

*Heinz Vetschera*

## Das Ministerratstreffen von Bukarest

Das neunte Ministerratstreffen der OSZE fand am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest, der Hauptstadt des Vorsitzlandes Rumänien, statt. Das Treffen war einerseits vom Kampf gegen den Terrorismus geprägt, andererseits widmete es sich vor allem regionalen sicherheitspolitischen Fragen, insbesondere den Vorgängen in Berg-Karabach, Georgien, Moldau und Südosteuropa. Der Rat verabschiedete eine Erklärung und dreizehn Beschlüsse.

Die nachstehende Darstellung versucht einerseits, die Ergebnisse des Treffens zusammenzufassen. Sie versucht andererseits jedoch auch, die hinter den oft floskelhaften Formulierungen versteckten Absichten, Hinweise, aber auch Differenzen sichtbar zu machen. Solche floskelhaften Formulierungen sind ihrerseits das Ergebnis notwendiger Kompromisse zwischen den kritisierenden und den kritisierten Staaten. Würde Kritik zu deutlich ausgedrückt, würden die kritisierten Staaten voraussichtlich den Konsens verweigern. Dann fände das Problem jedoch überhaupt keine Erwähnung mehr. Floskelhaft verklausulierte Formulierungen stellen damit oftmals das Ergebnis von Politik als „Kunst des Möglichen“ dar, nämlich ein Problemfeld so anzusprechen, dass seine Erwähnung gerade noch nicht von den Betroffenen durch Konsensverweigerung verhindert wird. Solche Formulierungen finden sich insbesondere in denjenigen Teilen der verabschiedeten Dokumente, die sich ungelösten regionalen Fragen widmen, die oftmals bis vor gar nicht langer Zeit Ursache von bewaffneten Konflikten waren und seither allenfalls eingefroren, nicht aber nachhaltig gelöst werden konnten. Sie finden sich jedoch auch in anderen Bereichen, in denen Divergenzen fortbestehen und konsensfähige Formulierungen notwendigerweise nur durch eine oftmals vage und vorsichtige Sprache erreicht werden konnten.

### *Die Erklärung des Ministerrats von Bukarest*

Das beherrschende Thema der Erklärung ist der „Terrorismus“. Der Rat verurteilte einhellig alle Terrorakte und erklärte, dass Terror nicht gerechtfertigt werden könne, welches auch immer seine Motive seien. Im Kampf gegen den Terrorismus gebe es keine Neutralität.

Die Minister erklärten ihre Entschlossenheit, die Bürger ihrer Länder vor den neuen Bedrohungen zu schützen, gleichzeitig aber Rechtsstaatlichkeit, persönliche Freiheiten und das Recht auf ein faires rechtsstaatliches Verfahren zu wahren. Sie bekräftigten ebenfalls ihre Entschlossenheit zum Kampf gegen die organisierte Kriminalität, den illegalen Drogen- und Waffenhandel sowie gegen den Menschenhandel, da all diese Phänomene die Sicherheit

sowie die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen von Staaten beeinträchtigen.

Sie begrüßten ferner die Überprüfung der OSZE-Strukturen, die unter dem rumänischen Vorsitz mit dem Ziel der erhöhten Effizienz der Organisation vorgenommen worden war, und richteten eine Arbeitsgruppe zur OSZE-Reform ein, die dem nächsten Ministerrat berichten soll.

Der Ministerrat gab darüber hinaus seiner Besorgnis über das Andauern von Konflikten in verschiedenen Regionen Ausdruck, die dort die Einhaltung der OSZE-Prinzipien, aber auch Frieden und Stabilität in der gesamten OSZE-Region gefährden können. Er betonte schließlich die bedeutende Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, im Krisenmanagement und in der Konfliktnachsorge.

### *Die Beschlüsse*

Die sich an die Erklärung des Ministerratstreffens anschließenden Beschlüsse betreffen folgende Themen: 1. Bekämpfung des Terrorismus (einschließlich eines Aktionsplans), 2. weitere Erklärungen des Ministerratstreffens, 3. Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, 4. Stärkung der Treffen zur menschlichen Dimension, 5. Maßnahmen gegen aggressiven Nationalismus, Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und gewalttätigen Extremismus, 6. Menschenhandel, 7. Chancengleichheit für Roma und Sinti, 8. Gewalt gegen Frauen, 9. Aktivitäten im polizeilichen Bereich, 10. Ort und Zeitpunkt des nächsten Ministerratstreffens (Porto, Dezember 2002), 11. OSZE-Vorsitz 2003 (Niederlande), 12. Abschluss der Verhandlungen nach Anhang 1-B, Artikel V, des Dayton-Übereinkommens sowie 13. die Wiederbestellung von Botschafter Ján Kubiš als OSZE-Generalsekretär für weitere drei Jahre.

Die Mehrzahl dieser Beschlüsse ist kurz und hat formalen Charakter. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die dahinterstehenden Fragen ohne politische Relevanz wären. Es ist bei einigen Beschlüssen ein Anzeichen dafür, dass allfällige Meinungsverschiedenheiten rechtzeitig bereinigt werden konnten. Dies betrifft die Beschlüsse 10, 11 und 13 sowie den Beschluss Nr. 12, der sich im Wesentlichen auf die Kenntnisnahme vom Abschluss der Verhandlungen beschränkt.

