

*Ursel Schlichting*

## Vorwort

„Neue Bedrohungen und Herausforderungen von transnationalem und multidimensionalem Charakter“<sup>1</sup> bilden nicht nur seit geraumer Zeit einen Schwerpunkt in den Bemühungen der OSZE um Sicherheit und Stabilität, sondern auch den Themenschwerpunkt des vorliegenden OSZE-Jahrbuchs.

Mit dem Ende des Kalten Krieges schwand die Bedeutung traditioneller, d.h. militärischer Bedrohungsszenarien. An die Stelle einer greifbaren Bedrohung, die von einem konkreten Gegner ausging, „der eine feindliche Gesinnung hatte und über gigantische militärische Fähigkeiten verfügte, die geeignet waren, das eigene Territorium anzugreifen und die politische Selbstbestimmung von Staat und Gesellschaft zu beenden“,<sup>2</sup> traten neue und andersgeartete Sicherheitsprobleme. Auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 hielten die OSZE-Teilnehmerstaaten fest, dass Bedrohungen nicht nur von Konflikten zwischen und innerhalb von Staaten ausgehen, sondern dass zunehmend „neue Risiken und Herausforderungen“ die Aufmerksamkeit der Teilnehmerstaaten erforderten. Zu ihnen zählten in steigendem Maße „internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel“.<sup>3</sup>

Die im Dezember 2003 auf dem elften OSZE-Ministerratstreffen in Maastricht verabschiedete und auch heute noch maßgebliche OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert zählt zu den neuen Herausforderungen, deren Verhütung und Bekämpfung Priorität einzuräumen sei, Terrorismus (Absatz 10), organisierte Kriminalität, einschließlich Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, sowie illegale Migration (Absatz 11).<sup>4</sup> Hervorgehoben wird, dass diese neuen Bedrohungen „ihren

---

1 Beschluss Nr. 2/09, Weitere Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität, MC.DEC/2/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzigstes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 17-20, hier: S. 17.

2 Christopher Daase, Bedrohungen durch Extremismus, Terrorismus und organisierte Kriminalität, Impulsstatement im Rahmen des Workshops „Herausforderungen der staatlichen Sicherheitsvorsorge“, Bonn, 17. November 2010.

3 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, S. 1-46, Absätze 2 und 4.

4 Bedrohungen, die von zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten ausgehen, werden auch in der Strategie von Maastricht nach wie vor als „Hauptkategorien von Bedrohungen“ (Absatz 9) bezeichnet. Neben den neuen transnationalen und multidimensionalen Bedrohungen für die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet macht die Strategie außerdem Gefährdungen der Sicherheit in der menschlichen Dimension aus, hier vor allem Diskriminierung und Intoleranz, die sich in aggressivem Nationalismus, Fremdenfeindlichkeit, Rassismus, Antisemitismus und gewalttätigem Extremismus manifestieren (Absatz 12). In der Wirtschafts- und Umweltdimension werden wirtschaftliche Faktoren

Ursprung oft nicht in einem einzigen, sondern in mehreren Staaten<sup>5</sup> haben. Was also sind „transnationale Bedrohungen“ und wie hat die OSZE auf diese reagiert? Charakteristisch für transnationale Bedrohungen sind primär ihr grenzüberschreitender Charakter und die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure wie z.B. global agierende terroristische Gruppierungen und kriminelle Vereinigungen. Nachgeordnete, aber dennoch wichtige Merkmale sind die Schnelligkeit, mit der nationalstaatliche Grenzen überwunden werden können, und die Verflechtung zwischen den einzelnen Bedrohungen<sup>6</sup> sowie die transnationale Kooperation krimineller Organisationen<sup>7</sup> oder terroristischer Akteure. Damit einher geht häufig das Merkmal der Multidimensionalität.<sup>8</sup> Im OSZE-Kontext bedeutet dies, dass transnationale Bedrohungen zumeist sowohl die politisch-militärische Dimension als auch die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension berühren und die Grenzen zwischen ihnen verwischen. Die Eindämmung, Verhütung und Bearbeitung transnationaler Bedrohungen obliegen in erster Linie noch immer staatlichen bzw. internationalen Akteuren, insbesondere internationalen Organisationen. Den Ansatz, den die OSZE ihrer Reaktion auf die neuen Herausforderungen zugrunde legt, fasste der damalige OSZE-Generalsekretär Marc Perrin de Brichambaut in seinem Bericht über die Bemühungen der OSZE im Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit und Stabilität im Juni 2010 wie folgt zusammen: „Die Aktivitäten der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen richten sich zum einen gegen konkrete Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität und alle Formen illegalen Handels und zum anderen auf bestimmte Fähigkeiten wie z.B. Polizeiarbeit und Grenzmanagement. Unsere Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass transnationale Bedrohungen sich *per definitionem* rasant entwickeln und dass Anstrengungen zu ihrer Bewältigung ebenso flexibel und dynamisch sein müssen.“<sup>9</sup>

