

Von Absichtserklärungen und Beschlüssen zu direkter Hilfestellung bei der Implementierung: Die Rolle des BDIMR bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung¹

Einführung

Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert geht davon aus, dass Diskriminierung und Intoleranz die Sicherheit von Individuen bedrohen und potenziell Konflikte und Gewalt in größerem Ausmaß nach sich ziehen. Zunehmende Migration infolge politischer, ökonomischer und ökologischer Entwicklungen, die Nutzung des Internets zur Anstachelung zu von Hass motivierten Straftaten im gesamten OSZE-Raum und die grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen organisierten *Hate Groups* machen deutlich, dass Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung alle Dimensionen der Sicherheit der OSZE betreffen und auch Ländergrenzen überschreiten. Es handelt sich dabei um Phänomene, die Kooperation und Dialog auf regionaler Ebene erfordern.

Obwohl die Grundsätze der Nichtdiskriminierung bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 verankert wurden, hat die OSZE erst in den vergangenen Jahren verstärkt politisch und institutionell darauf hingearbeitet, ihre Rolle bei der Bekämpfung von Hass und Intoleranz im OSZE-Raum sichtbar zu machen und effektiver zu gestalten. In den letzten fünf Jahren fanden sieben hochrangige OSZE-Konferenzen zum Thema Toleranz statt; im selben Zeitraum befassten sich allein fünf Ministerratsbeschlüsse explizit mit der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung. Um Fragen im Zusammenhang mit Toleranz und Nichtdiskriminierung stärker in den Vordergrund zu rücken, ernannte der bulgarische Amtierende Vorsitzende 2004 zusätzlich drei Persönliche Beauftragte, die später vom slowenischen, belgischen und spanischen Vorsitz jeweils wiederernannt wurden. Zur Förderung der Umsetzung von Verpflichtungen im Themenfeld Toleranz wurden die Mandate der bestehenden Institutionen der OSZE ausgeweitet und ihre Ressourcen aufgestockt. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das den Auftrag hat, die Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen in vielfältiger Weise zu unterstützen, entwickelte sich innerhalb der OSZE zu der zentralen Institution, die sich mit diesem Themenkomplex beschäftigt.

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die Ansichten und Gedanken der Autorin wieder.

Der vorliegende Beitrag soll einen Überblick über das neue BDIMR-Programm *Toleranz und Nichtdiskriminierung* geben und einen Einblick in die politischen Zusammenhänge gewähren, auf deren Basis es entstanden ist, sowie die Herangehensweise des BDIMR bei seiner Planung und Entwicklung beschreiben. Zusätzlich zur Darstellung der wesentlichen Aktivitäten im Rahmen des Programms und ihrer Ergebnisse werde ich auf „*lessons learned*“ und zukünftige Herausforderungen eingehen.

Ein Hinweis zur Terminologie

OSZE-Debatten, -Diskussionen und -Beschlüsse zum Themenfeld Toleranz und Nichtdiskriminierung waren schon immer durch eine generelle Inkonsistenz in der Terminologie gekennzeichnet. Begriffe wie „aggressiver Nationalismus“, „Rassismus“, „Chauvinismus“, „Fremdenfeindlichkeit“, „Antisemitismus“, „gewalttätiger Extremismus“, „Hassdelikte“ und „gewalttätige Äußerungen von Intoleranz und Diskriminierung“ wurden in verschiedenen OSZE-Erklärungen und Ministerratsbeschlüssen austauschbar verwendet.

Darüber hinaus haben viele OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertreter der Zivilgesellschaft den Begriff „Toleranz“ auf hochrangig besetzten Konferenzen und auf den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension kritisiert. Sie bemängelten, dass das Konzept des „Tolerierens“ des anderen für die Entwicklung eines tieferen Verständnisses, der Achtung und Wertschätzung des anderen nicht ausreiche. Daraufhin wurden die Begriffe „gegenseitige Achtung und Verständnis füreinander“ in die Überschriften der Ministerratsbeschlüsse von 2005 und 2006 aufgenommen.

Im Gegensatz zu anderen intergouvernementalen Organisationen,² verwendet die OSZE die Begriffe „Islamophobie“ und „Christianophobie“ nicht, sondern spricht stattdessen von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen bzw. Christen. Diese Terminologie findet sich in Ministerratsbeschlüssen ebenso wie in Konferenztiteln, wie z.B. im Titel der 2007 vom OSZE-Vorsitz veranstalteten Konferenz über Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, wieder.

Der Ausdruck „Hassdelikte“, der erstmals im Maastrichter Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung verwendet wurde, war für viele Teilnehmerstaaten ein neuer und ungewohnter Begriff.³ Um seiner Auf-

2 Der Begriff „Islamophobie“ wurde von der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC; seit März 2007 Europäische Agentur für Grundrechte, FRA) in ihrem Bericht „Muslime in der Europäischen Union – Diskriminierung und Islamophobie“, Wien 2006, benutzt. Die Begriffe „Islamophobie“ und „Christianophobie“ werden auch vom VN-Sonderberichterstatter über zeitgenössische Formen des Rassismus, rassistisch motivierte Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit verbundene Intoleranz in seinem jüngsten Bericht an den VN-Menschenrechtsrat verwendet.

3 Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S.83-85.

gabe, der Sammlung von Gesetzen und Statistiken über Hassdelikte sowie der Beobachtung solcher Delikte und der regelmäßigen Berichterstattung über sie, gerecht werden zu können, musste das BDIMR eine Arbeitsdefinition entwickeln, anhand derer es Regierungsbehörden und Vertretern der Zivilgesellschaft das Konzept erläutern konnte.⁴

Eine Arbeitsdefinition von „Antisemitismus“, die sowohl die herkömmliche als auch die aktuelle Ausprägung von Antisemitismus umfasst, wurde ebenfalls vom BDIMR zusammen mit dem Europäischen Zentrum für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), jetzt Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), und Vertretern jüdischer Organisationen entwickelt.⁵ Obwohl die Parlamentarische Versammlung der OSZE die Definition formal anerkannt hat,⁶ blieb sie eine Arbeitsdefinition für das BDIMR und die Zivilgesellschaft.

Zur Entstehungsgeschichte von Toleranz und Nichtdiskriminierung als zentrales Tätigkeitsfeld der OSZE

Bevor die Entwicklung des BDIMR-Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung dargestellt wird, ist ein Blick auf die Entwicklung der Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung im größeren politischen Kontext der OSZE notwendig.

Von Helsinki nach Porto: Die zunehmende Bedeutung des Themas Toleranz⁷

Der erste Hinweis auf die Förderung von Gleichheit, Nichtdiskriminierung und Glaubens- oder Religionsfreiheit findet sich in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, in der die OSZE-Teilnehmerstaaten erklärten, dass sie „die Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion achten“⁸ werden.

4 Die Arbeitsdefinition des BDIMR für Hassdelikte findet sich in: OSCE ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses, Annual Report for 2006, S. 9, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2007/09/26296_931_en.pdf.

5 Die Arbeitsdefinition des BDIMR für Antisemitismus findet sich in: OSCE ODIHR, Education on the Holocaust and on Anti-Semitism. An Overview and Analysis of Educational Approaches, Warschau 2006, S. 19-20, unter: http://www.osce.org/publications/odihr/2006/04/18712_586_en.pdf.

6 Vgl. OSCE PA, Erklärung von Brüssel der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und auf der fünfzehnten Jahrestagung verabschiedete Entschließungen, Brüssel, 3. bis 7. Juli 2006, S. 38, online erhältlich unter: <http://oscepa.org/Activities/Annual%20Sessions>.

7 Für eine umfassendere Darstellung der Entstehungsgeschichte dieses neuen Tätigkeitsfeldes der OSZE siehe Christophe Kamp, The Role of the OSCE in Combating Discrimination and Promoting Tolerance, in: Helsinki Monitor 2/2004, S. 127-138.

8 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1, S. 7.

