

Gudrun Steinacker

Die Rolle der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus¹

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) trägt den Begriff „Sicherheit“ im Namen, weil sie aus der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), einer Abfolge von Konferenzen seit den 1970er Jahren zur Überwindung des Ost-West-Konflikts und zur Schaffung eines Sicherheitsraumes zwischen „Vancouver und Wladiwostok“, entstanden ist. Mit der Institutionalisierung der KSZE und ihrer Umbenennung in OSZE Anfang der 1990er Jahre war seinerzeit die Hoffnung verknüpft, dass die OSZE die zwischenstaatliche regionale Sicherheitsorganisation in der „nördlichen Hemisphäre“ würde, die durch bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit mit vertrauensbildenden Maßnahmen in sicherheitsrelevanten Bereichen Sicherheit in diesem geographischen Raum schaffen könnte.

Schon früh wurde noch im Rahmen der KSZE festgestellt, dass der Begriff der Sicherheit nicht nur den militärischen Bereich, sondern auch Wirtschaft, Umwelt sowie kollektive und individuelle Rechte der Menschen in den Teilnehmerstaaten (Menschenrechte, Minderheitenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Kultur) umfassen muss. Dies kam in der Schlussakte von Helsinki von 1975 in den so genannten drei Körben zum Ausdruck.

Dem wurde auch in den Mandaten der bislang über zwanzig OSZE-Missionen sowie durch die Einrichtung des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) sowie des Beauftragten für Medienfreiheit Rechnung getragen.

Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus war in der OSZE bis zum 11. September 2001 nur ein Aspekt der Förderung von Sicherheit neben vielen anderen. Der 11. September führte jedoch umgehend zur Verabschiedung eines Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus auf dem jährlichen Ministerratstreffen der OSZE am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest.² Im OSZE-Sekretariat in Wien wurde eine Antiterrorgruppe (*Action Against Terrorism Unit*, ATU) eingerichtet und im BDIMR in Warschau wurde die Stelle eines Antiterrorismus-Koordinators geschaffen, der in dieser OSZE-Institu-

1 Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 435-466, darin: Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 439-448.

tion alle terrorismusrelevanten Projekte und die Zusammenarbeit mit dem Sekretariat koordinieren soll.

Auf der Grundlage des Aktionsplans von 2001 beobachtet die ATU u.a. den Beitritt zu den zwölf VN-Konventionen und -Protokollen, die sich auf den Terrorismus beziehen, und ihre Implementierung durch die 55 OSZE-Teilnehmerstaaten. Die OSZE bietet dabei ihren Teilnehmerstaaten Rat und Unterstützung an. Seit der Verabschiedung des Aktionsplans hat sich der Prozess des Beitritts der OSZE-Teilnehmerstaaten zu den VN-Konventionen erheblich beschleunigt. Das BDIMR ist beauftragt, OSZE-Teilnehmerstaaten auf Anfrage technische Hilfe bei der Gesetzgebung und der Implementierung der zwölf VN-Konventionen anzubieten. Inzwischen wurde vom Koordinator zusammen mit der ATU ein Programm initiiert, mit dem vor allem die zentralasiatischen und kaukasischen Staaten dabei unterstützt werden sollen. Am 10. und 11. Februar 2003 fand in London ein Seminar statt, das die OSZE zusammen mit der britischen Regierung und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) zur technischen Unterstützung der zentralasiatischen Staaten bei der Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 zur Bekämpfung des Terrorismus organisiert hat. Das BDIMR hat Hintergrundmaterial zur Gesetzgebung in diesem Bereich übersetzt. Im März und April 2003 reisten von der OSZE vermittelte Experten in die zentralasiatischen Staaten. Ähnliche Programme sind für die Staaten im Kaukasus geplant.

