

Vorwort

„Toleranz und Nichtdiskriminierung“ heißt der Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2007. Globalisierungsprozesse in Politik und Wirtschaft, wachsende Mobilität und weltweite Kommunikation vernetzen zunehmend staatliche und nichtstaatliche Akteure und verbinden mit immer höherem Tempo Kulturen, Religionen und Völker. Wirtschaftliche Not und Armut, aber auch massive Umweltveränderungen lösen umfangreiche Migrationsbewegungen aus, Kriege und Konflikte führen zur Vertreibung ganzer Bevölkerungen und zu Flüchtlingsströmen. In der Folge können innergesellschaftliche, internationale und transnationale Konflikt- und Gewaltpotenziale entstehen. Vor diesem Hintergrund erklärte die UNESCO bereits 1995 auf ihrer 28. Generalversammlung in Paris: „Für ein harmonisches internationales Zusammenleben ist es wesentlich, dass Einzelne, Gemeinschaften und Nationen den multikulturellen Charakter der Menschheit anerkennen und respektieren. Ohne Toleranz gibt es keinen Frieden, und ohne Frieden kann es weder Demokratie noch Entwicklung geben.“¹ Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert aus dem Jahr 2003 zählt „Diskriminierung und Intoleranz [...] zu den Faktoren, die sicherheits- und stabilitätsgefährdende Konflikte auslösen können“.² Diskriminierung und Intoleranz sind nicht auf einzelne Länder oder Regionen begrenzt; sie stellen vielmehr eine globale Gefahr dar.

In der heutigen Welt ist Toleranz wichtiger als jemals zuvor. Was aber ist „Toleranz“? Dazu noch einmal die Erklärung der UNESCO:

„Toleranz bedeutet Respekt, Akzeptanz und Anerkennung der Kulturen unserer Welt, unserer Ausdrucksformen und Gestaltungsweisen unseres Menschseins in all ihrem Reichtum und ihrer Vielfalt. [...] Sie ist nicht nur moralische Verpflichtung, sondern auch eine politische und rechtliche Notwendigkeit. [...] Toleranz ist vor allem eine aktive Einstellung, die sich stützt auf die Anerkennung der allgemeingültigen Menschenrechte und Grundfreiheiten anderer. [...] Toleranz ist der Schlussstein, der die Menschenrechte, den Pluralismus (auch den kulturellen Pluralis-

1 Erklärung von Prinzipien der Toleranz, verabschiedet und feierlich proklamiert von den Mitgliedstaaten der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation bei der 28. UNESCO-Generalkonferenz, Paris, 25. Oktober bis 16. November 1995, Grundlagentexte der deutschen UNESCO-Kommission, unter: <http://www.unesco.de>.

2 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 7.

mus), die Demokratie und den Rechtsstaat zusammenhält. [...] Toleranz bedeutet die Anerkennung der Tatsache, dass alle Menschen, natürlich mit allen Unterschieden ihrer Erscheinungsform, Situation, Sprache, Verhaltensweisen und Werte, das Recht haben, in Frieden zu leben [...]“³

Auf die Ambivalenz des Toleranzbegriffs wird an späterer Stelle jedoch noch hinzuweisen sein.