Das Kopenhagener Dokument von 1990 verpflichtete die OSZE-Teilnehmerstaaten ausdrücklich dazu, Diskriminierung zu verbieten.⁹ Wie viele OSZE-Ministerratsklärungen nach ihm bezog sich das Kopenhagener Dokument auf bestimmte Formen der Diskriminierung, einschließlich Rassenhass und Hass zwischen Volksgruppen, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit, ging auf die Lage nationaler Minderheiten ein und erkannte die Roma als Gruppe an, der besondere Beachtung zukommen sollte.

Unter dem unmittelbaren Eindruck der Terroranschläge auf die Vereinigten Staaten unterstrich der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus von 2001 die Notwendigkeit präventiver Maßnahmen und forderte alle Teilnehmerstaaten auf, in Fällen, in denen ethnische, religiöse, sprachliche oder andere Gruppen Opfer von Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung werden, für Frühwarnung zu sorgen und in geeigneter Weise zu reagieren sowie gleichzeitig der Rechtsstaatlichkeit, den demokratischen Werten und der persönlichen Freiheit zu mehr Achtung zu verhelfen.¹⁰

Der Beschluss des Ministerrates von Porto über Toleranz und Nichtdiskriminierung von 2002 stellte einen Wendepunkt im Umgang der OSZE mit diesen Themen dar. Nach intensiven politischen Diskussionen in Wien hatte sich Konsens darüber herausgebildet, Antisemitismus und die Diskriminierung von Muslimen und Angehörigen anderer religiöser Gemeinschaften in dem Ministerratsbeschluss in separaten Absätzen zu behandeln.¹¹ Diese differenziertere Herangehensweise an das Thema Toleranz wurde durch die Aufforderung, zu den in dem Beschluss angesprochenen Themen, einschließlich Antisemitismus, Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, gesonderte Veranstaltungen im Rahmen der menschlichen Dimension abzuhalten, weiter verfestigt.¹²

Von Maastricht nach Madrid: Neue Ansätze in der Beschäftigung mit Toleranzfragen

Nach dem Ministerrattreffen in Porto im Dezember 2002 widmeten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten im Jahr 2003 vor allem den spezifischen Aspekten von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen und anderen Formen religiös motivierter Diskriminierung. Dieser

9 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8), Kap. H.1, S. 4.

10 Vgl. Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, 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, hier: S. 439-448, S. 442.

11 Siehe Beschluss Nr. 6, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC(10).DEC/6, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 459-498, hier: S. 491-493.

12 Vgl. Ebenda, S. 493.

neue Fokus entwickelte sich vor dem Hintergrund der Zunahme rassistischer, fremdenfeindlicher, antisemitischer und antimuslimischer Angriffe auf Menschen und Sacheigentum. Ein weiterer Einflussfaktor war das kontroverse Ergebnis der Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz im Jahr 2001. Auf der Konferenz war es nicht nur nicht gelungen, sich angemessen mit dem Thema Antisemitismus auseinanderzusetzen; nach Meinung zahlreicher maßgeblicher jüdischer Organisationen wurde es vielmehr dadurch, dass der Debatte „Zionismus ist gleich Rassismus“ ein Forum zur Verfügung gestellt worden war, noch verschärft. Die Kombination aus zunehmend gewalttätigen antisemitischen Übergriffen im OSZE-Raum und der Überzeugung einiger jüdischer Organisationen, dass die OSZE das richtige internationale Forum für die Auseinandersetzung mit dem Antisemitismus sei,¹³ führte zu großer politischer Unterstützung für eine verstärkte und nachhaltige Fokussierung der OSZE auf das Thema Toleranz.

Unter dem niederländischen Vorsitz 2003 erhielt der Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung dank der Durchführung zweier Veranstaltungen, einer zu Antisemitismus und einer zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, besonders große Aufmerksamkeit. Ein wesentliches Ergebnis beider Treffen war der Konsens darüber, dass es verbesserter Statistiken über Hassdelikte, schärferer Gesetze und der Wiederaufnahme der beiden Veranstaltungen in Form hochrangiger Nachfolgekonferenzen im Jahr 2004 bedürfe.

Die Schlussfolgerungen der Veranstaltungen von 2003 fanden Eingang in den Maastrichter Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung, der die Bemühungen der OSZE zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Diskriminierung konkretisierte, indem er die Teilnehmerstaaten zu besonderen Maßnahmen in den Bereichen Gesetzgebung sowie Datensammlung und Statistik aufforderte. Das BDIMR wurde damit beauftragt, sich seinerseits verstärkt mit Themen der Toleranz und Nichtdiskriminierung zu befassen, und erhielt eine Reihe damit verbundener Aufgaben. So sollte es z.B. als Sammel- und Verteilerstelle für Gesetze und Statistiken zu Hassdelikten sowie für bewährte Verfahren bei der Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung fungieren. Weiterhin wurde das BDIMR damit beauftragt, regelmäßig zu diesen Themen zu berichten und die zusammengetragenen Informationen öffentlich zugänglich zu machen. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sollte das BDIMR außerdem eng mit anderen im Kampf gegen Intoleranz und Diskriminierung aktiven internationalen Organisationen zusammenarbeiten und seine Aktionen mit ihnen abstimmen.

13 Vgl. Michael Whine, International Organizations: Combating Anti-Semitism in Europe, in: Jewish Political Studies Review 3-4/2004, S. 2, online erhältlich unter: <http://www.jcpa.org/phas/phas-whine-f04.htm>.

Der Ministerratsbeschluss von 2003 griff frühere Beschlüsse wieder auf, indem er den Themen Toleranz und Nichtdiskriminierung einen festen Platz im Kontext von Sicherheit zuwies und explizit anerkannte, dass Diskriminierung und Intoleranz Sicherheit und Stabilität unterminieren und damit potenzielle Konfliktauslöser sind. Der Beschluss diente ebenfalls der Zusammenführung von Bestimmungen zu jeglichen Formen der Diskriminierung und Intoleranz in einem einzigen Dokument, indem er auf die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Bezug nahm und gleichzeitig den Problemen von Gastarbeitern, Asylbewerbern und anderen Einwanderern größere Aufmerksamkeit schenkte. Der Beschluss erkannte ebenfalls die Besonderheiten der unterschiedlichen Formen von Intoleranz, einschließlich der besonderen Schwierigkeiten von Roma und Sinti, an und bestätigte den hohen Stellenwert der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Glaubensfreiheit. Er betonte dementsprechend die Notwendigkeit, die Umsetzung der OSZE-Aktionspläne zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet zu fördern; ebenso dringend notwendig sei die weitere Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu nationalen Minderheiten. Der Beschluss beauftragte den Ständigen Rat, das BDIMR, den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und den Beauftragten für Medienfreiheit, in enger Zusammenarbeit mit dem Amtierenden Vorsitzenden für eine effektive Weiterverfolgung der entsprechenden Bestimmungen des Beschlusses zu sorgen.

Die Bemühungen des niederländischen Vorsitzes wurden 2004 vom bulgarischen Vorsitz fortgesetzt und ausgeweitet. Drei hochrangige OSZE-Konferenzen befassten sich mit den Themen „Antisemitismus“ und „Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung“ sowie mit dem Zusammenhang von Internet-Propaganda und Hassdelikten. Die Konferenzen zogen neue Verpflichtungen nach sich, die auf dem Ministerratstreffen in Sofia 2004 angenommen wurden und sich u.a. auf die Bereiche Bildung, Medien, Gesetzgebung, Strafverfolgung, Migration und Religionsfreiheit bezogen. Das BDIMR erhielt durch die Beschlüsse weitere Aufgaben im Bereich der Unterstützung der Zivilgesellschaft und der genauen Beobachtung von rassistisch, fremdenfeindlich oder antisemitisch motivierten Zwischenfällen sowie von Vorfällen, die auf der Diskriminierung von Muslimen oder anderen Formen der Intoleranz beruhen. Es sollte darüber hinaus dem Ständigen Rat und dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension regelmäßig über seine Erkenntnisse Bericht erstatten. Außerdem wurde festgelegt, dass die Berichte des BDIMR bei der Festlegung der Prioritäten der OSZE im Bereich Intoleranz heranzuziehen seien. Um dem Themenkomplex Toleranz und Nichtdiskriminierung noch größere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen, ernannte der bulgarische Amtierende Vorsitzende drei Persönliche Beauftrag-

te für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung.¹⁴ Nach heftigen Diskussionen über die Anzahl der Persönlichen Beauftragten und ihre Aufgabenbereiche einigte man sich auf die Ernennung von drei Beauftragten, deren Mandate den Themenbereich Toleranz faktisch in drei separate Gruppen aufteilten: 1. Antisemitismus, 2. Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen sowie 3. Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, einschließlich der Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen.

