

Wolfgang Zellner

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen – ein neues Schwerpunktthema für die OSZE

Mit der „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“¹ verabschiedete der OSZE-Ministerrat von Maastricht 2003 das erste umfassende Konzept der Organisation in Bezug auf transnationale Bedrohungen und Herausforderungen. Seither hat sich das Thema sowohl programmatisch als auch in der Praxis zu einer der wichtigsten Tätigkeiten der OSZE entwickelt. Zugleich ist die Bewältigung transnationaler Bedrohungen eines der wenigen Themenfelder, auf denen sich die 57 Teilnehmerstaaten sowohl auf substanzielle Dokumente als auch auf konkrete Maßnahmen einigen können. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung des OSZE-*Acquis* im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen, zum einen auf allgemeiner Ebene, zum anderen hinsichtlich der sektorspezifischen Strategien der Organisation zur Terrorismusbekämpfung, zur Polizeiarbeit und zum Kampf gegen den Menschenhandel. Er analysiert Umfang und Qualität der Konzepte der OSZE sowie die damit verbundenen Arbeitsinstrumente und die Art der Aktivitäten. Eine Bewertung der Wirkung der Maßnahmen der OSZE, einschließlich möglicher kontraproduktiver Effekte, würde den Rahmen dieses Aufsatzes jedoch sprengen.

*Die Maastricht-Strategie von 2003*²

In den 1970er und 1980er Jahren konzentrierte sich die damalige KSZE auf den Ost-West-Konflikt und versuchte ihn durch Dialog, Normsetzung und Zusammenarbeit einzuhegen, zu entschärfen und auch zu überwinden. In den 1990er Jahre verlagerte die OSZE den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten vor allem auf die Lösung (ethno-)nationaler Konflikte und versuchte diese zu verhüten und zu bewältigen sowie die Lage in den vom Krieg zerrütteten Ländern zu stabilisieren. Obwohl auch frühere OSZE-Dokumente das Thema transnationale Bedrohungen bereits streiften, wie z.B. die Europäische Sicherheitscharta aus dem Jahr 1999, ist die Maastricht-Strategie von 2003

-
- 1 Vgl. 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 (im Folgenden zitiert als: Maastricht-Strategie). Alle OSZE-Dokumente finden sich auf der OSZE-Website unter: <http://www.osce.org>.
 - 2 Dieser Abschnitt ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung des ersten Abschnitts in Wolfgang Zellner, The OSCE and transnational security threats, in: Security and Human Rights 4/2008, S. 311-321.

das erste OSZE-Dokument, das sich ausführlich mit dieser „neuen“ Art der Bedrohung befasst. Der Hauptgrund dafür war sicherlich die Situation nach den Anschlägen vom 11. September 2001, in der Terrorismus und damit zusammenhängende transnationale Bedrohungen als vorrangige Probleme der internationalen Sicherheit betrachtet wurden. Die Maastricht-Strategie besteht aus zwei Teilen: einer Analyse des Wesens und der Ursachen transnationaler Bedrohungen mit dem Titel „Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ und einem Kapitel über „Die Reaktion der OSZE“, die sowohl einen allgemeinen strategischen Ansatz als auch sektor-spezifische Strategien umfasst.

Die beiden Schlüsselsätze des analytischen Abschnitts lauten wie folgt: „Eine Gefährdung der Sicherheit und Stabilität in der OSZE-Region geht heute eher von den negativen und destabilisierenden Folgen von Entwicklungen aus, die quer über die politisch-militärische, die ökonomische und ökologische und die menschliche Dimension verlaufen, als von schweren bewaffneten Konflikten.“ Und: „Außerdem haben Bedrohungen ihren Ursprung oft nicht in einem einzigen, sondern in mehreren Staaten.“³ Das Dokument identifiziert u.a. „Mängel in der Regierungsführung und Versäumnisse der Staaten in Bezug auf die Schaffung geeigneter und funktionierender demokratischer Institutionen“, „systematische Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, „das [größer werdende] Wirtschaftsgefälle zwischen unseren Ländern und auch innerhalb der Länder“, „Umweltschäden“ und „demografischen Faktoren“⁴ als mögliche Ursachen transnationaler Bedrohungen.⁵ Die Formulierung „nicht in einem einzigen, sondern in mehreren Staaten“ und die in der Maastricht-Strategie angeführten Fälle transnationaler Bedrohungen zeigen, dass die Bedrohungen als „transnational“ im wissenschaftlichen Verständnis des Begriffs aufgefasst werden. Demnach hat eine transnationale Beziehung (ob konflikthaft oder nicht) grenzüberschreitenden Charakter und umfasst zumindest einen nichtstaatlichen Akteur.

