn der 1990er Jahre, als es von Botschafter Cortese geleitet wurde, von recht bescheidener Größe war, war es innerhalb der damaligen KSZE eine Pioniereinrichtung. Es hatte dadurch fast ein Monopol auf alle Maßnahmen der noch jungen Organisation im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung, auch wenn schon bald der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) und einige Jahre später der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit hinzukamen, die beide ein klares Mandat erhielten und damit innerhalb der OSZE für bestimmte Themen in der menschlichen Dimension der Sicherheit die „Führung“ übernahmen.

Im Laufe der ersten beiden Jahrzehnte des Bestehens des BDIMR schufen die Teilnehmerstaaten gemeinsam mehrere weitere Strukturen in für das Mandat des BDIMR relevanten Bereichen, wie beispielsweise die Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU), die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU), das

2 Seit 1999 hat der fehlende Konsens über die Erneuerung von Mandaten zur Schließung der OSZE-Feldoperationen in Lettland, Estland, der Russischen Föderation (Tschetschenien), Georgien und Belarus geführt.

Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels und die Abteilung Genderfragen des Sekretariats, die von einer *Gender*-Beraterin des Generalsekretärs geleitet wird. Darüber hinaus hat der Amtierende Vorsitzende der OSZE Persönliche Beauftragte für die Bekämpfung von Antisemitismus, die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Christen, die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen sowie für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ernannt. Ein wichtiges Ergebnis dieses OSZE-internen Institutionenaufbaus in den letzten 20 Jahren ist die Erzeugung neuer Synergieeffekte zwischen dem BDIMR und Partnerinstitutionen oder Individuen; ein anderes ist jedoch die Notwendigkeit des Informationsaustauschs und der Arbeitsteilung.

Eine neue und aufregende Entwicklung innerhalb der OSZE war in jüngster Zeit die Gründung des Ausschusses zur menschlichen Dimension und seine anschließende Entwicklung. Der Ausschuss ist ein Untergremium des Ständigen Rates der OSZE in Wien, das regelmäßig zusammentritt, um Themen zu diskutieren, die weitgehend unter das Mandat des BDIMR fallen. Insbesondere seit Anfang 2011 ist dieses Gremium nicht mehr nur ein Forum für den Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über solch banale Themen wie die Terminierung und die Tagesordnung bevorstehender Treffen (was seine anfängliche Arbeit beherrschte), sondern hat sich auch zu einem Forum entwickelt, in dem Institutionen wie das BDIMR ihre Arbeit vorstellen und die Teilnehmerstaaten Rückmeldung über die Implementierung ihrer OSZE-Verpflichtungen geben können, insbesondere wenn Letztere sich auf zuvor vom BDIMR und anderen OSZE-Einrichtungen abgegebene Empfehlungen beziehen. Für das BDIMR hatte dies zur Folge, dass seine Arbeit für die Delegationen, die schließlich in letzter Instanz über das Budget und die Personalausstattung des BDIMR entscheiden, sichtbarer und transparenter wurde. Das BDIMR hat diese Entwicklung als eine hervorragende Gelegenheit dazu begrüßt, sowohl seine Professionalität und Unparteilichkeit als auch sein starkes Interesse daran zu zeigen, mit den Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung seiner zuvor abgegebenen Empfehlungen zusammenzuarbeiten.

Schließlich arbeitet das BDIMR regelmäßig mit der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE zusammen, einem Organ der OSZE, das ungefähr zur selben Zeit wie das BDIMR gegründet wurde und dessen Mitglieder häufig ein besonderes Interesse an der menschlichen Dimension haben. Die Arbeit des BDIMR hat sehr stark von Initiativen profitiert, die zuerst in der PV zu Themen wie Menschenhandel und Bekämpfung von Intoleranz ergriffen wurden. Das BDIMR arbeitet mit der PV im Rahmen des Beschlusses Nr. 19/06 des Ministerrats zusammen, der Wahlbeobachtung als „ein gemeinsames Unternehmen des BDIMR der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und anderer parlamentarischer Institutionen“³ beschreibt. Das

3 Beschluss Nr. 19/06, Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/19/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006, Absatz 14, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Eu-

starke Interesse der OSZE PV an einer Reihe von Menschenrechtsthemen hat auch die praktische Arbeit des BDIMR ergänzt, so z.B. im Falle der Entschließung über ein verstärktes Zusammenwirken der OSZE mit Menschenrechtsaktivisten und nationalen Menschenrechtsinstitutionen, die die PV 2007 verabschiedet hat.

