

Karl E. Wycoff

Die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der globalen Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus – ein Überblick

Einführung

Die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert¹ bezeichnet Terrorismus als „eine der Hauptursachen von Instabilität im derzeitigen Sicherheitsumfeld“. Sie betont, dass er „auf die Aushöhlung der Werte, die die Teilnehmerstaaten im OSZE-Gebiet verbinden“, abzielt und dass er „eine der größten Herausforderungen für Frieden und Stabilität und die Staatsmacht [ist und bleibt], insbesondere deshalb, weil er in der Lage ist, asymmetrische Methoden zur Umgehung traditioneller Sicherheits- und Verteidigungssysteme anzuwenden“. Darüber hinaus unterstreicht die Strategie die Notwendigkeit, gegen die Bedrohung durch den Terrorismus und seine Erscheinungsformen sowie die Bedingungen, die ihn begünstigen oder am Leben erhalten, vorzugehen, als eine „hohe Priorität“ der Organisation.

Im Laufe der Jahre hat die OSZE einen Rahmen für umfassende Maßnahmen gegen die Bedrohung entwickelt und aktiv zu den globalen Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus beigetragen, indem sie nationale Regierungsstellen bei der Entwicklung ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten der Terrorismusbekämpfung unterstützt und die Tätigkeit anderer internationaler Einrichtungen und Organisationen sinnvoll ergänzt.

Unterstützung der Vereinten Nationen

Die wichtigste Prämisse für die Tätigkeit der OSZE auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung ist ihr Status als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Als solche erkennt die OSZE an, dass die Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen sowie die Resolutionen des VN-Sicherheitsrats den „rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung des Terrorismus“ bilden, wie die Strategie feststellt, und hat sich verpflichtet, diese vollständig umzusetzen. Gleichzeitig erkennt sie an, dass die Vereinten Nationen, insbesondere der Ausschuss des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus (*Counter-Terrorism*

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

Committee of the UN Security Council, CTC), die Hauptverantwortung für alle globalen Antiterrormaßnahmen trägt.

Aus diesem Grunde hat sich die OSZE bemüht, enge und regelmäßige Kontakte mit dem CTC und seinem Exekutivdirektorium (*Executive Directorate, CTED*) zu unterhalten, um so ihre Arbeit mit den Zielen, Prioritäten und Ausrichtungen entsprechend den Definitionen des CTC in Einklang zu bringen. Die Vorsitzenden des CTC berichten regelmäßig im Ständigen Rat und beraten sich mit dem OSZE-Generalsekretär und dem Sekretariat. OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut sprach im Oktober 2005 vor dem CTC und stellte die Maßnahmen seiner Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus dar, was vom Ausschuss mit lebhaftem Beifall aufgenommen wurde. Darüber hinaus führte eine seiner ersten Auslandsreisen den CTC-Exekutivdirektor, Botschafter Javier Rupérez, nach Wien, wo er vor dem Ständigen Rat sprach und Beratungen mit dem Sekretariat führte.

Die Bemühungen der OSZE, die VN im globalen Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen, spiegeln sich am deutlichsten in ihrem Wirken für die Ratifizierung und Implementierung der universellen, den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokolle der Vereinten Nationen wider – eine der Hauptforderungen der Sicherheitsratsresolution 1373. Im Bukarester Aktionsplan, der im Dezember 2001 vom OSZE-Ministerrat verabschiedet wurde, verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten, alle zwölf universellen Übereinkommen und Protokolle gegen den Terrorismus so schnell wie möglich zu ratifizieren. Die Gruppe Terrorismusbekämpfung der OSZE (*Action against Terrorism Unit, ATU*) hat, um dieser Verpflichtung nachzukommen, in enger Kooperation mit einer weiteren VN-Institution, dem VN-Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*UN Office on Drugs and Crime, UNODC*), und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (*BDIMR*) eine Reihe regionaler und nationaler Workshops durchgeführt, um so die Ratifizierung und rechtliche Implementierung der zwölf Übereinkommen und Protokolle zu fördern.