Obwohl die Maastricht-Strategie erkennt, dass „Bedrohungen, die von *zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten* ausgehen [...] nach wie vor die Hauptkategorie von Bedrohungen [sind]“,⁶ geht sie nicht so weit, die höchst komplizierte Beziehung zwischen internationalen, nationalen und transnationalen Konfliktkonstellationen zu erörtern. Auch wenn man sich dessen bewusst ist, dass diese Begriffe eher für Weber'sche Idealtypen als für konkrete empirische Befunde stehen, ist man doch stets versucht, eine einzige eindimensionale Konfliktkonstellation zu einem bestimmten Zeitpunkt zur vorherrschenden oder gar ausschließlichen Konstellation zu erklären. Die Re-

3 Maastricht-Strategie, a.a.O. (Anm. 1), Absätze 3 und 7. In Absatz 7 im englischen Original heißt es: „Furthermore, threats often do not arise from within a single state, *but are transnational in character*“ (Hervorhebung durch den Autor).

4 Ebenda, Absätze 4 und 5.

5 Seit einiger Zeit wird der englische Begriff „*transnational*“ im OSZE-Kontext leider verkürzt mit „grenzüberschreitend“ ins Deutsche übersetzt.

6 Maastricht-Strategie, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 9 (Hervorhebung im Original).

alität ist jedoch komplexer: Obwohl die ethno-politischen Konflikte der 1990er Jahre vorwiegend nationaler Natur waren, hatten sie doch fast immer auch eine internationale Dimension und wiesen, obgleich dies häufig übersehen wird, auch transnationale Aspekte auf, wie z.B. von Guerillagruppen oder sezessionistischen Regionen betriebene Kriegsökonomien auf der Grundlage von Schmuggel, illegalem Handel und erpressten „Steuern“. In ähnlicher Weise erinnern uns der Georgienkrieg von 2008 und die Streitigkeiten zwischen Russland und dem Westen daran, dass die „alten“ zwischenstaatlichen Konflikte in Europa nicht einfach durch „neue“ nationale bzw. transnationale Konflikte ersetzt wurden. Vielmehr kamen transnationale Bedrohungen und Herausforderungen als eine neue Konfliktdimension hinzu, die auf vielfältige Weise mit anderen Konfliktdimensionen verwoben ist. So sind beispielsweise die Konfliktursachen in Afghanistan in erster Linie nationaler und transnationaler, die politischen Antworten darauf jedoch eindeutig internationaler Natur.