Im Jahr 2002 führte der Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE zusammen mit dem VN-Programm gegen Geldwäsche (*UN Global Programme Against Money Laundering*) in Kirgisistan und Kasachstan Seminare durch und erarbeitete Empfehlungen für die jeweiligen Regierungen zur Implementierung der einschlägigen VN-Konventionen. Beide Veranstalter haben angeboten, ähnliche Seminare auch in anderen OSZE-Staaten durchzuführen.

Die 2002 geschaffene Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im Sekretariat der OSZE bietet Hilfe bei der Implementierung gesetzlicher Bestimmungen an, um so die Fähigkeiten von Teilnehmerstaaten zur Aufdeckung von Extremismus und zur Reaktion auf extremistische Aktivitäten zu verbessern. Sowohl das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) im OSZE-Sekretariat als auch die Polizeieinheit unterstützen auf Wunsch OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung von Grenzkontrollen und Grenzkontrollsystemen.

Im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) wurde der Fragebogen zum Verhaltenskodex um terrorismusrelevante Fragen erweitert. Im Mai 2002 fand ein Expertentreffen statt, an dem auch Vertreter des Büros der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, UNODCCP, seit Oktober 2002 UNODC) und der NATO teilnahmen. Auf dem Treffen

ging es um die Bedrohung durch den Terrorismus im OSZE-Gebiet unter militärischen Gesichtspunkten. Weitere Ereignisse waren ein Treffen auf hoher Ebene in Lissabon im Juni 2002 und ein Treffen mit regionalen und subregionalen Organisationen und Initiativen im OSZE-Gebiet im September 2002. Dabei wurden vor allem laufende und geplante Projekte erörtert. Ein wichtiges Thema ist die Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Identifizierung und Behandlung von gefälschten Ausweispapieren und Dokumenten.

Am 7. Dezember 2002 wurde vom OSZE-Ministerrat in Porto eine Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus verabschiedet,³ die den Rahmen und die Grundlage für die weiteren Aktivitäten der OSZE im Bereich der Terrorismusbekämpfung bildet.

Zahlreiche Projekte sind in Planung, die sich neben der Grenzüberwachung vor allem auf Maßnahmen der inneren Sicherheit, Polizei und Justiz in den wirtschaftlich schwachen OSZE-Staaten Zentralasiens sowie Ost- und Südosteuropas beziehen. Die meisten terrorismusrelevanten Projekte sind im Bereich der menschlichen Dimension angesiedelt. Die Finanzierung der Projekte findet in der Regel durch so genannte freiwillige Beiträge einzelner OSZE-Teilnehmerstaaten statt. Deutschland ist dabei neben den USA einer der größten Geldgeber.⁴

Am 6. März 2003 fand in New York ein Sondertreffen des Ausschusses zur Terrorismusbekämpfung (*Counter-Terrorism Committee*, CTC) des VN-Sicherheitsrats statt, auf dem die Rolle der regionalen Organisationen bei der Bekämpfung von nationalem und internationalem Terrorismus erörtert wurde.⁵ Im Ergebnis einigte man sich auf eine Verbesserung des Informationsaustauschs, insbesondere hinsichtlich der besten Praktiken und Standards. Das CTC wird seinerseits eine aktualisierte Liste mit Ansprechpartnern erstellen und bereithalten sowie ein jährliches Verzeichnis über relevante Aktivitäten bereitstellen mit dem Ziel, Doppelarbeit zu vermeiden und die Bemühungen jeder Organisation im Rahmen ihres spezifischen Mandats bei der Bekämpfung des Terrorismus zu intensivieren; darüber hinaus wird das CTC auf die Mitglieds- bzw. Teilnehmerstaaten dahin gehend einwirken, dass sie der Bekämpfung des Terrorismus höchste Priorität einräumen.

Es ist ein besonderes Anliegen der OSZE ihren Teilnehmerstaaten dabei zu helfen, dass Maßnahmen, die zur Bekämpfung des Terrorismus ergriffen werden, im Einklang mit den Standards und Verpflichtungen der Menschenrechte, der so genannten „menschlichen Dimension“ der OSZE stehen. Die Befürchtung, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen können oder der Kampf gegen den Terrorismus zum Vorwand für ein menschenrechtswidriges Vorgehen gegen miss-

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, darin: OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 463-467.