Die Ergebnisse können sich sehen lassen: Die Ratifizierungsquote ist von 65 Prozent im September 2001 auf derzeit 93 Prozent angestiegen, wobei 43 OSZE-Teilnehmerstaaten alle zwölf Übereinkommen und Protokolle ratifiziert haben. Besonders bemerkenswert ist, dass die Ratifizierungsquote des Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von vier Prozent (oder zwei Teilnehmerstaaten) im September 2001 auf gegenwärtig 93 Prozent (50 Teilnehmerstaaten) gestiegen ist. Die Fortschritte bei der Ratifizierung der einschlägigen Dokumente erlauben es nun, wiederum in Zusammenarbeit mit dem UNODC, sich auf deren rechtliche Implementierung in den Teilnehmerstaaten zu konzentrieren, d.h. auf die Frage, ob und inwieweit die Bestimmungen der Dokumente in nationales Recht Eingang gefunden haben. Nach der Verabschiedung der 13. Übereinkunft, des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung nuklearterroristischer Handlungen, durch die VN-Generalversammlung im Jahr 2005 sagten die OSZE-

Teilnehmerstaaten zu, alles daranzusetzen, das Übereinkommen zu unterzeichnen, sobald dieses zur Unterzeichnung aufgelegt sei. Es ist als ausgesprochen positiv zu werten, dass 46 OSZE-Teilnehmerstaaten diese Zusage einhielten und das Übereinkommen während des VN-Gipfels im September 2005 in New York unterzeichneten.

Ein weiteres Beispiel ist die Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1566, die die Vertiefung der rechtlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten anmahnt, um Terroristen nach dem Grundsatz „entweder ausliefern oder strafrechtlich verfolgen“ vor Gericht zu bringen. Auf Initiative des CTC und in Kooperation mit dem UNODC veranstaltete die OSZE am 15. April 2005 einen Experten-Workshop zur Verstärkung der rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus. Hier wurden bestehende Probleme auf diesem Gebiet ebenso diskutiert wie Wege zu deren Überwindung. Vorgetragen wurden Beispiele bewährter Verfahren und Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit wie z.B. die Einrichtung von Verbindungsbüros bei Gerichten, die Erlaubnis für ausländische Ermittlungsteams, im Land zu arbeiten, sowie die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams. Der Erfolg dieser Veranstaltung veranlasste die Teilnehmerstaaten dazu, auf der Ministerratstagung in Ljubljana einen gesonderten Beschluss zu fassen, der die OSZE damit beauftragt, an diesem Thema weiterzuarbeiten. Dazu gehören die Förderung des Instrumentariums des UNODC sowie die Durchführung von Ausbildungsseminaren für nationale Behörden. Der Beschluss wurde im Dezember 2005 mit einem dreitägigen Schulungsseminar für 77 Staatsanwälte, Richter und Justizbeamte aus Serbien und Montenegro, das von der ATU in Zusammenarbeit mit dem UNODC und dem Europarat sowie unter Beteiligung des BDIMR organisiert wurde, erstmals umgesetzt. Für 2006 und 2007 sind ähnliche Veranstaltungen geplant.

Die OSZE unterstützt darüber hinaus die Reisen des CTED in OSZE-Teilnehmerstaaten, von denen bislang zwei stattgefunden haben: im Juni 2005 nach Albanien und im März 2006 in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien. Ziel der Beteiligung der OSZE ist nicht nur, dem CTED dabei behilflich zu sein, sich ein genaueres Bild vom Unterstützungsbedarf des jeweiligen Landes im Bereich des Kapazitätsaufbaus in der Terrorismusbekämpfung zu machen, sondern auch eine Duplizierung dieser Unterstützung zu vermeiden und zusätzliche Kooperationsfelder bei der Terrorismusbekämpfung zwischen der OSZE und dem betreffenden Teilnehmerstaat zu identifizieren. Den Besuchergruppen des CTED gehören in der Regel auch Experten verschiedener internationaler Organisationen an, die über Fachkenntnisse auf unterschiedlichen Gebieten verfügen, die für die Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 relevant sind. Während des Besuchs in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien war die Teilnahme der OSZE von besonderem Wert, da die Organisation den einzigen Grenzsicherheitsexperten der Gruppe stellte und ein Hintergrundpapier über einschlägige Fragen der menschlichen Dimension vorbereitet hatte.

Die Unterstützung der VN durch die OSZE konzentriert sich in erster Linie, aber nicht ausschließlich auf die CTC. Die Organisation beteiligt sich auch an anderen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Die OSZE ist beispielsweise sehr besorgt über die Bedrohung, die von nuklearen, chemischen, biologischen und radiologischen Waffen ausgeht, und sucht nach Möglichkeiten, zur Implementierung der VN-Sicherheitsratsresolution 1540 gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen aus dem Jahr 2004 beizutragen. Auch den Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss nach Resolution 1267 und sein Überwachungsteam unterstützt sie maßgeblich.