Externe institutionelle Entwicklungen: Dialog und Partnerschaften

Die Weiterentwicklung des europäischen Sicherheitssystems und die Entwicklung anderer Institutionen, sowohl auf regionaler als auch auf globaler Ebene, die auf Menschenrechte und Demokratie ausgerichtet sind, hatten weitreichende Implikationen nicht nur für die Arbeitsschwerpunkte des BDIMR, sondern auch für die Partnerschaften, mit deren Hilfe es seine Ziele verfolgt. Das BDIMR betrat das Arbeitsfeld der Menschenrechte 1991 als Neuling, mit einem Mandat und einer geographischen Reichweite, die sich recht deutlich von denen aller anderen damals vorhandenen Körperschaften unterschieden. Das ist in vielerlei Hinsicht noch immer der Fall. Die letzten 20 Jahre waren jedoch durch die explosionsartige Ausweitung globaler und regionaler Menschenrechtsaktivitäten gekennzeichnet, die für das BDIMR relevant ist und sich auf seine Arbeit auswirkt.

Die Gründung des BDIMR nach dem Kalten Krieg vollzog sich parallel zu wichtigen institutionellen Veränderungen im System der Vereinten Nationen zum Schutz der Menschenrechte, der Erweiterung und Umwandlung zweier wichtiger Institutionen, die vorher nur im westlichen Teil Europas aktiv gewesen waren, und der Gründung von Körperschaften wie der GUS. All diese Entwicklungen schufen neue oder bessere Gelegenheiten für Partnerschaften mit dem BDIMR, machten aber auch eine sorgfältige Koordination erforderlich, um in einigen Fällen Überschneidungen und doppelte Arbeit zu vermeiden.

Viele werden sich kaum daran erinnern, dass das BDIMR zu einer Zeit gegründet wurde, als das Menschenrechtssystem der VN im Wesentlichen aus ihrer Menschenrechtskommission, einer Reihe von *Ad-hoc*-Berichterstattem, die auf der Grundlage von Beschlüssen der Kommission ernannt wurden, und mehreren relativ erstarrten Überprüfungsgremien bestand, die auf verschiedene multilaterale Menschenrechtsverträge zurückgingen. Es gab weder einen Hohen Kommissar für Menschenrechte noch einen UPR-Mechanismus; auch unterhielt das UNDP keine Büros in Europa und Eurasien, deren Tätigkeit „menschliche Entwicklung“ und „demokratische Regierungsführung“ als zentrale Elemente aufgewiesen hätte.

Hier sei nur auf die Implikationen einiger weniger Entwicklungen in den VN auf dem Gebiet der Menschenrechte während der letzten beiden Jahrzehnte

ropa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 60-64, hier: S. 64.

für das BDIMR hingewiesen. Die Ablösung der alten Menschenrechtskommission durch den neueren und dynamischeren VN-Menschenrechtsrat und die Einrichtung des UPR-Mechanismus haben neue, für das BDIMR wertvolle Informations- und Analysequellen (z.B. bei der Vorbereitung von Wahlbeobachtungsmissionen) geschaffen. Die Ernennung von VN-Berichterstatlern zu Themen wie Menschenrechtsverteidiger oder Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit brachte dem BDIMR neue Partner für die Arbeit im Rahmen seines Kernmandats.

