

Dieter Boden

Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus – Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Tätigkeitsfeldes der OSZE¹

Unter den Aufgabengebieten der KSZE/OSZE galt seit der Schlussakte von Helsinki von 1975 die menschliche Dimension (der sogenannte dritte Korb) als eine zentrale, wenn auch von Anfang an besonders kontroverse Materie. Jedoch wird man in dieser Schlussakte die Themen, die wir heute unter der Trias „Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus“ zusammenfassen, vergeblich suchen. Zwar nennt Punkt VII des Dekalogs der Schlussakte die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit, als eines der Leitprinzipien für die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten, verweist aber dazu weitgehend auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und andere einschlägige internationale Konventionen. Zur Zeit des Ost-West-Gegensatzes, bis zum Ende der 1980er Jahre, war das Thema der Nichtdiskriminierung für die KSZE zwar durchaus relevant; es wurde jedoch eher ausschnittsweise und überwiegend bezogen auf den Schutz von ethnischen Minderheiten behandelt.

Dass die Themen-Trias heute für die OSZE eine so herausragende Rolle spielt, war also nicht von Anfang an vorgegeben und ist auch weiterhin nicht als Selbstverständlichkeit anzusehen. Hierzu bedurfte es eines längeren Prozesses politischer Bewusstseinsbildung und daran anschließender Durchsetzung, der in der OSZE durchaus nicht gradlinig verlief. Jedoch hat sich die OSZE dieser Herausforderung schließlich resolut gestellt. Heute ist unter den OSZE-Teilnehmerstaaten die Einsicht unbestritten, dass Intoleranz, Diskriminierung und – als deren spezifische Ausdrucksform – der Antisemitismus nicht nur schwerwiegende Verletzungen der menschlichen Würde darstellen, sondern dass sie den Zusammenhalt und dadurch die Stabilität demokratischer Gesellschaften in ihrer Substanz bedrohen. Entsprechende Bedeutung wird dem Thema auch eingeräumt.

Die Entwicklung des Themas

In KSZE/OSZE-Dokumenten der 1990er Jahre tauchen zwar immer wieder Hinweise auf die Notwendigkeit des Kampfes gegen Intoleranz und Diskriminierung, Rassismus und Fremdenhass auf, jedoch bleiben die Bezüge allgemein. Der Antisemitismus spielt in diesem Zusammenhang noch kaum

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

eine Rolle. Es fehlt auch eine Konkretisierung in Gestalt von Aktionsprogrammen. Am deutlichsten ist in dieser Hinsicht das Mandat des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, der im Dezember 1993 vom KSZE-Ministerrat in Rom beauftragt wird, seine besondere Aufmerksamkeit „allen Aspekten des aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, der Fremdenfeindlichkeit und des Antisemitismus“² zuzuwenden.

Durch den 11. September 2001 erhielt das Thema plötzlich neue Aktualität. Unter dem Eindruck der Ereignisse nahmen die OSZE-Außenminister auf ihrer Konferenz in Bukarest am 3./4. Dezember 2001 einen Beschluss an, der Besorgnis ausdrückt über „Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus“³ und dazu aufruft, diesen Erscheinungen in geeigneter Weise entgegenzuwirken. Als Rahmen diene zunächst ein in Bukarest beschlossener Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung des Terrorismus.

Ausgelöst wurde dadurch eine heftige OSZE-interne Debatte, die sich über das gesamte Folgejahr 2002 hinzog. In Wien wurde sie unter portugiesischem Vorsitz innerhalb einer neugegründeten informellen Gruppe mit Vertretern aus etwa einem Dutzend Teilnehmerstaaten ausgetragen. In den Brennpunkt rückte sehr bald der Themenaspekt des Antisemitismus. Dabei spielten Impulse von außen eine maßgebliche Rolle. Hier war zum einen eine im Mai 2002 in Washington im US-Kongress veranstaltete Anhörung des Helsinki-Komitees zum Thema „Antisemitische Gewalt in Europa“ von Bedeutung, die ihrerseits eine Reaktion auf eine von den Vereinten Nationen 2001 in Durban durchgeführte Weltkonferenz gegen Rassismus darstellte. Diese hatte auf Druck arabischer Staaten den Zionismus einseitig verurteilt. Implizit schien dies auf eine Empfehlung hinauszulaufen, die Toleranzgrenze gegenüber dem Antisemitismus zu senken.