---

wie Armut und Arbeitslosigkeit, Korruption und das Fehlen von Rechtsstaatlichkeit sowie Umweltschäden, Raubbau an natürlichen Ressourcen und Umweltkatastrophen (Absatz 14) genannt. Zu den Bedrohungen politisch-militärischer Art zählen schließlich die „destabilisierende Anhäufung konventioneller Waffen, illegaler Waffentransfer und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ (Absatz 15). 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, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12.

5 Ebenda, Absatz 7.

6 Vgl. Corinna Walter, Bedrohungswahrnehmungen und regionale Sicherheitskooperation in Südamerika am Fallbeispiel Cono Sur, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, Köln 2008, S. 28.

7 Vgl. Daase, a.a.O. (Anm. 2), S. 1.

8 Die fünf Bereiche multidimensionaler Sicherheit sind nach Buzan/Wæver/Wilde der militärische, der politische, der ökonomische, der gesellschaftliche und der ökologische Sektor; vgl. Walter, a.a.O. (Anm. 6), S. 16.

9 Organization for Security and Co-operation in Europe, Report by the OSCE Secretary General on the Implementation of MC.DEC/2/09 on Further OSCE Efforts to Address Transnational Threats and Challenges to Security and Stability, SEC.GAL/107/10, Wien, 11. Juni 2010, S. 5 (eigene Übersetzung).

Unter dem Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 rückte zunächst der internationale Terrorismus in den Mittelpunkt. Grundlegendes Dokument in diesem Bereich ist der auf dem Ministerratstreffen von Bukarest im Dezember 2001 verabschiedete Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus. Die überfällige Konsolidierung der zahlreichen seitdem in diesem Bereich angenommenen Beschlüsse, Mandate und Dokumente erfolgte im Dezember 2012 mit der Verabschiedung des „Konsolidierten Rahmens der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“ durch den Ständigen Rat. Bereits in der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 werden „Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ zu den wichtigsten gemeinsamen Instrumenten zur Bewältigung der neuen Herausforderungen gezählt. Seither wurden in diesem Bereich ebenfalls zahllose Einzeldokumente und Beschlüsse verabschiedet. Mit dem vom Ständigen Rat am 26. Juli 2012 angenommenen „Strategischen Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“, der auf eine deutsch-französisch-schwedische Initiative aus dem Jahr 2009 zurückgeht,<sup>10</sup> liegt nunmehr auch hier ein konsolidiertes Grundsatzdokument vor. Parallel dazu verabschiedete der Ständige Rat am selben Tag das „OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen“, das unter russischer Federführung vorangetrieben worden war.<sup>11</sup>

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen sind *per definitionem* untrennbar mit Fragen der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements verbunden. Schlüsseldokument in diesem Bereich ist das 2005 auf dem Ministerratstreffen von Ljubljana angenommene „Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten“.

Institutionell werden Fragen im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung von der Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU) bearbeitet,<sup>12</sup> zuständig für polizeiliche Aktivitäten ist die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU),<sup>13</sup> beide Gruppen nahmen 2002 ihre Tätigkeit im OSZE-Sekretariat auf. Aufgaben im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement nimmt das Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit*, BSMU, vormals das ursprünglich im Konfliktverhütungszentrum angesiedelte *Borders Team*) wahr.<sup>14</sup>

So wie die transnationalen Bedrohungen eng miteinander verknüpft sind, greifen auch die Instrumente zu ihrer Bewältigung naturgemäß eng ineinander: „Eine exakte Trennung zwischen den verschiedenen Erscheinungsformen transnationaler Bedrohungen bzw. den Antworten der OSZE auf die

---

10 Vgl. Auswärtiges Amt, Erklärung von Botschafter Herbert Salber, Beauftragter für Sicherheitspolitik, in der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE, Arbeitssitzung I (Transnational threats and challenges), Wien, 30. Juni 2011, PC.DEL/661/11, 30. Juni 2011, S. 1, unter: <http://www.osce.org/cio/80674>.