Auch unter slowenischen Vorsitz im Jahr 2005 wurden die Bemühungen, die Herangehensweise der OSZE im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung zu verstetigen, fortgesetzt. Die drei Persönlichen Beauftragten wurden in ihrem Amt bestätigt und in Córdoba fand eine hochrangige Konferenz über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz statt, die Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen und Christen in ein und derselben Veranstaltung thematisierte. Auch dem Thema Migration und Integration wurde vermehrt Aufmerksamkeit geschenkt; ein Seminar der menschlichen Dimension diente dessen Vertiefung. Der 2005 in Ljubljana verabschiedete Ministerratsbeschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung hob die Notwendigkeit der Intensivierung von Bildungsprogrammen und der Förderung gegenseitigen Respekts und des Verständnisses füreinander hervor und beauftragte das BDIMR damit, in dieser Hinsicht Unterstützung anzubieten. Der Beitrag der OSZE zur Allianz der Zivilisationen der Vereinten Nationen wurde ebenfalls als Priorität bezeichnet und der Generalsekretär der OSZE erhielt die Aufgabe, den Beitrag der OSZE hierzu zu koordinieren.¹⁵

Unter dem belgischen Vorsitz 2006 fanden – teilweise als Reaktion auf aktuelle internationale Entwicklungen – weitere Veranstaltungen statt, die dem Themengebiet Toleranz gewidmet waren. Drei Implementierungstreffen zu Toleranz wurden unabhängig voneinander durchgeführt, um die Umsetzung der Verpflichtungen zu intensivieren. Die Treffen beschäftigten sich mit der Förderung von interkultureller, interreligiöser und interethnischer Verständigung (Almaty), der Erziehung zur Förderung von gegenseitiger Achtung und Verständnis füreinander und der Belehrung über den Holocaust (Dubrovnik) sowie mit der Datensammlung zu Hassdelikten (Wien). Im Gegensatz zu früheren Jahren waren diese Treffen dimensionenübergreifend und dennoch themenspezifisch angelegt, was die Thematisierung aller unterschiedlichen Formen von Intoleranz in jedem einzelnen Treffen ermöglichte.

14 Vgl. Beschluss Nr. 12/04, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/12/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, S. 31-37.

15 Vgl. 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.

Die Ereignisse im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Karikaturen des Propheten Mohammed in der dänischen Tageszeitung *Jyllands-Posten*, die Wiederveröffentlichung in anderen europäischen Zeitungen und die daraufhin in einigen Ländern Anfang 2006 ausbrechende Gewalt führten zu einer stärkeren Beachtung des Themenbereiches Toleranz seitens des Vorsitzes und der Teilnehmerstaaten, insbesondere hinsichtlich der Intoleranz gegenüber Muslimen. Am 16. Februar 2006 initiierte der Vorsitz ein informelles Treffen der Teilnehmerstaaten und der Mittelmeerpartnerstaaten der OSZE, um die Reaktion der Organisation auf diese Ereignisse zu erörtern. Das Treffen führte zur Annahme eines Papiers mit dem Titel „Wahrnehmungen des Vorsitzes“, das u.a. empfahl, den Entwurf eines Ministerratsbeschlusses zu erarbeiten, der „die Prinzipien des Dialogs, gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander sowie die Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf freie Meinungsäußerung, miteinander in Einklang bringt“ und „eine kraftvolle politische Aussage darstellt, die deutlich macht, dass diese Prinzipien sich nicht widersprechen, sondern sich ergänzende demokratische Werte sind“.¹⁶ Angesichts der offensichtlichen Unterschiede im Umgang der Medien mit dem Thema Intoleranz empfahl das Papier auch die Durchführung von Koordinierungstreffen zwischen dem BDIMR, dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, dem OSZE-Sekretariat und den Persönlichen Beauftragten. Es ermutigte den Beauftragten für Medienfreiheit seine Aktivitäten zur Förderung eines besseren Verständnisses der Konzepte Medienfreiheit und Selbstkontrolle zu intensivieren. Während des informellen Treffens im Februar äußerten sich einige Teilnehmerstaaten besorgt über die verspätete Reaktion der OSZE auf die Ereignisse und forderten, dass die Organisation in solchen Fällen eine Frühwarnfunktion übernehmen müsse. Diese Besorgnis führte in der Folge zu einer Verstärkung der Frühwarnfunktion des BDIMR.

Die Arbeiten am Entwurf des Brüsseler Ministerratsbeschlusses von 2006 waren geprägt von langen Debatten über die zukünftige Rolle der Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden und die unterschiedlichen Herangehensweisen einiger Teilnehmerstaaten hinsichtlich des Umgangs mit diskriminierenden und beleidigenden Äußerungen in den Medien und in der Politik bei gleichzeitiger Wahrung der Meinungsfreiheit. In seiner letztendlichen Ausgestaltung betonte der Beschluss die wesentliche Rolle, die freie und unabhängige Medien spielen können, und den großen Einfluss, den sie durch die Bekämpfung oder aber Verstärkung von Vorurteilen ausüben können, und ermutigte gleichzeitig zur freiwilligen Selbstkontrolle der Medien und zur Annahme freiwilliger professioneller Standards durch die Journalisten.¹⁷ Der Beschluss wies darüber hinaus den Ständigen Rat an, darüber nach-

16 Perception of the Chair Paper, distributed by the Chairmanship to participating and Partner States on 9 March 2006 (eigene Übersetzung).

17 Vgl. Beschluss Nr. 13/06, Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/13/06 vom 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vier-

zudenken, wie die Wirksamkeit, die Kohärenz und die Kontinuität der Arbeit der OSZE im Bereich von Toleranz und Nichtdiskriminierung im Hinblick auf eine wirksamere Umsetzung der Verpflichtungen verstärkt werden können. Das BDIMR erhielt den Auftrag, die Arbeit im Rahmen seines Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms, insbesondere die Unterstützung von Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen, weiter zu intensivieren. Es sollte ferner seine Frühwarnfunktion verstärken, um durch Hass motivierte Vorfälle und Entwicklungen zu erheben und darüber zu berichten und den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung und Hilfestellung zu leisten. Der Beauftragte für Medienfreiheit wurde dazu ermutigt, bewährte Methoden im Rahmen seiner Kompetenz zur Bekämpfung von Intoleranz zu prüfen; gleichzeitig wurde der OSZE-Beitrag zum Bericht der Hochrangigen Gruppe der Initiative „Allianz der Zivilisationen“ der Vereinten Nationen als auch zukünftig wichtiges Betätigungsfeld für die OSZE hervorgehoben.

Dass der spanische Vorsitz dem Themenbereich Toleranz im Jahr 2007 Vorrang einräumte, wurde dadurch, dass er sich ganz besonders der Förderung von Vielfalt und Partizipation in pluralistischen Gesellschaften widmete, noch unterstrichen. Die Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden wurden auch vom spanischen Vorsitz in ihrem Amt bestätigt, obwohl der Brüsseler Ministerrat eine Überprüfung ihres Beitrags zu den generellen Bemühungen der OSZE im Kampf gegen Intoleranz und Diskriminierung im Laufe des Jahres 2007 durch den Vorsitz in Rücksprache mit den Teilnehmerstaaten gefordert hatte.

