

Marc Perrin de Brichambaut

Die OSZE – eine echte Allianz der Zivilisationen

Einführung

Demokratische Institutionen im OSZE-Raum aufzubauen, zu stärken und ihre Funktionsfähigkeit zu verbessern – vor dieser generationenübergreifenden Herausforderung stehen die Völker und Staaten der OSZE.

Die Aufgabe gestaltet sich in unterschiedlichen Zusammenhängen auf unterschiedliche Art und Weise. In einigen Fällen geht es um die Einbettung und Stärkung demokratischer Institutionen in Staaten, in denen die Demokratie noch nie tief verwurzelt war. In anderen Fällen geht es um die Integration von Vielfalt, ohne dabei die Funktionsfähigkeit der Gesellschaften zu beeinträchtigen oder die Legitimität politischer Strukturen zu untergraben. Die Integration von Vielfalt kann auch dazu beitragen, die falsche Vorstellung von einer Hemisphäre „östlich von Wien“ und einer „westlich von Wien“ zu überwinden. Sie sollte als Aufruf an alle OSZE-Teilnehmerstaaten verstanden werden, sich entsprechenden gemeinsamen Anstrengungen anzuschließen. Tatsächlich ist genau dies passiert. Seit dem Ministerratstreffen 2002 in Porto haben die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten auf ihren Ratstreffen stets hervorgehoben, wie wichtig die Stärkung von Toleranz und Nichtdiskriminierung für die Sicherheit der OSZE-Staaten und das Wohlergehen ihrer Gesellschaften ist.

Zwei Dinge haben den Anstoß dafür gegeben, dass diesem Bereich verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt wird. Erstens ist es eine Frage des Prinzips: Die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung ergibt sich aus einem der grundlegendsten Prinzipien der OSZE überhaupt, nämlich dem des Schutzes der unveräußerlichen Würde eines jeden Menschen. Zweitens war die Beobachtung ausschlaggebend, dass Extremismus und Intoleranz sowohl in der allgemeinen Wahrnehmung als auch empirisch nachweisbar zunehmend zu einer Gefahr für die Sicherheit geworden sind. Die modernen Gesellschaften der OSZE sind komplexe, multikulturelle und global höchst vernetzte Gebilde, die in mancher Hinsicht jedoch noch immer sehr stark im nationalen Denken verhaftet sind. Stereotypisierungen, Diskriminierungen aller Art, Ausgrenzung und mangelnde Integration – all diese Probleme bergen das Potenzial in sich, die noch immer zerbrechlichen Bande zwischen den eng miteinander verwobenen Gemeinschaften zu zerstören. Zorn und Ressentiments wären die Folge, beides wiederum ein Nährboden für Hass und sogar Gewalt. Eine der wichtigsten Aufgaben unserer Zeit besteht daher darin, Unterschiede zu integrieren und gleichzeitig gemeinsame Werte zu stärken. Es steht viel auf dem Spiel.

Die internationale Gemeinschaft hat inzwischen erkannt, wie wichtig diese Aufgabe ist. Am deutlichsten wurde dies wohl im Jahr 2005, als der Generalsekretär der Vereinten Nationen auf Initiative Spaniens und der Türkei eine aus bedeutenden Persönlichkeiten bestehende Hochrangige Gruppe zur Erarbeitung der Grundlagen für eine „Allianz der Zivilisationen“ ins Leben rief. Die Gruppe wurde mit der Anfertigung eines Berichts beauftragt, der zum einen den Anstieg von interkulturellen Spannungen und Extremismus untersuchen und zum anderen praktische Vorschläge dazu machen sollte, wie diesem Phänomen begegnet werden kann. Zwischen November 2005 und November 2006 traf sich die Hochrangige Gruppe insgesamt fünfmal; in ihrer Abschlussitzung präsentierte sie schließlich ihren Bericht, der einen mehrstufigen Ansatz vorsieht.¹ Entsprechend dem Beschluss des OSZE-Ministerrats über Toleranz und Nichtdiskriminierung² legten das OSZE-Sekretariat und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sodann im Juni 2006 ein gemeinsam erarbeitetes Grundlagenpapier als Beitrag der OSZE zur VN-Initiative „Allianz der Zivilisationen“ vor.³ Im Wesentlichen wurde in diesem Papier festgestellt, dass die OSZE als eine Organisation, die auf gemeinsamen Werten und Verpflichtungen zwischen Gleichen beruht, selbst als eine Allianz der Zivilisationen betrachtet werden kann. Diese Lesart kommt nicht von ungefähr: Die OSZE ist die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation. Sie erstreckt sich „von Vancouver bis Wladiwostok“ über drei Kontinente. Sie vereint in sich die großen Weltreligionen und Kulturen und bringt 56 unterschiedliche Teilnehmerstaaten an einen Tisch. Bei aller Verschiedenheit sind die Staaten der OSZE fähig und willens, eng miteinander zusammenzuarbeiten und sich gemeinsam für Stabilität und Sicherheit im OSZE-Raum einzusetzen. Die OSZE-Staaten haben außerdem einen beeindruckenden Kanon gemeinsamer Verpflichtungen in allen drei Dimensionen der Sicherheit entwickelt. Die OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension werden dabei von den grundlegenden Prinzipien der unveräußerlichen Würde jedes Menschen, der Menschenrechte und der Grundfreiheiten getragen.