Die Maastricht-Strategie behandelt diese komplexe Wechselbeziehung zwar nicht, identifiziert jedoch klar die wichtigsten Formen transnationaler Bedrohungen und zeigt Möglichkeiten auf, sie zu überwinden. Das Dokument nennt zunächst den Terrorismus, dessen besondere Gefahr darin liege, dass „er in der Lage ist, asymmetrische Methoden zur Umgehung traditioneller Sicherheits- und Verteidigungssysteme anzuwenden“.⁷ Auf diese Weise umschreibt das Dokument sehr schön ein Schlüsselmerkmal transnationaler Beziehungen, nämlich den relativen Machtverlust staatlicher Akteure im Vergleich zu nichtstaatlichen Akteuren. Als nächstes erwähnt die Strategie organisierte Kriminalität, die „sowohl hinsichtlich der Täter als auch der Methoden vielfach parallel zum Terrorismus auftritt“,⁸ und merkt außerdem an, dass wirtschaftliche und ökologische Faktoren einen „Nährboden“ bilden, auf dem „andere Bedrohungen gedeihen“⁹ können. Ein großes Verdienst der Maastricht-Strategie liegt darin, dass sie nicht nur auf „harte“ Faktoren wie Terrorismus und organisierte Kriminalität abhebt, sondern betont, dass auch „durch *Diskriminierung und Intoleranz* motivierte Handlungen [...] die Sicherheit des Einzelnen“ gefährden und „Konflikte und Gewalt in größerem Maßstab auslösen“¹⁰ können. Das Dokument verbindet somit weiche und harte Faktoren und zeigt, wie vermeintlich weiche Faktoren sehr harte Folgen haben können. Obwohl die Strategie nicht systematisch zwischen „Bedrohungen“ und „Herausforderungen“ unterscheidet, wird die „Mobilität von Migrantengruppen“ als mögliche Herausforderung bezeichnet und nicht, wie all die anderen Faktoren, als Bedrohung. „*Bedrohungen politisch-militärischer Art*“ werden nur zum Teil als transnational identifiziert, wie z.B. „die Androhung von Waffengewalt durch Terroristen und andere kriminelle Grup-

7 Ebenda, Absatz 10.

8 Ebenda, Absatz 11.

9 Ebenda, Absatz 14.

10 Ebenda, Absatz 12 (Hervorhebung im Original).

pen“, während die Erwähnung der „destabilisierende[n] Anhäufung konventioneller Waffen“¹¹ auf das traditionelle zwischenstaatliche Konfliktniveau hinweist. Mögliche Zusammenhänge zwischen diesen beiden Dimensionen werden nicht erörtert.

Im Großen und Ganzen verbindet der analytische Teil der Maastricht-Strategie das Verständnis von „transnational“ vor allem mit den Begriffen „Bedrohung“ und „Herausforderung“. Mit dieser Assoziation beschränkt die Strategie die Analyse der transnationalen Agenda auf die negativen Faktoren und Akteure und verliert aus dem Blick, dass „transnational“ ein neutraler Begriff ist, der auch positive Phänomene und Akteure umfasst, wie etwa transnationale Unternehmen und nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die zur Stärkung von Stabilität, Zusammenarbeit und Wohlstand beitragen können. Wie wir noch sehen werden, führt diese analytische Verengung zu einer Einschränkung strategischer Perspektiven.

Der zweite Teil der Maastricht-Strategie enthält sowohl einen allgemeinen strategischen Ansatz als auch sektorspezifische Strategien. Letztere wurden inzwischen von neueren und spezifischeren OSZE-Dokumenten überholt. Der nachfolgende Abschnitt befasst sich daher mit diesen neueren Ansätzen und nicht mit den entsprechenden Teilen der Maastricht-Strategie. Allgemein verfolgt die Maastricht-Strategie „das Ziel, zu einem in sich geschlosseneren und wirksameren internationalen System beizutragen, mit dessen Hilfe auf globale Bedrohungen und Herausforderungen reagiert werden kann“.¹² Schlüsselemente der Reaktion der OSZE sind der mehrdimensionale¹³ Charakter ihrer Maßnahmen sowie ihre Institutionen und Feldeinsätze.¹⁴ Während die OSZE ein „Forum für den politischen Dialog und den Sicherheitsdialog, für die Festlegung einvernehmlich beschlossener und politisch bindender Normen und Prinzipien und für die Förderung ihrer Umsetzung“¹⁵ bietet, sind für „die Sicherheit der Bürger [...] in erster Linie die einzelnen Teilnehmerstaaten verantwortlich“.¹⁶ Die beiden zentralen Elemente, die in der strategischen Antwort der OSZE auf transnationale Bedrohungen erwähnt werden, sind also Staaten und internationale Organisationen.¹⁷ NGOs werden lediglich in drei Zeilen erwähnt und scheinen eher eine ergänzende als eine zentrale Rolle zu spielen: „Die OSZE hat eine starke themenbezogene Interaktion mit nichtstaatlichen Organisationen entwickelt, die laufend bedeutende Beiträge zu den umfassenden Bemühungen der Organisation leisten. Diese Interaktion sollte weiter verstärkt werden.“¹⁸ Selbst in dem Abschnitt „Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch Diskriminierung und Intoleranz“¹⁹

