

Simone Guerrini/Maria-Alexandra Martin

Die OSZE-Mission in Skopje: Förderung der Prioritäten ihres Mandats durch Partnerschaften und Innovation

Einführung

Im vorliegenden Beitrag stellen wir drei Aspekte der Arbeit der OSZE-Mission in Skopje vor, anhand derer wir konkrete Dynamiken und Lehren veranschaulichen wollen. Zunächst untersuchen wir, wie bestimmte Projekte der OSZE über die unmittelbare Wirkung der durchgeführten Maßnahmen hinaus erhebliche positive *Spillover*-Effekte haben können. Wir gehen dabei auch kurz darauf ein, wie Partnerschaften, die im Rahmen programmatischer Aktivitäten entstanden sind, als Instrument zur Durchführung von Projekten aus anderen Programmbereichen dienen können und somit zu dem werden, was wir als „weiche Infrastruktur“ bezeichnen. Anschließend zeigen wir an einem konkreten Beispiel, wie die Missionsarbeit neue Technologien zur Unterstützung im Kampf gegen Hassdelikte und Hassreden nutzen kann. Drittens werfen wir einen Blick darauf, wie missionsintern entwickelte Analyseinstrumente eine bereits etablierte Beobachtungsmethode ergänzen und somit die Frühwarnfähigkeit stärken können. Abschließend gehen wir auf einige der größten Herausforderungen und Hindernisse ein, mit denen die Mission im vergangenen Jahr, einer Phase anhaltender politischer Ungewissheit, zu kämpfen hatte.

Hintergrund

Seit ihrer Eröffnung hat die OSZE-Mission in Skopje ihre Arbeit in beständiger Partnerschaft mit den Behörden des Landes weiterentwickelt. Mit der veränderten Situation im Lande und im Zuge der Ereignisse entstanden neue Herausforderungen. Um diesen gerecht zu werden, wurden im Laufe der Jahre auch die Aufgaben und die Struktur der Mission verändert.

Die ursprüngliche OSZE-„*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje wurde im September 1992 als kleine internationale Präsenz ins Leben gerufen. Sie hatte die Aufgabe, die Entwicklungen entlang der nördlichen Grenze des Landes zu beobachten, die Wahrung des Friedens zu fördern und Konflikte zu verhindern. Spätere Beschlüsse des Ständigen Rates der OSZE übertrugen der Mission weitere Aufgaben, darunter die Aufnahme eines ständigen politischen Dialogs mit der Regierung des Gastgeberlandes. Als 1998 der Kosovokonflikt eskalierte, wurden der Mission zusätzliche Mittel zugewiesen, um die Grenzüberwachung zu verstärken und ein Übergreifen der Krise zu verhindern. Im

Zuge des interethnischen Konflikts im Land im Jahr 2001 und nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Ohrid durch die Konfliktparteien im August weitete die Mission ihre Beobachtungstätigkeit schrittweise auf die allgemeine Sicherheitslage im Land aus. Den Schwerpunkt bildete dabei nach wie vor die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität, als weitere Priorität kam die Implementierung des Ohrider Rahmenabkommens hinzu. Die Aufgaben der Mission wurden um die Überwachung der humanitären Situation, einschließlich der Rückkehr von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, sowie die Durchführung von Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen der Polizei und den lokalen Gemeinschaften erweitert. Die Mission wirkte bald auch an der Polizeireform mit und entsandte Berater sowohl für den Einsatz vor Ort als auch in der Polizeiakademie. In nur einem Jahr erhöhte sich die Zahl der Missionsmitglieder von 26 auf über 200 und es wurden mehrere Feldbüros eingerichtet, u.a. in Tetovo, Kumanovo, Gostivar, Kičevo und Struga. Während sie weiterhin ihre Beobachtungs- und Frühwarnfunktionen wahrnahm, begann die Mission in den folgenden Jahren zusätzlich mit der Durchführung von Programmaktivitäten, die zunehmend in den Mittelpunkt der Arbeit der OSZE-Mission in Skopje, wie sie seit 2010 heißt, rückten. Die von der Mission geleiteten Projekte unterstützten die Reformbemühungen des Gastgeberlandes in etlichen für das Ohrider Rahmenabkommen relevanten Bereichen, darunter die gleichberechtigte Vertretung in der öffentlichen Verwaltung, Dezentralisierung, Bildung und der Sprachgebrauch.