Die OSZE ist aufgrund der Verknüpfung der politisch-militärischen mit der menschlichen Dimension von Sicherheit für die Bearbeitung innerstaatlicher, transnationaler und zwischenstaatlicher Konflikte und Konfliktpotenziale und deren Kombination besonders geeignet; zur äußeren bzw. zwischenstaatlichen Sicherheit trat von Beginn an immer auch eine innerstaatliche Komponente. Im Bereich „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ hat sie ihr Engagement gleichwohl in den vergangenen Jahren noch erheblich ausgeweitet. Seit 2001 verging kein einziges Ministerratstreffen, ohne dass ein gesonderter Beschluss zum Thema „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ verabschiedet wurde. Eine Serie hochrangig besetzter und weltweit mit großer medialer Aufmerksamkeit bedachter Konferenzen u.a. in Wien, Berlin, Paris, Brüssel und Córdoba befasst sich seit 2003 mit Antisemitismus, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Hasskriminalität oder der Diskriminierung von Muslimen und hat einen Prozess zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie zur Ergreifung staatlicher Schutzmaßnahmen für Minderheiten in Gang gesetzt, der als unumkehrbar gilt. Im Jahr 2004 wurde das Programm Toleranz und Nichtdiskriminierung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau ins Leben gerufen; im selben Jahr ernannte der Amtierende Vorsitzende drei Persönliche Beauftragte für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, von Antisemitismus sowie von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen. Mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und dem Beauftragten für Medienfreiheit verfügt die OSZE über weitere wichtige Instrumente zur Bekämpfung und Verhütung von Intoleranz und Diskriminierung.

Im Rahmen des Themenschwerpunkts schildert zunächst Dieter Boden, wie „Toleranz und Nichtdiskriminierung“ sich zu einem wichtigen Tätigkeitsbereich der OSZE entwickelten. Wolfgang Benz befasst sich im Anschluss daran mit den verschiedenen Erscheinungsformen von Antisemitismus in den Staaten der OSZE. Ömür Orhun beschreibt seine Aufgaben und Erfahrungen als Persönlicher Beauftragter für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen. Ulrich Kinitz greift in diesem Zusammenhang das Thema „Hasskriminalität“ auf und stellt die Aufgaben und die Rolle der Polizei bei deren Bekämpfung vor. Jo-Anne Bishop schildert die herausragende Rolle des BDIMR bei der Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung und geht dabei auch auf die kontrovers geführte Debatte über ei-

3 Erklärung von Prinzipien der Toleranz, a.a.O. (Anm. 1).

nen holistischen gegenüber einem überwiegend religionsbezogenen Ansatz zur Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung ein.

Globalisierungsprozesse führen nicht nur zu größerer Interdependenz, sondern auch zu einem wachsenden Ungleichgewicht zwischen armen und reichen Staaten, was als eine der Hauptursachen für Radikalismus, Extremismus und Terrorismus gilt. „*Our world is alarmingly out of balance*“⁴ – so beginnt der Bericht der hochrangigen Gruppe der VN-Initiative „Allianz der Zivilisationen“. Der Generalsekretär der OSZE, Marc Perrin de Brichambaut, stellt im vorliegenden Jahrbuch den Beitrag dar, den die OSZE zu dieser Allianz leistet, zeigt jedoch auch auf, inwiefern sie selbst als eine Allianz der Zivilisationen wirken kann. Die mögliche Rolle von Religionen im „Dialog der Kulturen“ beleuchtet Markus A. Weingardt. Als klassisches Dialogforum bietet sich die OSZE auch als Rahmen für den interkulturellen und interreligiösen Dialog an – nicht zuletzt deshalb, weil die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der Organisation eine wichtige Funktion als Brücke zwischen den westlichen und den muslimisch geprägten Staaten einnehmen können.

Zwei brisante Themen hielten die OSZE im Jahr 2007 in Atem: die Kosovo-Statusfrage und die Suspendierung des KSE-Vertrages durch Russland.

Bereits geraume Zeit vor dem offiziellen Ende der Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo am 10. Dezember 2007 zeichnete sich das Scheitern der Vermittlungsbemühungen ab. Damit stellte sich alsbald die bange Frage, welche Folgen eine mögliche einseitige Unabhängigkeitserklärung der Provinz haben könnte – vor allem mit Blick auf die „eingefrorenen Konflikte“ im postsowjetischen Raum. Marietta König geht dieser Frage in ihrem lesenswerten Beitrag nach und befasst sich dabei auch mit der widersprüchlichen Haltung Russlands in Sezessionskonflikten.