Zum anderen spielte eine von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE bei ihrer Sommertagung in Berlin im Juli 2002 angenommene Entschließung eine Rolle, in der die OSZE zu entschiedenem Handeln gegen den Antisemitismus und zur Abhaltung einer diesem Thema gewidmeten Konferenz aufgefordert wurde. Als treibende Kräfte traten die US-amerikanische und die deutsche Delegation in Gestalt des republikanischen US-Kongressabgeordneten Christopher Smith und des SPD-Bundestagsabgeordneten Gert Weisskirchen hervor. Ausschlaggebend für die deutsche Haltung war dabei nicht so sehr die Sorge, man könne wegen antisemitischer Vorfälle, die es auch in Deutschland gegeben hatte, auf die Anklagebank geraten, als vielmehr die Überzeugung, dass man sich dem über viele Jahre bereits auf nationaler Ebe-

2 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Rats Treffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.4, S. 26.

3 Beschluss Nr. 5 des Ministerrats, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, S. 459.

ne schonungslos geführten Kampf gegen Antisemitismus auch im internationalen Rahmen der OSZE ohne Einschränkung stellen müsse. Daneben mögen auch konjunkturelle politische Überlegungen eine Rolle gespielt haben: Nach der Ablehnung der amerikanischen Irak-Politik durch die deutsche Bundesregierung bot sich hier ein Thema, bei dem Solidarität mit den USA praktiziert werden konnte.

Das Engagement der Parlamentarier, das von zahlreichen nichtstaatlichen Organisationen, darunter den großen US-amerikanischen jüdischen Organisationen, unterstützt wurde, übertrug sich rasch auf die Ebene der Regierungen. Dabei blieb das deutsch-US-amerikanische Einvernehmen ein Faktor von entscheidender Bedeutung. Ein erstes Ergebnis war der Ministerratsbeschluss Nr. 6 über Toleranz und Nichtdiskriminierung, den die OSZE-Außenminister auf ihrer Konferenz in Porto im Dezember 2002 annahmen. In ihm werden „alle Äußerungen von aggressivem Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus“⁴ scharf verurteilt und voneinander getrennt ausgerichtete Konferenzen zu diesen Themen beschlossen.⁵ Die entsprechenden Formulierungen in dem OSZE-Dokument waren hart umkämpft. Hier zeichneten sich erstmals klar die OSZE-internen Fronten zu der Thematik ab: Einige Teilnehmerstaaten, darunter insbesondere die Mittelmeerländer, aber auch Großbritannien, wandten sich vehement gegen eine separate Behandlung des Antisemitismus außerhalb des thematischen Gesamtzusammenhanges und verbanden dies mit dem Verdacht, hier sollte Kritik an Israel wegen seines Vorgehens gegen die Intifada im Ansatz erstickt werden. Mit der Heraushebung des Antisemitismus werde außerdem eine „Hierarchie des Leidens“ eingeführt, die auch im Hinblick auf diskriminierende Akte gegen Muslime unangemessen sei.

Auf der anderen Seite standen die USA. Noch im Vorfeld von Porto hatte die US-Regierung das Thema Antisemitismus in der OSZE eher nebenrangig behandelt: Eine Unterrichtung zu aktuellen OSZE-Fragen, die die damalige Staatssekretärin im US-Außenministerium Elizabeth Jones noch am 10. Oktober im Kongress gegeben hatte, enthielt keinerlei Hinweis auf die Priorität des Themas. Dies änderte sich drastisch bis zum Zeitpunkt des Ministerrats von Porto. Nun traten die USA, unterstützt vor allem von der deutschen Delegation, resolut dafür ein, dem Komplex des Antisemitismus wegen seiner historisch erwiesenen Gefährlichkeit besonderen Vorrang zu geben.