Bei anderen Beschlüssen ist es wiederum ein Indiz dafür, dass die Probleme nicht bereinigt werden konnten und dass daher den entsprechenden Fragen vom Ministerrat weiterhin Beachtung geschenkt wird. Dies betrifft die Beschlüsse 4, 5 und 8, die im Wesentlichen den Ständigen Rat mit der fortgesetzten Behandlung dieser Fragen beauftragen, sowie in ähnlicher Weise die Beschlüsse 5, 6 und 7, in denen das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau mit der fortgesetzten Behandlung der darin angesprochenen Fragen beauftragt wird.

Demgegenüber sind die Beschlüsse 1, 2, 3 und 9 ausführlicher abgefasst und sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

### *Bekämpfung des Terrorismus*

Beschluss Nr. 1 widmet sich dem Schwerpunktthema des Treffens, der Terrorismusbekämpfung. Die Teilnehmerstaaten verurteilen „auf das Entschiedenste die barbarischen Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten vom 11. September 2001“, die sie als einen „Angriff auf die gesamte internationale Gemeinschaft und gegen Menschen jedes Glaubens und jeder Kultur“ bezeichnen. „Diese abscheulichen Taten bedrohen ebenso wie alle anderen terroristischen Handlungen in all ihren Formen und Äußerungen, wann, wo und von wem immer sie verübt werden, den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität auf internationaler wie regionaler Ebene.“ Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, terroristische Bedrohungen nicht hinzunehmen, sondern sie mit allen Mitteln zu bekämpfen. „Dazu wird es langer, unablässiger Bemühungen bedürfen, doch liegt ihre Stärke in ihrer breiten Koalition von Vancouver bis Wladiwostok.“

Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich in diesem Beschluss, ihre „bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit innerhalb der OSZE, mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verstärken und auszubauen, um den Terrorismus in all seinen Formen und Äußerungen, wo und von wem immer er verübt wird, zu bekämpfen“. Sie verpflichten sich darüber hinaus, so schnell wie möglich allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten. Sie drücken außerdem ihre Erwartung aus, dass die für den 13. und 14. Dezember 2001 geplante internationale Konferenz in Bischkek über die Festigung der Sicherheit und Stabilität in Zentralasien einen substantiellen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus leisten wird, und versprechen den zentralasiatischen Partnern ihre Unterstützung bei der Bekämpfung terroristischer Bedrohungen. Schließlich verabschiedete der Ministerrat den Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus.

### *Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus*

Der Beitrag der OSZE zur weltweiten Bekämpfung des Terrorismus baut auf ihren besonderen Merkmalen, ihren Stärken und ihren komparativen Vorteilen auf:

- ihrem umfassenden Sicherheitskonzept, das die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche Dimension miteinander verbindet,
- ihrem breiten Teilnehmerkreis,

- ihrer Erfahrung in der Arbeit vor Ort und
- ihrem Fachwissen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Konfliktnachsorge und Aufbau demokratischer Institutionen.

Ferner betreffen viele Maßnahmen gegen den Terrorismus Bereiche, in denen die OSZE bereits tätig ist und über Erfahrungen verfügt, wie z.B. die polizeiliche Ausbildung und Überwachung, die Rechts- und Justizreform sowie die Grenzüberwachung.

Das Ziel des Aktionsplans (*Kapitel I*) ist die „Schaffung eines Rahmens für umfassende Maßnahmen der OSZE, die die Teilnehmerstaaten und die Organisation als Ganzes treffen müssen, um den Terrorismus unter vollständiger Einhaltung des Völkerrechts, einschließlich der völkerrechtlichen Bestimmungen über die Menschenrechte“, zu bekämpfen. Damit werden die Staaten gleichzeitig davor gewarnt, den notwendigen Kampf gegen den Terrorismus als Vorwand zur Unterdrückung von Menschenrechten zu missbrauchen. Der Plan soll

- dazu beitragen, bestehende Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus auszuweiten,
- das Zusammenwirken zwischen den Staaten erleichtern und
- bewirken, dass gegebenenfalls neu einzusetzende Instrumente ausfindig gemacht werden.

*Kapitel II* steckt den Rahmen völkerrechtlicher und politischer Verpflichtungen ab, der von den entsprechenden Übereinkommen der Vereinten Nationen und Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen sowie von den einschlägigen OSZE-Dokumenten, darunter die Gipfelerklärungen von Helsinki bis Istanbul, gebildet wird. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich, möglichst bis zum 31. Dezember 2002 allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten und sich konstruktiv an den im Rahmen der Vereinten Nationen geführten Verhandlungen über ein umfassendes Übereinkommen gegen den internationalen Terrorismus und über ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung des Nuklearterrorismus zu beteiligen und deren baldigen und erfolgreichen Abschluss anzustreben. Das BDIMR soll in enger Zusammenarbeit mit anderen Organisationen Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen Hilfe und Beratung bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge anbieten.

Die Teilnehmerstaaten kamen überein, das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zu nutzen, um ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus durch Umsetzung aller einschlägigen von der OSZE vereinbarten Maßnahmen zu verstärken, insbesondere des Verhaltenskodex zu militärisch-politischen Aspekten der Sicherheit, der die Verpflichtung zum Informationsaustausch über Maßnahmen im Kampf gegen den Terrorismus enthält, und des

Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen. Der Sicherheitsdialog kann als geeignete Grundlage für regelmäßige Konsultationen im FSK dienen. Die Folgekonferenz zum Verhaltenskodex und der Workshop über Kleinwaffen und leichte Waffen, die beide 2002 stattfinden werden, könnten bewirken, dass diese Dokumente bei der Bekämpfung des Terrorismus stärkere Anwendung finden.