Verstärkung der Implementierung internationaler Normen und Standards

Bei der Unterstützung der Arbeit verschiedener globaler und internationaler Organisationen spielt das politische Gewicht der OSZE eine große Rolle. Die OSZE kann als politische Organisation mit 56 Teilnehmerstaaten, elf Kooperationspartnern und 18 Feldpräsenzen erhebliche Ressourcen in die Waagschale werfen. So kann sie z.B. der Implementierung bestimmter internationaler Standards, Normen und Verfahren Nachdruck verleihen, die von diesen Organisationen entwickelt oder verabschiedet wurden. In den meisten Fällen handelt es sich bei diesen Standards und Normen lediglich um Empfehlungen. Die politische Unterstützung durch die OSZE und die Verpflichtungen ihrer Teilnehmerstaaten fördern jedoch deren Anwendung in der Praxis.

Für eine solchermaßen erfolgreiche Unterstützung durch die OSZE gibt es bereits zahlreiche Beispiele. Ein besonders wichtiges ist die Zusammenarbeit mit der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organisation*, ICAO) im Bereich der Sicherheit von Reisedokumenten. Die ICAO spielt eine führende Rolle bei der Einführung von Standards für internationale Reisedokumente, die die Fälschung oder Veränderung von Reisepässen durch Kriminelle und Terroristen erschweren sollen. In enger Kooperation mit der ICAO haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Ministerratstreffen von Maastricht im Dezember 2003 nicht nur die ICAO-Standards übernommen, sondern auch feste Fristen für deren Umsetzung vereinbart. Als Folgemaßnahme dazu leistet die OSZE nun auf Anforderung einzelnen Staaten Hilfe bei der Implementierung der Standards und bei der Erhöhung der Fälschungssicherheit ihrer Pässe.

Ein weiteres Beispiel: Im Juli 2005 beschloss der Ständige Rat der OSZE, den Verhaltenskodex der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) für die Sicherheit und Sicherung radioaktiver Strahlenquellen zu unterstützen. Dieser Schritt zielt darauf ab, die Kontrolle solcher Strahlenquellen zu verbessern und die Rechenschaftspflicht zu erhöhen, um die Gefahr zu verringern, dass sie in die Hände von Terroristen fallen und als „schmutzige Bomben“ verwendet werden. Bis zu jenem Zeitpunkt hatten sich 15 der 56 Teil-

nehmerstaaten noch nicht auf den IAEO-Verhaltenskodex verpflichtet. Der Beschluss ermuntert sie, dies unter dem Dach der OSZE nachzuholen.

Ähnliche Schritte wurden im Bereich der Containersicherheit unternommen. Der Ministerrat von Sofia fasste im Dezember 2004 einen Beschluss, der die OSZE damit beauftragte, Möglichkeiten zu erkunden, wie sie zur Erhöhung der Containersicherheit beitragen kann, um zu verhindern, dass Container für terroristische Zwecke missbraucht werden. Im Februar 2005 veranstaltete die OSZE eine Expertentagung, auf der 170 Fachleute aus 60 Teilnehmer- und Partnerstaaten sowie von zwölf internationalen Organisationen zu einem Meinungsaustausch und zur Vorstellung bewährter Verfahren in diesem Bereich zusammentrafen. Auf der Grundlage der Tagung und nachfolgender Beratungen mit den einschlägigen internationalen Organisationen verabschiedete der OSZE-Ministerrat von Ljubljana im Dezember 2005 einen weiteren Beschluss, der die Verpflichtung enthält, die im Juni 2005 von der Weltzollorganisation (WZO) verabschiedeten weltweiten Standards zur Erhöhung der Sicherheit der internationalen Versorgungskette umzusetzen.

Darüber hinaus konzentriert sich die OSZE auf die Implementierung internationaler Menschenrechtsnormen. Veranstaltungen wie der Kopenhagener Workshop über den Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus im März 2004 oder das Zusätzliche Treffen zur menschlichen Dimension über den Schutz der Menschenrechte im Kampf gegen den Terrorismus vom Juli 2005 boten Experten die Möglichkeit, Fragen zur Implementierung des internationalen Menschenrechtsrahmens im Zusammenhang der Terrorismusbekämpfung zu diskutieren.

Förderung der internationalen Unterstützung für den Kapazitätsaufbau

Zusätzlich zu ihrer politischen Verstärkerfunktion kann die OSZE den internationalen und nationalen Kapazitätsaufbau und andere Maßnahmen zum Schutz vor vorhandenen und aufkeimenden terroristischen Bedrohungen unterstützen, indem sie Erfahrungen und Erkenntnisse, bewährte Verfahren und Modellgesetze weitergibt und den Teilnehmerstaaten technische Unterstützung anbietet. Während die internationalen Fachorganisationen technisches Know-how und Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten anbieten, kann die OSZE mit einem einzigartigen Forum für die Verbreitung von Informationen und für Folgemaßnahmen aufwarten. Die Gefahr, die Aufgaben anderer Organisationen zu duplizieren oder an sich zu reißen, besteht nicht – sie haben die Fachleute und die OSZE will nicht mit ihnen konkurrieren. Was wir ihnen aber anbieten können, ist, ihnen dabei zu helfen, ihr Anliegen und ihr Wissen bei den entsprechenden nationalen Behörden bekannt zu machen.

