

*Christophe Billen*

## Ist die OSZE der geeignete Rahmen für kooperative Terrorismusbekämpfung in Zentralasien?<sup>1</sup>

Mit der Verabschiedung der Resolution 1373 zwei Wochen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 schuf der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erstmals die Grundlage für eine umfassende Terrorismusbekämpfung. In der Resolution werden alle Staaten u.a. zur Ratifizierung und Implementierung der zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünfte und Protokolle der Vereinten Nationen aufgerufen. Gleichzeitig wurde ein spezieller Ausschuss des VN-Sicherheitsrats, das *Counter-Terrorism Committee (CTC)*, ins Leben gerufen, der gemeinsam mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen Möglichkeiten prüfen soll, wie die Sicherheitsratsresolution 1373 durch die Förderung bewährter Verfahren und mit Hilfe von Unterstützungsprogrammen umgesetzt werden kann.

Die OSZE war eine der ersten Regionalorganisationen, die einen konkreten Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus vorlegten. Er wird von einer Reihe von Antiterrorstrategien und -maßnahmen ergänzt, die im ersten Teil des vorliegenden Beitrags dargestellt und analysiert werden sollen. Die OSZE ist als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und aufgrund ihrer spezifischen komparativen Vorteile bestens dazu geeignet, die VN im Kampf gegen den Terrorismus zu entlasten. Sie arbeitet dabei im Rahmen ihrer Plattform für kooperative Sicherheit mit den VN, aber auch mit anderen internationalen und regionalen Organisationen eng zusammen. Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht die Kooperation der OSZE mit anderen internationalen und regionalen Organisationen in Zentralasien, das in den letzten Jahren mehrfach Schauplatz terroristischer Anschläge war.

### *Antiterrormaßnahmen der OSZE seit dem 11. September 2001*

Das Problem des internationalen Terrorismus gelangte nicht erst mit den Anschlägen vom 11. September 2001 auf die Tagesordnung der OSZE. Bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 hatten sich die Teilnehmerstaaten verpflichtet, sich „der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten oder subversiver oder anderer Tätigkeiten [zu] enthalten, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Teilnehmerstaates gerichtet sind“. Sämtliche Gipfelerklärungen, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts verabschiedet wurden, bekräftigten diese Verpflichtung, bezeich-

---

<sup>1</sup> Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

neten den Terrorismus als reale Bedrohung für die staatliche Sicherheit und riefen zu verstärkter Zusammenarbeit auf. Die wichtigsten Entwicklungen fielen jedoch in die Zeit nach den Anschlägen vom 11. September.

Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus wurde von der am 28. September 2001 vom rumänischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE eingesetzten informellen, allen Teilnehmerstaaten offenstehenden Arbeitsgruppe der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet und vom Neunten OSZE-Ministerrat in Bukarest am 4. Dezember 2001 verabschiedet. Er gilt als Grundlage aller Maßnahmen der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Einrichtungen der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus.<sup>2</sup>

Mit der Verabschiedung des Bukarester Aktionsplans verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, wenn möglich bis zum 31. Dezember 2002 allen zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünften und Protokollen der Vereinten Nationen beizutreten. Außerdem sollten die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zum Terrorismus verschärft werden. Die Teilnehmerstaaten sollten sich darüber hinaus Gedanken machen, wie sich die OSZE die Erfahrungen anderer internationaler Organisationen und maßgeblicher Akteure bei der Zusammenarbeit im Polizei- und Justizbereich, bei der Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus, bei Grenzkontrollen und im Bereich Dokumentensicherheit sowie bezüglich des Zugangs der Strafverfolgungsbehörden zu Informationen zunutze machen könnte. Das OSZE-Sekretariat wurde aufgefordert, die Teilnehmerstaaten in allen diesen Fragen zu unterstützen. Auch das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurde dazu aufgefordert, in enger Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC; vormals UNODCCP)<sup>3</sup> auf Ersuchen der Teilnehmerstaaten und wo nötig technische Hilfe und Beratung bei der Abfassung von Rechtsvorschriften anzubieten, die für die Ratifizierung der zwölf VN-Übereinkünfte erforderlich sind. Die Teilnehmerstaaten sollen ihrerseits die bereits bestehenden und im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) entwickelten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) nachhaltiger umsetzen, insbesondere den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (*Small Arms and Light Weapons*, SALW). Mit Blick auf vorbeugende Maßnahmen gegen den Terrorismus sollen sie des Weiteren gemeinsam mit dem Ständigen Rat, dem BDIMR, dem Hohen

---

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, hier: Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 439-448.

3 Das Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechenverhütung (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*, UNODCCP) wurde im Oktober 2002 in Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) umbenannt. Im Folgenden wird unabhängig vom Zeitpunkt einer Veranstaltung oder eines Ereignisses der Name UNODC benutzt.

Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) und dem Beauftragten für Medienfreiheit Menschenrechte, Toleranz und die multikulturelle Gesellschaft fördern. Zusammen mit dem OSZE-Sekretariat und mit Hilfe des Büros des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE sollen die Teilnehmerstaaten sich auch mit sozioökonomischen Faktoren auseinandersetzen, die die Sicherheit bedrohen und die Entstehung von Terrorismus begünstigen können. Der Medienbeauftragte wurde außerdem damit beauftragt, an der Ausarbeitung von Gesetzen mitzuwirken, die den Missbrauch der Informationstechnologie für terroristische Zwecke verhindern sollen. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE soll sich mit Blick auf die Verschärfung der für die Bekämpfung des Terrorismus wesentlichen jeweiligen nationalen Gesetzgebung auch zukünftig um die Förderung des Dialogs zwischen den Parlamentariern bemühen. Der Ständige Rat erhielt von den Regierungen den Auftrag, regelmäßige Treffen von Beamten der Strafverfolgungsbehörden der Teilnehmerstaaten und OSZE-Experten zu organisieren; auf diesen Treffen sollen Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit erörtert werden. Schließlich sieht der Bukarester Aktionsplan eine Reihe von Folgemaßnahmen vor, darunter die Aufforderung an alle OSZE-Gremien, einen Fahrplan für die Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben auszuarbeiten, und die Einrichtung einer Antiterrorismusabteilung im Sekretariat.

Kurz nach dem Bukarester Ministerratstreffen wurde das Aktionsprogramm von Bischkek verabschiedet. Damit wurden angesichts „der von Afghanistan ausgehenden Bedrohungen“ der Sicherheit erstmals Empfehlungen speziell für die zentralasiatische Region angenommen. Das Aktionsprogramm geht zwar ebenso wie der Bukarester Aktionsplan nicht im Detail auf die tieferen Ursachen des Terrorismus ein, spricht sie jedoch indirekt an, indem er mögliche Maßnahmen zur Verhütung oder Bekämpfung ihrer Erscheinungsformen im Allgemeinen und in Zentralasien im Besonderen nennt. Es war indes nicht die Regierungsebene der Organisation, die den möglichen Ursachen des Terrorismus nachspürte, sondern die Parlamentarische Versammlung. Ihr Präsident erklärte dazu am 12. April 2002: „Wenn unsere Regierungen sich auf den Kampf gegen die Auswirkungen terroristischer Aktivitäten konzentrieren, so können und sollten wir unser Augenmerk auf die Ursachen des Terrorismus richten.“<sup>4</sup> Zwar wurden weder lokal noch regional systematische Untersuchungen durchgeführt; die Parlamentarische Versammlung identifizierte jedoch eine Reihe potenzieller Ursachen, darunter Armut, Unwissenheit, Unterdrückung, Missachtung der Menschenrechte und unzureichende politische Rechte sowie das Fehlen eines sozialen und politischen Dialogs. Darüber hinaus wurden schwache Staaten oder so genannte *failed states* als

