

Reinhard Uhrig/Ben Hiller

Terrorismusbekämpfung durch die OSZE: Konsolidierung, Kontinuität und zukünftiger Schwerpunkt

Nach ausgiebigen Diskussionen, die über ein Jahr andauerten, unternahmen die Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im Dezember 2012 einen wichtigen Schritt, um das Profil des Beitrags der OSZE zu den weltweiten Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus zu schärfen und seinen zusätzlichen Nutzen aufzuzeigen.

Alle 57 Teilnehmerstaaten verabschiedeten den Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus¹ (im Folgenden: Konsolidierter Rahmen), der der OSZE fortan als Blaupause für ihren Beitrag zur Terrorismusbekämpfung dienen soll. Wichtig ist dabei, dass der Konsolidierte Rahmen nicht nur den Durchführungsorganen der OSZE eine neue Richtung vorgibt, sondern dass das mit Blick auf Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung geschärfte Profil auch eine gezieltere und verstärkte Zusammenarbeit mit den wichtigsten Partnern und Organisationen ermöglicht.

Der Konsolidierte Rahmen baut auf bisherigen Verpflichtungen und Mandaten im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung sowie auf der auf diesem Gebiet bereits geleisteten Arbeit der Organisation auf. Er hebt die Handlungsgrundsätze hervor und legt die strategischen Schwerpunkte der zukünftigen Maßnahmen der OSZE zur Terrorismusbekämpfung fest. Kurz gesagt: Der Rahmen vereint bestehende Mandate zu einer einzigen strategischen Vision, sorgt für Kontinuität und stellt die Weichen für die zukünftige Terrorismusbekämpfung durch die OSZE.

Warum ist der Konsolidierte Rahmen wichtig?

Konsolidierung

Der Konsolidierte Rahmen vereint den *Acquis* früherer politischer Beschlüsse zu einer Gesamtstrategie bzw. einer einzigen strategischen Vision. Im Laufe der Jahre haben die Teilnehmerstaaten in allen drei Dimensionen der OSZE 52 politische Verpflichtungen und Prinzipien in verschiedenen, für die Bekämpfung des Terrorismus relevanten Bereichen verabschiedet. Sie setzen sich mit den Bedingungen auseinander, die den Terrorismus möglicherweise

¹ Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1063, Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, PC.DEC/1063, 7. Dezember 2012, unter: <http://www.osce.org/de/pc/98539>.

fördern, ermöglichen, begünstigen und unterstützen, aber auch mit den Kapazitäten der Staaten zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus. Parallel dazu haben die Teilnehmerstaaten die Durchführungsorgane der OSZE damit beauftragt, sie bei ihren Bemühungen im Umgang mit den erwähnten Bereichen in allen drei OSZE-Dimensionen zu unterstützen.

Angesichts der zunehmenden Zahl an Verpflichtungen und Aufgaben wurde in den letzten Jahren deutlich, dass es „höchste Zeit“ war, Staaten und internationalen Partnern gegenüber – in einem einzigen Dokument und in klarer Sprache – vor Augen zu führen, worin das Profil, die komparativen Vorteile und die einzigartigen Stärken der OSZE als Organisation bei der Terrorismusbekämpfung bestehen. Ein klares Organisationsprofil ist besonders wichtig in Zeiten, in denen weniger Ressourcen verfügbar sind, während immer mehr Akteure versuchen, einen Beitrag zu den weltweiten Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus zu leisten.

Sicherlich gab es auf Seiten der Durchführungsorgane der OSZE, die mehrere Jahre lang eine Politik des Nullwachstums für die Organisation hinnehmen mussten, während gleichzeitig ihre Aufgaben infolge des Anstiegs der terroristischen Bedrohungen zunahmen, ernsthafte Befürchtungen, dass sie irgendwann überfordert und die Bemühungen zu stark gestreut sein könnten, um Wirkung zeigen zu können. In Kombination mit einem erhöhten Bedarf an wirksamen Maßnahmen und einer zunehmenden Zahl internationaler Akteure, die im Bereich Terrorbekämpfung aktiv waren, lief die Organisation Gefahr, zu viel zu tun und dabei zu wenig zu erreichen.

Der Konsolidierte Rahmen verfolgt somit ein zweifaches Ziel: Er verleiht der Organisation ein klares und auf Anhub erkennbares Profil im Bereich der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, das auf ihren bestehenden Mandaten, Prinzipien und komparativen Stärken beruht. Gleichzeitig stellt er die Weichen für die zukünftigen strategischen Prioritäten der OSZE-Durchführungsorgane.

Kontinuität

Der Konsolidierte Rahmen bekräftigt noch einmal die Relevanz und Anwendbarkeit des „Markenzeichens“ der OSZE, ihres Konzepts gemeinsamer, umfassender, kooperativer und unteilbarer Sicherheit, im Hinblick auf die Bekämpfung des Terrorismus.

Der multidimensionale Ansatz der OSZE betont, dass neben den politisch-militärischen Aspekten von Sicherheit auch der Schutz und die Förderung der Menschenrechte sowie wirtschaftliche Entwicklung und ökologische Nachhaltigkeit unverzichtbare Bestandteile von Sicherheit und Stabilität sind. Er gibt einen effektiven Rahmen für kohärente und nachhaltige Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus auf regionaler Ebene vor. Gleichzeitig ist er gut dazu geeignet, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten, die Faktoren, die zur

Ausbreitung von Terrorismus beitragen, zu identifizieren und sich mit ihnen auseinanderzusetzen und zu untersuchen, wie im Vorgehen gegen neue und sich abzeichnende transnationale Bedrohungen und Herausforderungen für Sicherheit und Stabilität Synergien geschaffen werden können.