Der vorliegende Beitrag behandelt den Ansatz der OSZE zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Die Darstellung ist in drei Abschnitte gegliedert: Zunächst werden einige der Prinzipien erläutert, die das Denken und Handeln der OSZE in diesem Bereich anleiten. Es folgt eine Beschreibung der wichtigsten Säulen des OSZE-Systems und der Instrumente, die die

-
- 1 United Nations, Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, New York, 13. November 2006, unter: http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf.
 - 2 Beschluss Nr. 10/05, Toleranz und Nichtdiskriminierung – Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/05 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 38-42, hier: S. 41, unter: http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/18653_de.pdf.
 - 3 Organization for Security and Co-Operation in Europe, The Secretary General, OSCE Contribution to the Alliance of Civilizations Initiative, Wien, 26. Juni 2006, unter: http://www.osce.org/documents/sg/2006/06/19739_en.pdf.

Organisation zum Einsatz bringt. In diesem zweiten Abschnitt werden auch einige Beispiele aus der Praxis angeführt. Im letzten Abschnitt wird die VN-Initiative Allianz der Zivilisationen einer näheren Betrachtung unterzogen.

Grundlegende Prinzipien

Diskriminierung zu bekämpfen und gegenseitigen Respekt und Verständnis zu fördern – beide Elemente sind von jeher integrale Bestandteile der Vision der OSZE von umfassender Sicherheit innerhalb von Gesellschaften und zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Ursprünge finden sich bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, in der die Förderung der „dem Menschen innewohnenden Würde“ unterstrichen wird. Die Helsinki-Schlussakte fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, „die Freiheit des Individuums an[zu]erkennen und [zu] achten, sich allein oder in Gemeinschaft mit anderen zu einer Religion oder einer Überzeugung in Übereinstimmung mit dem, was sein Gewissen ihm gebietet, zu bekennen und sie auszuüben“. Die OSZE war stets bemüht, stabile innerstaatliche Verhältnisse zu fördern und die Sicherheit zwischen den Staaten zu vertiefen. Die Achtung der Menschenrechte und persönlichen Grundfreiheiten war dabei stets eine grundlegende Prämisse.

Zu den Grundfreiheiten zählen im OSZE-Rahmen die Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Toleranz, die Bekämpfung von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit, die Achtung von Minderheitenrechten sowie Integration. Zusammengenommen bilden die diesbezüglichen Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten ein Rahmenwerk, mit dessen Hilfe Frieden dauerhaft erhalten und Sicherheitsbedrohungen erfolgreich abgewehrt werden können. Die OSZE handelt immer auch aus der Überzeugung heraus, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie notwendige Bedingungen dafür sind, dass ein Klima der Toleranz geschaffen werden kann. Dies gilt sowohl innerhalb von Staaten als auch in ihrem unmittelbaren Umfeld.

Dies bedeutet z.B., dass die OSZE-Teilnehmerstaaten es ablehnen, Terrorismus, Radikalismus und Gewaltanwendung mit irgendeiner bestimmten Volkszugehörigkeit, Kultur oder Religion in Verbindung zu bringen. Es bedeutet aber auch, dass die OSZE den Dialog zwischen unterschiedlichen Kulturen und Glaubensrichtungen als ein Ziel an sich betrachtet, und nicht nur als Mittel zum Zweck. Fakt ist: Nur durch permanente Kommunikation, kontinuierlichen Informationsaustausch und ständigen Dialog kann ein Klima der Toleranz geschaffen werden, das wiederum der Achtung der unveräußerlichen Würde des Menschen zuträglich ist. In diesem Sinne ist der Dialog der Kulturen sicherheitsrelevant. Zwar haben die OSZE-Teilnehmerstaaten stets versucht, eine „Versicherheitlichung“ von Kultur zu vermeiden, doch wissen sie aus mehr als 30-jähriger Erfahrung auch, dass die Belastbarkeit von Staa-

ten und die Stabilität der internationalen Beziehungen ganz wesentlich von der Lebendigkeit der beteiligten Gesellschaften und Kulturen abhängt.