Eindeutiger ist Russlands Haltung in der Frage des KSE-Vertrags. Die per Dekret von Präsident Wladimir Putin im Juli 2007 beschlossene Suspendierung des Vertrags, die im Dezember in Kraft tritt, bedeutet einen herben Rückschlag für die europäische Abrüstung und Rüstungskontrolle, der jedoch keineswegs überraschte: Einseitige militärische Maßnahmen in den vergangenen Jahren, angefangen mit der ursprünglich auf Osteuropa begrenzten, später jedoch auch ehemalige Sowjetrepubliken miteinbeziehenden Erweiterung der NATO, die inzwischen auch ein Auge auf Georgien und die Ukraine geworfen hat, über Pläne zur Stationierung amerikanischer Truppen in Bulgarien und Rumänien bis hin zu den Vorbereitungen für ein Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien, mussten von Moskau als Provokation und als Neuauflage einer *Containment*-Politik aufgefasst werden. Gleichzeitig verweigerten die NATO-Staaten die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags unter Hinweis auf die sogenannten Istanbul-Verpflichtungen, die von Moskau zunächst zu erfüllen seien – ein Junktim, das durchaus umstritten ist. Die Suspendierung des KSE-Vertrags könnte den Anfang vom Ende des ge-

4 Alliance of Civilizations, Report of the High-level Group, 13. November 2006, S. 3, unter: http://www.unaoc.org/repository/HLG_Report.pdf.

samen Vertrags-Regimes markieren und letztendlich das Modell kooperativer Sicherheit in Europa insgesamt zum Scheitern bringen. Dabei ist Russlands Reaktion weit davon entfernt, Ausdruck einer kohärenten außen- und sicherheitspolitischen Strategie zu sein. Wolfgang Zellner kommt in seinem Beitrag im Gegenteil zu dem Schluss: „Letzten Endes hat Russland selbst die größten Nachteile von einem Zusammenbruch des KSE-Regimes zu erwarten.“

Mit europäischer Rüstungskontrolle befasst sich auch der Beitrag von Pál Dunay: Soll sie nicht „dem Untergang geweiht“ sein, wird man sich – so Dunay – vom umfassenden Rüstungskontrollbegriff verabschieden und sich mit kleineren Abkommen zufrieden geben müssen – die den Vorteil hätten, auf heute vielleicht akutere Sicherheitsbedürfnisse der Menschen in vielen Teilen Europas zugeschnitten zu sein: auf die Begrenzung von Kleinwaffen und leichten Waffen, das Verbot und die Räumung von Antipersonenminen, die Beseitigung überschüssiger Munition und die Entsorgung hochgefährlicher Raketentreibstoffe, um nur einige zu nennen. Ebenfalls im Bereich kooperativer Sicherheit setzt Andrew Cottey frühere Beobachtungen zum Stand der zivilen demokratischen Kontrolle von Streitkräften in Europa fort. Kevin Carty befasst sich mit den Aufgaben der strategischen Polizeiarbeit, insbesondere mit Blick auf den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, darunter Menschen-, Drogen- und Waffenhandel. Weitere Aspekte sind Polizeiausbildung und bürgernahe Polizeiarbeit.

Im Bereich Umweltsicherheit ist die gemeinsam von der OSZE, dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), der VN-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), dem Regionalen Umweltzentrum (REC) und der NATO getragene Umwelt- und Sicherheitsinitiative ENVSEC ein herausragendes Beispiel dafür, wie durch die Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen Synergien entstehen können. Bernard Snoy und Marc Baltes beschreiben in ihrem Beitrag u.a. die Möglichkeiten, die die ENVSEC-Initiative für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bei Umweltproblemen bietet und wie Frieden und Stabilität durch Umweltkooperation und nachhaltige Entwicklung gefördert werden. Ebenfalls im Kontext der OSZE-Wirtschafts- und Umweltdimension untersuchen Ina Jurasin, Nina Lindroos-Kopolo und Philip Reuchlin Probleme, Folgen und wirtschaftliche Aspekte umweltbedingter Migration. Im Zusammenhang mit dem Themenkomplex neue Risiken und Herausforderungen diskutiert Christopher Michaelsen die – nicht unumstrittene – mögliche Rolle der Zivilgesellschaft bei der Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus.