Der Konsolidierte Rahmen betont auch die Tatsache, dass der Dialog zwischen den verschiedensten Akteuren und Zusammenarbeit auf allen Ebenen erforderlich sind, um den modernen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit Rechnung zu tragen. Diese Zusammenarbeit ist auf mehreren Ebenen unverzichtbar: sowohl zwischen als auch in den Ländern, zwischen internationalen Organisationen sowie zwischen staatlichen Behörden, dem Privatsektor, der Zivilgesellschaft und den Medien. Vor allem aber bestätigt der Konsolidierte Rahmen, dass die OSZE als größte, inklusivste und umfassendste regionale Sicherheitsorganisation eine Plattform für einen solchen Dialog zwischen den verschiedensten Akteuren sowie für Aufklärungsarbeit, den Austausch von Expertenwissen und den Aufbau von Netzwerken bietet.

Bei der Erfüllung dieser Aufgabe kann sich die OSZE auf eine einzigartige Kombination einander ergänzender Durchführungsorgane stützen, wie etwa die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) im Sekretariat, das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Affairs*, OCEEA), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und die Beauftragte für Medienfreiheit (*Representative on Freedom of the Media*, RFOM). Sie alle verfügen über anerkannte Fachkenntnisse in den jeweiligen Gebieten und können auf ein weitverzweigtes Expertennetz zurückgreifen, das den öffentlichen und privaten Sektor, die Zivilgesellschaft und die Medien umfasst. Dies erleichtert die Durchführung von Anti-Terror-Maßnahmen auf regionaler, subregionaler und nationaler Ebene.

Einer der größten Vorzüge der Organisation ist ihre ausgedehnte Präsenz vor Ort, die auch im Bereich Terrorismusbekämpfung relevant ist. Sie ermöglicht es der OSZE, konkrete nationale Erfordernisse zu bewerten und darauf zu reagieren sowie Programme durchzuführen, die dazu beitragen, die Kapazitäten der Teilnehmerstaaten zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus zu stärken.

Partnerschaften

Der Konsolidierte Rahmen unterstreicht die Führungsrolle der Vereinten Nationen (VN) in den internationalen Bemühungen zur Ausmerzung des Terrorismus. Er bekräftigt, dass die einschlägigen VN-Übereinkommen und -Protokolle gemeinsam mit den Resolutionen des VN-Sicherheitsrats den primären völkerrechtlichen Rahmen für den Kampf gegen den Terrorismus darstellen. Er stellt fest, dass der Ansatz der OSZE der *Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus* dahingehend ent-

spricht, dass er sich nicht nur mit den Erscheinungsformen des Terrorismus auseinandersetzt, sondern auch mit den Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen.

Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die OSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen mit denjenigen Organen der Vereinten Nationen, die an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligt sind, zusammenarbeitet und ihre Aktivitäten mit ihnen abstimmt. Dasselbe gilt für die Kooperation und Koordination mit anderen einschlägigen Fachorganisationen bei der Durchführung von Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau. Die Bemühungen der OSZE zur Unterstützung der VN im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus zeigen sich am deutlichsten in ihrer Arbeit zur Ratifizierung und Implementierung der Übereinkommen und Protokolle der VN zum Terrorismus, einer der wichtigsten Bestimmungen der Resolution 1373 des VN-Sicherheitsrats. Die OSZE und die VN arbeiten auch eng bei der Verbesserung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit bei Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus, der Verstärkung der Bemühungen der einzelnen Staaten zur Umsetzung der Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie im Rahmen anderer regionaler Bemühungen zur Implementierung der *Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus* zusammen.

Die OSZE unterstützt außerdem regelmäßig die Reisen des Exekutivdirektoriums des VN-Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (*Counter Terrorism Executive Directorate, CTED*) in OSZE-Teilnehmerstaaten. Die jüngsten Besuche fanden in Serbien (2013), Albanien und Kirgisistan (2012) und Griechenland (2010) statt. Die OSZE beteiligt sich daran, um Doppelarbeit zu vermeiden und zusätzliche Bereiche für die Zusammenarbeit zwischen ihr und dem besuchten Staat beim Kampf gegen den Terrorismus zu identifizieren. Darüber hinaus hilft sie dem CTED dadurch auch, sich ein genaues Bild von den Bedürfnissen des jeweiligen Landes in Bezug auf Unterstützung beim Kapazitätsaufbau im Kampf gegen den Terrorismus zu machen.

Was interne Partnerschaften und die Koordination der Tätigkeit der Organisation betrifft, hebt der Konsolidierte Rahmen die Rolle des OSZE-Sekretariats bei der Erleichterung und der dimensionen- und institutionenübergreifenden Koordinierung aller Aktivitäten der OSZE zur Terrorismusbekämpfung hervor. Insbesondere wird die Gruppe Terrorismusbekämpfung des TNTD (*Action against Terrorism Unit, TNTD/ATU*) als zentrale Anlaufstelle sowie als Informationsquelle und Implementierungspartner für die Anti-Terror-Maßnahmen der OSZE bestätigt.