4 Alle Projekte der OSZE und der Stand ihrer Implementierung können auf der OSZE-Website eingesehen werden: <http://www.osce.org/osceprojects/index.php>.

5 Vgl. Bericht des Generalsekretärs der OSZE vom 25. März 2003, SEC.GAL/53/03.

liebige Oppositionelle wird, ist leider berechtigt. Die Einschränkungen von Bürgerrechten in OSZE-Teilnehmerstaaten (z.B. der Pressefreiheit, besonders angemahnt von dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit) gibt Anlass zu Besorgnis.

Wie realistisch sind die Erwartungen, dass die OSZE mehr als eine kleine ergänzende Rolle bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus spielen kann? Aufgrund der derzeitigen Krise in bedeutenden internationalen Organisationen wie VN und NATO sollten die Erwartungen bescheiden sein.

Es sind vor allem folgende Defizite der OSZE, die ihre Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus beeinträchtigen:

Bis heute haben sich die 55 Teilnehmerstaaten nicht auf einen Status der OSZE als internationale Organisation im Sinne des Völkerrechts einigen können. Das bringt zum Ausdruck, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten, allen voran die USA, Russland und die EU-Staaten, sich nicht einig sind, welche Rolle die OSZE als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der VN-Charta spielen soll.

Neben dem jährlichen Ministerrat ist der Ständige Rat in Wien, der sich aus den Ständigen Vertretern der Teilnehmerstaaten zusammensetzt, das Entscheidungsgremium der OSZE. In diesem Rat aus 55 Staaten werden alle Entscheidungen im Konsens getroffen. Das hat den Vorteil, dass alle Teilnehmerstaaten die einmal gefassten Beschlüsse mittragen müssen. Es kommt aber auch oft zu Kompromissentscheidungen, deren kleinster gemeinsamer Nenner mit bloßem Auge kaum noch wahrnehmbar ist.

Der jährlich wechselnde Amtierende Vorsitz hat nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse. In den vergangenen Jahren waren die Vorsitze immer wieder durch unvorhersehbare Ereignisse geschwächt worden (z.B. der Kosovo-Krieg 1999, der so genannte EU-Boykott der österreichischen Regierung 2000 und der unerwartete Regierungswechsel in Portugal 2002).

Der Generalsekretär der OSZE hat im Unterschied zu den Generalsekretären anderer internationaler Organisationen nur schwache Kompetenzen, primär hat er eine beratende Funktion für den Vorsitz. Er ist außerdem der Leiter des Sekretariats, eines Servicebetriebs für die Teilnehmerstaaten und die OSZE-Feldaktivitäten. Er hat gegenüber den OSZE-Institutionen und -Missionen keine Weisungsbefugnis und kann sie nicht einmal zum Einhalten finanzieller und administrativer Regeln zwingen.

Ca. 80 Prozent des OSZE-Budgets gehen an die Missionen. Für das Jahr 2003 beträgt der Haushalt der OSZE 185,72 Millionen Euro gegenüber 177,5 Millionen Euro im Jahr 2002. *De facto* sind die Leiter der Missionen nur den Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat rechenschaftspflichtig. Bei den Aussprachen mit den Missionsleitern im Ständigen Rat kommen jedoch nur selten administrative und personalpolitische Versäumnisse, die von den Missionen zu verantworten sind, zur Sprache. In der Regel werden die Missionsleiter zudem von ihren Herkunftsstaaten massiv gestützt. Solche Diskus-

sionen werden vielmehr mit den Vertretern des Sekretariats geführt, die aber nicht die Befugnis haben, den Missionen Weisungen zu erteilen.