Geradezu klassische Instrumente der Konfliktprävention und -bearbeitung sowie des Friedensaufbaus nach Konflikten stehen heute auf dem Prüfstand: die Langzeitmissionen der OSZE. Seit 2000/2001 wurde die personelle und finanzielle Ausstattung der seit den 90er Jahren mit großem Erfolg arbeiten-

den Missionen insgesamt um rund 50 Prozent gekürzt. Der Trend wird sich in den kommenden Monaten fortsetzen. Zudem wurden in der Vergangenheit immer mehr Missionen in neue Formen der Zusammenarbeit vor Ort, kleinere Büros, Zentren oder Projektkoordinatoren, umgewandelt. Zu den einst großen Feldoperationen, deren Schließung kurz bevor steht, gehört die Mission in Kroatien, die im Jahr 1999 mit 286 internationalen und rund 500 einheimischen Mitarbeitern ihre größte Ausdehnung erreicht hatte. Das Fachpersonal setzt sich heute aus 27 internationalen und zwölf kroatischen Missionsmitgliedern zusammen, die von 127 lokalen Mitarbeitern unterstützt werden. Manja Nickel und Danijela Cenar ziehen im OSZE-Jahrbuch Bilanz. Ibrahim Djikić stellt die Arbeit des OSZE-Zentrums in Aschgabad vor, Miroslav Jenča beschreibt die Tätigkeit des OSZE-Projektkoordinators in Usbekistan. Herbert Salber und Alice Ackermann befassen sich in ihrem Beitrag mit dem Gesamtkonzept und der Zukunft der OSZE-Präsenz in Südosteuropa. Arne C. Seifert setzt sich schließlich äußerst kritisch mit 15 Jahren Transformation in Zentralasien auseinander, wobei er insbesondere westliche Strategien, Ziele und Irrtümer in Sachen Demokratisierung unter die Lupe nimmt. Liviu Aurelian Bota und Traian Chebeleu diskutieren in der Rubrik Interessen und Engagement der OSZE-Teilnehmerstaaten die Bedeutung der OSZE für Rumänien und die Bedeutung Rumäniens für die OSZE; Vesko Garčević stellt das seit 2006 unabhängige Montenegro als jüngsten Teilnehmerstaat der OSZE vor.

Im Jahr 2010 wird mit Kasachstan erstmals ein Nachfolgestaat der Sowjetunion den Amtierenden Vorsitz der OSZE übernehmen. Dies könnte nicht nur zu einer wieder stärkeren Einbindung Russlands in die Tätigkeit der OSZE führen; die Tatsache, dass es sich um ein zentralasiatisches Land handelt, birgt vor allem die Chance zu einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit dieser wichtigen Region und zu verstärkter Integration. Auch die Brückenfunktion Zentralasiens zur islamisch geprägten Welt einerseits und zu China andererseits dürfte sich als vorteilhaft erweisen. Marat A. Sarsembajew stellt in seinem Beitrag die Verfassungsänderungen vor, mit denen in Kasachstan mehr Pluralität und eine stärkere Einbeziehung des Parlaments in die politischen Entscheidungsprozesse gewährleistet werden sollen.

Seit dem Istanbul Gipfel im Jahr 1999 sind die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten zu keiner gemeinsamen Konferenz mehr zusammengetreten. Der Frage, was dies über den Zustand der Organisation aussagen könnte und was es vor allem für die Funktion des OSZE-Ministerrats, des zentralen Beschlussfassungs- und Leitungsorgans der OSZE zwischen den Gipfeltreffen, bedeutet, geht Kurt P. Tudyka nach. Alyson Bailes, Jean-Yves Haine und Zdzislaw Lachowski analysieren rückblickend die stets ein wenig zwiespältigen Beziehungen zwischen der OSZE und der EU, die einerseits Synergien z.B. in der Entspannungspolitik hervorgebracht, andererseits die OSZE jedoch zumindest in ihrer wirtschaftlichen Dimension auch durchaus geschwächt haben.