Auch die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ist durch ihre Arbeit in den Bereichen Toleranz, Menschenrechtserziehung und Früherziehung von Roma-Kindern zu einem wertvollen Partner des BDIMR geworden, durch den auch sichergestellt werden kann, dass die Arbeit des BDIMR außerhalb der OSZE-Region bekannter wird; gleichzeitig können die OSZE-Staaten umgekehrt von der weltweiten Erfahrung der UNESCO stärker profitieren. Was Wahlen anbelangt, konzentriert sich das Engagement der VN in der OSZE-Region zumeist auf technische Unterstützung, was die Wahlbeobachtung des BDIMR eher ergänzt als mit ihr zu konkurrieren. Die Abteilung Wahlhilfe der VN (UNEAD) hat sich mit dem BDIMR und einer Gruppe von inzwischen fast 40 internationalen zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen zusammengeschlossen, um die Grundsatzerklärung und den Verhaltenskodex für internationale Wahlbeobachtung von 2005 zu unterstützen, ein Dokument, das mit den Methoden der BDIMR-Wahlbeobachtung übereinstimmt und für das die VN-Generalversammlung im Jahr 2009 Anerkennung äußerte.⁴ Konkrete Formen der Kooperation zwischen den VN und dem BDIMR außerhalb des OSZE-Gebiets sind durchaus möglich, insbesondere wenn der betreffende Staat ein OSZE-Kooperationspartner ist, wie im Falle Afghanistans, wo das BDIMR bereits viermal begrenzte Wahlunterstützung in Zusammenarbeit mit größeren VN- (und EU-) Aktivitäten geleistet hat.

Es versteht sich von selbst, dass es noch keine von den VN mandatierten Kriegsverbrechertribunale gab, als das BDIMR seine Arbeit aufnahm. Die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das ehemalige Jugoslawien (IStGJ) und insbesondere die Bestrebungen zur Reduzierung seiner Tätigkeit in den letzten Jahren waren ein weiterer Bereich, in dem das BDIMR mit einer Institution der VN zusammengearbeitet hat. In Verbindung mit der „Abschlussstrategie“ des IStGJ führte das BDIMR gemeinsam mit den OSZE-Feldoperationen ein groß angelegtes Projekt zur Übertragung von Wissen vom IStGJ auf lokale Akteure in Südosteuropa durch.

Die Vergrößerung des Europarats, die dazu geführt hat, dass ihm heute die meisten OSZE-Teilnehmerstaaten als offizielle Mitglieder angehören und weitere Beobachterstatus haben oder Mitglieder seiner Kommission für De-

4 Vgl. Resolution 64/155 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Förderung regelmäßiger und unverfälschter Wahlen und der Demokratisierung, A/RES/64/155, 8. März 2010, Absatz 8.

mokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) sind, hatte ebenfalls vielfältige Auswirkungen auf das BDIMR. Der Europarat verwandelte sich in dieser Zeit von einer weitgehend westlichen Vereinigung in eine Institution, die nunmehr die meisten OSZE-Staaten außerhalb Nordamerikas und Zentralasiens einschließt. Gleichzeitig stärkte der Europarat auch seine Rolle auf dem Gebiet der Menschenrechte sowohl durch bereits vorhandene Institutionen wie den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als auch durch neue Institutionen wie die Venedig-Kommission und die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI).

Die parallele Entwicklung der Venedig-Kommission während der ersten beiden Jahrzehnte des Bestehens des BDIMR machte es erforderlich, sowohl doppelte Arbeit zu vermeiden als auch darauf zu achten, keine widersprüchlichen Signale in Angelegenheiten an die Teilnehmerstaaten auszusenden, die sich auf die Übereinstimmung von Wahlgesetzen und anderen Rechtsakten mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Normen bezogen. Der Vorteil der Zusammenarbeit des BDIMR mit der Venedig-Kommission besteht in der Verkündung gemeinsamer Botschaften im Namen zweier angesehenen internationaler Institutionen, womit die im Anschluss an eine Wahlbeobachtung abgegebenen charakteristischen Empfehlungen des BDIMR durch eine objektive und professionelle Analyse von Gesetzentwürfen oder verabschiedeten Gesetzen gestärkt werden.

Die Notwendigkeit einer engen Koordinierung der Arbeit des BDIMR und anderer Stellen der OSZE mit dem Europarat in Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung, bei der Bekämpfung des Menschenhandels und zum Thema Menschenrechte bei der Terrorismusbekämpfung hat dazu geführt, dass der formalisierte Dialog der OSZE mit dem Europarat auf politischer Ebene auf drei Standbeinen steht. (Ein viertes Standbein ist das Thema nationale Minderheiten, das nicht direkt unter das Mandat des BDIMR fällt, da es innerhalb der OSZE in erster Linie vom HKNM behandelt wird.) Ein anderes Element der Beziehungen zwischen dem BDIMR und dem Europarat kommt aus dem parlamentarischen Bereich: Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (*Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, PACE) nehmen regelmäßig als Kurzzeitbeobachter an internationalen Wahlbeobachtungen in Partnerschaft mit dem BDIMR, der OSZE PV und anderen parlamentarischen Partnern teil.