Innerhalb der OSZE wird die Sicherheit der Teilnehmerstaaten als ein Gut verstanden, das auf gegenseitiger Abhängigkeit beruht und das mehrere Dimensionen in sich vereint. Dafür zuständig sind allen voran die Staaten selbst, da es in ihrer Verantwortung liegt, den Dialog der Kulturen, Glaubensgemeinschaften und Zivilisationen zu stärken und zu erhalten. Mindestens ebenso wichtig ist jedoch ein vernetzter Ansatz, der innerstaatliche, substaatliche und überstaatliche Akteure mit einbezieht. Denn nur, wenn wir auf die Stärken vieler unterschiedlicher Akteure zurückgreifen, sind wir in der Lage, komplexe und vielgestaltige Probleme erfolgreich zu bearbeiten. Dies schließt NGOs, staatliche Institutionen sowie andere internationale Organisationen wie den Europarat oder die VN-Organen gleichermaßen mit ein. In den letzten Jahren hat sich die OSZE als Plattform für die innovative Zusammenarbeit zwischen Netzwerken unterschiedlicher Akteure etabliert. Nur eine solche Vernetzung kann Staaten dabei helfen, ihre Bedürfnisse zu definieren sowie ihre Verpflichtungen zu formulieren und umzusetzen. Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau in Verbindung mit Bildung und Rechtsstaatlichkeit sowie der Aufbau lokaler und regionaler Partnerschaften stehen hier im Vordergrund. Zivilgesellschaftliche Akteure sind ihrerseits wichtige Kommunikations- und Legitimationskanäle.

Folglich basiert das Denken der OSZE auf der Überzeugung, dass es notwendig ist, Menschenrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen zu schützen. Innerhalb von Staaten bedarf es hierfür einer vitalen Gesellschaft und starker demokratischer Institutionen. Nach außen macht sich die OSZE für den Aufbau von Netzwerken für die innovative Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteuren, einschließlich NGOs und internationaler Organisationen, stark.

Der Ansatz der OSZE

Bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung ist die OSZE auf vier Ebenen aktiv.

Zunächst stellt die OSZE selbst ein politisches Forum dar, in dessen Rahmen sich 56 Staaten mit unterschiedlichen kulturellen, religiösen und geschichtlichen Hintergründen begegnen und gemeinsam erörtern können, worin ihrer Meinung nach die Probleme im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung bestehen und wie groß sie sind. Die Erfahrung zeigt, dass es für eine so heterogene Gruppe von Staaten nicht einfach ist, vorhandene Problemfelder zu identifizieren und politische Lösungen zu finden, die für alle akzeptabel sind. Diesen Schwierigkeiten zum Trotz haben die OSZE-Teilnehmerstaaten es geschafft, auf den Ministerratstreffen in Porto, Sofia und Ljubljana wichtige Beschlüsse zu verabschieden. Nunmehr haben die OSZE-Staaten ein festes

Ziel vor Augen. Um das Bewusstsein für die Thematik zu schärfen, hat die OSZE außerdem fünf hochrangig besetzte Konferenzen durchgeführt, die sich der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung widmeten. Die Konferenzen fanden 2004 in Berlin, Brüssel und Paris, 2005 in Córdoba und 2007 in Bukarest statt, hinzu kam 2006 ein Implementierungstreffen in Almaty.

Die auf höchster Ebene angesiedelte Diskussion zwischen den Teilnehmerstaaten, die unter den Beteiligten bisweilen hitzige Debatten auslöst, ist inzwischen selbst zu einem wichtigen Bestandteil des OSZE-Ansatzes geworden. Es wird lange dauern und nicht nur den permanenten Gedankenaustausch, sondern auch viel Geduld erfordern, zu einer gemeinsamen Vorstellung vom Wesen und vom Umfang von Intoleranz und Diskriminierung zu gelangen. Nichtsdestoweniger ist diese Diskussion ein erster wichtiger Schritt, auf dessen Grundlage ein Korpus von Verpflichtungen zu weiteren Aktivitäten entwickelt werden kann. Nicht zuletzt sind die Diskussionsrunden auch dazu gedacht, die Eigenverantwortung innerhalb der OSZE zu stärken und damit die Legitimität der Aktivitäten der Organisation zu erhöhen. Sowohl Eigenverantwortung als auch Legitimität sind wichtige Aspekte in den Bemühungen der OSZE, Toleranz und Nichtdiskriminierung zu fördern.

Auf einer zweiten Handlungsebene versucht die OSZE, Kapazitäten und Fachkompetenz in den Teilnehmerstaaten selbst aufzubauen, um sie damit in die Lage zu versetzen, ihren Verpflichtungen, die sie im Rahmen der menschlichen Dimension eingegangen sind, nachzukommen. Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung. In der Praxis ist daraus eine Vielzahl von Projekten hervorgegangen, die die OSZE und ihre Institutionen in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, Parlamenten, Bildungseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen durchführen. Eine herausragende Rolle spielt in diesem Zusammenhang das BDIMR, aber auch den OSZE-Feldoperationen kommt dabei – wie untenstehend noch zu zeigen sein wird – gemeinsam mit den Regierungen und Gesellschaften der gastgebenden Staaten eine wichtige Rolle zu. Maßnahmen zum Zwecke des Kapazitätsaufbaus schließen stets staatliche Akteure und die Zivilgesellschaft mit ein; das Spektrum der Partner reicht dabei von Pädagogen über Jugendliche bis hin zu Parlamentsabgeordneten und Ombudspersonen.