Die Bedeutung von Fragen des Themenbereichs Toleranz wurde außerdem durch die Durchführung zweier weiterer hochrangiger Konferenzen unterstrichen. Die erste, die im Juni 2007 in Bukarest stattfand und die „Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander“ zum Thema hatte, sollte ursprünglich alle Formen von Intoleranz gleichberechtigt behandeln. Unglücklicherweise förderten Diskussionen über die geplante Tagesordnung unter den Teilnehmerstaaten lediglich Bereiche zutage, in denen ein Konsens weiterhin schwierig war, so vor allem in der Frage, ob toleranzbezogene Themen separat oder innerhalb eines übergreifenden holistischeren Ansatzes behandelt werden sollten. Um zu gewährleisten, dass Antisemitismus weiterhin im Zentrum sichtbar blieb, bekam die Konferenz den offiziellen Titel „OSZE-Konferenz über die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander. Folgeveranstaltung zur Konferenz von Córdoba über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz“. Hinzu kam, dass der Schwerpunkt der Konferenz auf drei Hauptplenarsitzungen analog den Mandaten der drei Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung aufgeteilt worden war, obwohl man im Vorfeld versucht hatte, zwischen den

zehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel 2006, 5. Dezember 2006, S. 40-44, hier: S. 42.

Themen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen, Christen und Angehörigen anderer Religionen Ausgewogenheit herzustellen. Dies hatte zur Folge, dass Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen herausragende Bedeutung zukam, während Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen sowie andere Formen von Intoleranz weniger umfassend und angemessen thematisiert wurden.

2007 ist ein wichtiges Jahr, in dem heftig über die Frage diskutiert wird, wie die Strukturen und Mechanismen, die sich innerhalb der OSZE mit Toleranz und Nichtdiskriminierung befassen, weiter gefestigt werden können.

Die Entwicklung des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung

Bis 2004 wurde die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung als Querschnittsthema in verschiedenen Abteilungen und Programmen des BDIMR bearbeitet. Nichtdiskriminierung und Gleichstellungsfragen wurden vor allem in der Abteilung Menschenrechte durch deren programmatische Arbeit in den Bereichen Menschenrechtsüberwachung und -schulung, Religions- und Glaubensfreiheit, Menschenrechtserziehung, Bekämpfung des Menschenhandels und Bekämpfung des Terrorismus behandelt. Im Rahmen ihrer Tätigkeit in den Bereichen Migration und Integration sowie Förderung der Geschlechtergleichstellung beschäftigte sich auch die Abteilung Demokratisierung mit toleranzbezogenen Themen, ebenso wie die Abteilung Wahlen im Zuge ihrer Bemühungen, die Beteiligung von Roma und Sinti in Wahlbeobachtungsmissionen zu erhöhen. Die Kontaktstelle für Fragen der Roma und Sinti befasste sich ebenfalls schwerpunktmäßig mit Rassismus und Diskriminierung, insbesondere in Zusammenhang mit dem Aktionsplan zur Verbesserung der Lage von Roma und Sinti im OSZE-Raum.

Mit der Erweiterung des Aufgabenspektrums des BDIMR im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung wurde beschlossen, ein eigenständiges Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramm einzurichten, das sich auf die Erfüllung der unterschiedlichen Aufgaben des BDIMR konzentriert und die enge Zusammenarbeit mit den anderen Abteilungen und Programmen des BDIMR sowie mit anderen OSZE-Institutionen und den relevanten Einrichtungen innerhalb der Vereinten Nationen, des Europarats und der Europäischen Union fortsetzen sollte.

Sicherstellung eines „Mehrwerts“ des BDIMR-Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung

Um sicherzustellen, dass die zunehmenden Aktivitäten des BDIMR die Arbeit anderer zwischenstaatlicher Organisationen bei der Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung ergänzen und verstärken, gab das BDIMR 2004

eine Studie über die Aktivitäten des Europarats, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen in diesem Bereich in Auftrag. Die Studie untersuchte die jeweiligen Arbeitsdefinitionen sowie die Mandate und Strukturen der Organisationen, die Methoden der Beobachtung und des Berichtswesens, die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und NGOs sowie die wesentlichen Schwierigkeiten, mit denen sie zu kämpfen hatten. Sie schloss mit einer Reihe von Empfehlungen, die auf einem hochrangigen interinstitutionellen Treffen mit dem Leiter der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats (ECRI), der Direktorin des damaligen Europäischen Zentrums für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (EUMC), einem Mitglied des VN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (UNCERD) und dem Leiter der Antidiskriminierungsabteilung des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) diskutiert wurden.

Als komparative Vorteile der OSZE identifizierte die Studie ihren umfassenden Sicherheitsansatz, ihren operativen Charakter und ihre Flexibilität bei der Reaktion auf sich verändernde Rahmenbedingungen. Besonders hervorgehoben wurde, dass die OSZE über relativ wenige, aber im Allgemeinen leistungsfähige operative Instrumente verfügt, einschließlich ihrer Feldoperationen und ihres guten Zugangs zur Zivilgesellschaft. Des Weiteren wurde herausgestellt, dass einer der zentralen komparativen Vorteile des BDIMR in seiner Fähigkeit liegt, den OSZE-Teilnehmerstaaten technische Hilfe und Unterstützung bei der Umsetzung nicht nur von OSZE-Verpflichtungen, sondern auch internationaler Standards und Empfehlungen anderer internationaler Organisationen zu gewähren. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse und seines spezifischen Mandats, die OSZE-Teilnehmerstaaten in ihren Bemühungen zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung zu unterstützen, entwickelte das BDIMR in der Folge Instrumente zur Unterstützung von Staaten durch technische Hilfsprogramme im Rahmen eines Expertenaustauschs.

Die Studie stellte ebenfalls fest, dass die OSZE ein Forum bietet, das das politische Bewusstsein für Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung in den Teilnehmerstaaten schärft. Sie bescheinigte der OSZE darüber hinaus, dass sie mit dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension über ein geeignetes Instrument für eine regelmäßige Bestandsaufnahme und Bewertung der Fortschritte der OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung nicht nur der OSZE-Verpflichtungen, sondern auch ihrer internationalen rechtlichen Verpflichtungen und der politik- und landesspezifischen Empfehlungen der ECRI, des EUMC (bzw. der FRA) und der Vereinten Nationen verfügt.

Schließlich bewertete die Studie das übergeordnete Mandat der OSZE als Sicherheitsorganisation als „Alleinstellungsmerkmal“ und möglichen komparativen Vorteil, insbesondere in Anbetracht des Potenzials der Organisation

zu Problemen wie Terrorismus, Menschenhandel und mit Migrationstendenzen verbundene ökonomische Fragen dimensionenübergreifend zu arbeiten.

Konzeptualisierung und Operationalisierung des Ansatzes des BDIMR zu Toleranz und Nichtdiskriminierung

Prinzipien und Ziele

Die Entwicklung einer eigenen, klar definierten Rolle des BDIMR zur Unterstützung und in Ergänzung bestehender Bemühungen anderer zwischenstaatlicher Organisationen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung folgte zwei wesentlichen Prinzipien. Als Institution, deren Aufgabe die Verhütung von Konflikten ist, achtete das BDIMR erstens bewusst darauf, seine Programme und Aktivitäten auf aggressive und gewalttätige Ausbrüche von Intoleranz u.a. in Form von Hassdelikten und anderen durch Hass motivierten Zwischenfällen in Abgrenzung zur Beschäftigung mit Diskriminierung im weiteren Sinne in Bereichen wie Bildung, Arbeit, Gesundheit und Zugang zum Sozialsystem, wie sie von anderen internationalen Organisationen schon geleistet wird, zu konzentrieren. Das BDIMR legte den Schwerpunkt seiner Aktivitäten durch die Entwicklung entsprechender Bildungsprogramme und Initiativen zur Sensibilisierung für das Thema auch auf die Prävention von durch Hass motivierten Zwischenfällen.