---

4 Intervention by Mr. Adrian Severin, President of the Parliamentary Assembly of the OSCE, at The Saint Petersburg Interparliamentary Forum on Combating Terrorism, Opening Session, St. Petersburg, 27-28 March 2002, PA.GAL/2/02, 12. April 2002 (dieses und weitere Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

mögliche Rückzugsgebiete für Terroristen ausgemacht.<sup>5</sup> Die Parlamentarische Versammlung hat sich allerdings weder mit der aktuellen noch mit der früheren Außenpolitik der Teilnehmerstaaten genauer befasst. Gerade diese aber werden von Terroristen häufig zur Rechtfertigung ihrer Taten angeführt, was z.B. aus zahlreichen Erklärungen von Al-Qaida hervorgeht.<sup>6</sup>

Unter dem portugiesischen OSZE-Vorsitz erhielt das Thema Terrorismus 2002 höchste Priorität. Der Amtierende Vorsitzende ernannte den ehemaligen dänischen Verteidigungsminister Jan Trøjborg zu seinem Persönlichen Vertreter für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und beauftragte ihn damit, die Strategien und Maßnahmen der OSZE zur Terrorismusbekämpfung zu koordinieren. Bis April 2002 hatte darüber hinaus jedes OSZE-Gremium seinen Aufgabenfahrplan erstellt.

Nachdem der Haushalt für das Jahr 2002 mit erheblicher Verspätung schließlich im Mai des Jahres angenommen worden war, wurde die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*) als zentrale Koordinations- und Verbindungsstelle für die Antiterrormaßnahmen der OSZE im OSZE-Sekretariat eingerichtet. Die ATU sollte eigentlich nach einem vom CTC des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen entwickelten Dreistufenmodell<sup>7</sup> verfahren. Es wurde jedoch beschlossen, parallel vorzugehen, ohne dass sich die einzelnen Maßnahmen gegenseitig in die Quere kommen. Die ATU ist auf vier Ebenen aktiv: 1. Sie koordiniert gemeinsam mit BDIMR und UNDOC die Unterstützung für die OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Ratifizierung und Implementierung sämtlicher Übereinkünfte der VN zur Terrorismusbekämpfung und legt regelmäßig Berichte über den Stand der Ratifizierung durch die OSZE-Teilnehmerstaaten vor. 2. Sie sorgt für die Koordination sämtlicher Bemühungen der OSZE um Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus innerhalb ihrer Institutionen, Gremien und Feldoperationen. Dazu nimmt sie Verbindung mit Staaten auf, die als Geldgeber für entsprechende Projekte in Frage kommen, und koordiniert und entwickelt gemeinsam mit der neuen Gruppe Projektkoordination (*Project Co-ordination Cell, PCC*) im Konfliktverhütungszentrum (KVZ) terrorismusrelevante Projekte und Maßnahmen. Sie leitet darüber hinaus die monatlich stattfindenden Treffen der Arbeitsgruppe Terrorismusbekämpfung, die dem BDIMR-Koordinator für Fragen der Terrorismusbekämpfung sowie Vertretern des Sekretariats, der Parlamentarischen Versammlung und anderer OSZE-Gremien und -Einrichtungen Gelegenheit geben, sich über zukünftige Antiterrormaßnahmen und deren Koordinierung auszutauschen. 3. Sie arbeitet mit externen

---

5 Vgl. ebenda.

6 Vgl. Mahmoud Ould Mohamedou, *Contre-Croisade. Origines et Conséquences du 11 Septembre*, Paris 2004, S. 129-135.

7 Stufe A: Schaffung eines rechtlichen Rahmens, der alle Aspekte der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 umfasst; Stufe B: Erarbeiten von Implementierungsverfahren, darunter die Stärkung der Strafverfolgungseinrichtungen zur Terrorismusbekämpfung, die Umsetzung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen sowie die Verbesserung der Grenzsicherheit und der Sicherheit von Reisedokumenten; Stufe C: Ausbau der internationalen Zusammenarbeit.

Partnern unter der Ägide des CTC innerhalb und außerhalb des OSZE-Gebiets zusammen. 4. Sie unterstützt den Amtierenden Vorsitzenden und das Sekretariat bei der Zusammenstellung von Informationen aus diversen Berichten, erarbeitet bestimmte Themen, stellt Hintergrundinformationen zur Verfügung und berät bei Fragen im Zusammenhang mit Terrorismus.

Intern hat die ATU seit ihrer Einsetzung in relativ kurzer Zeit und mit nur wenig Geld und Personal ausgestattet bereits Beeindruckendes geleistet. So hat sie z.B. im Zuge der Maßnahmen, mit denen die OSZE ihre Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung der Grenzsicherheit unterstützt, ein Programm zur Sicherheit von Reisedokumenten initiiert, mit dessen Hilfe die Ein- und Ausreise von Terroristen mit gefälschten Reisedokumenten verhindert werden soll. Alle mit Terrorismusbekämpfung befassten Stellen können außerdem aus einer von der ATU aufgebauten Datenbank Informationen über sämtliche bi- und multilaterale Unterstützungsprogramme in der OSZE-Region abrufen, die Antiterror- und Strafverfolgungsmaßnahmen zum Gegenstand haben und sich auf die VN-Sicherheitsratsresolution 1373 beziehen, was dazu beitragen soll, die Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. Außerdem wurde eine öffentlich zugängliche Website eingerichtet, die Links zu anderen Organisationen enthält, die ebenfalls mit Terrorismusbekämpfung befasst sind.

Auf der Konferenz auf hoher Ebene über die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus, die am 12. Juni 2002 in Lissabon stattfand, wurden vier strategische Bereiche im Rahmen der OSZE-Unterstützung für ihre Teilnehmerstaaten beleuchtet, die der portugiesische Vorsitz als komparative Vorteile der OSZE sowohl mit Blick auf ihre regionale Reichweite als auch angesichts der fachlichen Kompetenz, über die sie in diesen Bereichen verfügt, betrachtet: Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus. Ende des Jahres 2002 verabschiedeten die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Ministerratstreffen in Porto die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus sowie einen Beschluss zur Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus.<sup>8</sup> In dem Beschluss warnte der Ministerrat erstmals vor der Gefahr, die Massenvernichtungswaffen in den Händen von Terroristen darstellen, und forderte alle Teilnehmerstaaten nachdrücklich dazu auf, an den in den Vereinten Nationen laufenden Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen zur Bekämpfung von Akten des Nuklearterrorismus sowie an den in der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) geführten Verhandlungen über ein Protokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über den physischen Schutz von Kernmate-

---

8 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2003, S. 459-498, darin: OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 463-467, und Beschluss Nr. 1, Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus, S. 483-484.

rial mitzuarbeiten. Beide Übereinkünfte stärken bereits vorhandene Regime und helfen zu verhindern, dass Terroristen nukleare oder radiologische Waffen in die Hände fallen. Das Thema wird seither sowohl vom FSK als auch von der ATU weiterverfolgt.

Auf dem Ministerratstreffen in Maastricht im Dezember 2003, mit dem der niederländische OSZE-Vorsitz endete, wurde ein Beschluss zur Einrichtung eines OSZE-Antiterrornetzwerks verabschiedet. Auch zwei weitere Beschlüsse sollen die OSZE im Kampf gegen den Terrorismus stärken: zum einen der Beschluss über tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS), zum anderen ein Beschluss zur Verstärkung der Sicherheit von Reisedokumenten im Einklang mit den Sicherheitsstandards der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization*, ICAO).