*Kapitel III* behandelt vorbeugende Maßnahmen gegen Terrorismus im OSZE-Gebiet. Obgleich terroristische Handlungen unter keinen Umständen und durch keine Begründung zu rechtfertigen seien, gebe es doch verschiedene soziale, wirtschaftliche, politische und andere Faktoren, darunter gewalttätiger Separatismus und Extremismus, die Voraussetzungen schaffen, unter denen terroristische Organisationen Unterstützung suchen und finden können. Durch ihren umfassenden Sicherheitsansatz hat die OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus insofern einen komparativen Vorteil, als diese Faktoren von allen einschlägigen OSZE-Instrumenten aufgegriffen werden:

- *Aufbau von Institutionen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden*, wobei das BDIMR durch seine Unterstützung des Aufbaus demokratischer Institutionen und die Stärkung der Verwaltungskapazitäten, der örtlichen Verwaltung, der Zentralregierung und der parlamentarischen Strukturen, der Justiz, der Volksanwaltschaften etc. einen Beitrag leisten kann;
- *Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft*,<sup>1</sup> wobei die Teilnehmerstaaten, der Ständige Rat, das BDIMR, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und der Beauftragte für die Medienfreiheit Toleranz, Koexistenz und harmonische Beziehungen zwischen ethnischen, religiösen, sprachlichen und anderen Gruppen fördern und im Falle von Gewalt, Intoleranz, Extremismus und Diskriminierung gegenüber diesen Gruppen für Frühwarnung sorgen und in angemessener Weise reagieren sowie „gleichzeitig der Rechtsstaatlichkeit, den demokratischen Werten und der persönlichen Freiheit zu mehr Achtung“ verhelfen sollen.<sup>2</sup> In diesen Zusammenhang gehören auch die Entwicklung von Projekten, die durch den Einsatz von Medien zu Toleranz erziehen, und die Förderung von Maßnahmen in den Medien zur Verhütung und Bekämpfung von aggressivem Nationalismus,

---

1 Hier ist eine terminologische Abweichung vom ursprünglichen englischen Originaltext erkennbar, der von "multi-culturalism" spricht, was eher eine positive Einstellung zu kultureller Vielfalt als das Resultat („multikulturelle Gesellschaft“) bezeichnet.

2 Auch hier weicht die deutsche Fassung von der englischen ab, die als Gegenleistung seitens der zu schützenden Gruppen auch deren Achtung vor dem Rechtsstaat einfordert ("at the same time, promote *their* respect for the rule of law, democratic values and individual freedoms", Hervorhebung durch d. Verf.). Dies erscheint im Lichte der Erfahrungen, die im OSZE-Raum mit diversen Widerstandsgruppen (etwa in Tschetschenien oder im Kosovo) gemacht wurden, als eine aus OSZE-Sicht durchaus berechtigte Forderung, die aber in der deutschen Fassung verloren geht.

- Rassismus, Chauvinismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus durch den Beauftragten für Medienfreiheit;
- *Auseinandersetzung mit negativen sozio-ökonomischen Faktoren*, die die Sicherheit untergraben, wie mangelhafte Staatsführung, Korruption, Schattenwirtschaft, hohe Arbeitslosigkeit, Massenarmut und große Ungleichgewichte, demographische Faktoren und Ausbeutung von natürlichen Ressourcen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten und das Sekretariat wollen diesen Faktoren mit Hilfe des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten entgegenwirken;
  - *Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Streitbeilegung* durch verstärkte Frühwarnung und angemessene Reaktion, wobei die OSZE ihre Fähigkeit zur Beilegung von Konflikten verstärken und sich in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen vermehrt um die Lösung ungelöster Konflikte bemühen und sich gleichzeitig der Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Verbrechensverhütung in solchen Konfliktzonen widmen soll; außerdem soll sich die OSZE um eine raschere Einsatzfähigkeit in Krisensituationen bemühen;
  - *Verschärfung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften gegen den Terrorismus*, insbesondere durch Erfüllung aller Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten im Rahmen einschlägiger Übereinkommen und Protokolle und des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität eingegangen sind. Das BDIMR soll auf Ersuchen interessierter Staaten technische Hilfe/Beratung in Bezug auf die Umsetzung internationaler Übereinkommen und Protokolle gegen den Terrorismus sowie hinsichtlich der Übereinstimmung der betreffenden Rechtsvorschriften mit internationalen Normen anbieten und Kontakte zwischen nationalen Experten zur Förderung des Informationsaustausches und über bewährte Praktiken in Bezug auf Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Terrorismus fördern;
  - *Unterstützung der Strafverfolgung und Kampf gegen die organisierte Kriminalität*. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Terrorismus und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, illegalem Drogenhandel, Geldwäsche und illegalem Waffenhandel verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten die notwendigen Schritte zu unternehmen, um auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet unerlaubte Aktivitäten von Personen, Gruppen oder Organisationen zu verhindern, die zu terroristischen Handlungen oder anderen unerlaubten Aktivitäten in Richtung auf den gewaltsamen Umsturz des politischen Regimes eines anderen Staates abzielen, dazu anstiften, diese finanzieren, organisieren, erleichtern oder an diesen mitwirken. Die Teilnehmerstaaten kamen überein, einander bei der Informationsbeschaffung im Zusammenhang mit strafrechtlichen Untersuchungen oder Auslieferungsverfahren in Bezug auf terroristische Handlungen zu unterstützen. Das OSZE-Sekretariat soll die