Bis dahin zögerliche Delegationen lenkten daraufhin ein. Im Ergebnis kam ein Absatz zustande, der den Antisemitismus als „große Gefahr für die Freiheit“⁶ entschieden verurteilte. Als Zugeständnis an kritisch eingestellte Dele-

4 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: Beschluss Nr. 6, Toleranz und Nichtdiskriminierung, S. 491-493, S. 492.

5 Vgl. ebenda, S. 493.

6 Ebenda.

gationen wurde ein Passus in den Beschluss aufgenommen, der auch die Gewalt gegen Muslime und die „Gleichsetzung von Terrorismus und Extremismus mit einer bestimmten Religion oder Kultur“⁷ zurückwies.

Porto brachte eine Weichenstellung, die dem niederländischen OSZE-Vorsitz im Folgejahr 2003 als Vorgabe diente. In diesem Jahr wurden die für den Themenzusammenhang bis heute verbindlichen Entscheidungsunterlagen ausgearbeitet und durch die OSZE-Außenminister auf ihrer Konferenz im Dezember indossiert. Aber auch hier ging es nicht ohne Kontroversen ab, die die OSZE an den Rand einer Zerreißprobe führten. Einmal mehr ging es um die Frage, inwieweit dem Antisemitismus im Rahmen des Nichtdiskriminierungsthemas ein besonderer Rang zukomme. Dabei wurde deutlich, dass die Priorität des Kampfes gegen den Antisemitismus von den Teilnehmerstaaten bei weitem nicht einheitlich eingestuft wurde.

In den Vordergrund rückte das Konferenzprojekt. Ein vom niederländischen Vorsitz dazu Anfang März vorgelegtes Konzeptpapier empfahl – ohne jede Hervorhebung des Antisemitismusthemas – eine Konferenz zum Gesamtzusammenhang von Toleranz und Diskriminierung, einschließlich „Diskriminierung von Muslimen“. Dies blieb nicht ohne Widerspruch. Meinungsbildend war dabei eine vom OSZE-Vorsitz ins Leben gerufene informelle Gruppe, die Vertreter von etwa 20 Delegationen umfasste. Nicht weniger wichtig war jedoch die Diskussion innerhalb der EU, deren Mitglieder fast die Hälfte der OSZE-Teilnehmerstaaten ausmachten. Hier kam der deutschen Delegation entscheidendes Gewicht zu. In schwierigen Debatten gelang es schließlich, zögerliche EU-Delegationen, darunter vor allem die Großbritanniens, aber auch Belgiens und der Niederlande, von der Zweckmäßigkeit einer separaten OSZE-Konferenz zum Antisemitismusthema zu überzeugen.

Die Vorstufe hierzu bildete ein OSZE-Treffen über den Antisemitismus, das am 19./20. Juni 2003 in Wien stattfand. Namhafte politische Vertreter, darunter der frühere New Yorker Bürgermeister Rudolph Giuliani und der ehemalige französische Justizminister Robert Badinter, sprachen sich dort für eine internationale Konferenz zur Behandlung des Themas aus. Die Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, die Bundestagsabgeordnete Claudia Roth, unterstützte dies in einer engagierten Rede nachdrücklich. Neue Initiativen im Kampf gegen den Antisemitismus forderten die auf der Konferenz zahlreich vertretenen nichtstaatlichen Organisationen, darunter insbesondere jüdische Organisationen aus den USA. Für die deutsche Delegation lud ich auf Weisung des Auswärtigen Amtes zum Abschluss dieses Treffens zu einer Antisemitismuskonferenz der OSZE nach Berlin ein. Ein Termin im Frühjahr 2004 wurde dafür in Aussicht genommen.