Derzeit konzentriert sich die Arbeit der Mission auf drei Schwerpunkte. Erstens unterstützen wir weiterhin die Implementierung des Rahmenabkommens von Ohrid und fördern den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Zweitens planen und implementieren wir Projekte zur Förderung konstruktiver interethnischer Beziehungen. Drittens unterhalten wir nach wie vor die einzige Beobachtungskapazität im Land und analysieren die Sicherheitslage mit Blick auf Frühwarnung, frühzeitiges Handeln und Mediation. Für die Durchführung ihrer Aktivitäten hat die Mission zwei Abteilungen: Die erste umfasst den Aufgabenbereich der menschlichen Dimension, einschließlich guter Regierungsführung, gesellschaftlichen Zusammenhalts und Rechtsstaatlichkeit, die zweite ist verantwortlich für den Kapazitätsaufbau im Polizeibereich und die Beobachtung der Sicherheitslage. Der größte Teil unserer Mitarbeiter ist im Hauptquartier der Mission in Skopje tätig, einige Berater arbeiten in den Räumlichkeiten der Polizeiakademie und in einigen wenigen Polizeiwachen. Wir unterhalten außerdem ein Feldbüro in Tetovo und verfügen über mobile Beobachter-Teams. Die Mission hat derzeit insgesamt 151 Mitarbeiter, darunter 109 lokale und 42 internationale Mitarbeiter. Unser jährlicher Haushalt beträgt rund sechseinhalb Millionen Euro.

Positive Spillover-Effekte der Projekte und Partnerschaften als „weiche Infrastruktur“

Das Projekt „*Building Bridges*“ bietet Gemeinden, Schülern, Lehrern, Eltern und Schulen Zuschüsse zur Organisation gemeinsamer Veranstaltungen mit Schülern an, die verschiedenen Gemeinschaften angehören und verschiedene Sprachen sprechen. Der Fonds ist eine gemeinsame Initiative der OSZE-Mission, des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft sowie der amerikanischen, dänischen, irischen und schweizerischen Regierung. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2014 haben über 100 Schulen und mehr als 3.000 Schüler aus verschiedenen ethnischen Gemeinschaften an gemeinsamen Aktivitäten teilgenommen, die durch die *Building-Bridges*-Zuschüsse finanziert wurden. Für viele der Kinder und Schüler waren diese Aktivitäten eine einmalige Gelegenheit, mit Kindern aus anderen Gemeinschaften in Kontakt zu kommen, da die überwältigende Mehrheit der Schüler völlig homogene Schulen besucht, an denen nur in einer Sprache unterrichtet wird. Zu den von *Building Bridges* finanzierten Aktivitäten gehören zum Beispiel: die Einrichtung von Kunst- und Werkräumen in Grundschulen, die Organisation von kommunalen Kulturveranstaltungen, Forschungsprojekten und Musikkursen, die Gestaltung von „Reiseführern“ für Kinder und gemeinsame Ausflüge mit Partnerschulen, die Errichtung von Lehrparks und anderen Einrichtungen, die Unterstützung einer gemeinsamen Berufsausbildung sowie das Einrichten von Blogs, Websites und Newslettern. Das *Building-Bridges*-Projekt war von Anfang an ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Mission zur Förderung der interethnischen Beziehungen und hat bereits Früchte getragen.

Abgesehen von den beachtlichen Auswirkungen der geförderten Maßnahmen auf die interkommunalen und die interethnischen Beziehungen ist *Building Bridges* für uns auch ein guter Ausgangspunkt für Fallstudien, anhand derer wir untersuchen können, inwiefern positive *Spillover*-Effekte *per se* als Erfolg betrachtet werden können.

Der wichtigste positive *Spillover*-Effekt von *Building Bridges* bestand darin zu ermitteln, ob es in den Gemeinschaften überhaupt Bedarf an interethnischen Aktivitäten und integrierter Bildung gab und wenn ja, wie groß dieser Bedarf ist. Der Erfolg der von *Building Bridges* finanzierten Maßnahmen und der Enthusiasmus der Teilnehmer trugen dazu bei, den Mythos zu zerstreuen, interethnische Aktivitäten an Schulen seien von den Zielgruppen nicht gewollt oder nur schwer umzusetzen. Aufgrund der positiven Erfahrungen und angesichts der steigenden Nachfrage beschloss das Ministerium für Bildung und Wissenschaft 2016, ein eigenes Programm zur Finanzierung gemeinsamer interethnischer Aktivitäten zur Unterstützung einer integrierten Schulbildung ins Leben zu rufen.

Ein zweiter positiver *Spillover*-Effekt mit langfristigen Vorteilen war die Verbesserung der Fähigkeit von Bewerbern, erfolgreich Anträge auf die Bewilligung von Zuschüssen zu stellen. *Building Bridges* folgt einem Projektzyklus

und Antragsteller können sich jedes Jahr bis März, Mai oder Oktober um „reguläre Zuschüsse“ bewerben. Die Finanzierung einzelner kleinerer Projekte kann auch jederzeit über ein „Schnellförderungsverfahren“ beantragt werden. Der *Building-Bridges*-Beirat, der sich aus Vertretern der Geldgeber und des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft zusammensetzt, gewährt den erfolgreichen Projektanträgen Zuschüsse. Seit 2014 hat der Beirat über 370 Anträge geprüft und 56 Projekte finanziert. Durch die Beantragung von *Building-Bridges*-Zuschüssen erwerben Partnerschulen, Gemeinden und Eltern diejenigen Kenntnisse, die sie benötigen, um Projektanträge zu schreiben und sich auf Ausschreibungen zu bewerben. Für viele Partner, insbesondere Schulen, waren es die ersten Projektanträge, die sie jemals vorbereitet hatten. Da sich die Projektmanagementfähigkeiten im Laufe der letzten drei Jahre verbessert haben, ist es heute wahrscheinlicher, dass *Building-Bridges*-Partnerschulen mehr Fördermittel von anderen Initiativen erhalten als andere Schulen. So waren beispielsweise zwölf von 49 Grundschulen und sechs von 14 weiterführenden Schulen, die im letzten Jahr Fördergelder des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft für Maßnahmen zur integrierten Schulbildung erhielten, zuvor von *Building Bridges* gefördert worden.