Staaten auf deren Ersuchen u.a. durch Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels, des Handels mit Drogen und mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie gegebenenfalls bei der Verstärkung der Grenzüberwachung Beistand leisten und seine derzeitigen polizeibezogenen Aktivitäten in der Konfliktverhütung, dem Krisenmanagement und der Konfliktnachsorge verstärken;

- *Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus*: Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, im Rahmen des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der Sicherheitsratsresolution 1373 (2001) Maßnahmen zu ergreifen, um u.a. die vorsätzliche Bereitstellung oder Beschaffung von Geldern für terroristische Zwecke unter Strafe zu stellen und Vermögenswerte von Terroristen einzufrieren sowie Auskunftersuchen anderer Teilnehmerstaaten oder einschlägiger internationaler Organisationen nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften und völkerrechtlicher Verpflichtungen rasch zu beantworten. Darüber hinaus sollen Wege zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Faktoren, die das Aufkeimen von Terrorismus begünstigen können, der wirtschaftlichen Folgen des Terrorismus und der finanziellen Unterstützung von Terroristen geprüft werden. Die Teilnehmerstaaten vereinbarten, gezielte Schulungsprojekte für Mitarbeiter in innerstaatlichen Finanzinstitutionen zu erwägen, u.a. im Hinblick auf die Überwachung von Finanzströmen und die Verhinderung von Geldwäsche. Sie kündigten ebenfalls an, sich im Rahmen der Vereinten Nationen an den bevorstehenden Verhandlungen über ein globales Rechtsdokument gegen Korruption zu beteiligen und deren raschen und erfolgreichen Abschluss anzustreben;
- *Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Terroristen*, wobei die Teilnehmerstaaten die Bewegungsfreiheit einzelner Terroristen und terroristischer Gruppierungen durch wirksame Grenzkontrollen und die kontrollierte Ausstellung von Ausweisen und Reisedokumenten sowie durch Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Ausweisen und Reisedokumenten und zur Verhinderung ihrer Nachahmung, Fälschung und missbräuchlichen Verwendung beschränken wollen. Durch die ordnungsgemäße Anwendung der im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und in dessen Protokoll von 1967 enthaltenen Ausschlussklauseln soll gewährleistet werden, dass Personen, die sich an terroristischen Handlungen beteiligt haben, kein Asyl gewährt wird. Die Teilnehmerstaaten „werden gemäß ihren Verpflichtungen aus dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht dafür sorgen, dass Personen, denen terroristische Handlungen zur Last gelegt werden, unverzüglich festgenommen und strafrechtlich verfolgt oder ausgeliefert werden“.

*Kapitel IV* behandelt *Maßnahmen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit* und die *Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen*. Hier wird zunächst die führende Rolle der Vereinten Nationen im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus bestätigt. Die OSZE könne jedoch bei inter- und intraregionalen Initiativen die Funktion eines Koordinators übernehmen.

Die Teilnehmerstaaten beabsichtigen daher, die Zusammenarbeit und ihren Informationsaustausch mit anderen einschlägigen Gruppen, Organisationen und Institutionen zu verstärken, die sich an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen. So sollen die Zusammenarbeit mit der Europäischen Union bei der Analyse und Frühwarnung gestärkt und mit dem Stabilitätspakt für Südosteuropa und der Zentraleuropäischen Initiative in den für die Bekämpfung des Terrorismus relevanten Bereichen vermehrt Synergieeffekte genutzt werden. Die Teilnehmerstaaten wollen innerhalb des OSZE-Gebiets den Dialog über Fragen im Zusammenhang mit neuen Bedrohungen und Herausforderungen fördern und „den Dialog mit Partnern außerhalb des OSZE-Gebiets, etwa den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und den Kooperationspartnern in Asien, der Schanghai-Kooperationsorganisation, der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien<sup>3</sup>, der Organisation der Islamischen Konferenz, der Arabischen Liga, der Afrikanischen Union und den an das OSZE-Gebiet angrenzenden Staaten, auf die Weitergabe von Informationen über bewährte Praktiken und Erfahrungen bei den Bemühungen um Bekämpfung des Terrorismus im Hinblick auf eine Anwendung im OSZE-Gebiet ausweiten“.

*Kapitel V* gibt einen Ausblick auf *Folgemaßnahmen*, darunter die „Konferenz über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“, die im Dezember 2001 in Bischkek (Kirgisistan) stattgefunden hat und einerseits erstmals Gelegenheit bot, innerhalb eines breiten Teilnehmerkreises auf der Grundlage des Aktionsplans konkrete Erfahrungen und bewährte Praktiken zu erörtern und andererseits in Anbetracht der spezifischen Sicherheitsbedrohungen, denen diese Region ausgesetzt ist, einschlägige Bestimmungen des Aktionsplans zur praktischen Unterstützung der Teilnehmerstaaten in Zentralasien anzuwenden, einschließlich finanzieller und technischer Hilfe.

Jedes OSZE-Gremium sollte entsprechend den im Rahmen des Aktionsplans aufgetragenen Aufgaben einen „Fahrplan“ für deren Durchführung ausarbeiten, einschließlich eines Zeitplans, der Auswirkungen auf die Ressourcen und der Angabe von Aktivitäten, für die weitere Beschlüsse des Ständigen Rates erforderlich sind. Auf der Grundlage dieser Informationen wird das Sekretariat eine vorläufige Bewertung der administrativen und finanziellen Auswirkungen dieses Aktionsplans vornehmen, einschließlich der eventuell erforderlichen

---

3 Diese Konferenz wurde von Kasachstan als Pendant zur damaligen KSZE Anfang der neunziger Jahre begründet und hat nunmehr einen ähnlichen prozessartigen Charakter angenommen.

derlichen Einrichtung einer Antiterrorismus-Einheit oder -Ansprechstelle innerhalb des Sekretariats. Damit ist freilich kein Eingreifverband gemeint, sondern eine Verwaltungseinheit.