### *Regionale Antiterrorismusmaßnahmen der OSZE*

Die öffentlich zugängliche Projektdatenbank der OSZE erweckt den Eindruck, die OSZE habe seit 2002 eine Vielzahl von Projekten durchgeführt, mit denen die Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus erhöht werden sollten. Sie können in der Tat den vier genannten strategischen Bereichen zugeordnet werden, in denen die Organisation deutliche komparative Vorteile für sich reklamiert: Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus. Hinzu kommen zwei weitere Betätigungsfelder: die Unterstützung der Teilnehmerstaaten durch das BDIMR bei der Ausarbeitung von Gesetzen zur Erfüllung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 sowie Projekte, die vom BDIMR und dem OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit zur Förderung von religiöser Toleranz und des Rechts auf freie Meinungsäußerung durchgeführt werden. Doch nur die Unterstützung des BDIMR bei der Ausarbeitung einzelstaatlicher Gesetze, mit der die Teilnehmerstaaten in die Lage versetzt werden sollen, die Antiterrormaßnahmen der VN umzusetzen, ist tatsächlich neu. Bei allen anderen handelt es sich um die Fortsetzung bereits früher begonnener Projekte, die nun unter die Kategorie „Maßnahmen gegen den Terrorismus“ fallen, da sie durchaus zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen können, ohne allerdings ursprünglich dafür gedacht gewesen zu sein, so z.B. die Herausgabe des Praxishandbuchs für Kleinwaffen und leichte Waffen, das Termes-Hayraton-Projekt zur Schulung von Angehörigen der Grenzkontroll- und Zollbehörden oder die Eröffnung der OSZE-Akademie in Bischkek. Erst seit 2004 werden gezielt gegen den Terrorismus gerichtete Aktivitäten geplant und auch dementsprechend benannt.

Betrachtet man die von 2000 bis Ende 2003 durchgeführten Antiterrormaßnahmen, zu denen auch Maßnahmen in den Bereichen Grenzsicherheit, Polizei und Strafverfolgung gehören, so galt das besondere Augenmerk der Ge-

berländer vor allem Zentralasien: In der Region wurden allein 46 Prozent aller *Capacity-building*-Programme im Vergleich zu lediglich 29 Prozent in Südosteuropa und 25 Prozent im Südkaukasus durchgeführt. Die großen Unterschiede können teilweise auf die seit den Anschlägen vom 11. September generell gestiegene Aufmerksamkeit für Zentralasien zurückgeführt werden. Andere Faktoren sollten jedoch nicht außer Acht gelassen werden. Die Gefahr, dass der Konflikt in Afghanistan auf Nachbarstaaten übergreift, und die Bedrohungen, die von der Islamischen Bewegung Usbekistans (IBU) und der Bewegung *Hizb ut-Tahrir* für die Stabilität der meisten zentralasiatischen Staaten ausgehen, wurden und werden stets von den zentralasiatischen Regierungen als Grund dafür angeführt, dass sie zur Terrorismusbekämpfung zusätzliche bi- und multilaterale Hilfe aus dem Ausland benötigen. Zudem haben nicht nur die USA, sondern auch Russland, China und bis zu einem gewissen Grad auch die Europäische Union besonderes Interesse an der Region. Sie bemühen sich u.a. um die Verhütung neuer inner- und zwischenstaatlicher Konflikte und wollen verhindern, dass Zentralasien zu einem neuen Nährboden für terroristische Bewegungen wird. Die Aufrechterhaltung der Stabilität in der Region dient einem ihrer wichtigsten strategischen Ziele der kommenden Jahre: dem Bau neuer Pipelines zur Erschließung des Kaspischen Meeres, um so ihre Erdöl- und Erdgasversorgung bzw. die Transportwege diversifizieren zu können. Angeblich haben mehrere Regierungen, darunter die US-amerikanische und die russische, einigen zentralasiatischen Regierungen trotz anhaltender Menschenrechtsverletzungen in den meisten dieser Länder bereits bilaterale Hilfe bei der weiteren Stärkung ihrer Repressionsapparate im Rahmen des „legitimen“ weltweiten Kampfes gegen den Terrorismus für den Fall zugesagt, dass im Gegenzug ihre militärische Präsenz und ihre wirtschaftlichen Interessen in Zentralasien gesichert sind.

Betrachtet man nun die Hilfeleistungen für Antiterrormaßnahmen, die von 2002 bis Ende 2003 mit Mitteln aus dem regulären OSZE-Haushalt sowie mit Hilfe außerbudgetärer Beiträge finanziert wurden, so zeigt sich, dass nur acht Prozent der Gelder nach Zentralasien geflossen sind, 49 Prozent jedoch nach Südosteuropa und 43 Prozent in den Kaukasus.<sup>9</sup> Die enorme Diskrepanz zur Unterstützung für antiterroristische Maßnahmen insgesamt ist nur zum Teil auf den unterschiedlichen Betrachtungszeitraum zurückzuführen, auch wenn man berücksichtigt, dass die OSZE von 2000 bis Ende 2001 überhaupt keine spezifischen Antiterrormaßnahmen durchgeführt hat. Teilweise ist sie wohl auch damit zu erklären, dass die westlichen Länder sich im Vergleich zu Südosteuropa und zum Kaukasus erst seit relativ kurzer Zeit für Zentralasien interessieren. Die Instabilität dieser beiden an der Peripherie der EU gelegenen Regionen ist eine wesentlich größere Bedrohung für die Sicherheit der Union als Zentralasien, das bis vor wenigen Jahren von den meisten Akteuren noch als traditionell russische Einflussphäre betrachtet wurde. Stabilität im

---

9 Vgl. Overview of Capacity Building Programmes Related to Counter-Terrorism in the OSCE Region, SEWC.GAL/220/02, 11. November 2003.

Südkaucasus ist notwendig für den Bau zweier neuer Pipelines, die von der EU und den USA mit dem Ziel finanziert werden, das Kaspische Meer zu erschließen, um mit Hilfe der somit zu erwartenden zunehmenden Öllieferungen aus Zentralasien ihre Erdöl- und Erdgasversorgung zu diversifizieren. Der Balkan und der Kaukasus gelten als Hauptumschlagplätze für Menschenhandel sowie für den illegalen Drogen- und Waffenhandel. Südosteuropa ist noch dabei, sich vom letzten Balkankrieg zu erholen, und die drei südkaucasischen Republiken sind noch immer mit der Bewältigung ungelöster Konflikte beschäftigt. Aber auch diese Faktoren können die Diskrepanz nicht allein erklären. Zu den weiteren Gründen zählt erstens, dass multilaterale Hilfe mehr Zeit erfordert als bilaterale. Zweitens kann die OSZE nur auf Ersuchen ihrer Teilnehmerstaaten handeln. Die südosteuropäischen und die kaukasischen Länder sind angesichts ihrer mittel- bis langfristigen Perspektiven eines Beitritts zur EU oder zumindest der wirtschaftlichen Anbindung an sie naturgemäß eher bereit, OSZE-Verpflichtungen zu erfüllen, als die zentralasiatischen Staaten, die in dieser Hinsicht – trotz großer Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern – häufig zurückhaltender sind. Sie kritisieren die OSZE vielmehr offen dafür, dass sie die menschliche Dimension im Vergleich zur politisch-militärischen und zur Wirtschafts- und Umweltdimension überbetone und einige der grundlegenden Prinzipien der Helsinki-Schlussakte wie die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Achtung der staatlichen Souveränität nicht einhalte.<sup>10</sup>

Seit dem 11. September 2001 befasst sich die OSZE intensiv mit der Bekämpfung des Terrorismus und konnte bereits innerhalb kürzester Zeit beachtliche Resultate erzielen. So hat sie z.B. erfolgreich die Ratifizierung und Implementierung der Übereinkünfte der VN zur Bekämpfung des Terrorismus vorangetrieben. Die ATU stellte am 24. Januar 2004 fest, dass seit den Anschlägen vom 11. September 123 Dokumente von den OSZE-Teilnehmerstaaten ratifiziert worden waren, was einem Anstieg von 18 Prozent entspricht. Von den 660 im OSZE-Gebiet notwendigen Ratifikationen (i.e. die Ratifizierung der zwölf VN-Übereinkünfte und -Protokolle durch alle 55 Teilnehmerstaaten) waren 550 bereits erfolgt (83 Prozent), 27 Dokumente waren unterzeichnet (vier Prozent), lediglich 83 (13 Prozent) waren weder ratifiziert noch unterzeichnet.<sup>11</sup>

Wie im Bukarester Aktionsplan gefordert beteiligen sich alle OSZE-Gremien, -Einrichtungen und -Feldoperationen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich an der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus. Entsprechende Maßnahmen wurden zwar in allen drei OSZE-Dimensionen durchgeführt, sie können jedoch nicht als ausgewogen bezeichnet werden. Von den vier vom

---

10 Siehe Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: [http://www.in.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument](http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument).