In den ersten 20 Jahren des Bestehens des BDIMR hat sich die EU von einer Institution, der nur eine Minderheit der 35 Teilnehmerstaaten der KSZE angehörte, zu einer Organisation entwickelt, die heute fast die Hälfte der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten umfasst. Die EU-Erweiterung, die zunehmende Betonung der Grundrechte in den Mitgliedsländern und die Förderung von Menschenrechten und Demokratie in Nichtmitgliedstaaten sowie die Weiterentwicklung der Finanzierungsinstrumente der Europäischen Kommission haben sich direkt und indirekt auf die Arbeit des BDIMR ausgewirkt. Das ist teil-

weise darauf zurückzuführen, dass der Erweiterungsprozess die Erfüllung der in der menschlichen Dimension eingegangenen OSZE-Verpflichtungen als zentrale Beitrittskriterien einschloss und somit für viele Teilnehmerstaaten einen starken Anreiz dafür schuf, während des Beitrittsprozesses die Zusammenarbeit mit dem BDIMR und die Beratung durch das Büro anzustreben.

Die EU – sowohl die Europäische Kommission als auch die einzelnen Mitgliedstaaten – hat das BDIMR außerdem mit der großzügigen Vergabe außerbudgetärer Ressourcen zur Durchführung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erfüllung der Beitrittskriterien und, allgemeiner, der Förderung von Stabilität und der Einhaltung internationaler Menschenrechts- und Demokratiestandards unterstützt. Bestimmte Akteure der EU haben Mandate, die für die Aufgaben des BDIMR unmittelbar relevant sind, darunter die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (*Fundamental Rights Agency*, FRA), mit der das BDIMR in den Bereichen Toleranz, Roma und Menschenrechte im weiteren Sinne zusammenarbeitet. Die EU ist dem BDIMR sogar in eine Reihe von Bereichen gefolgt, in denen Letzteres den Weg gebahnt hat; dies gilt insbesondere für die internationale Wahlbeobachtung im großen Maßstab. Zur Vermeidung von Überschneidungen haben die EU und das BDIMR sich darauf verständigt, dass Erstere keine Wahlen im OSZE-Gebiet beobachtet – ebenso wenig wie das BDIMR in anderen Gebieten. Ebenso wie Mitglieder der OSZE PV und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats nehmen Abgeordnete des Europäischen Parlaments allerdings an der internationalen Wahlbeobachtung auf dem Gebiet der OSZE in Partnerschaft mit dem BDIMR teil.

Dynamische Entwicklungen definieren Prioritäten für das Engagement

Eine letzte Reihe wichtiger Faktoren, die sowohl die Nachfrage nach der Arbeit des BDIMR als auch seine Fähigkeit, effektiv tätig zu werden, beeinflussen, sind politische Entwicklungen in und zwischen den Teilnehmer- und Partnerstaaten, die Art und Weise, in der einzelne Staaten ihre Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension in der Praxis erfüllen, sowie relevante Trends in der gesamten OSZE-Region. Der aktuelle Stand der Implementierung der menschlichen Dimension wirkt sich sowohl auf den objektiven Bedarf an Dienstleistungen wie Menschenrechtsbeobachtung oder Unterstützung bei der Gesetzgebung aus als auch auf die Bereitschaft einiger Staaten, die Hilfe und die Unterstützung des BDIMR anzunehmen.