Zweitens war es für das neue Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramm des BDIMR wichtig, den OSZE-typischen Ansatz widerzuspiegeln, d.h. sowohl den Besonderheiten als auch den Gemeinsamkeiten der verschiedenen Formen von Diskriminierung und Intoleranz Beachtung zu schenken. Dabei entschied sich das BDIMR für einen zweigleisigen Ansatz mit *themenspezifischen Beratern*, die sich mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften beschäftigen, einerseits und der Einrichtung *übergreifender Bereiche* (Monitoring, Bildung und Erziehung, Schulungen im Bereich Strafverfolgung, Unterstützung bei der Gesetzgebung, Datensammlung und Entwicklung der Zivilgesellschaft) andererseits. Neben den vier themenspezifischen Beratern innerhalb des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung verfügt das BDIMR über vier weitere Berater, die sich speziell mit übergreifenden Aspekten wie Zivilgesellschaft, Gesetzgebung, Berichterstattung über Hassdelikte und dem Informationssystem für Toleranz und Nichtdiskriminierung (TANDIS) beschäftigen. Ein Berater für Religions- und Glaubensfreiheit arbeitet eng mit den Beratern für Toleranzfragen zusammen, konzentriert sich allerdings auf Fragen der Religionsfreiheit im größeren Kontext der Menschenrechte. Dieser Ansatz ermöglicht es dem BDIMR in seiner Arbeit sowohl Gemeinsamkeiten als auch Besonderheiten zu erkennen und auf Teilnehmerstaaten, denen es um

spezifische Probleme geht, ebenso einzugehen wie auf diejenigen, die einen ganzheitlicheren und integrativen Ansatz bevorzugen.

Auf der Basis dieser beiden Kernprinzipien wurden drei wesentliche Ziele des neuen Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms definiert. Das erste ist die Stärkung der Fähigkeit von OSZE-Teilnehmerstaaten und der Zivilgesellschaft effektiv auf Hassdelikte, einschließlich Manifestationen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen, Christen und Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften, und andere Formen von Intoleranz zu reagieren. Das zweite Ziel ist die Unterstützung von Staaten bei ihren Bemühungen, der Intoleranz durch Stärkung von interkulturellem und interreligiösem Verständnis entgegenzuwirken. Die wichtigsten Aktivitäten zur Erreichung dieses Ziels sind die Bildungsprogramme des BDIMR sowie die von ihm mit dem Ziel, unterschiedliche Gruppen zusammenzubringen, organisierten Treffen und Runden Tische. Das dritte und letzte Ziel besteht in der Unterstützung von Staaten bei der Gewährleistung der Religions- und Glaubensfreiheit, insbesondere mit Hilfe der Expertengruppe des BDIMR zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit.

Die Funktion als Sammelstelle

Damit das BDIMR die ihm zugewiesene Aufgabe als Sammelstelle für die von den Teilnehmerstaaten übermittelten Statistiken, Gesetze und Informationen über bewährte Praktiken erfüllen konnte, musste man sich zuvor auf eine geeignete Verfahrensweise einigen. Zunächst war es notwendig, die bei den Regierungen, spezialisierten Organen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft schon verfügbaren Informationsquellen zu erschließen. Hierbei bestand die Aufgabe des BDIMR lediglich darin, die eingehenden Informationen zu sammeln, zu veröffentlichen und zu verbreiten, nicht jedoch darin, vergleichende Datenanalysen vorzunehmen, wie sie z.B. das EUMC (bzw. die FRA) gemäß seinem Mandat den EU-Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen muss. Eine der ersten Aktionen des neuen Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms war die Übermittlung von Verbalnoten an alle OSZE-Teilnehmerstaaten, in denen diese aufgefordert wurden, dem BDIMR nicht nur Informationen zur Gesetzgebung, Statistiken und eine Auflistung bewährter Verfahren zur Verfügung zu stellen, sondern auch eine nationale Kontaktstelle für Hassdelikte zu benennen. Das BDIMR veröffentlichte die gesammelten Informationen 2005 in seinem Bericht „*Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives*“. Der Bericht enthielt auch eine Reihe von Empfehlungen und detaillierte Beschreibungen von Instrumenten, die für die Teilnehmerstaaten bei der Verschärfung der Gesetze gegen Hassdelikte, der Optimierung des Verhaltens von Vollzugsbeamten und der Verbesserung von Statistiken über Hassdelikte hilfreich sein könnten.

Bereits sehr früh wurde deutlich, dass die Funktion des BDIMR als Sammelstelle für Rechtsvorschriften, Daten, Berichte und Beispiele für bewährte Verfahren aus 56 Teilnehmerstaaten ein Informationssystem erforderte, das eine solch enorme Datenmenge speichern, verarbeiten und zur Verfügung stellen konnte. Das BDIMR beauftragte daher einen Spezialisten für Informationsmanagement damit, eine entsprechende Analyse durchzuführen und die konkreten Anforderungen an das Programm zu ermitteln. Das Ergebnis war schließlich die Entwicklung und Einführung des Informationssystems für Toleranz und Nichtdiskriminierung (TANDIS), einer *Website*, die den Zugang zu Gesetzen, Statistiken und praktischen Initiativen der Teilnehmerstaaten sowie zu Berichten internationaler Organisationen und NGOs ermöglicht.

Als Sammelstelle war es für das BDIMR ebenfalls wichtig sicherzustellen, dass seine Informationsanforderungen an die Teilnehmerstaaten keine Verdoppelung ähnlicher Anfragen des EUMC (bzw. der FRA), der ECRI und der VN waren oder sich mit diesen überschneiden. Diese Überlegung beruhte auf der Erkenntnis, dass die Mitgliedstaaten des Europarats, der EU und der VN, die das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD) ratifiziert hatten, damit rechnen mussten, innerhalb von fünf Jahren mindestens 17 Mal aufgefordert zu werden, einen Bericht einzureichen oder einen Beitrag zu einem Bericht beizusteuern, und außerdem zur Teilnahme an mindestens sechs Länderbesuchen, Runden Tischen und Evaluierungen von Berichten eingeladen zu werden. Durch TANDIS haben das BDIMR und die breitere Öffentlichkeit nun leichten Zugang zu allen Berichten, die von Staaten bei anderen internationalen Organisationen eingereicht wurden, und können die Berichte nutzen, ohne die Staaten mit zusätzlichen Anfragen nach Informationen zu überlasten.

Unterstützung für die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Zivilgesellschaft

Bei der Entwicklung des neuen Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung hatte zunächst die Erarbeitung einer Reihe praxisorientierter Unterstützungsprogramme von Experten für Experten in den in den Ministerratsbeschlüssen erwähnten Bereichen (Unterstützung bei der Verabschiedung von Gesetzen, Bildung und Erziehung, Schulungen im Bereich Strafverfolgung und Kompetenzentwicklung der Zivilgesellschaft) Vorrang, um den Anfragen von Teilnehmerstaaten und der Zivilgesellschaft nach Unterstützung und Hilfe nachkommen zu können.

Zur Unterstützung von Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung des Vorgehens von Strafverfolgungsbeamten gegen Hassdelikte wurde ein spezielles Programm für Strafverfolgungsbeamte zur Bekämpfung von Hassdelikten entwickelt, mit dessen Hilfe die Fähigkeiten der Beamten, Hassdelikte zu erkennen und wirksam gegen sie vorzugehen sowie mit betroffenen Gemeinschaften entsprechend umzugehen, geschult werden sollen. Das von Polizis-

ten für Polizisten entwickelte Programm wurde bereits in mehreren OSZE-Staaten umgesetzt.

Das BDIMR initiierte darüber hinaus die Entwicklung von Programmen zur Sammlung von Daten über Häufigkeit und Art von Hassdelikten und zur Hilfestellung bei der Verabschiedung von Gesetzen, in deren Rahmen den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung bei der Erarbeitung schärferer Gesetze und der Verbesserung der Methoden der Datensammlung angeboten wird. Geplant ist auch die Entwicklung eines Schulungsprogramms für Staatsanwälte und Richter zum Umgang mit Fällen von Hassdelikten in Kooperation mit Experten aus dem gesamten OSZE-Gebiet.

Angesichts des zunehmenden Antisemitismus im OSZE-Gebiet und zur Unterstützung der OSZE-Staaten bei der Umsetzung ihrer OSZE-Verpflichtungen, Bildungsprogramme zur Bekämpfung des Antisemitismus zu fördern und die Erinnerung an die Tragödie des Holocaust aufrechtzuerhalten sowie den Unterricht darüber zu fördern, entwickelte das BDIMR in Kooperation mit zahlreichen Partnern, darunter die *Task Force for International Co-operation on Holocaust Education, Remembrance and Research*, die Holocaust-Gedenkstätte *Yad Vashem* und das Anne-Frank-Haus, sowie Experten aus dem gesamten OSZE-Raum technische Unterstützungsprogramme. Zusammen mit diesen Partnern förderte das BDIMR die Entwicklung von Praxisleitfäden für Pädagogen zur Gestaltung von Holocaust-Gedenktagen und Lehrmaterial über Antisemitismus für fünf OSZE-Staaten.