Zukünftige Schwerpunkte

Der Konsolidierte Rahmen identifiziert acht strategische Schwerpunktbereiche für die Anti-Terror-Aktivitäten der OSZE und ihrer Durchführungsorgane. Dabei lautet die Prämisse, dass die Bedrohung durch den Terrorismus viele Gesichter hat und sich wandelt und die OSZE daher in ihrer thematischen Schwerpunktsetzung und ihren Reaktionen auf die vielfältigen Bedürfnisse und Sorgen ihrer Teilnehmer flexibel bleiben muss.

Förderung der Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens für die Terrorismusbekämpfung und Verstärkung der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit in Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus

Die Förderung des rechtlichen Ansatzes im Kampf gegen den Terrorismus wird ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der OSZE in diesem Bereich bleiben. In ihren ersten im Konsens vereinbarten Dokumenten zur Terrorismusbekämpfung legten die Teilnehmerstaaten fest, dass sämtliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, einschließlich internationaler Menschenrechtsnormen, des Flüchtlingsrechts und des humanitären Völkerrechts, durchgeführt werden müssen. Die weltweite Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens gegen den Terrorismus entzieht den Terroristen ihre Zufluchtsorte und erlaubt es den nationalen Behörden, Terroristen auf der Grundlage der einheitlichen Kriminalisierung von Terrorakten auch jenseits der Staatsgrenzen zu verfolgen und vor Gericht zu stellen.

Die TNTD/ATU unterstützt die Teilnehmerstaaten gemeinsam mit dem Büro der VN für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) bei der Ratifizierung der universellen Rechtsinstrumente der VN zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (*Universal Anti-Terrorism Instruments*, UATIs). Konkret arbeitet die OSZE mit den entsprechenden nationalen Institutionen zusammen und bietet ihre Hilfe bei der Erarbeitung von Strafgesetzentwürfen an, um sie mit den UATIs in Einklang zu bringen. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind ermutigend: Während die Ratifizierungsrate der UATIs in der OSZE-Region 2001 bei 65 Prozent lag, waren es 2012 bereits 96 Prozent.²

Die Bemühungen, Staaten dabei zu helfen, die UATIs in nationales Recht zu überführen, wurden von dem Versuch begleitet, die Zusammenarbeit zwischen den Staaten bei Strafsachen im Zusammenhang mit Terrorismus zu verbessern. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich, in Übereinstimmung mit den nach innerstaatlichem und internationalem Recht anwendbaren Regeln aktiv und uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, damit Täter, Organisatoren, Unterstützer und Sponsoren terroristischer Handlungen auf der Grundlage des Prinzips „*aut dedere aut iudicare*“ („ausliefern oder verfol-

2 Bezogen auf die ersten zwölf UATIs, die 2001 in Kraft waren.

gen“) ausfindig gemacht und vor Gericht gestellt werden können. Gemeinsam mit dem UNODC trägt die OSZE zur Verbesserung der grenzüberschreitenden justiziellen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung durch den Erfahrungsaustausch über Auslieferungsverfahren und gegenseitige Rechtsberatung bei. Bislang hat die TNTD/ATU mehr als 42 Konferenzen, Workshops und Fortbildungsveranstaltungen auf nationaler, regionaler und OSZE-weiter Ebene organisiert, die sich auf die Umsetzung des rechtlichen Rahmens und die Anwendung seiner Instrumente für die Zusammenarbeit bei Strafsachen konzentrierten. Mehr als 2.300 Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern haben an diesen Maßnahmen teilgenommen.

In letzter Zeit konzentriert sich die OSZE, aufbauend auf der hohen Ratifizierungsrate der UATIs in der OSZE-Region, auf die Optimierung und Stärkung präventiver Maßnahmen im Zusammenhang mit den UATIs. Im Mai 2012 hielt die TNTD/ATU beispielsweise gemeinsam mit dem UNODC in Wien eine Konferenz zur „Verbesserung der Umsetzung universeller Rechtsinstrumente zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus (UATIs) zur Verwendung von Sprengstoffen durch Terroristen“ ab. Der Schwerpunkt lag dabei auf den vorbeugenden Aspekten der Aufspürung und Kontrolle von Sprengstoffen und ihren Ausgangsstoffen. Die Konferenz wird mit einer Reihe nationaler Runder Tische fortgesetzt.

Diesen Aktivitäten liegt der Gedanke zugrunde, dass die Kriminalisierung bestimmter terroristischer Aktivitäten, wie etwa die Verwendung von Sprengstoffen, nicht automatisch mit praktischen, vorausgreifenden und kooperativen Maßnahmen zur Überwachung dieser Materialien einhergeht. Dies gilt vor allem dann, wenn sie legal erhältlich sind, wie z.B. Ammoniumnitrat-Düngemittel. Die Gespräche am Runden Tisch drehen sich darum, wie die Zusammenarbeit erleichtert werden kann, um zu verhindern, dass Terroristen solche Materialien in die Hände bekommen. Die Mittel dazu wären eine verbesserte Zusammenarbeit und Aufklärungsarbeit in den einschlägigen Industriezweigen.

Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen, mithilfe eines multidimensionalen Ansatzes

Eine effektive Terrorismusverhütung setzt voraus, dass die Staaten gewalttätigen Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen (*violent extremism and radicalization that lead to terrorism*, VERLT), bekämpfen. Dieser Ansatz wurde durch den Konsolidierten Rahmen bekräftigt.