Dramatische Veränderungen in der Menschenrechtslage eines Landes können die Bedeutung der Arbeit des BDIMR in dem einen oder anderen Sektor erhöhen oder verringern. So würde beispielsweise eine dramatische Verschlechterung der Menschenrechtslage, die mit zunehmender Gewalt oder steigendem Druck auf diejenigen, die sich für die Menschenrechte einsetzen, einhergeht, den objektiven Bedarf an der Arbeit des BDIMR erhöhen, könnte

sich bedauerlicherweise jedoch auch negativ auf die Bereitschaft eines bestimmten Staates auswirken, die benötigte Unterstützung anzunehmen. Umgekehrt können Veränderungen in den politischen Machtverhältnissen und/oder positive Entwicklungen bei den Menschenrechten und im Bereich der Demokratie neue Möglichkeiten dafür schaffen, langfristige oder systemische Probleme in Angriff zu nehmen, und auch von der Bereitschaft der staatlichen Stellen begleitet sein, die Unterstützung des BDIMR anzufordern. Entwicklungen in Teilnehmerstaaten wie Kirgisistan, Moldau und Georgien haben zu verschiedenen Zeiten das Interesse an entsprechender Unterstützung durch das BDIMR verstärkt. Es besteht zumindest die Aussicht, dass der Arabische Frühling von 2011 eine ähnliche Wirkung auf einige der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum haben wird. Bereits im Laufe des Jahres 2011 hat das BDIMR Gespräche mit den staatlichen Stellen mehrerer der dortigen Partnerstaaten der OSZE aufgenommen, um mögliche Formen einer zukünftigen Zusammenarbeit zu umreißen. Das BDIMR organisierte außerdem gemeinsam mit dem litauischen Vorsitz Veranstaltungen, um Aktivisten der Zivilgesellschaft aus den Partnerstaaten im Mittelmeerraum mit den Erfahrungen der OSZE auf den Gebieten Wahlbeobachtung, Menschenrechtsüberwachung, politische Partizipation, Gleichstellung der Geschlechter und Rechtsstaatlichkeit vertraut zu machen.

Dramatische Ereignisse in der Welt haben reale Auswirkungen auf die Arbeit des BDIMR. So waren beispielsweise die Terroranschläge vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und andere terroristische Akte zu Beginn des 21. Jahrhunderts ebenso wie die Sorge, dass Menschenrechte im Gefolge von Antiterrorismuskampagnen beeinträchtigt werden könnten, Anlass für das BDIMR, seine Arbeit zum Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren. Diese Ereignisse führten indirekt auch dazu, dass das BDIMR Themen wie Intoleranz und Diskriminierung, einschließlich gegenüber Muslimen, stärker in den Mittelpunkt gerückt und sich auch in Afghanistan als neuem Kooperationspartner, der inzwischen bereits bei vier verschiedenen Wahlen um die Entsendung eines Wahlunterstützungsteams gebeten hat, engagiert hat.

Der Krieg in Georgien im August 2008 stellte eine weitere dramatische Entwicklung dar, die zu einer neuen Aktion des BDIMR führte: Auf Ersuchen des finnischen OSZE-Vorsitzes entsandte das BDIMR ein Team zur Evaluierung der Lage der Menschenrechte, das einen umfassenden Bericht über die Menschenrechtslage in den vom Krieg betroffenen Gebieten erstellte. In ähnlicher Weise reagierte das BDIMR sowohl auf die Revolution im April 2010 als auch auf den ethnischen Konflikt im Juni 2010 in Kirgisistan, indem es die Menschenrechtsunterstützung für das OSZE-Zentrum in Bischkek verstärkte und in der Folge drei große Wahl- bzw. Referendumsbeobachtungsmissionen über einen Zeitraum von weniger als 18 Monaten aufstellte. In einem weiteren Fall, in dem das BDIMR auf dramatische Ereignisse vor Ort reagierte, veranlassten die Wahlen vom 19. Dezember 2010 in Belarus das

BDIMR, sich mit der Beobachtung von Gerichtsverfahren zu engagieren, die weiter oben in diesem Beitrag bereits erwähnt wurde.

Wichtige Trends, die sich auf die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in der gesamten OSZE-Region oder in einer erheblichen Anzahl von Teilnehmerstaaten auswirken, gehören zu den zusätzlichen externen Faktoren, die das BDIMR bei der Gestaltung der Aktivitäten innerhalb seines Mandats berücksichtigen muss. Beispiele hierfür sind technologische Trends wie z.B. elektronisches Wählen (*E-Voting*) oder der Einsatz anderer neuer Wahltechnologien, Entwicklungen der elektronischen Demokratie im weiteren Sinne, die mit der jüngsten explosionsartigen Zunahme in der Nutzung sozialer Medien im Zusammenhang stehen, und die Nutzung des Internets zur Verbreitung volksverhetzender Äußerungen mit dem damit einhergehenden Erfordernis, mögliche Verbindungen zu von Hass motivierten Verbrechen zu erforschen.