11 Ebenda, Absatz 15 (Hervorhebung im Text).

12 Ebenda, Absatz 2.

13 Vgl. ebenda, Absatz 17.

14 Vgl. ebenda, Absatz 20.

15 Ebenda, Absatz 19.

16 Ebenda, Absatz 18.

17 Vgl. ebenda, Absatz 52-57.

18 Ebenda, Absatz 56.

19 Ebenda, Absatz 36-41.

gleich die Erwähnung der Zivilgesellschaft und der NGOs eher einer Absichtserklärung als der Darstellung eines festen Bestandteils des strategischen Ansatzes der OSZE: „Die Zivilgesellschaft spielt dabei eine wichtige Rolle, und die OSZE wird weiterhin Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen und zu deren Stärkung beitragen.“²⁰ Wie wir in der folgenden Diskussion der sektorspezifischen Strategien sehen werden, führt diese recht beiläufige und unsystematische Behandlung transnationaler zivilgesellschaftlicher Akteure zu einer erheblichen Verkürzung der strategischen Perspektiven in den sektorspezifischen Ansätzen der OSZE gegenüber transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen.

Auch wenn ihr strategischer Teil mit der Analyse nicht mithalten kann, stellte die Maastricht-Strategie von 2003 zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung ein ziemlich innovatives und solides Dokument für den Umgang mit transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen dar. Ein Jahrzehnt später hat sich die Lage deutlich geändert. Verglichen mit den jüngsten sektorspezifischen Dokumenten der OSZE zur Terrorismusbekämpfung, zur Polizeiarbeit und zum Kampf gegen den Menschenhandel (s.u.), wirkt die Herangehensweise des Maastricht-Dokuments relativ grob und wenig ausgereift, obwohl einige der Grundaussagen und strategischen Ausrichtungen nach wie vor gültig sind. Dies zeigt allerdings nur, in welchem Ausmaß das strategische Denken im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen im Laufe der letzten zehn Jahre verfeinert wurde. Die folgenden Kapitel behandeln die spezifischen Strategien der OSZE in den Bereichen Terrorismusbekämpfung, Polizeiarbeit und Bekämpfung des Menschenhandels.

Die sektorspezifischen Strategien der OSZE gegen transnationale Bedrohungen

Auf dem Ministerratstreffen in Vilnius im Jahr 2011 sollten eigentlich mehrere konsolidierte sektorspezifische OSZE-Strategien im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen verabschiedet werden: die Beschlussvorlage über einen „Strategischen Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“, ein „OSZE-Konzept zur Bekämpfung der Bedrohung durch illegale Drogen und die Abzweigung von Drogenausgangsstoffen“ und ein „Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“. Dies scheiterte jedoch an tiefgreifenden Differenzen über Fragen der menschlichen Dimension. Nachdem US-Außenministerin Hillary Clinton den größten Teil ihrer Rede Problemen der menschlichen Dimension gewidmet hatte, darunter auch jene, die im Zuge der russischen Duma-Wahlen nur wenige Tage zuvor aufgetreten waren, blockierte die russische Delegation unter Außenminister Sergei Lawrow alle Beschlüsse im Bereich der menschlichen Dimension. Im Gegenzug verhinderten die westlichen Delegationen die Ver-