Auch in diesem Bereich gibt es zahlreiche konkrete Beispiele. Im März 2004 organisierte die ATU in Zusammenarbeit mit der ICAO einen OSZE-weiten Workshop in Wien, der wichtige Fragen in Zusammenhang mit Reisedoku-

menten zum Thema hatte, so u.a. die Einhaltung internationaler Standards, die Verbesserung der Handhabung und Ausgabe von Reisepässen sowie neue Technologien wie z.B. die Biometrik. 145 Experten aus 47 OSZE-Hauptstädten und von internationalen Organisationen nahmen an der Klausurtagung teil. Die ICAO war vom Erfolg dieses Gemeinschaftsprojekts so beeindruckt, dass es nun in anderen Regionen wiederholt werden soll. Darüber hinaus hat die ATU im Laufe der letzten anderthalb Jahre fünf regionale Workshops zur Bekämpfung des Gebrauchs gefälschter Reisedokumente durchgeführt. Diese Workshops, bei denen mehr als 100 Beamte mit Polizeibefugnissen aus 30 Ländern mit einschlägigen Experten der ICAO zusammentrafen, boten ein Forum zum Austausch von forensischen und anderen praxisrelevanten Informationen und trugen zur Verstärkung der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Missbrauch von Reisedokumenten bei. 2005 starteten wir eine neue Reihe regionaler Workshops, die sich mit den Mindestsicherheitsstandards der ICAO für die Handhabung und Ausstellung von Reisepässen beschäftigt. Der erste, an dem Experten aus acht südosteuropäischen Ländern teilnahmen, fand im Juni 2005 in Sofia statt; der zweite wurde im Dezember in Almaty mit Fachleuten aus den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan durchgeführt.

Auch in diesem Bereich bieten sich noch weitere Möglichkeiten: Nach dem Workshop über Containersicherheit haben sowohl die Internationale Seeschiffahrtsorganisation (*International Maritime Organization*, IMO) als auch die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) angeboten, mit der OSZE bei Schulungsworkshops im OSZE-Gebiet zusammenzuarbeiten, die zudem in enger Kooperation mit der WZO veranstaltet werden sollen. Darüber hinaus stehen wir in Kontakt mit Interpol und der Internationalen Organisation für Migration (IOM), um zu prüfen, wie die OSZE am besten die Unterstützung für interessierte Teilnehmerstaaten anbahnen kann, die an die mit einer automatischen Suchfunktion ausgestattete Interpol-Datenbank für gestohlene Reisedokumente angeschlossen werden und diese nutzen möchten.

Maßnahmen gegen die Finanzierung von Terrorismus und Geldwäsche

Maßnahmen gegen Geldwäsche spielen in den OSZE-Teilnehmerstaaten inzwischen eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen um Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, privater Unternehmen und von Rechtsstaatlichkeit. Geldwäsche ist aber auch ein wichtiges Mittel zur Finanzierung von Terrorismus. Die Politische Erklärung der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Geldwäsche aus dem Jahr 1998 empfiehlt, dass die Staaten bis 2003 nationale Gesetze gegen Geldwäsche verabschieden sollen, die im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen

gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen und weiteren Maßnahmen der Vereinten Nationen stehen. Das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus von 1999 weist darauf hin, dass Finanzoperationen Grundlage terroristischer Aktionen sind. Das Übereinkommen fordert dazu auf, alle finanziellen Mittel, die mit dem Ziel, terroristische Handlungen zu begehen, benutzt oder bereitgestellt werden, zu identifizieren, zu ermitteln, einzufrieren oder zu beschlagnahmen.

Zur direkten Umsetzung des Aktionsprogramms, das auf der „Internationalen Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“ im Dezember 2001 verabschiedet wurde, nahmen das Globale Programm des UNODC gegen Geldwäsche (*Global Programme against Money Laundering*, GPML) und das Büro des Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities*, OCEEA) 2002 die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierung des Terrorismus in der OSZE-Region auf.

Das OCEEA wurde von den folgenden Ministerratstagungen der OSZE darin bestärkt, diese Programme in Kooperation und Koordination mit dem UNODC fortzusetzen und die Bemühungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen, ihre Fähigkeiten zur Verhütung und Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität zu verstärken. Diese Aufforderung wurde im OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension, das im Dezember 2003 in Maastricht verabschiedet wurde, wiederholt.