Drittens hat die OSZE eine wichtige Funktion bei der Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf den Verwirklichungsgrad von Toleranz und Nichtdiskriminierung in den Teilnehmerstaaten übernommen. Neben dem BDIMR sind hier auch der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit und die Feldoperationen sehr aktiv. Auch hierbei beruht die Arbeit der OSZE grundsätzlich auf dem Konsensprinzip und nicht auf Zwang. Deshalb sind das *Peer-Review*-Verfahren und die Überwachung durch die OSZE-Institutionen und die Feldoperationen die wichtigsten Mittel, um den Staaten dabei zu helfen, die vereinbarten Verpflichtungen umzusetzen und, als Reaktion auf ver-

änderte Problemlagen, neue Verpflichtungen zu entwickeln. Solche Formen der Einbindung erhöhen die Eigenverantwortung und fördern den guten Willen auf Seiten der Teilnehmerstaaten, wenn es darum geht, Verpflichtungen im Rahmen der OSZE auszuarbeiten und Maßnahmen durchzuführen, was das gemeinsame Handeln der OSZE in Bezug auf Toleranz und Nichtdiskriminierung erheblich erleichtert.

Viertens und letztens versucht die OSZE, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren – darunter NGOs und andere internationale Organisationen – im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung weiterzuentwickeln. Wie bereits erwähnt, scheint die OSZE am ehesten dafür prädestiniert zu sein, solche Netzwerke, in denen Staaten und andere Akteure wie etwa die Zivilgesellschaft und internationale Organisationen zusammenarbeiten, aufzubauen. Ein Beispiel: An der Konferenz über die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, die 2007 in Bukarest stattfand, nahm neben Vertretern der Teilnehmerstaaten und anderer internationaler Organisationen ein breites Spektrum zivilgesellschaftlicher Akteure und NGOs aus dem gesamten OSZE-Raum teil. Unter den internationalen Organisationen fanden sich z.B. der UNHCR, die Organisation der Islamischen Konferenz und die Liga der Arabischen Staaten. Unterschiedliche Stimmen, so wie in diesem Fall, an einen Tisch zu bringen, war stets ein wichtiger Bestandteil der Bemühungen der OSZE, kooperative Sicherheit herzustellen. Darüber hinaus hat sich die OSZE als regionale Plattform für die Umsetzung von auf internationaler Ebene entwickelten Initiativen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung bewährt. Der Beitrag der OSZE zur VN-Initiative Allianz der Zivilisationen ist ein solches Beispiel.

Zusammengenommen verkörpern die Aktivitäten auf diesen vier Ebenen den Ansatz der OSZE. Die OSZE ist und bleibt ein kollektives Organ, das einen ständigen Rahmen für den politischen Dialog und den freien Meinungsaustausch zwischen gleichberechtigten Teilnehmerstaaten bereitstellt. Darüber hinaus hat es sich als Forum bewährt, in dessen Rahmen das Bewusstsein der Teilnehmerstaaten für die eigenen Sicherheitsbelange geschärft werden kann. Als solches hat die Organisation eine breite Palette von Instrumenten und Institutionen entwickelt, die über das für die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung notwendige Know-how verfügen. An dieser Stelle seien die wichtigsten OSZE-Akteure – ohne dabei den Anspruch auf eine erschöpfende Darstellung erheben zu wollen – einer näheren Betrachtung unterzogen.

Angesichts seines Mandats und seiner Struktur kommt dem BDIMR natürlich eine besondere Bedeutung in den Bemühungen der OSZE zu. Das Mandat sieht u.a. vor, die Teilnehmerstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen, die vereinbarten Verpflichtungen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung umzusetzen. So sind die Staaten etwa aufgefordert, auf Hassverbrechen und Fälle von Rassismus, Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz,

einschließlich solcher gegen Muslime, zu reagieren und sie zu bekämpfen. Das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung gehört zu den größeren Programmen des BDMIR, dessen Aktivitäten von Maßnahmen im Bildungswesen über Beobachtung und Kapazitätsaufbau sowie Hilfe bei der Gesetzgebung bis hin zur Förderung des interkulturellen Dialogs reichen.

Auch dem Hohen Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) kommt dank seines Mandats eine wichtige Rolle zu. Seine Aufgabe ist es, ethnische Spannungen so früh wie möglich zu erkennen und nach entsprechenden Lösungen zu suchen. In Ausübung seines Mandats hat der Hohe Kommissar Empfehlungen zu den Bereichen Bildung, Sprache, politische Partizipation, minderheitensprachliche Rundfunkprogramme und Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften abgegeben, die alle auf dem Konzept der integrierten Vielfalt beruhen. Er hat außerdem enge Kooperationsnetzwerke mit anderen internationalen Akteuren in diesem Bereich geknüpft, so etwa mit den Vereinten Nationen, dem Europarat und der Europäischen Union. Der HKNM arbeitet auch eng mit NGOs und anderen Vertretern der Zivilgesellschaft in den betreffenden Ländern zusammen.