20 Ebenda, Absatz 36.

abschiedung der oben genannten Beschlüsse über grenzüberschreitende Bedrohungen.²¹ Im folgenden Jahr gelang es dem irischen OSZE-Vorsitz jedoch, alle drei Beschlussvorlagen durch den Ständigen Rat zu bringen und die drei Beschlüsse vom Ministerrat in Dublin im Dezember 2012 in einem Rahmenbeschluss noch einmal bestätigen zu lassen. Hier zeigen sich zwei Trends: Streitigkeiten über Fragen der menschlichen Dimension und andere Probleme können Beschlüsse über transnationale Bedrohungen zeitweilig als Geisel nehmen und sie blockieren. Dennoch kommen die Beschlüsse schließlich zustande, wenn nötig auf einer weniger prominenten Ebene. Wenn also Streitigkeiten über andere Fragen die Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten im Bereich transnationaler Bedrohungen auch verzögern können, waren sie – zumindest bislang – doch nicht in der Lage, sie komplett zu vereiteln.

Der Ansatz der OSZE zur Terrorismusbekämpfung

Bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten dazu, sich „der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten oder subversiver oder anderer Tätigkeiten [zu] enthalten, die auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Teilnehmerstaates gerichtet sind“.²² Dies bezieht sich jedoch eindeutig auf Staatsterrorismus oder staatliche Unterstützung für Terroristen und nicht auf transnationalen Terrorismus nach heutigem Verständnis. Im Istanbul Dokument von 1999 wird Terrorismus im modernen transnationalen Sinne erwähnt, allerdings nur als eine von vielen Sicherheitsherausforderungen und nicht als eine besonders herausragende: „Internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen und Drogenhandel stellen in steigendem Maße Sicherheitsrisiken dar. Terrorismus ist, was immer seine Beweggründe sein mögen, in all seinen Formen und Äußerungen unannehmbar.“²³ Erst mit den Anschlägen vom 11. September 2001 wurde Terrorismusbekämpfung zu einem zentralen Thema in der OSZE. Dementsprechend verabschiedete der Ministerrat in Bukarest 2001 den „Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus“²⁴. Diesem folgten die 2002 vom Ministerrat in Porto angenommene „OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des

21 Vgl. Wolfgang Zellner, Back to reality: The 2011 Vilnius Ministerial Council meeting, in: Security and Human Rights 1/2012, S. 7-9.

22 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 7.

23 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Absatz 4, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S.1-46, hier: S. 2.

24 Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus, Anhang zu Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, MC(9).DEC/1/Corr.1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, 3. und 4. Dezember 2001, MC.DOC/2/01, Bukarest, 4. Dezember 2001, S. 7-15, hier: S. 8-15.

Terrorismus“²⁵ sowie 2007 die „Ministererklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus“²⁶ und der Beschluss des Ministerrats „über öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus“,²⁷ den die USA und Russland gemeinsam unterstützten. Die Substanz dieser und vieler anderer Dokumenten zum Terrorismus ist im „Konsolidierten Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus“ zusammengefasst, den der Ständige Rat der OSZE mit Beschluss Nr. 1063 am 7. Dezember 2012 verabschiedet hat und der 53 Beschlüsse und Dokumente zum Terrorismus auflistet.²⁸ In der Folge wird auf dieses Dokument Bezug genommen.

Gemäß dem Konsolidierten Rahmen stellt „der Terrorismus nach wie vor eine der größten Bedrohungen für den Frieden, die Sicherheit und Stabilität“²⁹ dar. „Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind geeint in ihrer Entschlossenheit, wirksame Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aller Arten und Erscheinungsformen als ein schweres Verbrechen zu ergreifen, für das es, was auch immer seine Motive oder Ursachen sein mögen, keine Rechtfertigung gibt.“³⁰ Damit folgt der Konsolidierte Rahmen der Sprache des Istanbulers Dokuments von 1999 und grundlegenden Dokumenten der Vereinten Nationen (VN). Er fokussiert auf einen „inklusive[n] und koordinierte[n] Ansatz“³¹ zur Terrorismusbekämpfung und stellt fest, „dass in der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus und anderen grenzüberschreitenden Bedrohungen für die Sicherheit wie organisierte Kriminalität, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, illegale Aktivitäten, die die Internetsicherheit gefährden, illegaler Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie Drogenhandel und Menschenhandel, ähnliche Ansätze verwendet werden können“.³² Der Ausdruck „Krieg gegen den Terrorismus“ wird in OSZE-Dokumenten nicht verwendet. Terrorismusbekämpfung wird vielmehr als Aufgabe der Polizei und anderer nichtmilitärischer Sicherheitsdienste betrachtet. Die OSZE-Staaten erkennen „die Führungsrolle der Vereinten Nationen“³³ an und „unterstützen die Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Ter-