Die erste gemeinsame Aktion beider Organisationen war eine Arbeitssitzung zu Fragen im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Geldwäsche im Rahmen des Zehnten OSZE-Wirtschaftsforums in Prag im Jahr 2002. Als Folgemaßnahme hierzu kamen die damals 55 Teilnehmerstaaten mit Beschluss Nr. 487 des Ständigen Rates der OSZE überein, den Fragebogen der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) zur Selbstbewertung auszufüllen.

Darüber hinaus verabschiedete der Ständige Rat 2004 auf Initiative Russlands den Beschluss Nr. 617, „Weitere Maßnahmen zur Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus“. In der Folge organisierte das OCEEA zusammen mit anderen OSZE-Abteilungen, UNODC und dem US-Außenministerium eine Konferenz auf hoher Ebene über die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, wobei eine Sitzung der Rolle von Wohltätigkeitsorganisationen bei der Finanzierung des Terrorismus gewidmet war.

OCEEA und UNODC haben gemeinsam nationale Workshops über die Bekämpfung von Geldwäsche und die Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus erarbeitet. Die erste Phase der Workshops umfasst die Themen Bewusstseinsförderung und Bedarfsermittlung mit dem Ziel der Kapazitätssteigerung. Die zweite Phase beinhaltet die Entwicklung eines rechtlichen Rah-

mens zur Unterstützung der Implementierung, einschließlich eines Mentorenprogramms und des Kapazitätsaufbaus mit spezifischen Ausbildungselementen.

Die Workshops werden auf Anfrage des Gastgeberlandes organisiert und gemeinsam vom OCEEA, vom UNODC, von den OSZE-Feldmissionen und vom Gastgeberland durchgeführt. An ihnen nehmen internationale und einheimische Experten ebenso teil wie Vertreter der entsprechenden Ministerien, Gerichte und staatlichen Finanzbehörden. Bislang wurden acht Workshops der Phase eins in Zusammenarbeit mit den Regierungen Albaniens, Armeniens, Aserbaidschans, Georgiens, Kasachstans, Kirgisistans, Rumäniens, Tadschikistans und Usbekistans durchgeführt. Aus den Workshops ging eine Reihe konkreter Empfehlungen hervor, auf deren Grundlage wiederum einschlägige Gesetzesentwürfe entstanden.

In einigen Ländern werden derzeit als Folgemaßnahmen zu den Workshops runde Tische veranstaltet, die die Erarbeitung von Mechanismen zur Bekämpfung der Geldwäsche unterstützen sollen. Workshops, die auf eine Vereinheitlichung der Arbeit der nationalen *Financial Intelligence Units* (FIUs) abzielen, fanden bislang in Kasachstan und Kirgisistan (April 2005), in Armenien und Georgien (Mai 2005) sowie in Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan (Oktober und Dezember 2005) statt. Interesse an der Durchführung von Workshops haben auch die Regierungen von Belarus, Montenegro und Serbien bekundet. Im Juni 2005 organisierte das OCEEA in Zusammenarbeit mit dem UNODC in Wien einen regionalen Workshop über die Bekämpfung von Geldwäsche für Beamte von Finanzaufsichtsbehörden, der sich vor allem an Länder mit gut entwickelten institutionellen Rahmenbedingungen richtete. Im November 2005 fand in Wien eine Konferenz auf hoher Ebene über die Unterbindung der Finanzierung von Terrorismus statt, die das OCEEA, das UNODC, die NATO und das US-Außenministerium gemeinsam vorbereitet hatten.

Schutz der Menschenrechte

Die OSZE legt den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf kooperative Sicherheit, die auf Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, Marktwirtschaft und sozialer Gerechtigkeit beruht. Aufgrund des umfassenden und multidimensionalen Verständnisses der OSZE von Sicherheitsbedrohungen ist der Menschenrechtsaspekt integraler Bestandteil aller Verpflichtungen und Aktivitäten der Organisation zur Bekämpfung des Terrorismus. Terrorismus beeinträchtigt den Genuss der Menschenrechte und ist eine Bedrohung für die Grundfreiheiten. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich daher bei verschiedenen Gelegenheiten zur Förderung von Antiterrormaßnahmen verpflichtet – allerdings unter uneingeschränkter Achtung der Rechtsstaatlichkeit und ihrer Verpflichtungen gemäß internatio-

nenalen Menschenrechtsnormen, internationalem Flüchtlingsrecht und humanitärem Völkerrecht. Entsprechende klare Verpflichtungen enthalten z.B. der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2001), die OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2002) und die Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (Dezember 2004).