Damit war das Szenario für die weitere Diskussion in der OSZE festgelegt. Ein anschließendes Treffen, das am 4./5. September 2003 ebenfalls in Wien stattfand, behandelte die Themen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Das „Zwei-Konferenzen-Schema“ schien definitiv etabliert. Es

7 Ebenda.

bedurfte jedoch noch weiterer beharrlicher Überzeugungsarbeit, bis es tatsächlich erreicht werden konnte. In den Mittelpunkt rückte zunächst das vom 6. bis 17. Oktober 2003 in Warschau veranstaltete OSZE-Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension, bei dem gemäß einem Beschluss, den der Ständige Rat kurz nach dem Ministerrat von Porto am 30. Januar 2003 gefasst hatte, die „Verhütung von Diskriminierung, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ als Spezialthema vorgesehen war.

Warschau wurde zu einer Bühne für programmatische Erklärungen, auf der sich nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Aktivisten nichtstaatlicher Organisationen artikulierten. Für die deutsche Seite wiederholte Claudia Roth als Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung die Einladung nach Berlin zu einer Antisemitismuskonferenz. Der US-Vertreter begrüßte dies nachdrücklich und schloss daran die Aufforderung an die OSZE-Teilnehmerstaaten an, sich von antisemitischen Vorfällen unzweideutig zu distanzieren. Schlussfolgerungen seien insbesondere im Bereich des Bildungs- und Erziehungswesens zu ziehen. Vertreter nichtstaatlicher Organisationen, insbesondere die der *Anti-Defamation League*, gingen noch weiter, indem sie eine Verbindung herstellten zwischen Antisemitismus und einer von arabischen Ländern inspirierten Hasspropaganda gegen die Politik Israels. In den Debatten wurden auch Versuche offenbar, u.a. von Vertretern Aserbaidschans und Moldaus, das Diskriminierungs-/Antisemitismusthema in den Zusammenhang nicht gelöster innerer Konflikte zu stellen und es entsprechend für eigene politische Zwecke zu instrumentalisieren.

Das Warschauer Treffen bildete den Auftakt für abschließende Verhandlungen im Kreis der Wiener OSZE-Delegationen mit dem Ziel, den Außenministern bei ihrer Jahreskonferenz Anfang Dezember 2003 in Maastricht eine operative Beschlussfassung zu ermöglichen. Der Hauptteil der Arbeit wurde in der vom niederländischen Vorsitz eingerichteten informellen Gruppe der etwa 20 Schlüsseldelegationen geleistet; weichenstellend waren erneut informelle Beratungen der Delegationen aus den 25 EU-Ländern, unter denen über das weitere Vorgehen immer noch erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestanden.

Umstritten war hier nach wie vor die Frage, inwieweit dem Antisemitismus im Gesamtzusammenhang der Nichtdiskriminierungsproblematik ein besonderer Platz eingeräumt werden sollte. Zu den eher skeptisch eingestellten Teilnehmern zählten auch die 2003 in der OSZE vorsitzführenden Niederlande, die jedoch schließlich in fairer Weise daran mitwirkten, dass ein Kompromiss erreicht wurde. Dass er zustande kam, war entscheidend enger deutsch-US-amerikanischer Zusammenarbeit zu verdanken, die sich in regelmäßigen Kontakten auf Arbeits- wie auch auf Leitungsebene niederschlug. In bilateralen Gesprächen bemühten sich sowohl die deutsche wie auch die US-Delegation darum, zum Thema eher skeptisch eingestellte Delegationen für ihre Position zu gewinnen. Dazu zählte nicht zuletzt Russland. Dass es

dem Kompromiss schließlich zustimmte und ihn – zwar ohne Begeisterung, aber loyal – mittrug, war wesentlich diesen Bemühungen zuzuschreiben.

Die erreichte Lösung diente den OSZE-Außenministern in Maastricht als Vorlage für einen Beschluss, der Grundlinien für das weitere Vorgehen zu diesem Thema fixierte. Eine Rede von Außenminister Joschka Fischer am 1. Dezember vor dem Plenum der Konferenz, in der er sein persönliches Engagement bei der Bekämpfung von Intoleranz und insbesondere Antisemitismus hervorhob, hat sicherlich mit dazu beigetragen, letzte Zweifler von der Dringlichkeit des Themas zu überzeugen.