Die dritte Entwicklung, die wir in einer weiteren Fallstudie beobachten können, zeigt, wie starke und dauerhafte Partnerschaften, die für eine bestimmte Initiative eingegangen wurden, den Weg für weitere gemeinsame Aktivitäten mit denselben Partnern, aber in anderen – manchmal heiklen – Bereichen den Weg ebnen können. Das Projekt „*Safe Schools*“ unterstützt seit 2012 die Einrichtung informeller Diskussionsgruppen in Schulen zu Fragen der Sicherheit im Unterricht. Aufbauend auf dem Erfolg der ursprünglichen Initiativen erweiterte die Mission das Projekt um die Einrichtung von Arbeitsgruppen zum Thema „sichere Schulen“ in 26 Partnerschulen in sechs Gemeinden. Das Projekt führte schließlich zur Gründung von Arbeitsgruppen auf kommunaler Ebene, denen Schüler, Lehrer, Gemeindevertreter, die örtliche Polizei, Mitarbeiter sozialer Einrichtungen und Eltern angehören. Die kommunalen Arbeitsgruppen des *Safe-Schools*-Projekts treffen sich regelmäßig, um sich mit einem breiteren und umfassenderen Spektrum an Themen im Zusammenhang mit der Sicherheit an Schulen zu befassen. So überprüfen sie z.B. Standardabläufe bei der Evakuierung von Schulen, nehmen Zugangs- und Sicherheitsmaßnahmen unter die Lupe und vermitteln in Konflikten zwischen Schülern oder ganzen Schulklassen. Die Mission unterstützt die Arbeit der kommunalen Arbeitsgruppen, indem sie Schulungen und Know-how zur Verfügung stellt. Im Laufe der Jahre ist dank des Engagements sowohl unserer Ansprechpartner als auch unserer Mitarbeiter zwischen der Mission und zahlreichen Gemeinden, Schulen, Lehrern und Schülern, die sich für *Safe Schools* engagieren, eine starke und dauerhafte Partnerschaft entstanden. Diese Zusammenarbeit hat es der Mission ermöglicht, gemeinsam mit den Teilnehmern des *Safe-Schools*-Projekts zusätzliche Aktivitäten zu planen und in die Wege zu leiten. Dabei nutzen wir die bestehenden Partnerschaften als das, was wir „weiche Infrastruktur“

nennen. So haben wir z.B. im vergangenen Jahr die Einführung von Mediationsverfahren in unseren Partnerschulen unterstützt. Experten der Mission schulten eine erste Gruppe von Ausbildern, die ihre Kenntnisse anschließend an Mediatoren – sowohl Schüler als auch Lehrer – an jeder teilnehmenden Schule weitergaben. Dies hat zur Gründung von „Mediationsclubs“ geführt, die in jeder der 26 Partnerschulen offen zugänglich sind und eine *Peer-to-Peer*-Mediation für diejenigen anbieten, die in Konfliktfällen Unterstützung benötigen. Die Mediation ist vertraulich und auf Fälle beschränkt, die nicht strafrechtlich relevant sind. Die Mediatoren helfen bei der Lösung von Konflikten und bei der Entschärfung potenzieller Konflikte, wie z.B. Auseinandersetzungen zwischen Schülern oder Klassen verschiedener Schulen. Dazu gehören auch Konflikte, die in den sozialen Medien angefangen haben oder sich komplett dort abspielen. Für 2018 hat die Mission gemeinsam mit *Safe-School*-Partnern ein auf einem „weichen“ Ansatz beruhendes Programm zur schrittweisen Einführung von Maßnahmen zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism*, VERLT), entwickelt. Derzeit planen wir Maßnahmen und Schulungen für Lehrer, die ihnen helfen sollen, frühzeitige Anzeichen von gewalttätigem Extremismus, Radikalisierung und der Gefährdung von Schülern zu erkennen. Ebenfalls geplant sind Projekte, die die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinden dadurch erhöhen, dass ein tieferes Verständnis dieses komplexen und gefährlichen Phänomens vermittelt wird. Gleichzeitig wird die Mission weiterhin die Erarbeitung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus unterstützen. Sie verfolgt dabei einen dimensionsübergreifenden Ansatz zur Unterstützung der Behörden bei der Bewältigung dieser neuen Herausforderung. Es wird nicht einfach sein, Pilotmaßnahmen zur Behandlung dieses heiklen Themas einzuführen. Ein Erfolg wird nur dank der soliden „weichen Infrastruktur“, die durch das *Safe-Schools*-Projekt geschaffen wurde, möglich sein.