Mit dem Ziel, nützliche praktische und pädagogische Hilfsmittel für politische Entscheidungsträger, Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes, Pädagogen und Journalisten zu Themen mit Bezug auf islamische bzw. muslimische Gemeinschaften zu entwickeln, bietet das BDIMR auch muslimischen Gemeinschaften Unterstützung bei der Erarbeitung länderspezifischer Handbücher an. Das erste der als Serie geplanten Handbücher befindet sich derzeit in Spanien im Einsatz.

Um die Bemühungen der Teilnehmerstaaten zum Ausbau von Bildungsprogrammen zur Förderung gegenseitiger Achtung und des Verständnisses füreinander zu unterstützen, unterzog das BDIMR bestehende Bildungsstrategien und -initiativen im gesamten OSZE-Raum einer Evaluierung. Auf entsprechende Anfrage von Staaten wurden außerdem Projekte zur technischen Unterstützung bei der Lehrplanentwicklung und Lehrerfortbildung erarbeitet. Darüber hinaus startete das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung verschiedene Initiativen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft im Umgang mit Hassdelikten und von Hass motivierten Vorfällen und entwickelte entsprechende Instrumente. Treffen und Runde Tische mit einer großen Bandbreite von Akteuren der Zivilgesellschaft wurden organisiert, um den Kooperationsbedarf und potenzielle Bereiche der Zusammenarbeit beim Monitoring zu ermitteln und um bewährte Verfahren auszutauschen. Das BDIMR entwickelte außerdem ein umfassendes Schulungshandbuch für die Zivilgesell-

schaft zur Beobachtung und Berichterstattung über Hassdelikte, das ab 2008 in der Durchführung von Schulungsseminaren eingesetzt werden wird. Schließlich unterstützt die Expertengruppe des BDIMR zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit Staaten mit technischer Hilfe bei der Gesetzgebung und bietet Beratung für den Umgang mit spezifischen Vorfällen in den OSZE-Staaten an. Die Expertengruppe veröffentlichte vor kurzem einen Leitfaden mit dem Titel „*Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools*“, um den Teilnehmerstaaten Hilfestellung bei der Förderung des Religions- und Weltanschauungsunterrichts in Schulen, insbesondere zur Stärkung der Religionsfreiheit, zu geben.

Intensives Monitoring von Zwischenfällen

Als größte Herausforderung bei der Erfüllung der dem Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramm vom Ministerrat zugewiesenen Aufgaben erwies sich der Auftrag, Zwischenfälle, die rassistisch, fremdenfeindlich, antisemitisch oder durch andere Formen der Intoleranz, auch gegenüber Muslimen, Christen und Angehörigen anderer Religionen, motiviert waren, genauestens zu beobachten. Während einige OSZE-Staaten diese Aufgabe anfänglich als Aufforderung dazu interpretierten, Länder mit einer großen Anzahl von Fällen von Hassdelikten und wirkungslosen Gegenmaßnahmen „an den Pranger zu stellen“, hat das BDIMR jedoch bei der Umsetzung einen Ansatz gewählt, der auf einem konstruktiven Dialog mit den OSZE-Staaten aufbaut.

In diesem Zusammenhang hat sich das BDIMR entschieden, die genaue Beobachtung der Reaktionen von Regierungen, Strafverfolgungsbehörden, Justizbeamten, nationalen Institutionen und der Zivilgesellschaft auf solche Vorfälle in den Mittelpunkt zu stellen, anstatt sich nur auf die Zwischenfälle selbst zu konzentrieren. In der praktischen Umsetzung bedeutet dies, zum einen bewährte Praktiken zu identifizieren, zum anderen aber auch Bereiche zu benennen, in denen ein entschiedeneres Vorgehen notwendig ist. In diesen Bereichen wiederum arbeitet das BDIMR bilateral mit den Ländern zusammen, entweder in Form eines Treffens mit dem Direktor des BDIMR oder mit den Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung, oder aber dadurch, dass Mitarbeiter des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung direkt eingreifen und Unterstützung und Hilfe im Rahmen der verschiedenen Instrumente und technischen Hilfsprogramme des BDIMR anbieten.

Seinem Auftrag, über hassmotivierte Vorfälle öffentlich zu berichten, kommt das BDIMR durch die Veröffentlichung seines jährlichen Berichts „*Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses*“ nach, in dem Verbrechensmuster und Trends herausgearbeitet werden. Um eine Duplizierung mit anderen zwischenstaatlichen und nichtstaatlichen Organisationen, die regelmäßig umfassende Berichte über Hassdelikte und durch Hass motivierte Zwischenfälle veröffentlichen, zu vermeiden, stellt der BDIMR-Bericht jeweils

eine Momentaufnahme permanent bestehender Herausforderungen für die Regierungen dar, liefert aber auch Beispiele für ein wirksames Vorgehen gegen Hassdelikte und durch Hass motivierte Zwischenfälle. Der Bericht beruht auf Informationen, die von den nationalen Kontaktstellen für die Bekämpfung von Hassdelikten, internationalen Partnerorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Institutionen und Feldoperationen der OSZE zur Verfügung gestellt werden.

Messung des Erfolgs und des Einflusses des Programms

Seit der Einrichtung des Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung im Jahr 2005 sind mehrere messbare Ergebnisse zu verzeichnen:

- Die im Rahmen des Programms geleistete Arbeit hat ganz direkt zu einer erhöhten Sensibilität sowohl der OSZE-Staaten als auch der Zivilgesellschaft für Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung und die entsprechenden OSZE-Verpflichtungen geführt. Erreicht wurde dies in erster Linie durch die vom BDIMR veröffentlichten Berichte, insbesondere den jährlichen Bericht über Hassdelikte, aber auch durch TANDIS, das 2007 schon über 25.000 Nutzer verzeichnen konnte.
- Das Programm für Strafverfolgungsbeamte zur Bekämpfung von Hassdelikten hat unmittelbar zu verstärkten Bemühungen einiger OSZE-Staaten beigetragen, die Reaktion von Strafverfolgungsbeamten auf Hassdelikte zu verbessern. Acht Staaten haben Schulungen zum Umgang mit Hassdelikten entweder schon vollständig in die Lehrpläne der nationalen Polizeiausbildung aufgenommen oder sich zu ihrer Durchführung und Institutionalisierung verpflichtet. Das Netzwerk von Polizeiexperten erstreckt sich mittlerweile auf zwölf Staaten. Das erste offizielle Treffen des erweiterten Netzwerks, auf dem die Ausgestaltung einer regionalen Kooperation der Polizeiexperten zur Auseinandersetzung mit grenzüberschreitender Anstachelung zu Hassdelikten diskutiert werden soll, findet im November 2007 statt.
- Sieben Staaten haben Lehrmaterial zu Antisemitismus entwickelt, das derzeit in Schulen getestet wird, und drei weitere Länder haben Interesse an der Erarbeitung von eigenem Lehrmaterial signalisiert.
- Es wurden verschiedene Leitfäden mit Blick auf die Gesetzgebung zur Religions- und Glaubensfreiheit, für Holocaust-Gedenktage und für den Religions- und Weltanschauungsunterricht an staatlichen Schulen entwickelt.
- Die Expertengruppe des BDIMR zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit verfasste mehr als zehn Kommentare und Gutachten zur Gesetzgebung und zu Rechtsfällen, die die Religions- und Glaubensfreiheit berührten. Die Stellungnahmen dienten außerdem als

Grundlage dafür sicherzustellen, dass die entsprechenden Gesetze mit den OSZE-Verpflichtungen und internationalen Normen im Einklang sind.