11 Vgl. ebenda.

12 Zum Thema Terrorismusbekämpfung siehe unter: <http://www.osce.org/secretariat/terrorism>.

13 Zum Thema Polizeiarbeit siehe unter: <http://www.osce.org/spmu>.

14 Zum Thema Grenzmanagement siehe unter: <http://www.osce.org/secretariat/borders>.

Bedrohungen, wie z.B. zwischen Antiterrorismusmaßnahmen und Grenzmanagement oder Bekämpfung des Menschenhandels und Polizeiarbeit, wird zunehmend schwieriger.<sup>15</sup> Für die erfolgreiche Bekämpfung transnationaler Bedrohungen erwies sich daher nicht nur eine dimensionenübergreifende Perspektive als erforderlich, sondern auch die enge Koordination verschiedener OSZE-Einrichtungen und -Abteilungen, u.a. der thematischen Einheiten im OSZE-Sekretariat.<sup>16</sup> Auf Initiative von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier wurde daher im Januar 2012 die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) eingerichtet, die im Sekretariat angesiedelt ist und ATU, SPMU und BSMU unter einem Dach vereint, um so eine engere Abstimmung und die bessere Nutzung der vorhandenen Ressourcen zu gewährleisten.<sup>17</sup>

Das Schwerpunktkapitel des OSZE-Jahrbuch 2013 eröffnet Wolfgang Zellner, der in seinem Beitrag einen umfangreichen Überblick über die Ansätze und Strategien der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen gibt und zu dem Schluss gelangt, dass die beachtliche Stärke, die die Organisation in diesem Tätigkeitsfeld in Bezug auf *Agenda-Setting* und Regimebildung zeigt, daran gemahnt, dass auch Routinefunktionen einer internationalen Organisation bei der Evaluierung und Beurteilung ihrer Gesamtleistung Rechnung zu tragen ist. Im Anschluss daran stellen Experten und Berater des OSZE-Sekretariats die Arbeit der OSZE zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen im Einzelnen vor: Nach der detaillierten Analyse des „Strategischen Rahmens der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ von Thorsten Stodiek befassen sich Reinhard Uhrig und Ben Hiller mit dem „Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“ sowie den zukünftigen Tätigkeitsschwerpunkten der TNTD/ATU, bevor Roman Makukha, Penny Satches-Brohs und Jonathan Trumble beschreiben, wie die OSZE die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten beim Aufbau von Kapazitäten zur Aufdeckung, Eindämmung und Verfolgung grenzüberschreitender Bedrohungen unterstützt, die aus früheren Konflikten, ethnischen Problemen oder Auseinandersetzungen um natürliche Ressourcen resultieren und zu denen insbesondere Drogenhandel, irreguläre Migration und grenzüberschreitende Bewegungen terroristischer Gruppen gehören. Nach den OSZE-Experten selbst kommt der Kriminologe, Polizeiwissenschaftler und Jurist Professor Thomas Feltes zu Wort, der das Konzept der bürgernahen Polizeiarbeit („*Community Policing*“) am Beispiel Deutschlands konkretisiert und sowohl die zugrunde liegende Philosophie als auch die praktische Umsetzung darstellt. Über den „OSZE-Tellerrand“ hinaus wirft Sabrina Ellebrecht anschließend einen Blick auf die „Außengrenzen der EU“ bzw. auf ein integriertes europäisches Grenzmanagement, das seinen technischen Aus-

---

15 Report by the Secretary General, a.a.O. (Anm. 9), S. 5 (eigene Übersetzung).

16 Vgl. ebenda.

17 Vgl. New OSCE department for transnational threats established, 12. Januar 2012, unter: <http://www.osce.org/sg/86970>.

druck im Europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR findet. Abschließend stellt Kurt P. Tudyka grundsätzliche Überlegungen zur Bedeutung und Wirkung territorialer staatlicher Grenzen an und fragt nach dem Umgang mit Grenzproblemen seitens der OSZE.

Transnationale und multidimensionale Herausforderungen sind auch eines der acht Themenbereiche des Helsinki+40-Prozesses, der bereits im Vorfeld des 40-jährigen Jubiläums der OSZE im Jahr 2015 den Bemühungen der 57 Teilnehmerstaaten zur Errichtung einer euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft entscheidende Impulse geben soll und den Marcel Peško im Kapitel „Die OSZE und die europäische Sicherheit“ als Chance beschreibt, den „Geist von Helsinki“ neu zu beleben. Im Anschluss daran setzt Victor Mizin sich kritisch mit den russisch-amerikanischen Beziehungen jenseits der „Neustart“-Politik auseinander, wobei er insbesondere Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung nachgeht. Im selben Kapitel diskutiert Adam Daniel Rotfeld die euroatlantische Sicherheit in Zeiten des Wandels und die Aussichten auf eine Erneuerung der atlantischen Partnerschaft.