Der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit ist ein weiteres wichtiges Instrument der Organisation im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung. Sein Auftrag besteht darin, die Entwicklungen in der Medienlandschaft in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu beobachten und dazu beizutragen, dass die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in Bezug auf die Presse- und Meinungsfreiheit eingehalten werden. In den letzten Jahren konnten wir miterleben, dass die Medien eine – manchmal positive, manchmal aber auch negative – Katalysatorenrolle im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung spielen können. Insofern steht der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit vor einer schwierigen, aber wichtigen Aufgabe.

Ein weiterer Akteur ist die Parlamentarische Versammlung der OSZE. Sie hat die Aufgabe, den interparlamentarischen Dialog zu stimulieren – ein Aspekt, der immer wichtiger wird, wenn es darum geht, die Herausforderungen der Demokratie im OSZE-Raum zu bewältigen. Auf der Agenda der Parlamentarischen Versammlung finden sich in jüngster Zeit immer öfter Themen im Zusammenhang mit Toleranz und Nichtdiskriminierung an herausgehobener Stelle wieder.

Auf den immer lauter werdenden Ruf, jegliche Formen der Intoleranz und Diskriminierung auch im Rahmen der OSZE stärker zu bekämpfen, reagierte der Amtierende Vorsitzende mit der Ernennung dreier Persönlicher Beauftragter, die sich konkret mit diesem Problem befassen. Die Persönlichen Beauftragten bemühen sich seither darum, das Bewusstsein der Teilnehmerstaaten und anderer Akteure im OSZE-Raum für das Problem zu schärfen und die Debatte über Themen, die mit Toleranz und Nichtdiskriminierung im Zusammenhang stehen, zu katalysieren.

Auch das OSZE-Sekretariat wird mittels seiner zahlreichen Spezialabteilungen und in seiner Rolle als Unterstützer des rotierenden OSZE-Vorsitzes ak-

tiv. Die verschiedenen im Sekretariat angesiedelten Büros, Zentren und Gruppen, die sich mit Wirtschafts- und Umweltfragen, Konfliktverhütung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Polizeiarbeit, Gleichstellungsfragen, Menschenhandel und Terrorismusbekämpfung befassen, führen heute alle auch Maßnahmen zur Stärkung von Toleranz und Nichtdiskriminierung durch.

Als tragende Säulen erweisen sich die 19 Feldoperationen der OSZE, wenn es darum geht, gemeinsame Werte, Vereinbarungen und Verpflichtungen zu realisieren und die Teilnehmerstaaten bei ihren Implementierungsbemühungen zu unterstützen. Die Mandate der verschiedenen Operationen variieren je nach den Bedingungen in den gastgebenden Ländern und deren Bedürfnissen erheblich. Sie umfassen aber immer auch vielfältige Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung und zum Kapazitätsaufbau in Kooperation mit staatlichen Einrichtungen und mit der Zivilgesellschaft.

Worauf läuft all dies in der Praxis hinaus? Nimmt man all diese Instrumente zusammen, so verfügt die OSZE über eine breite Palette an Mitteln, mit deren Hilfe die Kluft zwischen unterschiedlichen Gesellschaften bzw. Kulturen überbrückt und so die Sicherheit nicht nur des Einzelnen, sondern auch die von Gesellschaften und Staaten gewährleistet werden kann. Einige Beispiele sollen diesen Zusammenhang noch einmal verdeutlichen.

Das BDIMR führt umfangreiche und innovative Programme und Maßnahmen durch, mit denen es Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Bekämpfung von Hassdelikten im Internet unterstützt. Indes haben auch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des Europarats – viele von ihnen auch Teilnehmerstaaten der OSZE – Gesetze erlassen, mit denen die Verbreitung von Hass im Internet geächtet und unter Strafe gestellt wird. Darüber hinaus haben sich alle OSZE-Staaten verpflichtet, ihre Gesetzgebung dahingehend zu überprüfen, ob sich Internet-Inhalte damit tatsächlich wirksam regulieren lassen. Das BDIMR unterstützt Staaten insbesondere bei der Entwicklung von Beobachtungs- und Berichterstattungsverfahren in Bezug auf die Verbreitung von Hass im Internet. Ein wichtiger Bestandteil seiner Strategie ist z.B. die Einrichtung von Hotlines und Anlaufstellen, bei denen die Bevölkerung Beschwerden gegen anstößige oder beleidigende Web-Inhalte einreichen kann.