- Die zunehmende Beteiligung der Zivilgesellschaft an Konferenzen und Veranstaltungen der OSZE zu toleranzbezogenen Themen ist den Bemühungen des BDIMR zu verdanken, für ihre Teilnahme zu werben und sie zu unterstützen. Die Durchführung von Vorbereitungstreffen für NGOs sollte zudem sicherstellen, dass deren Teilnahme auch Einfluss auf die Diskussionen und die Prioritätensetzung der OSZE hat. Gemeinsam mit dem Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen wurden außerdem Runde Tische mit Vertretern muslimischer Gemeinschaften aus dem gesamten OSZE-Gebiet organisiert.
- Eine enge Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen, die im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung tätig sind, wurde durch jährliche interinstitutionelle Koordinierungstreffen sowohl auf hoher Ebene als auch auf Arbeitsebene sowie durch die Organisation gemeinsamer Veranstaltungen und Projekte erreicht.

Herausforderungen und „lessons learned“

Angesichts der zahlreichen ihm innerhalb der letzten vier Jahren übertragenen Aufgaben musste sich das BDIMR auf Gebiete konzentrieren, in denen es über komparative Vorteile verfügt, um seine Ressourcen bestmöglich einzusetzen zu können und unnötige Überschneidungen und Duplizierungen mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen zu vermeiden. Die Erarbeitung einer vergleichenden Studie zu den Funktionen und Ansätzen anderer mit toleranzbezogenen Themen befasster Akteure erwies sich als sehr wertvoll und ermöglichte es dem BDIMR, mittels seines neuen Programms Toleranz und Nichtdiskriminierung auf bestehenden Initiativen aufzubauen und mit seinen technischen Unterstützungsprogrammen sowie seiner Schwerpunktsetzung auf Hassdelikte und gewalttätige Äußerungen von Intoleranz als Sicherheitsrisiko einen einzigartigen „Mehrwert“ anzubieten.

Die Ernennung der drei Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung und das Fehlen klarer Zielvorgaben für ihre Arbeit stellten das neue Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung anfänglich vor Schwierigkeiten bei der klaren Identifizierung von Bereichen für eine Kooperation und möglicher Synergieeffekte. Eine besondere Herausforderung ergab sich aus dem Fehlen jeglicher administrativer Unterstützung und dem zumindest anfänglichen Rückgriff der Persönlichen Beauftragten auf die Mitarbeiter des BDIMR, deren Aufgaben und wesentlichen Verantwortungsbereiche bereits vor der Ernennung der Persönlichen Beauftragten festgelegt worden waren, so dass sie diesen nicht die notwendige Unterstüt-

zung zur Verfügung stellen konnten. Um diese Schwierigkeiten zu beheben, kamen das BDIMR, der jeweilige Vorsitz und die Persönlichen Beauftragten zu Koordinierungstreffen zusammen, die unmittelbar zu einer vertieften Zusammenarbeit beitrugen und die Koordination verbesserten. Durch ihre Teilnahme an Konferenzen und Diskussionen mit hochrangigen Regierungsvertretern im Rahmen von Länderbesuchen, zu denen das BDIMR ebenfalls eingeladen ist, können die Persönlichen Beauftragten eine wichtige und ergänzende Rolle bei der Sensibilisierung für die verschiedenen Instrumente und technischen Unterstützungsprogramme des BDIMR und ihrer Bekanntmachung spielen. Dem BDIMR ermöglichen solche Treffen den wichtigen Zugang zu hochrangigen Regierungsvertretern und verschiedenen Gemeinschaften. Die Persönlichen Beauftragten profitieren auch vom regelmäßigen Monitoring des BDIMR und vom Zugang zu wichtigen Berichten und Informationen über praktische Initiativen durch TANDIS. In dieser Hinsicht haben sich die Beziehungen zwischen dem BDIMR und den Persönlichen Beauftragten in Richtung Ergänzung und Kooperation entwickelt.

Eine weitere Herausforderung stellte die große Anzahl von OSZE-Konferenzen und -Treffen zum Thema Toleranz und Nichtdiskriminierung dar: Zwischen 2003 und 2007 fanden sieben hochrangige Konferenzen statt, allein im Jahr 2006 wurden drei Toleranz-Implementierungstreffen veranstaltet und seit 2004 ist bei jedem Implementierungstreffen der menschlichen Dimension ein spezieller Tag dem Thema Toleranz gewidmet. Dies bedeutet eine erhöhte Arbeitsbelastung für das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung, dem einzigen Programm der OSZE, das sich direkt mit Fragen der Toleranz beschäftigt und das oftmals aktiv an der Organisation solcher Veranstaltungen beteiligt ist. Problematisch waren auch der Ansatz und der Fokus einiger OSZE-Veranstaltungen, die in manchen Fällen die Gefahr mit sich brachten, die verschiedenen Formen von Diskriminierung zu hierarchisieren und einer unausgewogenen Darstellung und Diskussion Vorschub zu leisten. Ein Beispiel hierfür ist der Titel der Konferenz von Córdoba 2005: „OSZE-Konferenz über Antisemitismus und andere Formen der Intoleranz“. In anderen Fällen wurden die Tagesordnungen von OSZE-Konferenzen an die Mandate der drei Persönlichen Beauftragten angepasst, was dazu führte, dass der Schwerpunkt auf Antisemitismus und Intoleranz gegenüber Muslimen lag und Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen an den Rand gedrängt wurden.

Es ist weiterhin wichtig festzuhalten, dass die Aufteilung der Mandate der drei Persönlichen Beauftragten bis zu einem gewissen Grad zu einer „konfessionalisierten“ Herangehensweise an Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung geführt hat, wobei der Schwerpunkt zunehmend auf Antisemitismus, Intoleranz gegenüber Muslimen und Diskriminierung von Christen und Angehörigen anderer Religionen gelegt wurde. Dies hat zur Folge, dass Themen im Zusammenhang mit Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung von Sinti und Roma und anderen Formen von Intoleranz weniger sichtbar

behandelt werden. Dieser Ansatz wurde auch auf die Struktur des Toleranz- und Nichtdiskriminierungsprogramms des BDIMR angewandt, das bis zur Verabschiedung des Haushalts für das Jahr 2007 in vier Teilbereiche aufgeteilt war: einen für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, einen zweiten für Antisemitismus, einen dritten mit Schwerpunkt auf Intoleranz gegenüber Muslimen und einen vierten für den Bereich Religions- und Glaubensfreiheit. Mit der Verabschiedung des Haushalts für 2007 wurden das Thema Intoleranz gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zusammengelegt. Anlässlich der Vorstellung der Persönlichen Beauftragten im Ständigen Rat im Jahr 2006 verglich der Leiter einer der Ständigen Vertretungen bei der OSZE die Arbeit der Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, einschließlich der Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen und Vertretern anderer Religionen, mit einem wackeligen dreibeinigen Hocker und implizierte damit, dass sie sich nicht angemessen mit dem zuletzt benannten Teilbereich ihres Mandates befasse. In Anbetracht der geringen Verbreitung dreibeiniger Hocker wäre es zur Stabilisierung des Mechanismus der drei Persönlichen Beauftragten unter Umständen sinnvoll, die Aufteilung der Mandate in vier Körbe in Betracht zu ziehen und damit den Fokus auf Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und andere Formen der Intoleranz zu verstärken.