Von besonderer Bedeutung hinsichtlich der Menschenrechte ist der Beitrag des BDIMR zu den Antiterrormaßnahmen der OSZE. Die meisten Aktivitäten des BDIMR in diesem Bereich finden im Rahmen seines aktuellen Programms „Menschenrechte und Bekämpfung des Terrorismus“ statt. Das Programm führt OSZE-weite Projekte sowie Projekte, die sich mit spezifischen nationalen Bedürfnissen und Herausforderungen befassen, durch. Alle Programmkomponenten haben die Stärkung der Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen und OSZE-Verpflichtungen bei der Bekämpfung des Terrorismus und des gewaltsamen Extremismus zum Ziel.

Ein wichtiges Element des Programms ist die Durchführung des Schulungsmoduls „Menschenrechte und Terrorismus“. In einem ersten Schritt bietet das Schulungsmodul praktische Instrumente für politische Entscheidungsträger und leitende Beamte an, die ihnen dabei helfen sollen, die Achtung der Menschenrechte und die Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen beim Kampf gegen den Terrorismus zu gewährleisten. Zusätzlich zum Schulungsmodul erarbeitet das BDIMR ein Handbuch über den Menschenrechtsschutz im Kontext der Terrorismusbekämpfung. Diese Arbeiten werden in Absprache mit anderen Einrichtungen der OSZE, wie z.B. der ATU und dem Beauftragten für Medienfreiheit, sowie mit anderen internationalen Organisationen, die sich mit Terrorismusbekämpfung in der Region befassen, durchgeführt. Damit wird sichergestellt, dass sie relevant und umfassend sind und andere einschlägige Projekte im OSZE-Gebiet ergänzen.

Ein weiterer wichtiger Teil des Programms des BDIMR besteht darin, Teilnehmerstaaten auf Anfrage technische Unterstützung oder Beratung in Bezug auf die Implementierung der Übereinkommen und Protokolle der VN zur Bekämpfung des Terrorismus und einschlägiger VN-Sicherheitsratsresolutionen sowie beim Entwurf nationaler Antiterrorgesetze mit Blick auf deren Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsnormen zu leisten.

Darüber hinaus liegt ein wichtiger Schwerpunkt des BDIMR-Programms auf dem Schutz der Opfer des Terrorismus. Ein spezielles Projekt zielt darauf ab, nationale Regierungen und die Zivilgesellschaft dabei zu unterstützen, einen wirksamen und umfassenden Schutz für Terrorismusopfer zu erarbeiten und zu implementieren. Zu diesem Thema fand im März 2006 in Spanien ein Expertenseminar mit dem Ziel statt, die Praxis und die Konzepte in Bezug auf die Solidarität mit den Opfern des Terrorismus in der OSZE-Region zu untersuchen.

Neben diesen langfristigen Projekten hat das BDIMR eine Reihe von Veranstaltungen zu Themen organisiert, die sowohl aus der Sicht der Menschen-

rechte als auch der Terrorismusbekämpfung von Bedeutung sind, wie z.B. gewaltsamer Extremismus. Darüber hinaus hat das BDIMR mehrere Hintergrundpapiere zu Menschenrechtsfragen erarbeitet, die im Zusammenhang mit Antiterrormaßnahmen zu besonderer Sorge Anlass geben; dazu gehören Auslieferung, Überstellung und die Verwendung diplomatischer Zusicherungen in Strafsachen mit Bezug zum Terrorismus.

Diese wenigen Beispiele unterstreichen, dass die Verknüpfung jeglicher erfolgreicher Antiterrorstrategie mit der Achtung der Menschenrechte unerlässlich ist. Bei der Entwicklung ihrer Herangehensweise an die Bekämpfung des Terrorismus ist es der OSZE stets wichtig, dass die Verpflichtung zum Schutz der Menschenrechte nicht als Hindernis für eine wirksame Zusammenarbeit zur Gewährleistung von Sicherheit betrachtet werden darf, sondern vielmehr als Möglichkeit gesehen werden sollte, eine Form von Sicherheit und internationaler Zusammenarbeit zu fördern, die eine effektive Strafverfolgung und wirksame Arbeit zur Terrorismusvorbeugung ermöglicht.

Wo gibt es noch Lücken?