Des Weiteren hat das BDMIR ein Projekt durchgeführt, das einen Überblick darüber geben soll, wie die Themen Diskriminierung und Intoleranz im Bildungsbereich behandelt werden. Darauf aufbauend sollte im Rahmen des Projekts ein Set von verbesserten Lehrmethoden erarbeitet werden. Zu den vielen anderen Aktivitäten des BDIMR gehört die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung gegenüber Sinti und Roma ebenso wie die Arbeit im Rahmen der OSZE-Feldoperationen (wie z.B. die Mitwirkung bei der Reform des Bildungswesens in Bosnien und Herzegowina). Das BDMIR hat darüber hinaus an der Ausarbeitung von Richtlinien für die schulische Vermittlung von religiösen Inhalten und Glaubensgrundsätzen im OSZE-Raum mitgewirkt. Zahlreiche Feldoperationen widmen sich außerdem vermehrt der Ju-

gendarbeit. So hat etwa die „*Spillover*“-Überwachungsmission in Skopje ein Schulungsprojekt zum Thema Multikulturalismus, bewusster Umgang mit Vorurteilen (*Anti-Bias*) und friedliche Konfliktbeilegung durchgeführt, das sich vor allem an Lehrer, Schulbehörden und Eltern richtete. Die Mission im Kosovo hat Jugendparlamente eingerichtet, zu deren wichtigsten Aufgaben es gehört, interethnische Spannungen zu entschärfen. In Zentralasien schließlich versucht die OSZE Jugendliche in Form von Sommercamps und grenzübergreifenden Jugendbegegnungen zu erreichen. Darüber hinaus werden dort akademische Netzwerke und Dialogforen gefördert.

Bemerkenswert sind die Bildungsaktivitäten der OSZE-Mission im multikulturellen und multiethnischen Bosnien und Herzegowina. Nachdem im Jahr 2002 die Strategie zur Bildungsreform entwickelt worden war, bestand eine der wichtigsten Aufgaben der OSZE darin, die Reformbemühungen zu strukturieren und zu koordinieren. Die Bildungsreform war ein gewaltiges Projekt, an dem Hunderte lokaler Experten sowie Behörden, NGOs und internationale Organisationen beteiligt waren. Die OSZE konnte hier auf ihren großen Erfahrungsschatz bei der Politikentwicklung und als Interessenvertretung zurückgreifen, was ebenso wie ihre umfangreiche Präsenz vor Ort die Reformen befördert und das Gefühl lokaler Eigenverantwortung von der Basis bis zur Ministerebene gestärkt hat. Insgesamt hat die OSZE dazu beigetragen, ein Bildungssystem zu etablieren, das die verschiedenen Kulturen stärker berücksichtigt und nicht länger durch nationalistische Politik belastet sein sollte. Das neue Bildungssystem geht auf die Bedürfnisse aller Schüler ein und respektiert ihre Identität und Kultur uneingeschränkt.

Ein wichtiger Teil der Strategie des HKNM, wie auch der OSZE insgesamt, besteht darin, sein Handeln mit internationalen Partnerorganisationen – den Vereinten Nationen, dem Europarat, der Europäischen Kommission, der Weltbank und anderen Geberorganisationen sowie mit internationalen NGOs – abzustimmen. Für die Arbeit des HKNM und die Erhöhung ihrer Wirksamkeit ist es unerlässlich, solche Kooperationsnetzwerke zu bilden, da nur so Einflusskanäle erweitert, Aktivitäten besser koordiniert und personelle sowie finanzielle Ressourcen gezielter eingesetzt werden können. So hat der HKNM über die Jahre z.B. enge Kooperationsbeziehungen mit dem Europarat aufgebaut, insbesondere mit dem Beratenden Ausschuss für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (ACFC) und mit der Venedig-Kommission. 2005 wurde die Zusammenarbeit durch die Unterzeichnung eines politischen Abkommens noch vertieft. „Fragen nationaler Minderheiten“ bilden darin einen von vier Handlungsschwerpunkten und der Hohe Kommissar wurde zur Anlaufstelle für Minderheitenfragen bei der OSZE innerhalb dieses Rahmenwerks berufen.

An dieser Stelle sollte vielleicht auch auf die Aktivitäten der OSZE bei der Förderung moderner Polizeiarbeit und bei den Streitkräftereformen im OSZE-Raum hingewiesen werden. Im Kosovo z.B. stellte der Aufbau einer starken und glaubwürdigen Polizei eine der größten Herausforderungen dar;

Rechtsstaatlichkeit ist ohne Strafverfolgungsorgane, die für alle Bürger da sind und umgekehrt auch das Vertrauen aller Bürger genießen, nicht zu gewährleisten. Die OSZE-Mission, UNMIK und der Polizeidienst im Kosovo (*Kosovo Police Service*, KPS) haben gemeinsam daran gearbeitet, eine effektive Polizei aufzubauen, die von den Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte geleitet wird und die auch künftig eine wichtige Rolle im Aussöhnungsprozess spielen wird. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Polizei ergänzen die Bemühungen der Mission, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte zu fördern. Während UNMIK-Polizisten die Polizeiarbeit vor Ort und die Polizeiverwaltung übernahmen, hatte die OSZE die Aufgabe, die Polizeibeamten entsprechend den internationalen Menschenrechtsnormen und Standards bürgernahe Polizeiarbeit auszubilden.