11 Vgl. Updated Field Reference for Anti-Terrorism Efforts, SEC.GAL/2204, 4. Februar 2004.

portugiesischen Vorsitz genannten strategischen Bereichen sind Grenzsicherheit und Polizeiarbeit eindeutig der politisch-militärischen Dimension zuzuordnen. Auf sie entfiel der größte Teil der für Terrorismusbekämpfung vorgesehenen regulären Haushaltsmittel und der außerbudgetären Beiträge. Daran wird deutlich, dass es den OSZE-Teilnehmerstaaten im Kampf gegen den Terrorismus seit den Anschlägen vom 11. September in erster Linie um die Erhöhung ihrer Sicherheit geht, die vor allem durch die Einführung neuer Sicherheitsmaßnahmen und verstärkte Zusammenarbeit erreicht werden sollte – manchmal auch unter Missachtung der bürgerlichen Grundfreiheiten und der Menschenrechte. Zu behaupten, die OSZE unternehme nichts in der ökonomisch-ökologischen oder in der menschlichen Dimension, die, wenn es um die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus geht, ohnehin bessere und nachhaltigere Resultate zeitigen dürften, wäre jedoch falsch. Gerade hier stellen viele der traditionellen Tätigkeiten der OSZE das Gleichgewicht wieder her. Dazu gehören in Übereinstimmung mit dem Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus (a) der Aufbau von Institutionen sowie die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden, (b) die Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft sowie der Minderheitenrechte und der Medienfreiheit, (c) die Auseinandersetzung mit negativen sozioökonomischen Faktoren sowie (d) die Verhütung gewaltsamer Konflikte und die Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.

*Die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen und regionalen Organisationen bei der Bekämpfung des Terrorismus*

Auf dem Istanbuler Gipfeltreffen im Jahr 1999 verabschiedeten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Europäische Sicherheitscharta und stellten fest, dass ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation den heutigen Sicherheitsrisiken und Bedrohungen nicht gewachsen sei. Ausgehend von dieser Erkenntnis verabschiedeten sie die Plattform für kooperative Sicherheit, um „die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter zu verstärken und zu vertiefen“<sup>12</sup> und insbesondere die Kooperation mit anderen internationalen Organisationen bei Feldoperationen u.a. durch gemeinsame Projekte zu intensivieren. Zwei Jahre später verweist der Bukarester Aktionsplan wiederum auf die Plattform für kooperative Sicherheit und greift diejenigen Stärken und komparativen Vorteile der OSZE auf, die für ihn selbst relevant sind. Dem-

---

12 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 460; die Plattform für kooperative Sicherheit findet sich ebenda, S. 474-476.

nach sind die komparativen Vorteile der OSZE „ihr umfassendes Sicherheitskonzept, das die politisch-militärische, die menschliche und die wirtschaftliche Dimension miteinander verbindet, ihr breiter Teilnehmerkreis, ihre Erfahrungen in der Arbeit vor Ort, ihr Fachwissen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement, Konfliktnachsorge und Aufbau demokratischer Institutionen“.<sup>13</sup> Ebenfalls unter Bezugnahme auf die Plattform für kooperative Sicherheit bestätigt der Bukarester Aktionsplan noch einmal die führende Rolle der VN bei der Bekämpfung des Terrorismus und stellt fest, dass die OSZE bei inter- und intraregionalen Initiativen die Funktion eines Koordinators übernehmen und dabei auf ihrer Fähigkeit aufbauen könne, ein engmaschiges Netz für die internationale Koalition gegen den Terrorismus zu knüpfen. Die Teilnehmerstaaten und das Sekretariat werden darüber hinaus aufgefordert, „die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch – in formeller wie auch in informeller Form – mit anderen einschlägigen Gruppen, Organisationen und Institutionen [zu] stärken, die sich an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligen“.<sup>14</sup> Sie sollen außerdem „den Dialog mit Partnern außerhalb des OSZE-Gebiets [...] 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“.<sup>15</sup>

Die am 19. März 2002 vom OSZE-Sekretariat vorgelegte überarbeitete „*Road Map on Terrorism*“ erteilte den Teilnehmerstaaten, der ATU, den Feldbüros und dem Leitenden Polizeiberater die Aufgabe, die regionale und die internationale Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen und regionalen Organisationen zu verbessern. Die VN werden dabei als wichtigster Kooperationspartner betrachtet. Die *Road Map* des Sekretariats enthält auch Richtlinien für die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen innerhalb des OSZE-Gebiets, darunter die EU, der Europarat, die NATO, der Stabilitätspakt für Südosteuropa, die *Central Asian Cooperation Organization* (CACO), der Schwarzmeer-Kooperationspakt (*Black Sea Economic Cooperation*, BSEC), die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), die Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages und die Gruppe der GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau<sup>16</sup>). Außerhalb des OSZE-Gebiets arbeitet die OSZE hauptsächlich mit der Mittelmeer-Kontaktgruppe, den Kooperationspartnern in Asien, der Organisation der Islamischen Konferenz (OIK), der Organisation für afrikanische Einheit (*Organization of African Unity*, OAU)/Afrikanische Union (*African Union*, AU), der Arabischen Liga, der Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende

13 Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, a.a.O. (Anm. 2), S. 439-440.

14 Ebenda, S. 446.

15 Ebenda, S. 446-447.

16 Vormalig GUUAM-Gruppe; sie wurde in GUAM-Gruppe umbenannt, nachdem Usbekistan seine Mitgliedschaft im Jahr 2002 suspendiert hatte. Vgl. Taras Kuzio, GUUAM Reverts to GUAM as Uzbekistan Suspends Its Membership Prior to Yalta Summit, in: Eurasia Insight, 18. Juli 2002, unter: <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav071802.shtml>.

Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) und schließlich der Schanghai-Kooperationsorganisation (*Shanghai Cooperation Organization*, SCO) zusammen.<sup>17</sup>

Seit dem Jahr 2000 hat die OSZE – oftmals in Zusammenarbeit mit dem UNODC – zahlreiche Treffen zum Thema Terrorismus veranstaltet, an denen auch ihre traditionellen Partnerorganisationen – VN, NATO, EU und Europarat – regelmäßig teilnahmen. Seit 2002 werden der *Road Map* des Sekretariats folgend auch andere regionale und subregionale Organisationen häufiger zu diesen Treffen eingeladen, um so die Plattform für kooperative Sicherheit mit Leben zu füllen. Die Treffen und Konferenzen geben sowohl der OSZE als auch den anderen teilnehmenden Organisationen Gelegenheit zum Informationsaustausch über laufende oder geplante Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und zur Erörterung und Festlegung der Bereiche und Modalitäten zukünftiger Kooperation und Koordination, und zwar sowohl auf der Leitungsebene als auch vor Ort. Von Februar bis Dezember 2003 organisierte der Koordinator für Fragen der Terrorismusbekämpfung des BDIMR in Abstimmung mit der ATU technische Seminare zur Umsetzung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 in einzelstaatliche Gesetze. Im Januar 2004 veranstalteten die ATU und die ICAO gemeinsam einen Workshop zu den Gefahren durch MANPADS, an dem Experten für die Sicherheit der Zivilluftfahrt und die Terrorismusbekämpfung der NATO, der CSTO, der Europäischen Kommission und aus OSZE-Teilnehmerstaaten teilnahmen. Auch mit der IAEO wurden Gespräche über die Bedrohung durch den illegalen Handel mit radiologischem Material aufgenommen.