Gleichzeitig entwickelte das BDIMR in den letzten Jahren neue Instrumente zur Beobachtung und Bewältigung solcher Probleme wie zunehmende Einschränkungen für Zivilgesellschaft bzw. der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Erscheinungsformen von Antisemitismus, Intoleranz und diskriminierenden Handlungen gegen Muslime, Christen und andere Gruppen und die Zunahme von Extremismus und von Vorurteilen gegenüber Roma im Gefolge freierer Migration in Europa.

Schließlich können sich die Beziehungen der Teilnehmerstaaten untereinander und ihre Haltung zur OSZE als Ganzer sowie zum Zustand der Weltwirtschaft auf die Bedingungen auswirken, unter denen das BDIMR arbeitet. Zum Beispiel scheint die Fähigkeit der Beschlussfassungsorgane der OSZE, sich auf neue Verpflichtungen in der menschlichen Dimension und das Budget des BDIMR – insbesondere eine Erhöhung des Budgets – zu einigen, in den letzten beiden Jahrzehnte mit der wirtschaftlichen Entwicklung und dem Zustand der Beziehungen zwischen den wichtigsten OSZE-Teilnehmerstaaten zu steigen und zu fallen. Die Aufgabe des BDIMR als Durchführungsorgan besteht darin, „mit dem Strom“ solcher Änderungen „zu schwimmen“ – neue Aufgaben bereitwillig zu übernehmen und Ressourcen zu nutzen, wenn sie großzügig angeboten werden, und „abzutauchen“, wenn die Spannungen groß sind und die Haushalte schrumpfen oder zumindest nicht weiter wachsen.

Schlussfolgerung

In dem obigen Überblick hat der Autor versucht aufzuzeigen, dass eine Vielzahl von externen Faktoren weitreichende Auswirkungen auf die Art und Weise hat, wie die Leitung des BDIMR die verfügbaren Ressourcen einsetzt, um sein Mandat zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten auf bestmögliche Weise zu erfüllen. Die vorsichtige Schlussfolgerung des Autors

lautet, dass die vom BDIMR in den ersten beiden Jahrzehnten ausgeübten Beobachtungs- und Berichts-, Beratungs-, Unterstützungs- und Interessenvertretungsaufgaben für die vorhersehbare Zukunft allesamt weiterhin relevant bleiben werden. Jedoch wird sich die OSZE auch künftig weiter verändern, die europäische und internationale Menschenrechtsarchitektur wird sich weiterentwickeln und es wird jeden Tag neue Entwicklungen vor Ort in der OSZE-Region geben. Auch das BDIMR wird sich ändern müssen.

So wie sie es seit der Amtszeit von Botschafter Cortese bis zu derjenigen von Botschafter Lenarčič stets getan hat, wird die Leitung des BDIMR die Art und Weise, in der sie die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension auf bestmögliche Weise zu fördern sucht, auch künftig immer wieder feinjustieren müssen. Dazu wird es erforderlich sein, die Mischung aus strategischen und programmatischen Ansätzen, die auf eine bestimmte Situation oder ein bestimmtes Thema angewendet werden, ebenso kontinuierlich zu beachten wie die ausgewogene Verteilung des Kräfteaufwands, der einerseits für seit Langem bestehende Prioritäten wie Wahlbeobachtung, die Überprüfung von Gesetzen und die Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension und andererseits für neue oder aufkommende Prioritäten wie z.B. die Zusammenarbeit mit Amtsträgern und der Zivilgesellschaft zur Förderung von Toleranz oder der Achtung der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus betrieben wird. Genauso wie das BDIMR des Jahres 2011 Botschafter Cortese als ein Ururenkel überraschte, den er kaum kannte, wird die Form der Transformation des BDIMR über die nächsten beiden Jahrzehnte hinweg das Ergebnis von Entwicklungen sein, die vorherzusagen töricht wäre.