Die Programme und Aktivitäten, die innerhalb des Sekretariats vom Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE und vom Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels durchgeführt werden, sind darauf ausgerichtet, eine nachhaltige ökologische Entwicklung und den Umweltschutz zu fördern bzw. den Menschenhandel zu bekämpfen. Alle diese Aktivitäten stützen sich auf einen Kanon weltweit anerkannter Werte, die vielleicht am ehesten dazu beitragen, Menschen aus unterschiedlichen Gruppen miteinander zu verbinden. Ein weiteres Beispiel sind die Aktivitäten der OSZE im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter. Frauen gehören häufig zu den am wenigsten geschützten Mitgliedern einer Gesellschaft. Dies gilt insbesondere für Konfliktsituationen. Doch sind es oftmals gerade Frauen, die am ehesten bereit sind, kulturelle, nationale und ethnische Grenzen zu überwinden. Auch deshalb ist es ein Anliegen der OSZE, Frauen dazu zu ermutigen, sich uneingeschränkt und gleichberechtigt an der Konfliktprävention, der Konfliktbeilegung und am Friedensaufbau nach einem Konflikt zu beteiligen.

Das Büro des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit hat eine Vielzahl von Aktivitäten zur Bekämpfung von Fehlwahrnehmungen, Vorurteilen, Ignoranz und Hetzkampagnen entwickelt. Die Arbeit des Büros hat sich dabei auf die Förderung eines verantwortungsvollen Journalismus, Selbstregulierung der Medien, die Vermittlung von Internet-Kenntnissen sowie (in Zusammenarbeit mit dem Büro des HKNM) auf die Ausarbeitung von Empfehlungen für die Ausstrahlung minderheitensprachlicher Rundfunkprogramme konzentriert. Im Hinblick auf die Bereiche Medien und Kommunikation hat der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit besonderes Gewicht auf die Förderung von verantwortungsvollem Journalismus und auf das Internet als wichtige und oftmals polarisierende Kraft gelegt.

Alles in allem vereint der Ansatz der OSZE politische Verpflichtung und Praxis. Er trägt einerseits zur Entstehung eines Wertekanons im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung bei und nutzt andererseits den wohl sortierten Werkzeugkasten der Organisation für ein breites Spektrum an Aktivitäten in diesem Bereich.

Die Initiative Allianz der Zivilisationen

Der Beitrag der OSZE zur Initiative Allianz der Zivilisationen vom Juni 2006 folgte exakt diesem Muster. Der Bericht gibt einen Überblick über die Aktivitäten der OSZE in ihren vielfältigen Tätigkeitsbereichen, die für die Entfaltung und Verbesserung von Toleranz und Nichtdiskriminierung relevant sind. Dabei wird zunächst das Spektrum der OSZE-Verpflichtungen in diesem Bereich ausführlich dargestellt und die OSZE als geeigneter Rahmen für die Förderung von Toleranz hervorgehoben. Des Weiteren werden in dem Bericht die Mandate und Aktivitäten der OSZE-Strukturen, die Mechanismen und die Instrumente, die sich im Werkzeugkasten der Organisation befinden, geprüft. Dies bezieht auch die 19 Feldoperationen und die OSZE-Institutionen mit ein. Schließlich untersucht der Bericht die Bemühungen der OSZE in den vier Handlungsfeldern, für die von der Initiative Allianz der Zivilisationen Empfehlungen abgegeben wurden (Bildung, Jugend, Migration und Medien).

Die Hochrangige Gruppe legte ihren Abschlussbericht am 13. November 2006 dem VN-Generalsekretär vor. Die *raison d'être* der Allianz der Zivilisationen wird darin definiert als „die Notwendigkeit, zwischen Gesellschaften Brücken zu schlagen, den Dialog und das gegenseitige Verständnis zu fördern und den kollektiven politischen Willen zur Bekämpfung des Ungleichgewichts auf dieser Welt zu formen, die nie größer [war] als heute“.⁴ Der Bericht ist in zwei Teile gegliedert: Der erste besteht in einer Analyse des globalen Kontexts und des Ist-Zustands der Beziehungen zwischen muslimischen und westlichen Gesellschaften. Der zweite Teil spiegelt die Ansicht der Hochrangigen Gruppe wider, dass die Spannungen zwischen den Kulturen mittlerweile über das Politische hinausgehen und bereits die „Herzen und Seelen“ der Menschen erreicht haben. Um dem entgegenzusteuern, schlägt der Bericht Maßnahmen in den oben genannten vier Schlüsselbereichen vor.

Dem Treffen folgte Anfang 2007 die Ernennung des früheren portugiesischen Staatspräsidenten Jorge Sampaio zum Hohen Beauftragten für die Allianz der Zivilisationen durch den VN-Generalsekretär, der ihm damit die Leitung der Implementierungsphase der Allianz übertrug. Am 14. Juni präsentierte Sampaio dem VN-Generalsekretär den Implementierungsplan der Allianz der Zivilisationen (2007-2009).⁵ Er gibt einen Überblick über die Grundlagen und Zielsetzungen der Allianz der Zivilisationen, einschließlich der Herausbildung eines Partnerschaftsnetzwerks mit Staaten, internationalen Organisationen, zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Wirtschaft, und stellt die institutionellen Strukturen (u.a. ein jährliches Forum) vor, die ihre Arbeit unterstützen sollen. Der Implementierungsplan sieht auch vor, die Allianz zu einer Clearing- und Sammelstelle für bewährte Verfahren, Materialien und Res-