Das Thema hatte in der Arbeit verschiedener OSZE-Durchführungsorgane zunächst nur indirekt eine Rolle gespielt. 2007 und 2008 wurde die Bekämpfung von VERLT jedoch zu einem ausdrücklichen Bestandteil der OSZE-Agenda zur Bekämpfung des Terrorismus, als die Teilnehmerstaaten die Organisation explizit dazu aufriefen, aus einer multidimensionalen Perspektive

gegen VERLT vorzugehen, und sich dazu verpflichteten, die OSZE-Durchführungsorgane bei der Bekämpfung von VERLT in ihren jeweiligen Ländern zu nutzen. Seitdem gab es eine ganze Reihe von Initiativen, die darauf abzielten einen eigenständigen Beitrag der OSZE im Kampf gegen VERLT zu etablieren.

Die TNTD/ATU entwickelte ein Gesamtprogramm für Aufklärung und Kapazitätsaufbau, das folgende miteinander zusammenhängende Ziele verfolgt: 1. die Förderung eines multidimensionalen Verständnisses von VERLT, das über dasjenige von Geheimdiensten und Strafverfolgungsbehörden hinausgeht, um so bei der Formulierung kontextspezifischer Präventionsmaßnahmen zu helfen, die die strafrechtliche Verfolgung von VERLT ergänzen; 2. die Berücksichtigung menschenrechtlicher Gesichtspunkte und die Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung menschenrechtskonformer Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von VERLT; 3. die Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedensten Akteuren, sowohl ressortübergreifend in den Regierungen als auch zwischen staatlichen Behörden und der Zivilgesellschaft, den Medien und der Wirtschaft auf nationaler und lokaler Ebene.

Um dieses Programm voranzubringen, veranstaltete die TNTD/ATU zunächst zwischen 2008 und 2010 vier regionale und subregionale Konferenzen und Workshops zum Thema VERLT, die den Austausch von Meinungen, Erfahrungen und bewährten Praktiken im Zusammenhang mit VERLT sowie über wirksame Gegenmaßnahmen erleichtern sollten. Daran schlossen sich gezieltere Aktivitäten an, die das multidimensionale Know-how der OSZE für die Befassung mit konkreten VERLT-Themen nutzbar machen sollten. Beispielsweise organisierten TNTD/ATU und BDIMR 2011 und 2012 zwei Expertengesprächsrunden zur Verhütung der terroristischen Radikalisierung von Frauen und zur Rolle und Stärkung von Frauen bei der Bekämpfung von VERLT. Bei einem dritten Runden Tisch Ende 2012 wurde das Engagement Jugendlicher im Kampf gegen VERLT diskutiert. Gegenwärtig konzentriert sich die Arbeit auch auf die Nutzung bürgernaher Polizeiarbeit zur Verhütung von Terrorismus und zur Bekämpfung von VERLT durch die Veranstaltung nationaler Seminare und die Erstellung eines Leitfadens, der politischen Entscheidungsträgern und höherrangigen Polizeibeamten eine Hilfestellung bieten soll.

Außerdem versucht die TNTD/ATU, interessierte Teilnehmerstaaten in systematischere und maßgeschneiderte Projekte zum Kapazitätsaufbau einzubinden, wo möglich in Zusammenarbeit mit den entsprechenden OSZE-Feldoperationen. Bosnien und Herzegowina hat beispielsweise um die Unterstützung der OSZE bei der Ausarbeitung und Umsetzung eines Nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von VERLT gebeten. Das OSZE-Büro in Tadschikistan hat das allererste VERLT-Feldprogramm der OSZE seit 2010 durchgeführt. Es besteht aus drei Stufen: einer auf Erhebungen beruhenden landes-

weiten Einschätzung der Entwicklungen im Bereich VERLT,³ gezielten Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau für Vertreter aus Regierung und Zivilgesellschaft und der Unterstützung bei der Formulierung einer nationalen Strategie zur Bekämpfung der Radikalisierung.

Verhütung und Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben wiederholt betont, dass Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung Sicherheitsbedrohungen darstellen, und haben ihre Verpflichtung erneut bestätigt, diese Bedrohungen mit Hilfe des Konsolidierten Rahmens zu bekämpfen. In enger Abstimmung mit dem UNODC, der Arbeitsgruppe für finanzielle Maßnahmen gegen die Geldwäsche (*Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF*), dem IWF, der Weltbank und anderen Partnern hat das OCEEA eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, um den Kampf gegen die Geldwäsche und die Terrorismusfinanzierung zu unterstützen.

Zu diesen Maßnahmen gehören die Überprüfung von Rechtsvorschriften, Bedarfserhebungen und der Kapazitätsaufbau für die Umsetzung internationaler Verpflichtungen. Sie wurden in oder mit allen Teilnehmerstaaten durchgeführt, in denen Feldoperationen tätig sind. Das OCEEA hat die Gründung und Entwicklung von *Financial Intelligence Units* (FIUs) gefördert, Teilnehmerstaaten unterstützt, die der *Egmont Group of Financial Intelligence Units* beitreten wollten,⁴ und Ländern Fortbildungsmaßnahmen für die Durchführung nationaler Risikoanalysen in Bezug auf Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung angeboten. Ziel ist es, dort Ressourcen zur Verfügung zu stellen, wo sie am dringendsten benötigt wurden. Das OCEEA fördert die Zusammenarbeit zwischen den Behörden, um sicherzustellen, dass die Finanzierung von Terrorismus aufgedeckt und strafrechtlich verfolgt wird, sowie die internationale Zusammenarbeit, um Länder bei den Ermittlungen in grenzüberschreitenden Fällen zu unterstützen.