#### *Die Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen und regionalen Organisationen bei der Bekämpfung des Terrorismus in Zentralasien*

Es soll nunmehr untersucht werden, ob und inwieweit die deklaratorischen Aufrufe zur verstärkten Zusammenarbeit zwischen internationalen und regionalen Organisationen zur Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 im eher losen zentralasiatischen Sicherheitskontext realisiert wurden. Diese Frage ist aus vielerlei Gründen interessant, allein aber schon deshalb, weil drei der fünf zentralasiatischen Staaten an Afghanistan grenzen, in Usbekistan wiederholt Terrorakte von der IBU verübt wurden, die von Kirgisistan aus operiert und Zufluchtsgebiete in Afghanistan und Tadschikistan hat, und weil schließlich alle befürchten, dass die wie die IBU zur terroristischen Vereinigung erklärte *Hizb ut-Tahrir* ebenfalls Terroranschläge verüben könnte. Alle untersuchten internationalen Organisationen wiederum sind in Zentralasien aktiv oder zählen zentralasiatische Staaten zu ihren Mitgliedern und sind entschlossen, dem Terrorismus gegenüber eine kompromisslose Haltung einzunehmen. Um den Rahmen nicht zu sprengen, be-

---

17 Vgl. OSCE Secretariat's Road Map on Terrorism, SEC.GAL/35/02/Rev.1, 19. März 2002.

schränkt sich die folgende Darstellung jedoch auf die bilaterale Zusammenarbeit der OSZE mit den VN, der NATO, der EU, der GUS, der CACO und der SCO.

#### *Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Vereinten Nationen*

Die VN werden zu Recht als „traditioneller Partner der OSZE“ bezeichnet. Historisch wie formal beruht die Zusammenarbeit einerseits auf der unilateralen Erklärung der Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen von Helsinki im Jahr 1992, die OSZE (damals noch KSZE) sei eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Andererseits liegt ihr der im Mai 1993 unterzeichnete Rahmen für Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem Sekretariat der Vereinten Nationen und der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zugrunde. Seither schickt der OSZE-Generalsekretär jährliche Berichte an die Generalversammlung der VN, umgekehrt tritt der VN-Generalsekretär häufig als Redner bei OSZE-Gipfeltreffen auf. Zusammen mit dem Europarat halten beide Organisationen außerdem jährliche Dreiertreffen auf hoher Ebene ab. Ende 2001 wurden auch auf der Arbeitsebene offizielle Kontakte zwischen beiden Organisationen hergestellt. Man kam nicht nur überein, sich künftig durch die Zuleitung interner Berichte gegenseitig auf dem Laufenden zu halten, sondern vereinbarte auch einen Personal- und Erfahrungsaustausch, in dessen Rahmen Vertreter der einen Organisation an Schulungen und Ausbildungslehrgängen der anderen teilnehmen können. Ebenfalls auf der Arbeitsebene stimmt die ATU ihre Aktionen eng mit der CTC des VN-Sicherheitsrates ab. Darüber hinaus arbeitet die OSZE in einigen Regionen und in verschiedenen Problembereichen häufig mit dem UNODC zusammen, so z.B. im Bereich Terrorismus. Zusammenarbeit und Koordination vor Ort haben deutlich zugenommen. Dazu gehört auch eine klare Aufgabenteilung, was sich beispielsweise anhand des tadschikischen Friedensprozesses und der Folgemaßnahmen nach dessen offiziellem Abschluss nachvollziehen lässt.

Die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem in der usbekischen Hauptstadt Taschkent angesiedelten OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (*OSCE Central Asia Liaison Office, CALO*) bzw. seinem Nachfolger, dem OSZE-Zentrum in Taschkent, und den verschiedenen Einrichtungen der VN ist beispielhaft für die Zusammenarbeit beider Organisationen vor Ort. Nach Bedarf findet ein Informationsaustausch statt und Vertreter beider Organisationen nehmen häufig an Treffen, Seminaren, Workshops und Projekten der jeweils anderen in allen drei Dimensionen teil. Bei der Terrorismusbekämpfung arbeitete das CALO bzw. arbeitet das OSZE-Zentrum in Taschkent mit dem UNODC vor allem in der politisch-militärischen Dimension zusammen. Im Jahr 2000 beteiligte sich das CALO an den Vorbereitungen zu der vom österreichischen OSZE-Vorsitz und UNODC gemeinsam veranstalteten „In-

ternationalen Konferenz zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Ein integriertes Vorgehen gegen Drogen, organisiertes Verbrechen und Terrorismus“ (Taschkent, 19./20. Oktober 2000). 2002 einigten sich die OSZE und UNODC auf die Ausweitung des unter der Leitung der VN durchgeführten grenzüberschreitenden Termes-Hayraton-Schulungsprogramms, mit dem Angehörige der Grenzkontroll- und Zollbehörden befähigt werden sollten, den Zufluss von Drogen aus Afghanistan zu verhindern. Beide Organisationen haben sich dabei auf eine klare Aufgabenteilung verständigt, die auch für das Nachfolgeprojekt im Jahr 2003 beibehalten wurde. Die OSZE war für den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen zuständig, die UNODC für die Bekämpfung des Drogenhandels. Das zweimonatige OSZE-Projekt zum illegalen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen war die erste Maßnahme dieser Art, an der afghanische Grenzkontroll- und Zollbeamte gemeinsam mit ihren usbekischen Kollegen teilnahmen. Im Juni 2002 beteiligte sich das OSZE-Zentrum in Taschkent finanziell und personell an einer weiteren UNODC-Initiative, einer Regionalkonferenz zum Thema „Drogenmissbrauch in Zentralasien: Lageanalyse und Antworten“. In der Wirtschafts- und Umweltdimension veranstalteten UNODC und das OSZE-Zentrum in Taschkent im Oktober desselben Jahres in Taschkent einen Workshop zur Bekämpfung von Geldwäsche und zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus; Partner war die usbekische Zentralbank.

Das Hayraton-Termes-Projekt ist ein gutes Beispiel dafür, dass beide Organisationen, als sie sich zur Zusammenarbeit entschlossen, ihre jeweiligen komparativen Vorteile berücksichtigten; eine konkrete Vereinbarung darüber, etwa im Rahmen gemeinsamer antiterroristischer Maßnahmen, gab es zwischen den in Zentralasien tätigen VN-Institutionen und den OSZE-Zentren<sup>18</sup> allerdings nicht. Abgesehen von gemeinsamen Projekten, die ja schon ein Zeichen bereits vertiefter Kooperation sind, nehmen Vertreter der einen Organisation auch regelmäßig an Veranstaltungen der anderen teil. Gerade in diesem Zusammenhang sind die jährlichen Regionaltreffen der Missionsleiter für internationale und regionale Organisationen eine gute Gelegenheit zum Informationsaustausch über ihre jeweiligen Projekte und Aktionen, um so Überschneidungen und Redundanzen zu vermeiden, aber auch, um neue Möglichkeiten der Kooperation zu prüfen.

#### *Die Zusammenarbeit zwischen OSZE und NATO*

Bei der Terrorismusbekämpfung arbeiten NATO und OSZE hauptsächlich auf Leitungsebene zusammen. Beide Organisationen laden sich regelmäßig gegenseitig zu Konferenzen und Veranstaltungen ein. Ein reger Informationsaustausch findet z.B. auch zwischen dem OSZE-Sekretariat und dem

---

18 OSZE-Zentren befinden sich in allen fünf zentralasiatischen Staaten, in Almaty (Kasachstan), Aschgabad (Turkmenistan), Bischkek (Kirgisistan), Taschkent (Usbekistan) und Duschanbe (Tadschikistan).