Der Ständige Rat soll über den Amtierenden Vorsitzen und unterstützt durch das Sekretariat die Umsetzung des Aktionsplans laufend kontrollieren und erkunden, welche Quellen zur Unterstützung der Umsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus herangezogen werden können, darunter Expertenteams, und mit welchen zusätzlichen Aufgaben der Ständige Rat die Feldpräsenzen betrauen könnte.

#### *Regionale sicherheitspolitische Fragen*

Beschluss Nr. 2 widmet sich regionalen sicherheitspolitischen Fragen; der *erste Abschnitt* behandelt die Sicherheit in Südosteuropa.

Der Ministerrat begrüßte den Abschluss der Rahmenvereinbarung vom 13. August 2001 in *Mazedonien* und die entsprechende Verfassungsänderung vom 16. November und erklärte seine Bereitschaft, die unter Anhang C der Vereinbarung von der OSZE übernommene Hilfestellung in der Umsetzung der Programme zu Polizeiausbildung und -reform, Medien und interethnischen Beziehungen zu leisten, um damit dem Land u.a. auch engere Beziehungen zur euro-atlantischen Gemeinschaft zu ermöglichen, eine multiethnische Gesellschaft zu stärken und friedliche und harmonische Beziehungen zwischen den Bürgern zu fördern.

Mit Blick auf *Jugoslawien* erklärte der Rat seine Bereitschaft zur Unterstützung der Entwicklungen zur vollständigen Demokratie und zeigte Zufriedenheit mit den Fortschritten, insbesondere hinsichtlich der multiethnischen (d.h. vor allem gemischt serbisch-albanischen) Polizeiausbildung in Südserbien. Er erklärte auch seine Unterstützung für „ein demokratisches Montenegro in einem demokratischen Jugoslawien“ und drückte damit die Präferenz der internationalen Staatengemeinschaft für den Zusammenhalt der beiden Republiken aus.

In Bezug auf das *Kosovo* begrüßten die Minister die Wahlen vom 17. November 2001 als „Anfang der Phase einer vorläufigen demokratischen Selbstverwaltung nach Maßgabe des Verfassungsrahmens“ und forderten „alle gewählten Mandatäre und alle ethnischen Gemeinschaften auf, an diesem Prozess voll verantwortlich teilzunehmen“. Mit dieser Formulierung brachte der Ministerrat einerseits die zumindest deklaratorische Präferenz für den Fortbestand der verfassungsrechtlichen Stellung des Kosovo als Bestandteil Jugoslawiens zum Ausdruck sowie andererseits seine Missbilligung über die Haltung jener Gruppen und Parteien, die das gewählte Parlament boykottieren.

Zu *Bosnien und Herzegowina* erklärte der Rat die ausdrückliche Unterstützung der demokratisch gewählten Regierungen des Staates und der beiden Entitäten (d.h. der kroatisch-muslimischen Föderation und der Republika

Srpska) und forderte sie zu weiteren Fortschritten auf, insbesondere bei der Festigung der staatlichen Institutionen, der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen und der Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes, womit der Rat auch seine Kritik an den in diesen Bereichen immer noch bestehenden Defiziten zum Ausdruck brachte. Der Rat erklärte ferner die Bereitschaft der OSZE, Aufgaben der bisherigen internationalen UN-Polizeitruppe (UNIPTF) zu übernehmen. Dieses Angebot wurde jedoch durch die nachfolgenden Ereignisse bereits überholt, da diese Aufgabe ab 2003 von der EU wahrgenommen wird.

In Bezug auf *Albanien* würdigten die Minister zunächst die Parlamentswahlen von 2001 und forderten die Regierung zur Umsetzung der Vorschläge des Abschlussberichts des BDIMR über die Wahlen und die Opposition zur uneingeschränkten Teilnahme am politischen Prozess auf. Auch hier bedeutet die letztere Formulierung Kritik an jenen Parteien, die die Teilnahme am parlamentarischen Entscheidungsprozess boykottieren.

Zu *Kroatien* begrüßte der Rat die bisherigen Fortschritte bei der Verwirklichung demokratischer und wirtschaftlicher Reformen und bot weitere Unterstützung durch die OSZE-Mission in Kroatien an, brachte jedoch auch die Erwartung auf weitere Schritte „in Kroatien ebenso wie in anderen Ländern der Region“ zur Beseitigung des Elends der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zum Ausdruck, einschließlich ihres uneingeschränkten Rechts auf Rückkehr und auf Wiederinbesitznahme ihres Eigentums „in der gesamten Region“. Mit dieser Formulierung lässt der Rat implizit seine Kritik am Fortbestand der administrativen Hindernisse erkennen, die eine Rückkehr der serbischen Flüchtlinge erschweren, verweist mit dieser Formulierung aber gleichzeitig auch darauf, dass gleichartige Defizite auch in anderen Staaten der Region fortbestehen.

In Bezug auf die *Rüstungskontrolle* würdigte der Rat den fortgesetzten Einsatz der OSZE bei der Umsetzung der Artikel II und IV von Anhang 1-B des Dayton-Abkommens<sup>4</sup> und begrüßte den Abschluss der Verhandlungen unter Artikel V. Er erneuerte ferner die Verpflichtung zur Befassung mit dem Problem der Kleinwaffen und leichten Waffen, insbesondere auf der Grundlage des betreffenden OSZE-Dokuments, und begrüßte die diesbezüglichen Aktivitäten der Staaten in der Region.