Ein wichtiger Schwerpunkt der zukünftigen Aktivitäten der OSZE im Kampf gegen die Terrorismusfinanzierung wird die Verhütung des Missbrauchs von Non-Profit-Organisationen (NPOs) zur Terrorismusfinanzierung sein. NPOs ergänzen die wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten des öffentlichen und des privaten Sektors maßgeblich, indem sie öffentliche Dienste anbieten und sich – häufig auf lokaler Ebene – für die Verbesserung der Lebensqualität einsetzen. Der Missbrauch von NPOs zur Terrorismusfinanzierung kann jedoch ihren Ruf beschädigen und zu strafrechtlicher Verfolgung führen. Er

3 Vgl. Michael Taarnby, *Islamist Radicalization in Tajikistan, an Assessment of Current Trends*, Dushanbe 2012. Der Bericht beruht auf einer Erhebung, die vom Centre for Socio-Political Studies „Korshinos“ durchgeführt und vom OSZE-Büro in Tadschikistan unterstützt und finanziert wurde. Die dänische Regierung hat ebenfalls einen finanziellen Beitrag geleistet.

4 Die Egmont-Gruppe ist die Dachorganisation internationaler FIUs, siehe unter: <http://www.egmontgroup.org>.

kann sowohl nationale als auch internationale Konsequenzen für die Sicherheit haben. Da das finanzielle Überleben von NPOs von Spendern abhängt, die Vertrauen in diesen Sektor haben, stehen Länder und NPOs vor der Herausforderung, die NPOs wirksam auf Missbrauch zu kontrollieren, ihnen aber auch zu erlauben, ihre wichtige Arbeit fortzusetzen.

Die OSZE hat auch vorher schon international bewährte Praktiken zur Bekämpfung des Missbrauchs von NPOs gefördert. Beispielsweise haben die TNTD/ATU und das OCEEA 2009 gemeinsam einen OSZE-weiten Workshop in Wien organisiert, um Vertreter von Staat und Zivilgesellschaft darüber aufzuklären, wie wichtig es ist, den Missbrauch von NPOs für die Terrorismusfinanzierung zu verhindern, und welche Methoden dafür zur Verfügung stehen. Im Jahr 2010 veranstaltete die TNTD/ATU außerdem eine Podiumsdiskussion über Transparenz im Non-Profit-Sektor, die während der Jahrestagung des *International Committee on Fundraising Organizations* (ICFO), eines Zusammenschlusses nationaler Zertifizierungs- und Monitoringorganisationen, stattfand. Darüber hinaus behandelte eine Ausgabe des TNTD/ATU *Counter Terrorism Network (CTN) Electronic Journal* im Juni 2011 die Umsetzung der Sonderempfehlung VIII der FATF bezüglich NPOs.

Vorgehen gegen die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken

Für Terroristen ist das Internet von hoher strategischer und taktischer Bedeutung – und diese Bedrohung wird mit der Verbreitung neuer Technologien voraussichtlich noch weiter wachsen. Terroristen identifizieren, rekrutieren und schulen neue Mitglieder im Internet. Sie nutzen es für die Beschaffung und den Transfer von Geldern, zur Organisation von Angriffen und für Aufrufe zur Gewalt.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet, Informationen über die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken untereinander auszutauschen und mögliche Strategien zur Bekämpfung dieser Bedrohung zu identifizieren sowie gleichzeitig die Achtung der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen und Standards zu gewährleisten. Sie beschloss außerdem, die Tätigkeit der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten durch die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit im Kampf gegen die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken zu verstärken und die Möglichkeit einer aktiveren Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Institutionen und des privaten Sektors in die Arbeit in diesem Bereich zu prüfen. Der Konsolidierte Rahmen hebt die Notwendigkeit hervor, Staaten bei ihren Anstrengungen zu unterstützen.

Die TNTD/ATU unterstützt Staaten in ihren Bemühungen, indem sie den Austausch von Informationen über potenzielle Bedrohungen, Entwicklungen und bewährte Praktiken bei der Bekämpfung der Internetnutzung durch Terroristen zwischen Behörden, dem privaten und öffentlichen Sektor und der Zivilgesellschaft fördert. Dies erfolgt in enger Zusammenarbeit mit Partner-

strukturen wie dem BDIMR oder dem RFOM. Bisher hat die TNTD/ATU zwei OSZE-weite und fünf nationale Workshops (in Serbien, Bosnien und Herzegowina, Armenien, Aserbaidshans und Kirgisistan) zu diesem Thema sowie zur Internetsicherheit im Allgemeinen organisiert bzw. ermöglicht. Vor allem die nationalen Veranstaltungen bieten den Gastgeberländern die Möglichkeit, eine Bestandsaufnahme ihrer nationalen Anstrengungen im Bereich Internetsicherheit insgesamt zu machen und potenzielle Lücken zu identifizieren.

Im Jahr 2012 organisierte die TNTD/ATU auch mehrere Online-Expertenforen zu den neuesten Entwicklungen und Reaktionen im Zusammenhang mit der Nutzung des Internets durch Terroristen. Die Forumdiskussionen konzentrierten sich hauptsächlich auf vier zentrale Themen: die Nutzung des Internets als taktisches Instrument durch Terroristen, die Nutzung sozialer Netzwerke für terroristische Zwecke, die Nutzung des Internets durch gewalttätige Rechtsextremisten bzw. -terroristen sowie öffentlich-private Partnerschaften bei der Bekämpfung der Internetnutzung durch Terroristen. Die wichtigsten Empfehlungen und mögliche politische Optionen wurden in einem abschließenden Bericht zusammengefasst.