Die Mehrzahl der laufenden und geplanten Projekte im Bereich der Terrorismusbekämpfung wird gemeinsam von BDIMR, Sekretariat und Missionen durchgeführt. Da die OSZE – anders als VN-Organisationen oder EU – so gut wie keine eigenen Projektmittel zur Verfügung hat, ist sie bei jedem Projekt auf Partner und so genannte freiwillige Beiträge der Teilnehmerstaaten angewiesen. Diese kommen zu 90 Prozent nur aus einer Handvoll Länder, die damit auf die Auswahl der geförderten Projekte einen dominierenden Einfluss gewinnen können.

Die OSZE-Staaten, in denen Missionen stationiert sind, empfinden diese oft als eine Beeinträchtigung ihrer Souveränität. Die Missionsmandate bringen zum Ausdruck, dass es in den betreffenden Staaten Defizite bei Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit gibt. Der immer wieder erhobene Vorwurf der Einseitigkeit der OSZE ist allerdings insofern nicht berechtigt, als alle Teilnehmerstaaten bereits 1991 erklärt haben, dass „die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates“⁶ darstellen. Die Hoffnungen der Gaststaaten von Missionen auf materielle Hilfe durch die OSZE-Missionen haben sich überwiegend nicht erfüllt. Sie sind daher oft nur bereit, diejenigen Projekte zu akzeptieren, die ihnen auch Vorteile materieller Art bringen. Der Einfluss oder gar die Kontrolle z.B. auf die Gesetzgebung und ihre Implementierung wird nur widerwillig akzeptiert und als Eingriff in die inneren Angelegenheiten betrachtet.

Alle diese Schwachpunkte beeinträchtigen die Rolle der OSZE bei der Bekämpfung des Terrorismus. Bis jetzt sind zudem etliche der geplanten Projekte noch nicht finanziert.

Dennoch hat die OSZE eine Chance, in Teilbereichen die oben erwähnte ergänzende Rolle im Konzert der internationalen Organisationen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu spielen, wenn die Teilnehmerstaaten den dafür notwendigen politischen Willen aufbringen, Reformen im Bereich der Strukturen und Entscheidungsprozesse durchführen, und die dafür erforderlichen Mittel bereitstellen. Wichtig ist ferner, Doppelarbeit zu vermeiden und auf das weit verbreitete Konkurrenzverhalten der internationalen Organisationen untereinander zugunsten einer verstärkten Kooperation und Koordination mit den jeweiligen internationalen und nationalen Partnern zu verzichten. Die EU hätte hier die wichtige Aufgabe, mit gutem Beispiel voranzugehen. Als relativ kleine Organisation hat die OSZE den Vorteil der Überschaubarkeit und relativen Transparenz. Sie hat in über zehn Jahren um-

6 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loeb.-Ausg., Kap. H.4, S. 3.

fangreiche praktische Erfahrungen bei der Arbeit vor Ort gewonnen, die sie nutzbar machen kann.

Gemeinsam mit dem Europarat kann die OSZE über die Vereinbarkeit der jeweiligen Antiterrormaßnahmen in den Teilnehmerstaaten mit Menschenrechtsverpflichtungen bzw. mit der menschlichen Dimension der OSZE wachen. Sie kann aufgrund ihrer Erfahrung bei der Polizeiausbildung und bei der Polizeiüberwachung im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina, Serbien und Montenegro, Mazedonien und Kroatien die Teilnehmerstaaten auf diesem Gebiet beraten und Hilfestellung leisten. Dasselbe gilt für Grenzüberwachung und -kontrolle (Georgien) und den großen Bereich der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit. Ausschlaggebend dafür, ob und wie die OSZE ihre Rolle bei der Terrorismusbekämpfung spielen kann, wird der vielzitierte „politische Wille“ der OSZE-Teilnehmerstaaten sein, insbesondere der großen Staaten USA und Russland. Der EU kommt dabei jedoch eine besondere Verantwortung zu.