Neue Technologien zur Bekämpfung von Hassdelikten und Hassreden

Das Phänomen der Hassdelikte steht zunehmend im Mittelpunkt der Arbeit der OSZE, seit der Maastrichter Ministerrat im Dezember 2003 die von ihnen ausgehende Gefahr hervorgehoben und sich dazu verpflichtet hat, gemeinsame Anstrengungen zu ihrer Bekämpfung zu unternehmen.¹ In der Folge einigten sich die Teilnehmerstaaten darauf, „zu erwägen, Gesetze zu erlassen oder gegebenenfalls zu verschärfen, die Diskriminierung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Gesinnung, nationaler

¹ Vgl. Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, 2. Dezember 2003, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elftes Treffen des Ministerrats, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 83-85, unter: <https://www.osce.org/de/mc/40535>.

oder sozialer Herkunft, Vermögensverhältnissen, Geburt oder sonstigen Umständen bzw. die Anstiftung zu derart motivierten Hassdelikten verbieten“.² Hassdelikte wurden als große Bedrohung für die Sicherheit des Einzelnen und der Gruppe, der er angehört, anerkannt; sie können dadurch den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die interethnischen Beziehungen insgesamt gefährden. Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) definiert Hassdelikte als „kriminelle Handlungen, die durch Voreingenommenheit oder Vorurteile gegenüber bestimmten Personengruppen motiviert sind. Um als Hassdelikt eingestuft zu werden, muss die Straftat zwei Kriterien erfüllen: Erstens muss es sich um eine Straftat im Sinne des Strafrechts handeln und zweitens muss die Handlung durch Voreingenommenheit motiviert gewesen sein.“³

Die OSZE-Mission in Skopje engagiert sich im Kampf gegen Hassreden und Hassdelikte vor Ort. Wir werden insbesondere untersuchen, inwiefern neue Technologien bei der Bewältigung des Problems der Hasskriminalität helfen und bereits bewährte Instrumente wie z.B. die Überwachung der Menschenrechte und die Unterstützung bei der Ausarbeitung und Implementierung von Rechtsvorschriften ergänzen können. Zunächst werden wir konkret der Frage nachgehen, wie Technologien Lücken in der Datenerfassung wirksam schließen können. Im Jahr 2013 richtete die Mission in Zusammenarbeit mit dem nationalen Helsinki-Komitee das erste Register für die Überwachung von Hassdelikten im ganzen Land ein. Das Register wurde als Online-Plattform zur landesweiten Erfassung von Hassdelikten und zur Sammlung relevanter Daten konzipiert. Seit 2013 wurden auf der Website www.zlostorstvaodomraza.mk, die es rechtsstaatlichen Einrichtungen, Entscheidungsträgern und der breiten Öffentlichkeit ermöglicht, Hassdelikte zu melden und auf die entsprechenden Daten zuzugreifen, mehr als 350 Vorfälle registriert. Die Plattform bietet auch Echtzeitstatistiken zu Hassdelikten an. Die Auswertung der Daten dient u.a. dazu, Kapazitätsaufbaumaßnahmen der Mission, ihrer Implementierungspartner und der Behörden zu unterstützen. Auf dem Höhepunkt des gemischten Migrationsstroms im Jahr 2015 belegten die über das Register analysierten Daten beispielsweise einen starken Anstieg gegen Migranten gerichteter Hassdelikte und weitere Erhebungen zeigten, dass sowohl Täter als auch Opfer von Hassdelikten größtenteils junge Menschen waren. Diese Erkenntnisse ermöglichten eine gezieltere Reaktion auf Hassdelikte und machten deutlich, dass der Bekämpfung von Hassverbrechen unter jungen Menschen Priorität eingeräumt werden musste.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 621, Toleranz und der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, PC.DEC/621, 29. Juli 2004, S. 1, unter: <https://www.osce.org/de/pc/35612>.

3 OSCE ODIHR, Hate Crime Reporting, Criminal offence + Bias motivation = Hate Crime, unter: <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Um die Zahl der Hassdelikte effektiv und nachhaltig zu reduzieren, konzentriert sich die Mission neben dem Online-Register seit geraumer Zeit hauptsächlich auf drei Bereiche. Der erste Schwerpunktbereich ist der Kapazitätsaufbau. Hier haben wir mit der Akademie für Richter und Staatsanwälte, dem Justiz- und dem Innenministerium, der Akademie der Künste und Wissenschaften, der Agentur für Jugend und Sport, der Direktion für Datenschutz sowie mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengearbeitet, um ihr Verständnis von Hassdelikten und ihre Fähigkeit, diese zu bekämpfen, zu verbessern. Die Mission und das BDIMR haben sich erstmals zusammengeschlossen, um 200 hochrangige Polizeibeamte speziell zur Identifizierung von Hassdelikten auszubilden und die Strafverfolgungsbehörden für die Bekämpfung dieser Verbrechen strukturell zu stärken. Es wurden spezielle Formulare zur Erfassung von Hassdelikten eingeführt und Kontaktstellen in den relevanten Institutionen eingerichtet.