Der komparative Vorteil der Bemühungen der OSZE hinsichtlich der Nutzung des Internets durch Terroristen besteht darin, dass sie Teil der breiter angelegten Arbeit der Organisation zur Förderung eines umfassenden (Internet-)Sicherheitsansatzes sind. Dadurch ist es möglich, eine bestimmte Tätergruppe dimensionenübergreifend und integriert zu betrachten, wodurch sich die Verbindungen zwischen Internetbedrohungen und Tätern erkennen lassen. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit hervorgehoben, dass jegliche Reaktionen im Einklang mit den Menschenrechten erfolgen müssen. Dies ist ein entscheidender komparativer Vorteil im Hinblick auf zukünftige Anstrengungen diesem Bereich.

Förderung des Dialogs und der Zusammenarbeit zu Fragen der Terrorismusbekämpfung, insbesondere durch öffentlich-private Partnerschaften zwischen staatlichen Behörden und dem Privatsektor sowie mit der Zivilgesellschaft und den Medien

Die Verantwortung für die Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und für den Umgang mit den Folgen terroristischer Handlungen liegt primär bei den Staaten. Angesichts des Wesens und des Ausmaßes der ständig wachsenden terroristischen Gefahr von heute können Staaten den Terrorismus nicht mehr erfolgreich alleine bekämpfen. Dazu bedarf es vielmehr der gesamten Bandbreite aller im Staat zur Verfügung stehenden Macht und somit auch der Ressourcen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft. Die internationale Gemeinschaft erkennt die Wichtigkeit öffentlich-privater Partnerschaften (ÖPP) bei der Bekämpfung des Terrorismus an, so beispielsweise in der *Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus*, und die

OSZE-Teilnehmerstaaten haben die strategischen Vorteile solcher Partnerschaften im Konsolidierten Rahmen erneut betont.

Auf der Grundlage ihrer Plattform für kooperative Sicherheit ist die OSZE bestrebt, den Privatsektor so weit wie möglich in all ihre Anti-Terror-Maßnahmen einzubinden. Die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor sowie mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft zieht sich wie ein roter Faden durch sämtliche Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus. Partnerschaften dieser Art wurden jedoch auch als eigenständiges Thema für zwei OSZE-weite Workshops ausgewählt. Im Jahr 2007 organisierte die OSZE eine hochrangige politische Konferenz mit dem Titel „Die Partnerschaft zwischen staatlichen Behörden, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft bei der Terrorismusbekämpfung“. 2008 fand eine Folgekonferenz statt, die dazu diente, den erreichten positiven Impuls zu konsolidieren sowie Möglichkeiten und Projekte für eine öffentlich-private Zusammenarbeit in konkreten Bereichen – u.a. mit den Medien und der Zivilgesellschaft – zur Bekämpfung von VERLT, zum Schutz kritischer Infrastrukturen und wichtiger Veranstaltungen vor Terrorangriffen und beim Vorgehen gegen die Terrorismusfinanzierung zu erörtern.

Als Ergebnis der ersten Konferenz verabschiedeten die OSZE-Staaten 2007 einen Beschluss über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus, der den Nutzen gemeinsamer Anstrengungen von Regierungsstellen und privatem Sektor (Zivilgesellschaft und Wirtschaft) bei der Terrorismusbekämpfung in Form einer freiwilligen, auf den Prinzipien Partnerschaft und gegenseitiges Vertrauen beruhenden Zusammenarbeit zur Verbesserung der Sicherheit und zum Vorteil aller Beteiligten anerkennt. Auf der Grundlage dieses Beschlusses veranstaltet die OSZE thematische Workshops, um weitere Aufklärungsarbeit zu leisten, die Schwerpunktbereiche für Partnerschaften zu identifizieren, bewährte Praktiken weiterzuvermitteln und die Bildung von Netzwerken zu unterstützen. In Zukunft wird ein besonderer Schwerpunkt bei der Förderung von ÖPPs darin bestehen, den Missbrauch von NPOs zur Terrorismusfinanzierung zu verhindern.

Verstärkung der einzelstaatlichen Bemühungen zur Umsetzung der Resolution 1540 (2004) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Die Teilnehmerstaaten betrachten die OSZE als große Hilfe bei der Förderung der Umsetzung der Resolution 1540 des VN-Sicherheitsrats auf regionaler Ebene. Zehn Jahre vor der Verabschiedung der Resolution 1540 im Jahr 2004 hatten die OSZE-Staaten mit der Vereinbarung über die Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung von 1994 bereits ihre Verpflichtung bekräftigt, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme zu verhindern. Die OSZE-Staaten verabschiedeten auf dieser Grundlage ein

Mandat, das die regionale Umsetzung der Resolution 1540 erleichterte und denjenigen Staaten, die darum ersuchen, Unterstützung zusagte.

Im Jahr 2010 wurde ein auf vier Jahre angelegtes Projekt ins Leben gerufen, das die Implementierung der Resolution 1540 unterstützen soll. Zudem soll es die OSZE-Fachkenntnisse vertiefen und die politischen Aufgabenstellungen in konkrete Hilfsmaßnahmen und Unterstützung für globale Prozesse überführen. So veranstaltete die OSZE beispielsweise 2011 einen Workshop zur Festlegung der angemessenen Rolle der OSZE bei der Umsetzung der Resolution 1540 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, um ihre Funktion bei diesen weltweiten Bemühungen zu definieren. Der Workshop bot eine breite Plattform zum Meinungsaustausch über politische Strategien, Implementierungspraktiken und den Bedarf an weiterem Dialog, Zusammenarbeit und Hilfestellung zwischen Vertretern einzelner Staaten und internationalen Organisationen, die an der Umsetzung der Resolution 1540 mitwirken, darunter auch die OSZE.