Der *zweite Abschnitt* widmet sich der Republik Moldau. Der Ministerrat nahm Kenntnis von den Bemühungen aller Seiten um eine umfassende Lösung der Transnistrienfrage, bekräftigte aber zugleich, dass dabei die Souveränität und die territoriale Integrität der Republik Moldau gewährleistet sein müssten, und bestätigte damit seine ablehnende Haltung gegenüber Vorstellungen von einer Unabhängigkeit der Region Transnistrien. Er forderte beide Seiten, insbesondere aber die transnistrischen Behörden, auf, die Verhand-

---

4 Vgl. Heinz Vetschera, Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 335-355.

lungen über den Status unverzüglich und im bestehenden Format wieder aufzunehmen. Mit dieser Hervorhebung der transnistrischen Behörden machte der Rat auch seine Kritik an deren Haltung, die Teilnahme an den Verhandlungen zu verweigern, deutlich.

Der Rat begrüßte ferner, dass die Russische Föderation ihre auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 eingegangene Verpflichtung zum Abzug und zur Verwertung (also vor allem Vernichtung) von durch den KSE-Vertrag begrenzter Ausrüstung aus Transnistrien noch vor dem vereinbarten Zeitpunkt (Ende 2001) erfüllt hat. Dies bezieht sich auf die Bestände an schweren Waffen der früher dort stationierten 14. Armee, die im Lande verblieben waren und einen Streitpunkt dargestellt hatten. Der Rat vermerkte auch den Fortschritt beim Abzug von russischer Militärausrüstung, die nicht durch den KSE-Vertrag begrenzt ist, im Wesentlichen also Kleinwaffen und leichte Waffen, die vom entsprechenden OSZE-Dokument erfasst werden. Schließlich dankte der Rat jenen Staaten, die durch ihre finanziellen Beiträge der Russischen Föderation die zeitgerechte Erfüllung ihrer Verpflichtungen zum Abzug oder zur Vernichtung von Waffen und Munition gemäß dem OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 ermöglicht hatten.

Der *dritte Abschnitt* ist Georgien gewidmet. Der Rat bekannte sich „voll und ganz zur Unterstützung der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Georgiens“ und schloss damit jegliche Ansprüche auf Gebietsabtretungen aus. Er begrüßte die Entwicklungen im Friedensprozess für die Region Zchinwali/Südostsetien, insbesondere auch die Maßnahmen des OSZE-Vorsitzes, der OSZE-Mission in Georgien, der Europäischen Kommission und der Russischen Föderation u.a. zur Reduzierung von Kleinwaffen und leichten Waffen in dieser Region und äußerte die Erwartung auf weitere Fortschritte im Laufe des Jahres 2002, insbesondere in der Festlegung des politischen Status der Region Zchinwali/Südostsetien innerhalb des georgischen Staates. Auch diese letztere Formulierung stellt ein klare Absage an secessionistische Tendenzen dar.

Hinsichtlich der Lage in Abchasien hob der Ministerrat die Führungsrolle der Vereinten Nationen hervor, womit die bislang ohnehin schon bestehende Aufgabenverteilung zwischen den Vereinten Nationen und der OSZE in Georgien noch einmal bestätigt wurde. Er forderte die beteiligten Parteien zu einer umfassenden Lösung auf, die auch den politischen Status Abchasiens als souveräne Gebietseinheit innerhalb des Staates Georgien definieren sollte. Dies lässt eine klare Differenzierung hinsichtlich des angestrebten Status der beiden Regionen erkennen, da der Begriff „souverän“ im Zusammenhang mit Südostsetien nicht verwendet wird.

Die Minister drückten darüber hinaus ihre Anerkennung für den wesentlichen Beitrag des OSZE-Grenzüberwachungseinsatzes „entlang der Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation“ aus und wiesen den Ständigen Rat an, Vorschläge zur Erweiterung der Überwachung auf die „Grenze zwischen Georgien und der Inguschischen

Republik der Russischen Föderation“ zu prüfen. Ein entsprechender Beschluss des Ständigen Rates wurde nur kurze Zeit später gefasst.<sup>5</sup>

Der Ministerrat begrüßte ferner einerseits die Fortschritte hinsichtlich der 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen der Russischen Föderation über die Zukunft ihrer Streitkräfte in Georgien und bezeichnete die Schließung der Militärbasis in Wasiani und den Abzug der Ausrüstung vom Stützpunkt Gudauta als wichtige Schritte. Er drängte aber auch auf die baldige Verlegung der Infrastruktur des ehemaligen russischen Stützpunktes in Gudauta sowie auf eine rasche Vereinbarung über die Dauer und Modalitäten des Betriebs der verbleibenden russischen Militäreinrichtungen, womit er implizit seine Kritik an der bisherigen schleppenden Umsetzung zum Ausdruck brachte.

Schließlich begrüßte er den Wunsch nach gutnachbarlichen Beziehungen zwischen Russland und Georgien, vor allem die Einrichtung einer gemeinsamen Kommission zur Untersuchung angeblicher Bombardierungen in den Grenzgebieten, die zu beträchtlichen Spannungen geführt hatten.