Bewusstseinsbildung und der Abbau von Vorurteilen mit dem Ziel, die interethnischen Beziehungen zu verbessern und Toleranz und Nichtdiskriminierung zu fördern, bilden unseren zweiten Schwerpunkt. Um dieser Herausforderung gerecht zu werden, haben wir versucht, bewährte Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau und Lobbyarbeit mit den Möglichkeiten moderner Technologien zu kombinieren. So haben wir zum Problem Hassdelikte Broschüren, Leitfäden und Schulungsmaterialien für Juristen und die Zivilgesellschaft herausgegeben und zahlreiche Konferenzen, Workshops und Gespräche am runden Tisch organisiert. Gemeinsam mit unseren Implementierungspartnern haben wir außerdem Reformen erarbeitet, die für die Gewährleistung geeigneter Verfahren im Umgang mit Tätern und Opfern von Hassdelikten notwendig sind, wie etwa die Unterscheidung zwischen gewöhnlichen Straftaten und Hassdelikten. Gleichzeitig haben wir die Möglichkeiten neuer Informationstechnologien getestet, um einen maßgeschneiderten Ansatz für junge Leute zu entwickeln. Die Mission wollte junge Menschen als „Agenten des Wandels“ in ihrem eigenen Umfeld gewinnen, da wir diese Gruppe als besonders anfällig für Hassreden, Stereotype und Vorurteile – Voraussetzungen, die zu Hassdelikten führen können – identifiziert hatten. In Zusammenarbeit mit der französischen Botschaft in Skopje haben wir eine mobile App für die Meldung von Online-Hassreden entwickelt.⁴ Mit dieser App können Nutzer Websites, einzelne Artikel, Posts in den sozialen Medien oder Videos als Hassreden oder als Anstiftung zu Hassdelikten melden. Unsere App wurde vor allem von jungen Nutzern, die offener gegenüber technologiegestützten Lösungen sind, positiv aufgenommen.

Nicht zuletzt haben die Mission und ihre Partner sich intensiv darum bemüht, den bestehenden gesetzlichen Rahmen im Land zu stärken, den Opfern von Hassdelikten kostenlosen Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewährleisten und politische Maßnahmen zu fördern, die sämtliche Aspekte von Hassdelikten, von der Prävention bis zur Strafverfolgung, abdecken. Die strafrechtliche

4 Die App kann unter <http://nemrazi.mk/app> heruntergeladen werden.

Verfolgung von Hassdelikten im Gastgeberland ist nach wie vor eine Herausforderung, zum einen, weil die Erfassung von Hassdelikten noch nicht vollständig systematisiert ist, zum anderen, weil es keine speziellen Bestimmungen hierzu im Strafgesetzbuch gibt. Zur Lösung dieses Problems unterstützte die Mission die Bildung einer Arbeitsgruppe zur Änderung des Strafgesetzbuchs. Auch wenn sich die Diskussion darüber im Parlament aufgrund der politischen Umstände verzögert hat, setzt sich die Mission nach wie vor für die Annahme der vorgeschlagenen Änderungen ein und hofft, dass diese einen Wendepunkt darstellen werden, indem sie alle relevanten Akteure dazu verpflichten, im Umgang mit Hassdelikten einem umfassenden Ansatz zu folgen. Für das kommende Jahr planen wir eine Reihe von Aktivitäten, die die Arbeit der Mission zur Bekämpfung von Hassreden und Hassdelikten weiter voranbringen werden. Erstens werden wir unsere enge Zusammenarbeit mit dem BDIMR fortsetzen, das mit der Erarbeitung von Leitlinien für die Handhabung dieses Themas beauftragt wurde. Gemeinsam wollen wir die Schulung von Polizisten, Staatsanwälten und anderen Juristen im Bereich Straftaten im Zusammenhang mit Hassdelikten fortsetzen und ausweiten. Zweitens planen wir, eine landesweite Erhebung zur Viktimisierung durchzuführen, mit der wir uns an alle Gemeinden wenden und herausfinden wollen, ob und wo Hassdelikte und Hassreden nicht der Polizei gemeldet wurden. Dies wird es uns ermöglichen, die nationalen Behörden dabei zu unterstützen, das Ausmaß an nicht gemeldeten Fällen zu ermitteln. Und schließlich werden wir weiterhin mit der Regierung, dem Parlament und der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten, um den vorhandenen rechtlichen Rahmen zu verbessern und die Einhaltung höchster Standards zu gewährleisten, die gesellschaftliche Integration zu fördern und das Vertrauen in das Strafrechtssystem zu stärken.