Der Dank der Herausgeber und der Redaktion gilt ganz besonders dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Spaniens Außenminister Miguel Ángel Moratinos, für sein Geleitwort.

Ebenso möchte ich auch in diesem Jahr den Autorinnen und Autoren danken, die mit großem Engagement und umfangreichem Fachwissen das Zustandekommen des OSZE-Jahrbuchs erst ermöglicht haben.

Der Begriff der Toleranz wurde eingangs als „Respekt, Akzeptanz und Anerkennung der Kulturen unserer Welt“ beschrieben. Er ist jedoch durchaus ambivalent. Toleranz bezeichnet zunächst ganz „allgemein das Dulden oder Respektieren von Überzeugungen, Handlungen oder Praktiken, die einerseits als falsch und normabweichend angesehen werden, andererseits aber nicht vollkommen abgelehnt und nicht eingeschränkt werden“,⁵ eine Haltung, die Formen des Andersseins, der Abweichung von den eigenen Einstellungen und Überzeugungen oder von geltenden gesellschaftlichen Normen zwar duldet, also nicht bekämpft, aber auch nicht fördert. Toleranz kann eine negative Bedeutung annehmen, wenn sie mit Gleichgültigkeit oder Herablassung einhergeht. Rainer Forst unterscheidet vier Konzeptionen von Toleranz, die den Begriff graduell ansteigend mit positivem Inhalt füllen: die „Erlaubnis-Konzeption“, in der eine Autorität oder eine Mehrheit einer Minderheit erlaubt, nach ihren Überzeugungen zu leben; zwar immer noch nur „geduldet“, genießt die Minderheit jedoch bereits einen gewissen Schutz; die „Koexistenz-Konzeption“, in der ungefähr gleich starke gesellschaftliche Gruppen Kompromisse im Umgang miteinander eingehen, die sie einem Konflikt vorziehen; die „Respekt-Konzeption“, die von moralisch begründeter gegenseitiger Achtung ausgeht, und schließlich die „Wertschätzungs-Konzeption“, in der die jeweils „Anderen“ nicht nur als Gleichberechtigte respektiert werden, sondern in der deren Überzeugungen oder Lebensweisen als ethisch wertvoll geschätzt werden.⁶ Die Vorstellung von bloßer Toleranz als Allheilmittel für Konflikte zwischen verschiedenen Kulturen, Religionen und Völkern wäre naiv; geradezu kontraproduktiv wäre die Forderung, allem und jedem gegenüber tolerant zu sein, denn dann müsste man in letzter Konsequenz auch Hass, Gewalt und die Verletzung von Menschenrechten im Namen einer Religion, einer Kultur oder einer Weltanschauung tolerieren. Von Letzterem abgesehen, ist die „Duldung“ anderer Überzeugungen und Einstellungen ein erster positiver Schritt zur vorurteilsfreien, bewussten Akzeptanz des Andersseins, zu mehr Verständnis für andere Einstellungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen – und für einen gewaltfreien Umgang miteinander: „Toleranz ist eine Tugend, die den Frieden ermöglicht, und trägt dazu bei, den Kult des Krieges durch eine Kultur des Friedens zu überwinden.“⁷

5 Rainer Forst, Toleranz, in: Hans Jörg Sandkühler (Hg.), Enzyklopädie Philosophie, Band 2, Hamburg 1999, S. 1627-1632.

6 Vgl. Rainer Forst, Toleranz, Gerechtigkeit und Vernunft, in: Rainer Forst (Hg.), Toleranz. Philosophische Grundlagen und gesellschaftliche Praxis einer umstrittenen Tugend, Frankfurt/Main 2000, S. 119-143, hier: S. 124-130.

7 UNESCO, Erklärung von Prinzipien der Toleranz, a.a.O. (Anm. 1).