Die OSZE trägt auch dazu bei Gebiete aufzuspüren, auf denen die internationale Gemeinschaft gegen bestimmte terroristische Bedrohungen nicht genug unternimmt, und lenkt die Aufmerksamkeit auf diese Lücken. Die ATU hat z.B. 2003 eine umfangreiche Untersuchung über internationale und bilaterale Hilfe, die OSZE-Teilnehmerstaaten für die Terrorismusbekämpfung erhalten, durchgeführt. Herausgekommen ist ein Verzeichnis aller Antiterrorprojekte (sowohl der OSZE als auch anderer Anbieter), die im Zusammenhang mit der VN-Sicherheitsratsresolution 1373 im OSZE-Gebiet durchgeführt werden. Diese Übersicht ist eine unschätzbare Hilfe, um Überschneidungen zu vermeiden und Bereiche zu erkennen, denen stärkere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Die Übersicht zeigte, dass hinsichtlich der Gefahr, die für die Zivilluftfahrt von tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS) ausgeht, bedeutende internationale Anstrengungen zur Verbesserung der Exportkontrollen und der Sicherung und Verwaltung der Lagerbestände unternommen wurden, um zu verhindern, dass sie in die Hände von Terroristen fallen. Es wurde jedoch nicht genug getan, um die Zivilluftfahrt vor Raketen zu schützen, die sich bereits im Besitz von Terroristen befinden.

Aus diesem Grund veranstalteten die ATU und die ICAO 2004 einen beispiellosen internationalen Workshop zu diesem Thema, der hinter verschlossenen Türen stattfand und als vertraulich eingestuft wurde. Daran nahmen Luftsicherheits- und Antiterrorexperten der NATO, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages, der Europäischen Kommission und nahezu aller OSZE-Staaten, die zumeist hierfür zuständige leitende Beamte entsandten, teil. Der Workshop zeigte, dass es einfache und preiswerte Maßnahmen

gibt, die die für die Flughafensicherheit zuständigen Behörden ergreifen können, um die Gefahr von Anschlägen auf Zivilflugzeuge zu verringern. Erfreulicherweise erhielten wir von verschiedenen Teilnehmerstaaten die Rückmeldung, dass sie die Ergebnisse des Workshops in die Tat umgesetzt haben.

Eine andere wachsende Gefahr, die anscheinend nicht genug Aufmerksamkeit durch die internationale Gemeinschaft erhielt, ist die Zunahme von Selbstmordanschlägen. Dabei handelt es sich zwar nicht um ein neues Phänomen, es breitet sich jedoch aus und tritt inzwischen auch in Regionen in Erscheinung, in denen es bislang unbekannt war. Zwischen 1994 und 1999 wurden die meisten Selbstmordanschläge in Sri Lanka und Israel verübt, in den letzten Jahren kamen sie jedoch auch in einer Reihe von Staaten im OSZE-Gebiet vor: in den USA, der Russischen Föderation, der Türkei und in Usbekistan. Die ATU veranstaltete daher einen vertraulichen Workshop hinter verschlossenen Türen über Selbstmordattentate. Fachleute für Terrorismusbekämpfung und die Psychologie von Selbstmordattentätern – nicht nur aus der OSZE, sondern aus der ganzen Welt, darunter aus Sri Lanka und Israel – vermittelten dort Teilnehmern aus den einzelnen Staaten ihre Erkenntnisse über dieses Phänomen und über Möglichkeiten, es zu bekämpfen oder zumindest abzumildern, so dass nationale Behörden sich besser auf diese Bedrohung vorbereiten können.

Die Terroranschläge von London (Juli 2005), Madrid (März 2004) und Moskau (Februar 2004) haben darüber hinaus deutlich gemacht, wie überaus anfällig und verwundbar öffentliche Nahverkehrssysteme (U-Bahn, Bus, Bahn) sind. Es hat den Anschein, als hätten Terroristen die Massenverkehrsmittel zu ihrem „weichen“ Ziel auserkoren. Öffentliche Nahverkehrssysteme transportieren täglich Millionen von Passagieren, wodurch sie zum einen kaum zu schützen und zum anderen ein attraktives Ziel für Terroristen sind. Sie sind von Natur aus offen zugänglich, da sie darauf ausgelegt sind, eine große Zahl von Passagieren möglichst schnell an ihr Ziel zu bringen. Die Folgen eines Anschlags mit stärkerem Sprengstoff oder chemischem, biologischem, radiologischem oder nuklearem Material wären verheerend. Gleichwohl schienen sich die internationalen Bemühungen um Transportsicherheit auf internationale Aspekte von Transport und Reisen (Containersicherheit, Flugsicherheit/MANPADS, maritime Sicherheit und Sicherheit von Reisedokumenten) zu konzentrieren, während die Verantwortung für die Sicherheit des öffentlichen Personennahverkehrs in der gesamten OSZE-Region den nationalen oder kommunalen Behörden überlassen blieb, die nach völlig unterschiedlichen Sicherheitsstandards arbeiten. Die ATU veranstaltete daher Anfang 2006 einen Workshop in Wien, der sich mit der Verwundbarkeit öffentlicher Verkehrsmittel befasste. Das Seminar bot Fachleuten und Praktikern (Terrorismusbekämpfern, Sicherheitsexperten sowie Vertretern öffentlicher und privater Nahverkehrsbetriebe) aus den Teilnehmerstaaten ein Forum dafür, sich mit dieser Schwachstelle auseinander zu setzen und Erfahrungen und bewähr-