Der Beschluss von Maastricht behandelt das Thema Toleranz und Nichtdiskriminierung in der Gesamtschau, wobei auch die Sinti-und-Roma-, die Gleichstellungs- sowie die Migrantenproblematik einbezogen sind. Jedoch wird der Antisemitismus durchaus als Sonderaspekt hervorgehoben. Die Einigung auf ein detailliertes Sachprogramm schien darauf hinzudeuten, dass bisherige Streitfragen weitgehend beigelegt waren. Es umfasste:

- die Abhaltung zweier Konferenzen, einer über Antisemitismus in Berlin am 28./29. April 2004 und einer weiteren zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung am 13./14. September 2004 in Brüssel; zugleich wurde ein Treffen zum Thema Internet-Propaganda und Hasskriminalität für den 15./16. Juni 2004 in Paris vereinbart;
- den Aufruf an alle OSZE-Teilnehmerstaaten, Statistiken zu Hassverbrechen zu führen und darüber regelmäßig zu berichten. Eine enge Zusammenarbeit mit anderen auf diesem Gebiet bereits tätigen Organisationen, vor allem VN, EU und Europarat, wurde ausdrücklich empfohlen;
- den Auftrag an das BDIMR, hierbei in engem Benehmen mit international bereits einschlägig tätigen Institutionen als Informations- und Koordinierungszentrum zu dienen und Anleitungen in Form von bewährten Praxiserfahrungen (*best practices*) zu geben.

Nach zweijährigen mühevollen Debatten war es der OSZE damit gelungen, sich ein für alle Teilnehmerstaaten verbindliches Aktionsprogramm zu geben. Dieser Rahmen ist bis heute gültig. Im Laufe des Folgejahres 2004 konnte er mit Beschlüssen zu zusätzlichen konkreten Maßnahmen weiter ausgefüllt werden.

Die Berliner Antisemitismuskonferenz vom 28./29. April 2004 und Folgetreffen

Nächste Etappe war die in Maastricht beschlossene Antisemitismuskonferenz, die unter bulgarischem OSZE-Vorsitz auf Einladung der Bundesregierung am 28. und 29. April im Gebäude des Auswärtigen Amtes in Berlin stattfand. Sie wurde zum politischen Höhepunkt des gesamten OSZE-Prozes-

ses zu dieser Materie. Das Medieninteresse in fast allen OSZE-Staaten war erstaunlich groß. Sollte es das Ziel der OSZE gewesen sein, die Öffentlichkeit in ihren Teilnehmerstaaten aufs Neue für die demokratie- und menschenfeindliche Natur des Antisemitismus zu sensibilisieren – hier wurde es erreicht.

Die Berliner Veranstaltung war ursprünglich der Kategorie einer „OSZE-Sonderkonferenz“ zugeordnet worden. Jedoch war nie zuvor in der Geschichte der OSZE eine Konferenz dieses Typs so hochrangig besetzt.

Zahlreiche OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter die USA, Kanada, Polen, Rumänien und Spanien, hatten ihre Außenminister entsandt. Die Eröffnungsworte sprach Bundespräsident Johannes Rau. Er rief dazu auf, das Engagement der Bürgerinnen und Bürger im Kampf gegen Antisemitismus zu verstärken; Kritik am Handeln Israels sei nicht *a priori* unzulässig, müsse jedoch in angemessener Form geübt werden. Bundeskanzler Gerhard Schröder, der die Konferenzteilnehmer in seinem Amtssitz empfing, verurteilte den Antisemitismus als Bedrohung der Demokratie. Bewegende Worte an die Konferenzteilnehmer richteten die Holocaust-Überlebenden Simone Veil und Elie Wiesel. Der israelische Staatspräsident Moshe Katsav hatte einen offiziellen Deutschlandbesuch so terminiert, dass er zu den Konferenzteilnehmern sprechen konnte.