Im *vierten Abschnitt* werden einerseits die Fortschritte der fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten in den zehn Jahren seit ihres Beitritts zur OSZE gewürdigt, andererseits die Unterstützung der OSZE für soziale, wirtschaftliche und demokratische Reformen. Aus dieser letzteren Formulierung wird wiederum eine implizite Kritik an den noch vorhandenen Defiziten in diesen Bereichen erkennbar.

Der Rat betonte des Weiteren die besondere Gefährdung dieser Staaten durch internationalen Terrorismus, gewalttätigen Extremismus und organisierte Kriminalität. Diese Bedrohungen für Stabilität und Sicherheit betreffen zwar alle OSZE-Staaten, doch seien sie für Anrainerstaaten Afghanistans von besonderer Bedeutung. Er bekräftigt daher die ungebrochene Verpflichtung zur Unterstützung dieser Staaten beim Aufbau moderner Gesellschaften und bei der „Schaffung eines sicheren, stabilen und gedeihlichen Umfelds in der Region“.

Der *fünfte Abschnitt* gibt der Besorgnis der Teilnehmerstaaten darüber Ausdruck, dass eine Regelung für Berg-Karabach trotz des verstärkten Dialogs zwischen den Parteien und der Unterstützung durch den Kovorsitz der Minsk-Gruppe, die 1994 in der OSZE als Verhandlungsrahmen zur Lösung des Konflikts eingerichtet worden war, bislang ausgeblieben ist. Der Rat rief die Parteien zur Fortsetzung der Friedensgespräche und zur raschen Beilegung des Konflikts auf der Grundlage der Normen und Grundsätze des Völkerrechts auf, womit ein klares Defizit im derzeitigen Prozess angesprochen wird. Auch die nachfolgende Aufforderung an die Parteien zur Erkundung weiterer Maßnahmen, die das gegenseitige Vertrauen verstärken könnten, einschließlich der Freilassung von Kriegsgefangenen, enthält deutliche Kritik. Diese explizite Forderung erinnert mit Nachdruck an die Tatsache, dass

---

5 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzübergangseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450, 13. Dezember 2001.

einige dieser Gefangenen ein Jahrzehnt nach Beendigung der Kampfhandlungen noch immer unter Verletzung internationaler Konventionen festgehalten werden.

#### *Die OSZE als politisches Dialogforum<sup>6</sup>*

Beschluss Nr. 3 widmet sich der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum. In diesem Beschluss befasst sich der Ministerrat mit der Rolle der OSZE-Gremien, vor allem mit der Rolle

- des Ständigen Rates als wichtigstes Gremium für politische Konsultation und Beschlussfassung der OSZE sowie
- des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) als das OSZE-Gremium der politisch-militärischen Dimension zur Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen auf den Gebieten Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung und zur Aushandlung von Maßnahmen auf den Gebieten Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung.

Dabei wird das FSK auch damit beauftragt, sich mit jenen Aspekten neuer Herausforderungen an die Sicherheit auseinanderzusetzen, die unter sein Mandat fallen, und seine Aktivitäten dementsprechend anzupassen. Das FSK wird - unter Beibehaltung seiner bisherigen Autonomie und Beschlussfähigkeit - engere Verbindung zur Arbeit der OSZE insgesamt halten und zu diesem Zweck auf Ersuchen des Ständigen Rates sein Fachwissen politisch-militärischer Art einbringen. Dies kann gegebenenfalls die Beratung von OSZE-Feldeinsätzen in politisch-militärischen Fragen einschließen. Das FSK kann den Ständigen Rat oder den Amtierenden Vorsitzenden auch aus eigener Initiative beraten. Diese Aussage erscheint zwar hinsichtlich des Ständigen Rates eher redundant, da in beiden Gremien dieselben Delegationen vertreten sind, erweitert aber die Rolle des FSK gegenüber dem Vorsitz.

#### *Aktivitäten im polizeilichen Bereich*

Beschluss Nr. 9 setzt die bereits beim Istanbuler Gipfel 1999 begonnene Linie der Verstärkung der Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten im polizeilichen Bereich fort.

Die Teilnehmerstaaten bekräftigen in dem Beschluss die bereits in Istanbul erkannte Tatsache, dass die neuen Herausforderungen der Sicherheit - internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisierte Kriminalität und Drogenhandel wie auch die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen - eine

---

6 Vgl. Hierzu auch den Beitrag von Victor-Yves Ghebali im vorliegenden Band, S. 367-375.

entsprechende verstärkte Zusammenarbeit im Polizeibereich erfordern und dass eine wirksame Polizeiarbeit für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und die Verteidigung demokratischer Institutionen wesentlich ist. Sie verweisen auf die Verpflichtungen aus Artikel 44 und 45 der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Normalisierung nach Konflikten zu stärken.

Der Beschluss legt besonderes Gewicht auf die Rolle der Polizeiausbildung, insbesondere einer integrierten Polizeiausbildung, d.h. einer gemeinsamen Ausbildung von multiethnischen Polizeikräften in ethnisch gemischten Gebieten, wie sie von der OSZE in Südosteuropa gefördert und durchgeführt wird. Ein weiterer Schwerpunkt des Beschlusses ist die Schaffung eines Polizeidienstes, der das Vertrauen der gesamten Bevölkerung genießt, sowie die Verstärkung der bereits ausgeübten Rolle der OSZE in Polizeifragen, auch durch Beratung und Hilfe bei der Umstrukturierung bzw. dem Wiederaufbau von Polizeidiensten, durch Beobachtung und Ausbildung bestehender Polizeidienste, einschließlich der Ausbildung in Bezug auf Menschenrechte und Grundfreiheiten, womit ebenfalls ein in vielen Polizeidiensten fortbestehendes Problem angesprochen wird.