te Verfahren sowie Informationen über bestehende und mögliche neue Maßnahmen und Methoden, mit deren Hilfe die Gefahr von Anschlägen auf öffentliche Verkehrsmittel verringert werden könnte, auszutauschen.

Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen

Regelmäßige Kontakte zu anderen Regionalorganisationen sind notwendig und wertvoll, da jede Organisation aus den Erfahrungen der anderen lernen kann. Ein Beispiel dafür ist der Aufbau des internetgestützten OSZE-Antiterrornetzwerks (*OSCE Counter-Terrorism Network, CTN*) nach dem Vorbild eines ähnlichen Netzwerks, das die OAS-Staaten miteinander verbindet. Das CTN ist seit Februar 2004 in Betrieb und erleichtert den Informationsfluss zwischen den Delegationen der Teilnehmerstaaten, für Antiterrormaßnahmen zuständigen Beamten in den Hauptstädten und dem OSZE-Sekretariat. Die ATU veröffentlicht einen monatlich erscheinenden *CTN-Newsletter*. Über ihre direkte Beteiligung am Netzwerk hinaus haben die Delegationen der Teilnehmerstaaten dafür gesorgt, dass in 44 Hauptstädten nationale Kontaktstellen für das CTN eingerichtet wurden. An das CTN sind darüber hinaus zehn OSZE-Partnerstaaten, 18 internationale Organisationen und alle OSZE-Institutionen und -Feldoperationen angeschlossen.

Fruchtbare Austauschbeziehungen dieser Art bestehen auch zu einer Reihe von regionalen Partnern. Die ATU ist über die Bekämpfung des Terrorismus mit der Afrikanischen Union, mit dem Asien-Europa-Treffen (*Asia-Europe Meeting, ASEM*), der OAS, dem Antiterrorismuszentrum der GUS, der Organisation des kollektiven Sicherheitsvertrages, dem Europarat, der EU, der NATO und mit anderen im Gespräch. Diese bilateralen Konsultationen werden fortgesetzt und weiter ausgebaut, da wir das globale Netzwerk gegen den Terrorismus stärken wollen. Der Erfolg der Zusammenarbeit der OSZE mit anderen internationalen Organisationen fand die Anerkennung des CTC, das sich dafür aussprach, dass die OSZE gemeinsam mit dem UNODC die dritte Sondertagung des CTC mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen vom 11.-12. März 2004 in Wien ausrichtete.

Noch wichtiger ist, dass sich bei der vierten Sondertagung des CTC mit internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen, die im Januar 2005 in Almaty stattfand, zeigte, dass das CTC die OSZE neben der OAS in ihren Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus und ihrer aktiven Zusammenarbeit mit anderen Organisationen für vorbildlich für andere Regionen hält.

Schlussfolgerung

Ganz offensichtlich kann die OSZE nicht nur eine wertvolle Ergänzung zur Arbeit anderer internationaler Organisationen und Einrichtungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung leisten – sie tut es auch und muss es weiterhin tun. Ihre Arbeit spiegelt die aktuellen Sicherheitsbesorgnisse ihrer Teilnehmerstaaten wider und ist ein weiterer Beweis für die Fähigkeit der Organisation, flexibel zu reagieren und solchen Besorgnissen mit ihrer Agenda Rechnung zu tragen. So wie sich diese Besorgnisse entwickeln und Gestalt annehmen, entwickelt sich auch die Antiterrorismusagenda der Organisation. Neue Fragen stehen zur Beratung durch die Teilnehmerstaaten an: öffentlich-private Partnerschaft bei der Bekämpfung des Terrorismus, der Kampf gegen die Anstiftung zum Terrorismus, Rekrutierung und Radikalisierung. Das Ausmaß, in dem sich die OSZE auch weiterhin mit diesen und weiteren komplexen Problemen befassen wird, hängt vom politischen Willen ihrer Teilnehmerstaaten ab und wird im Gegenzug die ungebrochene Bedeutung der Organisation für deren Interessen und Bedürfnisse bestimmen.