Abwechslungsreich und sehr unterschiedlich gelagert sind in diesem Jahr die Beiträge zu individuellen OSZE-Teilnehmerstaaten: Daniel Trachsler beschreibt das traditionelle multilaterale Engagement der Schweiz in der KSZE/OSZE und verknüpft dies mit den Vorbereitungen auf die Übernahme des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014, die er gleichermaßen als Herausforderung und als Chance für das Land sieht. Hans-Jochen Schmidt befasst sich detailliert mit innenpolitischen, regionalen und internationalen Aspekten der Entwicklungen in Armenien nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 2012 und 2013 und geht dabei u.a. auf den Konflikt um Berg-Karabach sowie die armenisch-türkischen und die armenisch-iranischen Beziehungen ein. Sebastian Schiek analysiert schließlich die Erfolgsaussichten einer konservativen Modernisierung in Kasachstan und geht der Frage nach, ob und inwieweit patrimoniale Herrschaft und wirtschaftliche Modernisierung miteinander vereinbar sind.

Die neuesten Entwicklungen in den Maßnahmen der OSZE zur Konfliktverhütung stehen im Mittelpunkt des Beitrags von Claus Neukirch, der vor allem auf die Aspekte „Frühwarnung“ und „frühzeitiges Handeln“ eingeht.

Außerhalb des Themenschwerpunkts, aber ebenfalls im Kapitel über die drei Dimensionen der OSZE und dimensionenübergreifende Herausforderungen stellt die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Dunja Mijatović Überlegungen zur Freiheit im Internet in den Mittelpunkt ihres Beitrags, der mit einem eindringlichen Appell an ihre Leser endet: „Es ist unsere Pflicht als Bürger sicherzustellen, dass das Internet ein offenes und öffentliches Forum für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung bleibt.“

Einen ganz persönlichen Rückblick auf den irischen OSZE-Vorsitz des Jahres 2012 steuert Botschafter Frank Cogan im Kapitel über die Institutionen und Strukturen der OSZE bei, in dem er sich vor allem mit den Bemühungen um eine „Wiederbelebung“ der OSZE im Zuge des Korfu-Prozesses und mit

Hilfe des Helsinki-+40-Prozesses befasst. Und noch einmal kommt Wolfgang Zellner zu Wort, der im Anschluss daran vom Fortgang der Bemühungen zur Errichtung des OSZE-Netzwerks wissenschaftlicher Einrichtungen berichtet und damit seine Darstellung des IDEAS-Projekts aus dem Jahr 2012 fortsetzt, das als erster Beitrag zum Aufbau des Netzwerks gedacht war. Cathie Burton schließlich beschreibt in ihrem Beitrag zu „*Public Diplomacy*“ erste Schritte auf dem Weg zu einer neuen Kommunikationsstrategie der OSZE.

Im Mittelpunkt des abschließenden Kapitels zu den Außenbeziehungen der OSZE stehen noch einmal zwei besonders spannende Themen: Das Engagement der OSZE für Afghanistan und die Rolle der Arabischen Liga bei der Lösung von Konflikten in der arabischen Welt. Arantazu Pagoaga Ruiz de la Illa weist zum Ende ihrer Betrachtung darauf hin, dass die OSZE zwar erhebliche Erfolge bei der Durchführung einzelner Projekte verzeichnen kann, aber noch immer nicht über eine klare und langfristig angelegte Gesamtstrategie für ihr Engagement für Afghanistan verfügt und daher möglichst rasch einen entsprechenden strategischen Rahmen entwickeln sollte. Und auch Hesham Youssef, ägyptischer Diplomat und Berater des Generalsekretärs der Arabischen Liga, kommt mit Blick auf die Konfliktlösungsbemühungen der Arabische Liga zu dem Schluss, dass trotz der – wenn auch wechselhaften – Erfolge, die die Arabische Liga bei der Vermittlung in Konflikten vorzuweisen hat, „noch ein weiter Weg“ vor ihr liege, „bis sie als erfolgreicher Akteur bei der Lösung von Konflikten in diesem wichtigen Teil der Welt angesehen werden kann“.

Für das Geleitwort danken wir dem ukrainischen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE des Jahres 2013, Leonid Koschara.

Zum Abschluss möchten Herausgeber und Redaktion an dieser Stelle allen Autorinnen und Autoren, die mit großem Engagement, viel Kreativität und umfangreichem Fachwissen das Gelingen des Jahrbuchs ermöglicht haben und ihm ihren ganz persönlichen Stempel aufdrücken, ihren Dank für die großartige Zusammenarbeit aussprechen.