Im Vorfeld der Berliner Konferenz hatte der Ständige Rat der OSZE in Wien am 22. April einen von der deutschen und der US-amerikanischen Delegation gemeinsam entworfenen Beschlusstext zur Bekämpfung des Antisemitismus angenommen. Erneut waren dabei unterschiedliche Standpunkte zu einer Reihe von Fragen sichtbar geworden, darunter zur Rolle der Erziehung bei der Bekämpfung von Antisemitismus, zu der die Delegation des Heiligen Stuhls kritische Einwände vorgebracht hatte. Der schließlich im Konsens vereinbarte Beschlusstext wurde nun zur Grundlage einer Erklärung, die der bulgarische Außenminister und Amtierende Vorsitzende der OSZE Solomon Passy in Berlin verlas. Ihr Kernpunkt war eine kategorische Verurteilung des Antisemitismus in all seinen Erscheinungsformen. Mit der Aussage, auch internationale Entwicklungen, „darunter auch jene in Israel“⁸, könnten niemals Antisemitismus rechtfertigen, nahm die Erklärung Stellung zu einer bis dahin heftig umstrittenen Frage. In einem anschließenden operativen Teil verpflichtete die Erklärung alle OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Vielzahl an konkreten Aufgaben in der Rechtssprechung, im Erziehungswesen und bei den Medien. Das BDIMR wurde in seiner überprüfenden Funktion bestätigt. Zwar wurde die förmliche Beschlussfassung der nächsten OSZE-Außenministerkonferenz überlassen, jedoch kam der Berliner Text einer Vorgabe

8 OSZE, Bulgarischer Vorsitz, Der Amtierende Vorsitzende, PC.DEL/347/04, 29. April 2004, unter: http://www.erinnern.at/e_bibliothek/antisemitismus-1/485_OSZE-Abschluss_doc.pdf; leicht verkürzt nachgedruckt in: Gert Weisskirchen, Die OSZE-Antisemitismuskonferenz in Berlin, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, S. 335-347, hier: S. 345-346, S. 345.

gleich. Auch in dieser Beziehung betrat die Konferenz Neuland: Es war das erste Mal, dass einer als „Sonderkonferenz“ eingestuften Veranstaltung eine faktisch beschlussfassende Wirkung zugestanden wurde.

Der Erfolg der Berliner Konferenz beflügelte auch die Teilnehmer der beiden anderen für 2004 beschlossenen Konferenzen: eines überwiegend auf Expertenebene veranstalteten Treffens in Paris, das die Eindämmung von Hasskriminalität und antisemitischer Propaganda thematisierte, und einer weiteren Sonderkonferenz über die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung – die im September – wiederum unter hochrangiger politischer Beteiligung – in Brüssel stattfand. Beide Konferenzen erarbeiteten Beschlussvorlagen für die OSZE-Außenminister; in Paris bekräftigten die USA einmal mehr ihr besonderes Interesse an der Thematik, indem sie ein Zehn-Punkte-Programm zur Bekämpfung von Hassreden im Internet vorlegten.

Nach dem politischen Höhepunkt, der vor allem durch die Berliner Sonderkonferenz erreicht worden war, trat in der aktuellen OSZE-Arbeit der Aspekt der Programmumsetzung immer mehr in den Vordergrund. Wichtigster Punkt war hier die Bestimmung von Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes, die – in einer Phase, in der ein BDIMR/OSZE-Sachprogramm gegen Antisemitismus bereits im Aufbau war – in den Teilnehmerländern und auch darüber hinaus den Kampf gegen Intoleranz, Diskriminierung und Antisemitismus vorantreiben sollten. Daran entzündete sich ein alter Streit in neuer Form: Sollte es einen einzigen Sonderbeauftragten für alle Themenaspekte geben oder sollten verschiedene Aufgaben auf mehrere Personen verteilt werden? Bei dieser Diskussion traten Anhänger einer streng holistischen Schule jenen gegenüber, die auch beim operativen Vorgehen der OSZE den Antisemitismus als besonders gefährliche Spielart der Intoleranz hervorgehoben wissen wollten. Die Mahnung, man solle sich davor hüten, eine „Hierarchie des Leidens“ einzuführen, wurde in diesem Zusammenhang ebenfalls wieder laut.