Das Konfliktverhütungszentrum der OSZE (KVZ) unterstützt interessierte Teilnehmerstaaten seit 2011 bei der Implementierung der Resolution, indem es beispielsweise Hilfestellung bei der Ausarbeitung ihrer freiwilligen Nationalen Aktionspläne leistet. Konkret erhalten derzeit mehr als ein Dutzend OSZE-Teilnehmerstaaten Beratung und technische Hilfe. Der Ausschuss des VN-Sicherheitsrats zur Überwachung der Implementierung der Resolution 1540 („1540-Komitee“) und seine Expertengruppe haben gemeinsam mit dem VN-Büro für Abrüstungsfragen (*UN Office for Disarmament Affairs*, UNODA) hierbei eine entscheidende Rolle gespielt und ihr Know-how zur Verfügung gestellt, um die OSZE-Teilnehmerstaaten bei ihren Implementierungsbemühungen zu unterstützen.

Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten

Bei fast allen grenzüberschreitenden Straftaten spielen falsche Ausweise oder Reisedokumente eine Rolle. Die Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten (*Travel Document Security*, TDS) ist deswegen ein unverzichtbarer Bestandteil der Abwehr transnationaler Bedrohungen, einschließlich des Terrorismus. Mit dem Konsolidierten Rahmen haben die Teilnehmerstaaten erneut bekräftigt, dass die Sicherheit von Reisedokumenten ein wichtiger Aspekt dabei ist, Bewegungen von Terroristen zu unterbinden, und deswegen auch in Zukunft weit oben auf der OSZE-Agenda stehen wird.

Im Laufe der Jahre hat die TNTD/ATU ein umfassendes TDS-Programm entwickelt, um die Staaten in diesem Bereich zu unterstützen. Bislang hat die TNTD/ATU mehr als 50 Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Bereich TDS in 18 Ländern durchgeführt. Auch wenn die ATU hier federführend ist, können sich die Sicherheit von Reisedokumenten und die damit verbundenen Verfahren und Kontrollen doch auch positiv auf die Beseitigung vieler anderer transnationaler Bedrohungen neben dem Terrorismus auswirken. In die

TDS-Maßnahmen der TNTD/ATU sind daher auch mehrere andere Durchführungsorgane und Feldoperationen eingebunden.

Das TDS-Programm umfasst mehrere miteinander verbundene Komponenten: Um die Sicherung von Identitäten zu fördern, verbessert die OSZE die Qualität der Dokumente, die Einwohnermeldesysteme und andere Methoden und Verfahren zur Prüfung bzw. zur Bestätigung der Identität eines Bürgers bei der Beantragung eines Reisedokuments. Um die Sicherheit des Reisedokuments selbst zu erhöhen, unterstützt die OSZE die Einführung von elektronischen maschinenlesbaren Reisedokumenten (*Machine Readable Travel Documents*, eMRTDs) mit biometrischen Angaben sowie die Beteiligung am *Public Key Directory* (PKD) der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (*International Civil Aviation Organization*, ICAO; ICAO PKD), das die Echtheitsbestätigung der auf eMRTDs gespeicherten elektronischen Sicherheitsmerkmale und biometrischen Daten an den Grenzen ermöglicht. Um die Grenzsicherheit zu erhöhen, erleichtert die OSZE den Zugang zu internationalen Datenbanken zur Passkontrolle und modernisiert die Ausstattung an den Grenzen, damit Informationen über Bewegungen über die Grenzen besser geprüft, erfasst, bestätigt, weitergeleitet und analysiert werden können. Außerdem bildet die OSZE Grenzbeamte in der Identifizierung gefälschter Dokumente mithilfe einfacher kriminaltechnischer Instrumente aus.

Für die Zukunft hat die OSZE im Zusammenhang mit Reisedokumenten zwei klare strategische Ziele: die Verbesserung des Identitätsmanagements und die Modernisierung der Grenzkontrollen durch biometrische Reisedokumente. In Bezug auf das Identitätsmanagement besteht eine negative Entwicklung darin, dass die erhöhte physische Sicherheit von Reisedokumenten dazu führen könnte, dass einzelne Personen oder Gruppen, die Reisedokumente für terroristische Zwecke oder andere illegale Aktivitäten nutzen wollen, unter falscher Identität echte Dokumente beantragen. Bedenklich ist, dass einige Staaten eMRTDs eingeführt haben, ohne sie mit Identitätsmanagementinformationen aus bestehenden Datenbanken für die Ausgabe von Pässen oder anderen Datenbanken, mit denen die Identität eines Antragstellers weitgehend zweifelsfrei festgestellt werden könnte, abzugleichen bzw. diese zu nutzen (obgleich auch diese Datenbanken nicht hinreichend gegen einen Missbrauch geschützt sein könnten). Die Behauptung und der Beleg der eigenen Identität sind zu einer allgegenwärtigen Aufgabe geworden, die in Zukunft nur noch wichtiger werden wird. Die TNTD/ATU fördert einen umfassenden Ansatz zum Identitätsmanagement, um den weiterreichenden Folgen der Entwicklung von Identitätsmanagementsystemen, Ausweisen und Reisedokumenten Rechnung zu tragen. Dies dient nicht nur der Sicherheit von Reisedokumenten, sondern gilt auch für andere Bereiche, in denen Identitäten im Einklang mit den Menschenrechten geschützt werden müssen.