Einführung innovativer Verfahren zur Verbesserung der Beobachtung und Berichterstattung

Wie bereits zu Beginn des Beitrags hervorgehoben, sind Beobachtung und Berichterstattung, insbesondere mit Blick auf die Sicherheitslage, seit der Einrichtung der ersten OSZE-Mission in Skopje die wichtigsten Aufgaben der Mission. Bis zum heutigen Tag konzentrieren wir uns bei der Durchführung dieser grundlegenden Aktivitäten im Wesentlichen auf drei Bereiche, um die Frühwarnfunktion der Mission zu gewährleisten. Erstens sind wir die einzige internationale Einrichtung, die Kapazitäten zur Sicherheitsüberwachung im Land unterhält. Unsere Beobachter arbeiten mit Vertretern aus Politik, Kultur und Wirtschaft zusammen und beobachten Entwicklungen vor Ort, um die drohende Gefahr zunehmender Spannungen rechtzeitig zu erkennen; besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den interethnischen Beziehungen. Zweitens halten wir engen Kontakt mit politischen Parteien auf lokaler und nationaler Ebene

und verfolgen aufmerksam, wie sich das Kräfteverhältnis im Parlament verschiebt. Dies ermöglicht es der Mission, ausgewogen, zeitnah und präzise über politische Entwicklungen zu berichten und den ständigen Kontakt mit relevanten politischen Akteuren aus dem gesamten Spektrum aufrechtzuerhalten. Drittens beobachten wir Fälle von besonderem öffentlichen Interesse, die Auswirkungen auf die Sicherheitslage oder die interethnischen Beziehungen haben könnten: Allein 2016 haben wir über 100 Gerichtsverhandlungen direkt beobachtet und die Arbeit unserer Implementierungspartner bei der Beobachtung weiterer 450 Prozesse unterstützt. Unsere *Rule-of-Law Officer* beobachten die korrekte Umsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen und der Garantien für ein faires Gerichtsverfahren und berichten den Teilnehmerstaaten. Aufgrund der Prozessbeobachtung konnten wir im Laufe der Jahre mehrerer Bereiche identifizieren, in denen mehr Unterstützung erforderlich ist, um die Umsetzung der Garantien für ein faires Gerichtsverfahren zu gewährleisten.

Solche Beobachtungs- und Berichterstattungstätigkeiten werden hauptsächlich nach einem bewährten Verfahren durchgeführt, das in vielen OSZE-Feldoperationen einheitlich ist. Unsere Beobachter beobachten ein Ereignis und schildern es in einem Bericht. Der Bericht wird anschließend von unseren Abteilungen überprüft und ausgewertet, bevor die darin enthaltenen Informationen in unseren regulären Berichtszyklus gelangen. Die Informationen werden zunächst auf Missionsebene in Umlauf gebracht. Nach einer erneuten Auswertung finden dann die wichtigsten Entwicklungen Eingang in unsere offiziellen Berichte an die Teilnehmerstaaten und die Institutionen und Organe der OSZE. Manchmal erfordern wichtige Ereignisse eine schnelle Reaktion in Form eines *Spot Reports* oder es werden konkrete Fragen auf Ersuchen des OSZE-Vorsitzes untersucht. Insgesamt ist die Vorgehensweise solide und bildet auch nach wie vor das Gerüst unserer Beobachtungsaktivitäten. Dennoch begann die Mission 2015 mit der Entwicklung eines internen Analyseinstruments zur weiteren Verbesserung unserer Frühwarnfähigkeiten. Aufbauend auf unserer langjährigen Erfahrung in der Beobachtung und Berichterstattung haben wir ein Instrument entwickelt, das uns dabei hilft, schon erste Anzeichen für Spannungen, insbesondere in der Zeit zwischen Wahlen, zu erkennen. Unser Ziel war es, unsere traditionellen Überwachungsmöglichkeiten um ein verfeinertes Analyseinstrument zu ergänzen. Es beruht auf einer indikatorgestützten Beobachtung zur frühzeitigen Identifikation gesellschaftlicher Gruppen, die besonders gefährdet sind Opfer möglicher Vorfälle zu werden. Es nutzt auch frühere Erfahrungen, um Verhaltensmuster und andere Muster aufzuspüren, die Indikatoren für mögliche Probleme sein könnten. Dadurch kann das Instrument sowohl potenziell schutzbedürftige Gruppen ausmachen als auch *Hotspots* markieren, an denen die Zunahme von Spannungen wahrscheinlich ist bzw. an denen es zu Gewaltausbrüchen kommen könnte. Das Instrument kann menschliche Fachkenntnis und Erfahrung bei der Beurteilung der Auswirkungen bestimmter Ereignisse auf eine bestimmte Gruppe (z.B. Äußerungen, die ethnische Konflikte auslösen) nicht ersetzen. Es versucht auch nicht, Vorhersagen zu treffen. Es

ergänzt jedoch die unschätzbaren Fähigkeiten unserer Mitarbeiter um eine verlässliche, datengestützte Analyseplattform, die uns bei der Erfüllung des Frühwarnmandats der Mission unterstützt.