4 United Nations, Alliance of Civilizations, a.a.O. (Anm. 1), S. 3 (eigene Übersetzung).

5 United Nations, Alliance of Civilizations Implementation Plan (2007-2009), unter: http://www.unaoc.org/repository/implementation_plan.pdf.

sourcen in Bezug auf den interkulturellen Dialog und Kooperationsprojekte auszubauen. Darüber hinaus soll ein schneller Medienreaktionsmechanismus eingerichtet werden, der bei interkulturellen Spannungen aktiv werden kann. Eine Reihe von gemeinschaftlichen Pilotprojekten, z.B. in den Bereichen Medien und Jugendausbildung im Nahen Osten, sowie Schüler- und Studentenaustauschprogramme sollen überdies über die Allianz der Zivilisationen initiiert werden.

Deutlich wird, dass der Korpus an Verpflichtungen, den die OSZE entwickelt hat, und ihre praktischen Bemühungen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung die VN-Initiative sehr gut ergänzen. Durch ihr unermüdliches Engagement im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung ist im Rahmen der OSZE ein politischer *Acquis* entstanden, der viele Gemeinsamkeiten mit der Initiative Allianz der Zivilisationen aufweist. Dank ihrer Funktion als Forum für politische Debatten, dank der Unterstützung, die sie den Staaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zukommen lässt, und dank ihrer Möglichkeiten beim Kapazitätsaufbau und bei der Vertrauensbildung leistet die OSZE bereits heute in ihrer Region und gemeinsam mit ihren Kooperationspartnern einen substanziellen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele, die sich die Allianz der Zivilisationen gesteckt hat. Und sie ist jederzeit bereit, mehr zu tun.

Schlussfolgerungen

Der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE ist die Grundlage für ihre Aktivitäten zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Mit Hilfe ihrer Institutionen und durch ihre Arbeit vor Ort – ob in Bischkek, Skopje oder Zagreb – reagiert die Organisation in sehr vielfältiger Art und Weise auf ein Problem, das selbst viele Gesichter hat.

Seit der Gründung der KSZE/OSZE im Jahr 1975 gehört der Schutz der Grundfreiheiten zu ihren Schlüsselangelegenheiten. Staaten beim Übergang zur Demokratie zu unterstützen, war seit 1990 ein weiterer Kernbereich ihrer Aktivitäten. Heute stehen die Staaten der OSZE neuen Herausforderungen gegenüber, die die Demokratie gefährden: In immer komplexeren Gesellschaften muss Vielfalt gesellschaftsverträglich integriert werden. Das Problem betrifft alle OSZE-Staaten gleichermaßen. Intoleranz, Hasskriminalität und Terrorismus erzeugen in multikulturellen Städten und Gesellschaften Angst und Misstrauen – und das im gesamten OSZE-Raum. Noch einmal: Stereotypisierung, Ausgrenzung und mangelnde Integration bergen in sich die Gefahr, die eng miteinander verwobenen Gemeinschaften im OSZE-Raum auseinander zu reißen, Zorn und Ressentiments zu nähren und schließlich in Hass oder sogar Gewalt zu münden. Der sogenannte „Karikaturenstreit“, hervorgerufen durch die Veröffentlichung von Karikaturen des Propheten Mohammed in zahlreichen Medien, ist ein solches Beispiel. Toleranz und Nichtdiskriminie-

rung zu verwirklichen – dies muss eine zentrale Aufgabe bleiben. Nur so kann die Demokratie im gesamten OSZE-Raum geschützt und verbessert werden.

Die OSZE ist diesbezüglich seit 2002 höchst aktiv. Als eine Organisation gemeinsamer Werte, der Gleichen unter Gleichen, als Organisation, die drei Kontinente umspannt und die großen Weltreligionen und Kulturen in sich vereint, ist die OSZE in der Tat eine echte Allianz der Zivilisationen. Im Großen und Ganzen lässt sich die OSZE bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung von vier Zielen leiten: Erstens müssen die grundlegenden Prinzipien geklärt werden, damit die Teilnehmerstaaten zu einem gemeinsamen Verständnis der Probleme, um die es geht, gelangen können; zweitens müssen entsprechende Fähigkeiten sowohl auf staatlicher als auch auf gesellschaftlicher Ebene entwickelt werden; drittens müssen – zum Zwecke der Erfüllung der Verpflichtungen – bestimmte Entwicklungen überwacht und transparent gemacht werden; und viertens und letztens muss die OSZE als regionale Plattform für die Umsetzung globaler Initiativen fungieren.

Der internationalen Gemeinschaft steht noch ein großes Stück Arbeit bei der Integration von Vielfalt zur Schaffung effektiver Demokratien bevor. Die OSZE ist bereit und willens, ihren Teil zu dieser wichtigen Aufgabe beizutragen.