Das zweite strategische Ziel wird die Zentralisierung von Informationen über Reisepassinhaber und Reisedokumente als Teil der Modernisierung nationaler Verfahren zur Überprüfung von Reisedokumenten sein, was den Zugang

zu entsprechenden Informationen und die Überprüfung der Dokumente mittels eines einzigen maschinellen Vorgangs ermöglicht. Auf diese Weise kann der Grenzbeamte die Echtheit des Passes feststellen, ihn mit der Datenbank der Polizei und anderen Datenbanken abgleichen und – was am wichtigsten ist – kontrollieren, ob das Dokument wirklich zu seinem Träger gehört. Die maschinelle Kontrolle gewährleistet die kontinuierliche Fortschreibung und Standardisierung der geprüften und aufgenommenen Daten. Außerdem wird der Kontrollvorgang durch sie schneller und umfassender. Die OSZE wird sich zukünftig noch stärker darauf konzentrieren, Staaten dabei zu helfen, ihre Grenzkontrollen auf den neuesten Stand zu bringen, und wird vermehrt Vorschläge machen, wie die durch die Einführung biometrischer Pässe möglich gewordenen neuen Technologien am wirksamsten genutzt werden können.

Förderung und Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung

Der Ansatz der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus verbindet die Gewährleistung der Menschenrechte mit einem wirksamen Schutz vor Terrorismus. Die OSZE-Staaten haben diese Verknüpfung wiederholt anerkannt und stets betont, dass Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die die Menschenrechte nicht schützen, kontraproduktiv sind und dass Reaktionen auf die terroristische Bedrohung gerade die Normen, Prinzipien und Werte der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der pluralistischen Demokratie nicht verletzen, beschädigen oder zerstören dürfen. Mit dem Konsolidierten Rahmen haben sich die OSZE-Staaten erneut verpflichtet, den Terrorismus unter strikter Einhaltung der im Rahmen der menschlichen Dimension der OSZE eingegangenen Verpflichtungen und der internationalen Menschenrechtsstandards zu bekämpfen.

Im Einklang mit dem umfassenden und multidimensionalen Ansatz der OSZE zur Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen sind die Menschenrechte ein wesentlicher Bestandteil sämtlicher Anti-Terror-Aktivitäten der Organisation in allen drei Dimensionen. Dennoch sind die Beiträge des BDIMR, die darauf abzielen, die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards und der OSZE-Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenrechte bei der Bekämpfung des Terrorismus zu verbessern, besonders wichtig. Die meisten Maßnahmen des BDIMR in diesem Bereich werden vom BDIMR-Programm für Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung durchgeführt.

Das BDIMR bietet Beratung und Analysen zu zentralen Menschenrechtsfragen und zu den Bedingungen an, die den Terrorismus begünstigen können. Es hat etliche Publikationen mit Hintergrundinformationen herausgegeben und Expertentreffen organisiert, bei denen es u.a. um die Zivilgesellschaft, die Opfer von Terrorismus, die Anstiftung zum Terrorismus und die interna-

tionale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus ging. Vor Kurzem haben das BDIMR und die TNTD/ATU mehrere Expertentreffen zur Rolle von Frauen und Jugendlichen bei der Bekämpfung von VERLT organisiert. Zudem arbeiten BDIMR und TNTD gemeinsam an einem Leitfaden für Beamte auf politischer Entscheidungsebene und leitende Polizeibeamte zum Thema „Terrorismusprävention und die Bekämpfung von VERLT: der Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit“.

Das BDIMR hat außerdem ein Ausbildungshandbuch und ein Ausbildungsmodul zum Thema „Terrorismusbekämpfung und Schutz der Menschenrechte“ entwickelt. Das Modul ermöglicht Polizeibeamten und mit der Bekämpfung des Terrorismus befassten Fachleuten ein besseres Verständnis der wichtigsten Bedenken aus menschenrechtlicher Sicht, die im Zusammenhang mit dem Kampf gegen den Terrorismus aufkommen können, und zeigt Wege auf, wie die Menschenrechte geschützt werden können. Das Modul wurde auch für die Schulung von Grenzbeamten angepasst. Das BDIMR unterstützt zudem den Einsatz des Moduls als dauerhaften Bestandteil nationaler Ausbildungsprogramme. Das BDIMR und die betreffende OSZE-Feldoperation helfen insbesondere den wichtigsten Einrichtungen für die Polizeiausbildung in Tadschikistan dabei, einen speziellen Kurs zu diesen Themen als Bestandteil ihres regulären Lehrplans auszuarbeiten. 2013 wird das BDIMR in Zusammenarbeit mit der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, TNTD/SPMU) ein neues Handbuch veröffentlichen, das sich auf Menschenrechte bei Ermittlungen im Zuge der Terrorismusbekämpfung konzentriert und in zukünftigen Ausbildungskursen benutzt werden wird.

Auf Wunsch hilft das BDIMR den OSZE-Teilnehmerstaaten auch bei der Erarbeitung von Anti-Terror-Gesetzen und der Stärkung bestehender Gesetze im Einklang mit internationalen Menschenrechtsnormen. Die Online-Datenbank für Gesetzestexte, Rechtsgutachten und Leitfäden (www.legislationline.org) soll Gesetzgeber in der OSZE-Region bei der Implementierung einschlägiger Rechtsinstrumente im Kampf gegen den Terrorismus unterstützen.