Bei der Vorbereitung der turnusmäßigen Außenministerkonferenz, die 2004 in Sofia stattfinden sollte, beherrschte diese Streitfrage die interne Debatte in der OSZE. Klar festgelegt war die Position der USA, auf die offensichtlich jüdische Organisationen stark eingewirkt hatten. Sie wurde öffentlich formuliert von Staatssekretärin Elizabeth Jones, die sich am 15. September in einer Anhörung vor dem Kongress für die Einrichtung eines separaten Antisemitismusbeauftragten der OSZE einsetzte; sein Mandat solle auch die Ausarbeitung von Empfehlungen umfassen. In Wien gab es gegen dieses Konzept zunächst erheblichen Widerstand, nicht nur von Russland, sondern auch von einigen EU-Partnern.

Russland hatte während des gesamten Verlaufs der Antisemitismusdebatte kritische Zurückhaltung geübt und war auf den Sonderkonferenzen weniger hochrangig vertreten. Man misstraute, wie ein leitender Vertreter der russischen Delegation in Wien es einmal ausdrückte, Tendenzen, die „auf eine

Polit-Show“ hinausliefen. Schließlich war Russland jedoch stets auch zur Zusammenarbeit bereit und trug erreichte Kompromisse mit. Für die aktive deutsche Rolle zum Thema herrschte wohlwollendes Verständnis.

Der Dissens bezüglich der Sonderbeauftragten konnte schließlich durch einen Kompromiss überwunden werden, bei dem wiederum die vermittelnde Tätigkeit der deutschen Delegation eine wesentliche Rolle spielte: Vereinbart wurde die Schaffung von drei Sonderbeauftragten des OSZE-Vorsitzenden, darunter einer mit Zuständigkeit für den Antisemitismus sowie ein weiterer für die Bekämpfung der Diskriminierung von Muslimen. Alle drei wurden angehalten, ihr Amt in enger Kooperation untereinander auszuüben. Ausdrücklich einbezogen wurde auch die Bekämpfung muslimfeindlicher Strömungen in OSZE-Ländern. Kurz vor dem Ministerratstreffen von Sofia geriet dieser Kompromiss durch eine energische Intervention des Heiligen Stuhls noch einmal in Gefahr, der bei der Formulierung der Mandate darauf bestand, dass darin auch die Nichtdiskriminierung von Christen beim Namen genannt werden sollte. Diesem Anliegen wurde schließlich ebenfalls stattgegeben.

Die weiteren Perspektiven

Mit den Sonderkonferenzen des Jahres 2004 hatte sich die OSZE einen wirkungsvollen politischen Rahmen gegeben, innerhalb dessen der Kampf gegen Intoleranz, Diskriminierung und Antisemitismus nun in der Praxis aufgenommen werden konnte. Die Sofioter Außenministerkonferenz sanktionierte die Instrumente, die die OSZE auf diesem Gebiet umfassend handlungsfähig machen sollten. Nachfolgende OSZE-Ministerratstreffen in Ljubljana 2005 sowie in Brüssel 2006 haben sich weitgehend an diesen Wegmarken orientiert, dabei die politische Relevanz des Themas erneut unterstrichen und das Instrumentarium in mancher Hinsicht noch verfeinert. Die OSZE war auch bemüht, das Konzept ihren Mittelmeer-Kooperationspartnern, darunter Israel und arabische Staaten des Maghreb und des Nahen Ostens, nahe zu bringen. Dies geschah auf einer Konferenz, die auf ägyptische Einladung am 18./19. November 2004 in Scharm El-Scheich stattfand.

Am 8./9. Juni 2005 kam die OSZE erneut zu einer Sonderkonferenz über „Antisemitismus und andere Formen von Intoleranz“ zusammen. Die gastgebende spanische Regierung hatte Córdoba mit Bedacht ausgewählt: als geschichtsträchtigen Ort, der die enge Verbindung zwischen Judentum, Christentum und Islam sinnfällig machte. Entsprechend rückte in Córdoba die Diskriminierung von Muslimen in OSZE-Ländern mehr als zuvor in den Vordergrund; Vertreter, die auch diese Spielart als eine besonders hervorzuhebende Ausprägung von Intoleranz, nicht unähnlich dem Antisemitismus, interpretieren wollten, konnten sich bestätigt fühlen. Erneut wurde ein Aktionsprogramm in Form der „Erklärung von Córdoba“ angenommen und anschließend von den OSZE-Außenministern bekräftigt.