Die Kategorie „andere Formen der Intoleranz“ führte ebenfalls zu Problemen; sie stieß vor allem bei denjenigen Staaten auf Missbilligung, die in dieser Formulierung eine Ausweitung des Mandats der OSZE auf die Beschäftigung mit Intoleranz und Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung sahen. Der Begriff „Vielfalt“ wurde daraufhin durch „kulturelle und religiöse Vielfalt“ ersetzt, um eine breitere Interpretation zu verhindern. Die bestehenden OSZE-Verpflichtungen zu Toleranz und Nichtdiskriminierung listen als potenzielle Gründe für Diskriminierung jedoch Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder Überzeugung, politische oder sonstige Anschauung, nationale oder soziale Herkunft, Vermögen sowie Geburt *oder sonstigen Stand* auf. Angesichts eines tieferen Verständnisses des Phänomens der Ausgrenzung in modernen Gesellschaften und der zunehmenden Fälle von Hassdelikten gegenüber Menschen aufgrund ihrer sexuellen Orientierung wird es für die OSZE zunehmend notwendig, die Erfüllung von Verpflichtungen auch in diesem Bereich zu überprüfen, vor allem deshalb, weil ihre derzeitige Herangehensweise von der anderer internationaler Organisationen, insbesondere des Europarats und der Europäischen Union, abweicht. Während das BDIMR auf der Grundlage des Ministerratsauftrags, Informationen über „Hassdelikte“ und „andere Formen der Intoleranz“ zu sammeln und derartige Vorfälle genauestens zu beobachten, auch weiterhin Hassdelikte, die aus Homophobie begangen werden, beobachtet und über sie berichtet, wird es von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten wegen Überschreitung seines Mandats durch die Beschäftigung mit Themen, über die unter den Teilnehmerstaaten

kein politischer Konsens besteht, kritisiert. Trotz dieser Kritik begrüßen viele Staaten und NGOs jedoch die Tatsache, dass sich das BDIMR auch mit durch Homophobie motivierten Hassdelikten befasst, insbesondere angesichts der Brutalität dieser Verbrechen und der völlig unzureichenden Berichterstattung darüber.

Schlussfolgerungen – Auf dem Weg in die Zukunft

Eine der deutlichen Schlussfolgerungen, die sich auf dem Treffen des Ausschusses zur menschlichen Dimension zum Thema „Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung: Integration und Vielfalt“¹⁸ am 24. April 2007 herauskristallisierte, war die Bestätigung, dass es genügend OSZE-Verpflichtungen zu Toleranz und Nichtdiskriminierung gibt und dass der Schwerpunkt nun auf die Implementierung dieser Verpflichtungen gelegt werden müsse.

Dank der zahlreichen Konferenzen und Treffen auf hoher Ebene, die seit 2003 stattgefunden haben, ist das Bewusstsein für Probleme und Fragen im Zusammenhang mit Toleranz wie auch für die diesbezüglichen OSZE-Verpflichtungen stark gestiegen. Die zweimal jährlich stattfindenden hochrangigen Konferenzen haben eine wichtige Funktion: Sie gewährleisten eine hohe Außenwirkung und tragen erheblich zur politischen Willensbildung bei. In der Zeit zwischen diesen Konferenzen ist es allerdings wichtig, die Anzahl der Veranstaltungen zum Themenkomplex Toleranz zu begrenzen, um die Implementierung der OSZE-Verpflichtungen zu ermöglichen und dem BDIMR und den Persönlichen Beauftragten Gelegenheit zu geben, Regierungen und Zivilgesellschaft zu unterstützen und mit ihnen gemeinsam bestimmte Themen auch weiterzuverfolgen. Auch besteht die Notwendigkeit, OSZE-Veranstaltungen zum Thema Toleranz so anzupassen und neu zu fokussieren, dass sich die Implementierung besser überprüfen und bewerten lässt und Lücken ebenso wie bewährte Verfahren bei der Umsetzung identifiziert werden können, ohne dabei den Ansatz des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension als Forum zur Überprüfung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu duplizieren.

Der Ministerratsbeschluss von 2004 hält fest, dass die vom BDIMR gesammelten Informationen und die auf ihnen basierenden Berichte in die Festlegung der Arbeitsschwerpunkte der OSZE im Bereich Toleranz mit einbezogen werden sollen. Daher ist es wichtig, dass den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der jährlichen Berichte über Hassdelikte und auch den Berichten der Persönlichen Beauftragten volle Aufmerksamkeit zukommt und dass sie bekannt gemacht werden. Darüber hinaus könnte das BDIMR auch weiterhin regelmäßig über die Bemühungen der Teilnehmerstaaten um die Verbesse-

18 Der Ausschuss zur menschlichen Dimension wurde unter dem spanischen Vorsitz gemäß Ministerratsbeschluss 17/06 über die Verbesserung des Konsultationsprozesses (MC.DEC/17/06/Corr.1 vom 5. Dezember 2006) eingerichtet.

rung der Hassdelikte betreffenden Statistiken und Gesetze berichten, Schulungen für Strafverfolgungsbeamte durchführen und Bildungsprogramme entwickeln, die von den Staaten und der Zivilgesellschaft dazu genutzt werden können, die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen im Bereich Toleranz zu diskutieren und zu überprüfen. Implementierungslücken und neue Trends, die in den Berichten des BDIMR und der Persönlichen Beauftragten dokumentiert werden, sollten auch bei der Festlegung der Tagesordnung der hochrangigen Überprüfungskonferenzen berücksichtigt werden, um Schwerpunkte setzen zu können und die Treffen ergebnisorientierter zu gestalten.

Bei der Organisation zukünftiger Konferenzen ist zu beachten, dass sie so strukturiert sind, dass alle Erscheinungsformen der Intoleranz angemessen Berücksichtigung finden. Um die Teilnahme möglichst hochrangiger Regierungsvertreter und die möglichst breitgestreute Teilnahme von Vertretern der Zivilgesellschaft aus unterschiedlichsten Gruppen und Gemeinschaften zu gewährleisten, ist es entscheidend, solche Veranstaltungen weit im Voraus zu planen und anzukündigen. Veranstaltungen wie separate, durch die Zivilgesellschaft organisierte Vorbereitungstreffen zur Erarbeitung von Empfehlungen, die während des Eröffnungsplenums der Hauptkonferenz vorgestellt werden, sollten ebenfalls zur festen Einrichtung werden, um eine effektive Einbindung der Zivilgesellschaft in die Konferenzen zu gewährleisten.

Wie bereits erwähnt, ist vermehrter politischer Wille notwendig, um Ausgewogenheit zwischen allen zu behandelnden Themen im Bereich Toleranz und Nichtdiskriminierung herzustellen. Bei der Überprüfung der aktuellen Mechanismen und Strukturen zur Behandlung der einzelnen Themen sollte die Einrichtung eines vierten Bereiches in Betracht gezogen werden, um die Themen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit stärker in den Mittelpunkt sowohl der eigenen Arbeit als auch der öffentlichen Wahrnehmung rücken zu können und um eine Differenzierung ohne Diskriminierung zu ermöglichen.

Das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung wird 2008 und darüber hinaus sein Unterstützungsprogramm „von Experten für Experten“, das OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen behilflich ist, weiter ausbauen. Das BDIMR wird den Austausch und die Zusammenarbeit mit den nationalen Kontaktstellen für Hassdelikte intensivieren, um bewährte Implementierungsverfahren ebenso zu identifizieren wie Bereiche, in denen Staaten bei der Reaktion auf Hassdelikte und durch Hass motivierte Zwischenfälle Probleme haben. Um das Bewusstsein für von Hass und Intoleranz motivierte Zwischenfälle im gesamten OSZE-Gebiet weiter zu schärfen, wird das BDIMR auch zukünftig seinen Bericht „*Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region*“ jährlich auf den Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension veröffentlichen. Zur Sensibilisierung von Regierungs- und Behördenvertretern auf höherer und höchster politischer Ebene wird das BDIMR gemeinsam mit seiner Expertengruppe zu Fragen bezüglich der Religions- und Glaubensfreiheit und seinen anderen hochrangigen Experten für spezielle Themen sowohl mit den

Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung als auch mit den hochrangigen Berichterstattern und Beauftragten anderer zwischenstaatlicher Organisationen auch weiterhin aktiv zusammenarbeiten. Und schließlich wird das BDIMR, da Intoleranz und Diskriminierung dimensionenübergreifende und alle OSZE-Teilnehmerstaaten (und Partnerstaaten) betreffende Probleme sind, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordern, seine Bemühungen fortsetzen, seine Arbeit zu einem zentralen Bestandteil aller drei Dimensionen zu machen, und seine Hilfe im gesamten OSZE-Raum anbieten. Natürlich wird all dies vom anhaltenden politischen Willen der OSZE-Staaten abhängen, Fragen der Toleranz und Nichtdiskriminierung nicht nur hohe Priorität einzuräumen, sondern die Mechanismen und Werkzeuge auch zu nutzen, mit deren Entwicklung sie das BDIMR einst beauftragt haben.