Mit Blick auf die Praxis haben unsere Beobachter eine Liste mit 75 Indikatoren für mögliche Spannungen erarbeitet, wie z.B. die Verwendung von Hasssprache bei Demonstrationen oder Meldungen über Einschüchterungsversuche. Bei Gesprächen mit Kontaktpersonen vor Ort oder bei der Beobachtung einzelner Ereignisse achten unsere Mitarbeiter auf solche Indikatoren und heben sie in ihren Berichten besonders hervor. Während die Berichte nach ihrer Überprüfung wie oben beschrieben in das Berichtssystem der Mission übernommen werden, werden die Indikatoren näher präzisiert und in eine Datenbank eingespeist. Je nach Sachverhalt können die Indikatoren entweder als Einzelfall erfasst werden, oder aber unsere Beobachter können ihnen einen Wert zuweisen und den Vorfall damit qualitativ bewerten. Das System greift dann auf frühere Informationen zurück, um zu bestimmen, ob weitere Daten notwendig sind, um die Wahrscheinlichkeit, dass Spannungen in einer bestimmten Region oder im Zusammenhang mit einem bestimmten Thema zunehmen werden, beurteilen zu können. Schließlich aggregiert das System Daten über isolierte Vorkommnisse, um Fälle zu markieren, die ein Muster aufweisen, das auf potenzielle Spannungen hindeutet. Dies hilft dem Missionsmanagement bei der Entscheidung, ob die Überwachung in einem bestimmten Gebiet oder im Zusammenhang mit einem bestimmten Thema intensiviert werden soll, und somit letztlich bei der Entscheidung, ob eine Frühwarnung hinsichtlich potenzieller zunehmender Spannungen ausgegeben werden soll.

Ein flexibler Ansatz, um Herausforderungen zu meistern und Chancen zu nutzen

Unser Gastgeberland stand in den vergangenen anderthalb Jahren, in denen auf zwei Übergangregierungen im Dezember 2016 vorgezogene Parlamentswahlen folgten, vor großen politischen Herausforderungen. Die Konzentration auf diese Herausforderungen sowie die daraus resultierende hohe Fluktuation des Personals in den relevanten Ministerien schränkten die Fähigkeit der Regierung, Reformen durchzuführen, stark ein. Die Spannungen nahmen zu und erreichten ihren Höhepunkt mit dem Angriff auf das Parlament am 27. April 2017, nach dem sich das politische Klima dann jedoch kontinuierlich verbesserte. Es folgte eine friedliche Machtübergabe, und die am 31. Mai gebildete neue Regierung begann mit der Umsetzung eines Reformprogramms.

Die unbeständige politische Situation hatte zwangsläufig auch Auswirkungen auf das operative Umfeld der Mission. Der mehrfache Wechsel der Ansprechpartner führte zu Verzögerungen bei der Konzipierung und Implementierung einer Reihe nationaler Arbeitsprogramme und -strategien und die Erarbeitung von Gesetzentwürfen in wichtigen Bereichen kam nicht wie geplant voran. Für

die OSZE-Mission in Skopje ergaben sich daraus sowohl Herausforderungen als auch Chancen. Während des gesamten Zeitraums hielt die Mission im Rahmen ihres Mandats an einem flexiblen Ansatz fest und versuchte ihre längerfristigen Aktivitäten fortzusetzen und gleichzeitig genügend Handlungsspielraum zu schaffen, um auf neue Herausforderungen im Zusammengang mit der politischen Krise reagieren zu können.

In einigen Fällen beeinträchtigte die veränderten operativen Bedingungen in bestimmten Bereichen die Missionsarbeit. So wurde beispielsweise 2015 mit maßgeblicher Unterstützung der Mission ein neuer gesetzlicher Rahmen für die Reform der öffentlichen Verwaltung verabschiedet. Dazu gehörten sowohl eine funktionale Überprüfung der öffentlichen Verwaltung als auch Bestimmungen zur Gewährleistung einer gleichberechtigten Vertretung der Gemeinschaften und einer leistungsorientierten Rekrutierung von Mitarbeitern. Die Mission unterstützte die lokalen Behörden bei der Umsetzung der Reformen durch Kapazitätsaufbau und arbeitete z.B. mit den Personalabteilungen der zentralen und lokalen Behörden zusammen, um ihre Einstellungsverfahren zu verbessern und an die neue Gesetzgebung anzupassen. Die Mehrzahl der neuen Bestimmungen wurde 2016 jedoch nicht wie ursprünglich geplant vollständig umgesetzt. Dies war hauptsächlich auf Umstände zurückzuführen, die sich unserer Kontrolle entzogen und zum Teil mit der politischen Krise zusammenhängen: eine langwierige Wahlperiode, in der laut Gesetz keine Neueinstellungen in der öffentlichen Verwaltung vorgenommen werden dürfen; die schwache Reaktion zentraler Einrichtungen, insbesondere was die Gewährleistung der gleichberechtigten Vertretung in der öffentlichen Verwaltung betraf; Mängel in den Ausbildungsprogrammen der Partnerinstitutionen, insbesondere im Bereich Personalpolitik. Angesichts dieser Hindernisse entschied die Mission, ihre Maßnahmen zur Unterstützung der Umsetzung des neuen gesetzlichen Rahmens zu verschieben. Wir haben uns jedoch weiterhin für die dringend notwendigen Reformen in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt und nach neuen Ansatzpunkten für eine kreative Fortsetzung unseres Engagements im Rahmen unseres Mandats gesucht. Unsere Experten führten daher gemeinsam mit unseren Partnerinstitutionen eine Bestandsaufnahme durch, bei der sie den Stand der Implementierung der diesbezüglichen Rechtsvorschriften und der bestehenden Kapazitäten beurteilten. Dies ermöglichte es der Mission letztlich, der neuen Regierung einen klaren Überblick über die erzielten Fortschritte und die noch vorhandenen Defizite bei der Inkraftsetzung der wichtigen Gesetzgebung zur Reform der öffentlichen Verwaltung zu vermitteln, was sowohl die Fortsetzung der Implementierung als auch die Bemühungen um eine weitere Verbesserung des bestehenden gesetzlichen Rahmens erleichtert hat.