Córdoba machte jedoch auch einen Wendepunkt bei der Behandlung des Themenzusammenhangs offenbar: Die Notwendigkeit hochrangiger politischer Konferenzen schien erschöpft, da die politischen Botschaften mehrfach kompetent ausgesprochen worden waren. Ganz vorrangig musste es nun um die Umsetzung der beschlossenen Aktionsprogramme gehen. Damit konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die Arbeit des BDIMR und die Tätigkeit der drei seit 2005 im Amt befindlichen Sonderbeauftragten des OSZE-Vorsitzenden. Einvernehmlich zu regeln waren zunächst Fragen, die die Bereitstellung erforderlicher personeller und finanzieller Ressourcen für das BDIMR betrafen. Diese Aufgabe konnte unter Vorsitz Sloweniens schließlich erfolgreich abgeschlossen werden.

Inzwischen scheint es auch nicht mehr sicher, dass die Ansicht einer Entbehrlichkeit politischer Konferenzen zum Thema von allen OSZE-Teilnehmerstaaten geteilt wird. Eine weitere Konferenz des Córdoba-Typs fand daher am 7./8. Juni 2007 in Bukarest statt. Sie bestätigte erneut die Notwendigkeit den Antisemitismus zu bekämpfen, rief jedoch gleichzeitig dazu auf, auch gegen andere Formen religiöser oder ethnischer Intoleranz, insbesondere Islamophobie, aktiv vorzugehen.

Welches sind nun in der Summe die Ergebnisse der OSZE-Aktivitäten zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung in ihren verschiedenen Ausprägungen? Sicherlich ist für eine Schlussbilanz die Zeit noch nicht reif. Unbestritten hat die OSZE seit 2002 einen bedeutenden Beitrag dazu geleistet, die politische Brisanz des Themas einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln. Dabei hat sie trotz aller zutage getretenen Meinungsunterschiede schließlich Geschlossenheit bewahrt. Die sich nun anschließende Sacharbeit erfordert Geduld, Zielstrebigkeit und Nachhaltigkeit der Bemühungen. Konkrete Ergebnisse, die sich OSZE-weit niederschlagen, werden sich nicht sofort einstellen.

Jedoch wird es bei diesen Bemühungen darauf ankommen, nicht in Routine zu verfallen und das politische Momentum optimal aufrechtzuerhalten. Wünschenswert ist dabei auch eine noch engere Zusammenarbeit mit all jenen internationalen Organisationen, die sich dieses Themas schon seit längerem annehmen. Duplizierung von Aktionen sollte vermieden werden und der Mehrwert des OSZE-Beitrags sollte deutlich erkennbar sein. Jedoch sollte sich die OSZE durchaus auch weiterhin dazu aufgerufen fühlen, besonderes Engagement zu zeigen und Pionierarbeit zu leisten, insbesondere bei den praktischen Maßnahmen, die sie ins Auge fasst. Beispielgebend ist in dieser Beziehung die vom BDIMR bereits geleistete Arbeit, vor allem die Schaffung eines computergestützten Systems zur Datensammlung und die Entwicklung von Lehrmaterialien.

Im besten Fall kann dieses besondere Engagement dazu führen, dass die OSZE eine Stärkung ihres Zusammenhalts nach innen und erhöhte Glaubwürdigkeit nach außen erreicht. Der Kampf gegen Intoleranz, Diskriminierung und Antisemitismus ist ein Querschnittsthema, das alle OSZE-Teilneh-

merstaaten unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung betrifft. Oft genug wird der Organisation vorgeworfen, sie befasse sich zu einseitig mit Problemen der Länder „östlich von Wien“. Hier ist ein Beispiel, mit dem dieser Vorwurf widerlegt werden könnte.