NATO-Referat für konventionelle Rüstungskontrolle und Verifikationskoordination (*Verification and Implementation Coordination Section, VICS*) über die Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen statt. Ein Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE nimmt darüber hinaus im Rahmen des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) regelmäßig an den Treffen des Politisch-Militärischen Lenkungsausschusses/Ad-hoc-Gruppe für Zusammenarbeit bei der Friedenserhaltung (*Political-Military Steering Committee/Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping, PMSC/AHG*) teil und informiert die NATO-Vertreter über relevante Fragen, die in der OSZE diskutiert werden. Die NATO ist innerhalb der OSZE durch den so genannten NATO-Caucus vertreten, der sich wöchentlich in Wien trifft, um die Punkte zu erörtern, die von den 55 Teilnehmerstaaten im Ständigen Rat aufgeworfen werden. Es gibt zwar kein Kooperationsabkommen zwischen OSZE und NATO, beide Organisationen sind jedoch über ihre jeweilige Tätigkeit und ihre komparativen Vorteile aufgrund ihrer gegenseitigen Vertretung in vollem Umfang informiert. Im November 2003 erklärte der ehemalige NATO-Generalsekretär Lord Robertson in einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE, dass „die Bedrohung durch Terrorismus für beide Institutionen absoluten Vorrang“<sup>19</sup> habe, und fuhr fort: „Die zahlreichen Aktivitäten der NATO zur Sicherheitssektorreform ergänzen die Konfliktverhütungs- und Konfliktnachsorgearbeit der OSZE [...] Wir sollten unsere Zusammenarbeit auch in solch konkreten Problembereichen wie Grenzsicherheit, organisierte Kriminalität und Kleinwaffen und leichte Waffen optimieren.“<sup>20</sup> Die Ernennung des ehemaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Jaap de Hoop Scheffer zum neuen NATO-Generalsekretär könnte die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen noch zusätzlich fördern. Obwohl alle zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Turkmenistans sowohl der OSZE als auch dem EAPR bzw. der Partnerschaft für den Frieden (PfP) angehören und sich zur Terrorismusbekämpfung verpflichtet haben, haben OSZE und NATO in Zentralasien noch nie zusammengearbeitet oder ein gemeinsames Projekt durchgeführt. Zwischen Vertretern der NATO und den OSZE-Zentren in Zentralasien gibt es lediglich sporadische Kontakte. Der erst kürzlich gefasste Beschluss der NATO, einen Verbindungsbeauftragten für die Region zu benennen, könnte die Abstimmung zwischen beiden Organisationen vor Ort künftig verbessern. Unter funktionalen Gesichtspunkten wird ihre Komplementarität erkennbar, wenn man sich einmal die Aktivitäten der NATO in Zentralasien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden ansieht. Sie beschränkten sich allein auf die militärische Dimension und waren vor allem dazu gedacht, die Streitkräfte stärker mit NATO-Standards in Übereinstimmung zu bringen. Seit 1997 gehörten dazu militärische Übungen und entsprechende Ausbildungsmaßnahmen, die demokratische Kontrolle der

---

19 Rede des ehemaligen NATO-Generalsekretärs Lord Robertson vor dem Ständigen Rat der OSZE am 6. November 2003, unter: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031106a.htm>

20 Ebenda.

Streitkräfte und Verteidigungsstrukturen, zivile Notfallplanung, Verteidigungspolitik und -strategie, Konsultationen über Navigations- und Identifizierungssysteme, militärische Aus- und Fortbildung sowie Militärdoktrinen.<sup>21</sup> Die OSZE ist zwar ebenfalls in der militärischen Dimension aktiv, hat sich hier aber auf die Bereiche Frühwarnung und Konfliktverhütung spezialisiert; ihre Maßnahmen richten sich nicht direkt auf die Streitkräfte. Bei der Terrorismusbekämpfung konzentriert sie sich auf ihre komparativen Vorteile, also Polizeiarbeit, Grenzsicherheit, Bekämpfung des Menschenhandels und Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus. Auch die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen erklären, warum NATO und OSZE in Zentralasien nicht in größerem Umfang zusammenarbeiten: Erstens ist Russland Vollmitglied der OSZE, nicht aber der NATO, auch wenn es durch den NATO-Russland-Rat über privilegierte Beziehungen zur NATO verfügt. Zweitens ist Russland besorgt über die Erweiterung der NATO und ihren wachsenden Einfluss in Russlands „nahem Ausland“, insbesondere in Zentralasien und im Kaukasus. Drittens haben die zentralasiatischen Staaten bei jedem Projekt, das auf ihrem Territorium durchgeführt wird, ein Mitspracherecht, sei es im Rahmen der OSZE oder der NATO-Partnerschaft für den Frieden, und können als Zeichen ihres guten Willens gegenüber Russland – oder aber auf Druck Russlands – beiden Organisationen untersagen, gemeinsame Projekte durchzuführen. Daraus lässt sich schließen, dass sich der unterschiedliche Status Russlands in beiden Organisationen und die erkennbare Instrumentalisierung der NATO-Partnerschaft für den Frieden durch die USA, die durch sie ihren Einfluss in der Region erhöhen wollen, was wiederum Russland überhaupt nicht gefällt, nachteilig auf eine engere Kooperation zwischen OSZE und NATO in Zentralasien auswirken. Aus diesen Gründen werden sie vermutlich auch auf absehbare Zeit keine gemeinsamen Antiterrormaßnahmen in der Region durchführen. Allerdings werden sie sehr wahrscheinlich weiterhin relevante Informationen austauschen und sich auch künftig treffen, um Überschneidungen und Redundanzen zu vermeiden; auch ist die Entwicklung sich gegenseitig ergänzender Maßnahmen in den Bereichen Grenzmanagement und Bekämpfung des illegalen Handels möglich.

#### *Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der Europäischen Union*

Auch mit der EU arbeitet die OSZE eng zusammen, allerdings in erster Linie in der ökonomisch-ökologischen und in der menschlichen Dimension. Die EU ist in der OSZE durch einen Vertreter desjenigen Teilnehmerstaates, der jeweils gerade die Präsidentschaft des EU-Ministerrats innehat, und durch einen Repräsentanten der Europäischen Kommission vertreten. Die EU hat damit die Möglichkeit, jedes denkbare Thema in allen Verhandlungs- und Entscheidungsgremien der OSZE zur Sprache zu bringen. Darüber hinaus

---

21 Vgl. Partnership Work Programme, NATO Partnership for Peace, offizielle Texte, unter: <http://www.nato.int/issues/pfp/pfp.htm#pwp>.