In anderen Fällen haben wir versucht, den Herausforderungen des operativen Umfelds dadurch zu begegnen, dass wir unsere regelmäßigen laufenden Aktivitäten intensiviert haben. Während der täglichen Proteste in Skopje in der ersten Hälfte des Jahres 2017 haben wir unsere Beobachtungskapazitäten verstärkt, um sicherzustellen, dass die Mission jederzeit in der Lage ist, diese

wichtigen Entwicklungen genau zu verfolgen. Unsere Beobachter berichteten zwei Monate in Folge über jeden einzelnen täglichen Protest in Skopje und trafen sich gleichzeitig nach wie vor mit lokalen Kontaktpersonen, Vertretern der Parteien und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Auch wenn dies zeitweise erhebliche Einschränkungen für unsere Mitarbeiter und Ressourcen mit sich brachte, erhöhten die gesammelten und ausgewerteten Informationen die Berichtskapazität der Mission. So konnten den OSZE-Teilnehmerstaaten zeitnahe und relevante Informationen zur Verfügung gestellt werden, und wir konnten Situationen erkennen, die potenziell Sicherheitsbedrohungen auslösen könnten.

Fazit

Im Rückblick auf die letzten anderthalb Jahre können wir feststellen, wie institutionelle Innovation und die Flexibilität, unsere Tätigkeit im Rahmen unseres Mandats neu zu gestalten, zwei entscheidende Faktoren für den Erfolg unserer Mission in einer Zeit waren, die sowohl von einer Vielzahl von Einschränkungen im operativen Umfeld als auch von politischer Unbeständigkeit geprägt war. Die institutionelle Innovation wird in Zukunft vielleicht das zentrale Merkmal der Mission sein, da unsere neuen Programme, mit denen wir die Behörden bei der Durchführung von Reformen weiterhin unterstützen wollen, allmählich Gestalt annehmen. Wir haben insbesondere gesehen, wie die Mission langjähriges Know-how in bestimmten Bereichen, wie Beobachtung und Berichterstattung, erfolgreich mit den Möglichkeiten, die neue Technologien bieten, verbinden kann. Darüber hinaus wird es weiterhin entscheidend sein, die Vorteile der neuesten Entwicklungen im IT-Bereich voll auszuschöpfen, um nicht nur neue Herausforderungen zu bewältigen, sondern auch jüngere Generationen zu erreichen. Für die zentralen Aufgaben der Mission – die Förderung des sozialen Zusammenhalts und die Verbesserung der interethnischen Beziehungen – wird es auch von essenzieller Bedeutung sein, Partnerschaften einzugehen und Brücken zu bauen. Wir werden daher auf neue Partner zugehen, um unsere „weiche Infrastruktur“ zu erweitern. Gemeinsam werden wir uns dafür einsetzen, die Widerstandsfähigkeit lokaler Gemeinschaften gegenüber den Sicherheitsherausforderungen unserer Zeit, wie z.B. gewalttätiger Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, zu erhöhen. Und schließlich werden wir weiterhin unsere Kapazitäten und unser Know-how anhand konkreter Resultate evaluieren, um Bereiche auszumachen, in denen wir uns weiter verbessern können, und neue Ansätze zur Bewältigung sowohl seit langem bestehender Herausforderungen als auch neuer Aufgaben zu entwickeln. Wir werden auch weiterhin wichtige Lehren aus den Erfahrungen der Mission ziehen und unser Know-how und unsere Analyseinstrumente an andere OSZE-Feldoperationen weitergeben. Gleichzeitig wird die OSZE-Mis-

sion in Skopje weiterhin nach Möglichkeiten der Innovation als Schlüsselfaktor für den Erfolg bei der Erfüllung des von der OSZE gegenüber den Bürgern unseres Gastgeberlandes eingegangenen Versprechens suchen.