Die Hilfestellung der OSZE bei der Polizeiausbildung soll mit Blick auf die Verbesserung der Einsatzfähigkeit und der taktischen Fähigkeiten der Polizei, die Stärkung der zentralen Polizeiquifikationen, einschließlich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, und gegebenenfalls den Umgang mit den strafrechtlichen Aspekten der illegalen Migration sowie die Verstärkung der bürgernahen Polizeiarbeit und der Kapazitäten zur Bekämpfung des Drogenhandels, der Korruption und des Terrorismus erfolgen. Auch dies drückt eine implizite Kritik an den vielerorts noch bestehenden Defiziten in diesen Bereichen aus.

Auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung sollten Beratung oder Vermittlung von Beratern in Bezug auf die Erfordernisse einer wirksamen Polizeiarbeit und ein Informationsaustausch zwischen zwei oder mehreren Teilnehmerstaaten über Erfahrungen und bewährte Polizeimethoden zur Bewältigung der neuen Sicherheitsherausforderungen geleistet werden. Zur Unterstützung der angeführten Aktivitäten wird die OSZE, wenn angebracht - vorzugsweise jährlich - Treffen von Polizeiexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Vertretern anderer einschlägiger internationaler und regionaler Fachorganisationen einberufen und sicherstellen, dass OSZE-Aktivitäten in polizeibezogenen Fragen in Absprache mit anderen maßgeblichen Beteiligten und Organisationen durchgeführt werden, um Defizite auszugleichen und Doppelarbeit oder Kompetenzüberschneidungen zu verhindern. Die OSZE wird schließlich ihre Fähigkeiten bei der Planung, Durchführung und Leitung einer effizienten Ausbildung, von Überwachungsaufgaben und des Aufbaus von Kapazitäten im polizeilichen Bereich fördern.

### *Zusammenfassung*

Das Bukarester Ministerratstreffen stellt ein durch die Ereignisse bedingtes Konglomerat von Themen dar. Einerseits mussten laufende Fragen abgehandelt und einer Lösung zugeführt oder doch zumindest fortgeschrieben werden, wie dies auch bei anderen solchen Treffen der Fall war. Andererseits dominierten die Terroranschläge vom 11. September 2001 auch die Tagesordnung des Treffens des OSZE-Ministerrats und fanden eine entsprechende Berücksichtigung in der Erklärung, den Beschlüssen und im Aktionsplan.

Diese Ambivalenz lässt sich auch anhand der verwendeten Sprache nachvollziehen. Während der Ministerrat bei der Formulierung der Beschlüsse im Bereich regionaler Sicherheit und zur Polizeiarbeit oftmals auf die floskelhafte Sprache politischer Kompromisse zurückgreifen musste, ist dies bei den Aussagen zum Terrorismus kaum der Fall. Die Verurteilungen erfolgen ohne Wenn und Aber und lassen damit den Schluss zu, dass in dieser Frage tatsächlich ein starker und durchgehender Konsens aller 55 Teilnehmerstaaten der OSZE besteht.

Dieser ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Einerseits hatten die Anschläge ihren Ursprung außerhalb des OSZE-Raumes und beruhten auf einer ideologischen Grundlage, die von allen OSZE-Staaten als Bedrohung empfunden wird, nämlich auf dem islamischen Fundamentalismus. Für ihn stellen die westlichen Staaten ebenso ein Feindbild dar wie Russland oder die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten der OSZE.

Andererseits beruht die Ablehnung des Terrorismus nur zum Teil auf gemeinsamen Wertvorstellungen. Für westliche Demokratien stellt Gewalt in der Politik ein inakzeptables Mittel dar, egal aus welchen Motiven. In anderen Teilnehmerstaaten gehörte Gewalt in der Politik bis vor kurzem entweder zum Repertoire der innenpolitischen Auseinandersetzung, oder es wurden gewaltbereite Gruppen in anderen Staaten unter dem Etikett des „Befreiungskampfes“ unterstützt. Insofern sich jedoch die politischen Eliten in diesen Staaten durch gewaltsame Oppositions- oder Sezessionsbewegungen bedroht sehen, haben auch sie jeden Grund, eine allgemeine Ablehnung des Terrorismus und die verbesserte Kooperation zu seiner Bekämpfung zu unterstützen. Aus eben diesem Grund wurde es aber auch erforderlich, in die entsprechenden Texte die Warnung einzubauen, dass die Bekämpfung des Terrorismus nicht zur Unterdrückung von Menschenrechten missbraucht werden darf. Auch die klare und unzweideutige Sprache zum Thema „Terrorismus“ darf damit nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die OSZE einen durchaus gemischten Teilnehmerkreis aufweist, der sowohl hinsichtlich der geographischen und strategischen Lage als auch mit Blick auf die Wertvorstellungen und den Entwicklungsstand hinsichtlich der in der OSZE vereinbarten Standards als inhomogen bezeichnet werden muss. Diese Inhomogenität findet im Regelfall in den oftmals sehr verklausulierten, floskelhaften Formulierungen ihren Niederschlag, die die unterschiedlichen Ansichten und Einstel-

lungen mit Formelkompromissen überbrücken müssen. Sie kann aber selbst dort gesehen werden, wo alle 55 Teilnehmerstaaten unter dem Schock eines Ereignisses wie der Anschläge vom 11. September 2001 zu einer gemeinsamen Sprache finden.