nehmen der Kommissionspräsident und der Kommissar für Außenbeziehungen an den Gipfeltreffen der OSZE und den Treffen des OSZE-Ministerrats teil. Die Troiken der beiden Organisationen treffen sich ebenfalls regelmäßig. Die EU-Mitgliedstaaten finanzieren rund zwei Drittel des OSZE-Haushalts. Die EU unterstützt zusätzlich einzelne Projekte oder Maßnahmen der OSZE. Beide Organisationen haben in zahlreichen Dokumenten ihr Interesse daran bekundet, bei einer Reihe von Projekten zusammenzuarbeiten. Der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Javier Solana, bezeichnete die beiden Organisationen in einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE im Jahr 2002 als „geborene Partner“ mit einer gemeinsamen Zukunft und einer gemeinsamen Vergangenheit.<sup>22</sup> Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung waren die EU-Mitgliedstaaten von vornherein an den Entwürfen für die Antiterrorismusstrategie der OSZE beteiligt. Die EU hat zudem an zahlreichen OSZE-Treffen teilgenommen und dort über ihre Erfahrungen berichtet, ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung erläutert und den Stand der Implementierung des Bukarester Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus in den EU-Mitgliedstaaten dargelegt. In Zentralasien ist die Europäische Kommission durch die Büros des regionalen Umweltzentrums im Rahmen des TACIS-Programms (*Central Asian Regional Environment Centre, CAREC*) vertreten, die in allen fünf Ländern eröffnet wurden. Die EU finanziert rund die Hälfte der Aktivitäten des BDIMR in der menschlichen Dimension in Zentralasien. 1999 unterzeichneten die Europäische Kommission und das BDIMR ein Abkommen über ein gemeinsames Programm zur Förderung von Menschenrechten und Demokratisierung in Zentralasien.<sup>23</sup> In der Wirtschafts- und Umweltdimension nahmen Mitarbeiter der OSZE-Zentren an verschiedenen Treffen und Konferenzen des EU-Hilfsprogramms TACIS teil, ebenso waren Vertreter von TACIS zu Veranstaltungen der OSZE-Zentren eingeladen. Im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nahmen Mitarbeiter des EU-TACIS-Büros an einigen der Vorbereitungsveranstaltungen des gemeinsam von den VN und der OSZE durchgeführten grenzüberschreitenden Termes-Hayraton-Schulungsprogramms teil. Gegenwärtig werden Gespräche darüber geführt, ob Grenzmanagement- und Polizeiprojekte der OSZE sowie Workshops über die Sicherheit von Reisedokumenten in Zentralasien von der Europäischen Kommission im Rahmen ihres mehrjährigen Programms zur Grenzverwaltung in Zentralasien (*Border Management Programme for Central Asia, BOMCA*) finanziert werden könnten. OSZE und EU kooperieren sowohl auf der Leitungsebene als auch vor Ort. Dabei scheint allerdings auch die Konkurrenz zwischen ihnen zuzunehmen. So planen beide Organisationen in Zentralasien ähnliche Maßnahmen, u.a. zum Grenzmanagement und zur Bekämpfung von Geldwäsche – beides Be-

---

22 Vgl. Javier Solana describes OSCE as “natural-born partner” of the European Union, OSCE Press Release 503/02, SEC.INF/554/02, 25. September 2002.

23 Vgl. Strategy Paper 2002-2006 & Indicative Programme 2002-2004 for Central Asia, Europäische Kommission, 30. Oktober 2002, S. 19.

reiche, die die OSZE zu ihren komparativen Vorteilen bei der Terrorismusbekämpfung zählt. Zudem erweitert die Europäische Kommission ihre Agenda laufend um Aktivitäten, die in der Vergangenheit traditionell von der OSZE durchgeführt wurden, und droht sie so auch innerhalb der menschlichen Dimension zu verdrängen. So sieht die Europäische Kommission in ihrem Strategiepapier 2002-2006 für Zentralasien die Aufgaben der OSZE in der Region auf „die Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, demokratische Institutionen und Zivilgesellschaft, Justizreform und Konfliktverhütung, einschließlich Wirtschafts- und Umweltfragen“<sup>24</sup> beschränkt und stellt fest, das Hauptziel der EU-Unterstützungsstrategie bestehe vor allem darin, „die Stabilität und die Sicherheit der Länder Zentralasiens zu fördern“.<sup>25</sup> Die Legitimität der EU in Zentralasien reicht jedoch an die der OSZE nicht heran: Während die EU hauptsächlich bilateral agiert, ist die OSZE auf multilateraler Basis aktiv und zählt zudem alle zentralasiatischen Staaten und auch Russland zu ihren Mitgliedern. Baut die EU ihre bilateralen Aktivitäten weiterhin zum Nachteil der OSZE aus, könnte diese das als Beschneidung ihrer Leistungsfähigkeit bei der Krisenprävention und Konfliktbewältigung auffassen. Mehr noch: Ein solches Vorgehen „würde die Einbeziehung Russlands in den einzigen gesamteuropäischen Kooperationsrahmen gefährden“.<sup>26</sup> Der hinter den Kulissen ausgetragene Konkurrenzkampf kann sich zudem schädlich auf die Bekämpfung des Terrorismus auswirken, nämlich dann, wenn er zu Überschneidungen und Doppelarbeit und zum Verlust wertvoller personeller und finanzieller Ressourcen führt, die ansonsten dazu genutzt werden könnten, Antiterrormaßnahmen durchzuführen oder die Präventionskapazitäten der Empfängerländer zu erhöhen. Außerdem könnten in den Empfängerländern Zweifel an der Glaubwürdigkeit beider Organisationen aufkommen, was wiederum ihrem Ansehen und ihren bilateralen Beziehungen sowohl untereinander als auch zu den Empfängerländern schaden könnte.

#### *Die Zusammenarbeit der OSZE mit der GUS, der CACO und der SCO*

Die Zusammenarbeit mit der GUS, der CACO und der SCO war bislang sowohl generell als auch im Rahmen der Terrorismusbekämpfung auf die Teilnahme an von der OSZE, den VN oder beiden gemeinsam organisierten Treffen, Konferenzen und Workshops beschränkt. Es gibt derzeit auch noch keine Kooperationsabkommen zwischen der OSZE und den drei genannten Organisationen. Allerdings kamen neben den politischen Treffen bereits offizielle Kontakte zwischen dem OSZE-Generalsekretär und hochrangigen Vertretern der GUS und der SCO zustande. Die OSZE hat in allen drei Organisationen

---

24 Ebenda, S. 15.

25 Ebenda, S. 17.

26 Randolph Oberschmidt/Wolfgang Zellner, OSCE at the Crossroads, CORE Working Paper 2, Hamburg 2001, S. 8.

Kontaktstellen eingerichtet. Noch ist unklar, ob die GUS, die CACO und die SCO dies umgekehrt auch tun werden. Zu ihren Treffen und Konferenzen werden jedenfalls nur selten OSZE-Vertreter eingeladen; ein Informationsaustausch findet nur bei spontanen Kontakten von Mitarbeitern der Organisationen auf Konferenzen oder anderen Veranstaltungen statt.<sup>27</sup>

Für die noch unterentwickelte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der GUS, der CACO und der SCO gibt es verschiedene Gründe. Erstens wurden alle drei letztgenannten Organisationen nach dem Zerfall der Sowjetunion gegründet: Die GUS wurde 1991 ins Leben gerufen, die CACO 1994 (damals noch als *Central Asian Economic Union*, CAEU, seit 1998 dann *Central Asian Economic Community*, CAEC, seit 2002 *Central Asian Cooperation Organization*) und die SCO erst 1996 (damals noch als *Shanghai Five*, seit 2001 *Shanghai Cooperation Organization*). Allein deswegen schon kann man von ihnen nicht denselben Grad an Zusammenarbeit erwarten, der zwischen der OSZE und ihren traditionellen Kooperationspartnern, mit denen sie eine 30-jährige Geschichte und dieselben Werte und Prinzipien verbinden, inzwischen erreicht wurde. Zweitens haben CACO und SCO – anders allerdings als die GUS – gerade erst mit ihrer Institutionalisierung begonnen. Die CACO hat noch immer keine festen Strukturen und die SCO hat erst vor kurzem ihr Sekretariat in Beijing eröffnet, so dass die OSZE lange Zeit kaum die Möglichkeit hatte, Kontaktstellen einzurichten. Die Zusammenarbeit mit der GUS wurde lange Zeit dadurch verhindert, dass einige GUS-Länder ihre Interessen nicht von der Organisation vertreten lassen wollten, obwohl sie deren Mitglieder waren. Drittens: Da die CACO keine Vertretungen vor Ort hat und die GUS und die SCO erst kürzlich Antiterrorismuszentren – die GUS mit Hauptsitz in Moskau und einem Regionalbüro in Bischkek, die SCO in Taschkent – eröffnet haben, hatten die OSZE-Zentren in Zentralasien weder die Möglichkeit, lokale Vertreter der genannten Organisationen zur Teilnahme an den Veranstaltungen der Zentren einzuladen, noch gemeinsame Aktivitäten zu entfalten. In dieser Hinsicht ist nicht so sehr die Tatsache, dass diese Organisationen von Russland bzw. China instrumentalisiert werden, schuld daran, dass es zu keiner Kooperation zwischen ihnen und der OSZE kommt; verantwortlich dafür sind vielmehr interne Defizite, die auf die Unfähigkeit ihrer Mitglieder zurückzuführen sind, Trennendes zu überwinden, die Integration voranzutreiben und nachhaltige, für alle vorteilhafte Ergebnisse zu erzielen.

Die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der GUS, der CACO und der SCO kann als ineffektiv bezeichnet werden und stößt bei Letzteren nur auf wenig Gegenliebe. Das Risiko von Überschneidungen und Doppelarbeit ist begrenzt, auch wenn es keine offiziellen Mechanismen für die Koordination und Zusammenarbeit mit der OSZE gibt. Die Antiterrormaßnahmen der GUS

---

27 Interview mit Dr. Marie-Carin von Gumppenberg, Political Officer im OSZE-Zentrum in Taschkent, und Fabrizio Scarpa, OSCE Senior External Co-operation Officer im OSZE-Sekretariat in Wien im Juli 2004.

bestehen hauptsächlich in der Stärkung ihrer Streitkräfte und konzentrieren sich auf die Durchführung von Antiterrorübungen im Rahmen der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrags mit Unterstützung des Antiterrorismuszentrums der GUS. Das Zentrum stellt nicht nur Planungskapazitäten für militärische Übungen im Rahmen der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages zur Verfügung, sondern dient auch als Kontaktstelle für die Strafverfolgungsbehörden der GUS-Staaten, denen es personelle und finanzielle Ressourcen für Ausbildung, Information und Planung anbietet. Seit die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) der OSZE auf dem Gebiet der Polizeireformen tätig ist, könnte daher möglicherweise eine zukünftige Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem Antiterrorismuszentrum der GUS auf der Grundlage der komparativen Vorteile beider Organisationen ins Auge gefasst werden. Was das Risiko von Überschneidungen und Redundanzen mit der Arbeit der CACO im Allgemeinen und bei der Terrorismusbekämpfung im Besonderen angeht, so dürfte dieses angesichts dessen, was die CACO in der politisch-militärischen und in der Wirtschafts- und Umweltdimension bislang erreicht hat, gegen Null tendieren. Schließlich hat auch die SCO militärische Übungen zur Bekämpfung des Terrorismus durchgeführt und erst kürzlich eine regionale Einrichtung (*Regional Anti-Terrorist Structure*, RATS) ins Leben gerufen. Vielleicht besteht hier tatsächlich die Gefahr, dass es bei der Terrorismusbekämpfung zu Überschneidungen und Doppelarbeit kommt, da die RATS u.a. die Aufgabe hat, gegen den illegalen Waffenhandel und Extremismus vorzugehen, was sich mit zweien der komparativen Vorteile der OSZE deckt, nämlich erstens mit der Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen und zweitens mit den Aktivitäten des BDIMR zur Bekämpfung von Extremismus. Andererseits birgt dieses Risiko aber auch Chancen für eine zukünftige Zusammenarbeit beider Organisationen auf der Grundlage ihrer jeweiligen komparativen Vorteile und angesichts des gemeinsamen Ziels auch für die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, ohne dass die Menschenrechte verletzt oder die bürgerlichen Freiheiten eingeschränkt werden.

Dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und der SCO etwas stärker ausgebaut werden könnte, spricht die Tatsache, dass mit der Teilnahme des OSZE-Generalsekretärs an der Eröffnung des ständigen Sekretariats der SCO in Beijing und der Teilnahme eines Vertreters der ATU an der Eröffnung der RATS in Taschkent nur kurze Zeit später erste Kontakte auf hoher Ebene hergestellt wurden. Bei der Terrorismusbekämpfung vor Ort könnte es auch zu einer vertieften Zusammenarbeit zwischen der RATS und dem OSZE-Zentrum in Taschkent kommen, indem das Zentrum z.B. Vertreter der RATS zur Teilnahme an zukünftigen Antiterroraktivitäten der OSZE einlädt. Mit Blick auf die GUS sind ähnliche Entwicklungen zwischen dem OSZE-Zentrum in Bischkek und dem dortigen Regionalbüro des Antiterrorismuszentrums der GUS zu erwarten. Natürlich können sich die Dinge nur so ent-

wickeln, wenn die jeweiligen Mitgliedstaaten auch den Wunsch zu verstärkter Kooperation mit der OSZE sowohl im Rahmen der GUS als auch der SCO äußern. Hierbei dürfte Russland eine Schlüsselrolle spielen, da es Mitglied in beiden Organisationen ist. Russland ist es zudem in jüngster Zeit gelungen, seiner Präsenz in der Region erneut Geltung zu verschaffen, u.a. durch seine Mitgliedschaft in der GUS, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages, der SCO und seit kurzem auch in der CACO. Es gilt dennoch zu bedenken, dass Russland und acht weitere GUS-Länder die bereits erwähnte Erklärung zur Lage der OSZE unterzeichnet haben, in der sie sich besonders kritisch über die Organisation äußern.

### *Schlussfolgerungen*

Alle Teilnehmerstaaten der OSZE haben gelobt, Terrorismus zu verhüten und zu bekämpfen; in dieser Hinsicht verbindet sie ein gemeinsames Interesse. Damit dies wirklich gelingt, sollte die OSZE in all ihren Gremien und Institutionen, aber auch in ihren Teilnehmerstaaten selbst den eigentlichen Ursachen von Terrorismus auf den Grund gehen. Dazu könnten die Teilnehmerstaaten beispielsweise einen unabhängigen Expertenrat einrichten, dem Fachleute aus allen Subregionen der OSZE angehören. Der Rat könnte untersuchen, was einzelne Menschen oder auch Gruppen dazu bewegt, zu terroristischen Mitteln zu greifen. Dabei sollte er nicht nur regionale Besonderheiten berücksichtigen, sondern sich auch mit staatlicher Politik als Ursache für die Verbitterung vieler Menschen befassen, die sie unter Umständen in die Arme terroristischer Gruppen treibt. Die OSZE könnte auch zu einem Forum werden, in dem die Teilnehmerstaaten nach dem Vorsorgeprinzip ihre Besorgnis angesichts der Politik anderer Teilnehmerstaaten zum Ausdruck bringen könnten, da eine bestimmte Politik heftige Gegenreaktionen hervorrufen und so dazu führen kann, dass unschuldige Zivilisten durch terroristische Anschläge ihr Leben verlieren.

Was die Kooperation der OSZE mit regionalen und anderen internationalen Organisationen in Zentralasien anbelangt, so könnte sie die Zusammenarbeit mit der GUS, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages und der SCO sowohl auf Leitungsebene als auch vor Ort über die Einladung zu Konferenzen und Treffen hinaus verstärken. Auf der Grundlage ihrer jeweiligen Vorteile könnte eine solchermaßen vertiefte Zusammenarbeit eine wirksame, wenn auch nur partielle Antwort auf den latenten Vorwurf der GUS-Länder und insbesondere Russlands sein, die OSZE werde vom Westen instrumentalisiert, um demokratische Werte östlich von Wien zu befördern, wie es in dem Papier der GUS-Mitgliedsländer zur Lage der OSZE zum Ausdruck kommt.