-
- 25 OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2002, MC.DOC/1/02, Porto, 7. Dezember 2002, S. 9-12.
 - 26 Ministererklärung über die Unterstützung der Weltweiten Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DOC/3/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 6-9.
 - 27 Beschluss Nr. 5/07, Öffentlich-private Partnerschaften zur Bekämpfung des Terrorismus, MC.DEC/5/07 vom 30. November 2007, in: ebenda, S. 23-24.
 - 28 Konsolidierter Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus, in: 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, Annex (im Folgenden zitiert als: Konsolidierter Rahmen).
 - 29 Ebenda, Absatz 2.
 - 30 Ebenda, Absatz 3.
 - 31 Ebenda, Absatz 6.
 - 32 Ebenda, Absatz 7.
 - 33 Ebenda, Absatz 8.

rorismus³⁴ aus dem Jahr 2006. Die Weltweite Strategie der VN wiederum bezieht sich auf die Anlage zur Resolution 49/60 der VN-Generalversammlung vom 9. Dezember 1994, die Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, die die folgende Definition von Terrorismus enthält: „Kriminelle Handlungen, die dazu gedacht oder darauf ausgelegt sind, die breite Öffentlichkeit, einen bestimmten Personenkreis oder bestimmte Personen zu politischen Zwecken in Terror zu versetzen, sind unter keinen Umständen zu rechtfertigen, gleichviel welche politischen, weltanschaulichen, ideologischen, rassischen, ethnischen, religiösen oder sonstigen Erwägungen zu ihrer Rechtfertigung geltend gemacht werden.“³⁵ Daraus kann geschlossen werden, dass die OSZE indirekt diese Definition als Grundlage für ihre Aktivitäten zur Terrorismusbekämpfung verwendet, ohne eine eigene Definition hinzuzufügen.

In ihrem Ansatz zur Terrorismusbekämpfung unterscheidet die OSZE zwischen „Aktivitäten zur Beseitigung der Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen“, in einem breiteren Sinne und stärker praxisorientierten Maßnahmen, den „strategische[n] Schwerpunktbereiche[n] der OSZE-Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus“. Die erste Kategorie umfasst die „Auseinandersetzung mit negativen sozioökonomischen Faktoren“, die „Stärkung der demokratischen Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit“, die „Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung“ sowie die „Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten“.³⁶ Obwohl solche Maßnahmen indirekt dazu beitragen könnten, die Bedingungen, die die Ausbreitung des Terrorismus begünstigen, zu beseitigen, hat die OSZE sie nicht in konkrete Maßnahmen umgesetzt. Auch wenn sich die OSZE jenseits ihrer Bemühungen zur Terrorismusbekämpfung durchaus mit diesen Themen befasst, ist ihre Erwähnung in diesem Zusammenhang daher weitgehend rhetorisch.

Die operativen Elemente im Rahmen des Ansatzes der OSZE zur Terrorismusbekämpfung sind weitaus konkreter und zielgerichteter. Zu ihnen gehören die „Förderung der Umsetzung des völkerrechtlichen Rahmens“, einschließlich der Resolution 1540 (2004) des VN-Sicherheitsrats über die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, die „Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen“, die „Unterbindung der Finanzierung des Terrorismus“, das „Vorgehen gegen die Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken“ sowie die „Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten“.³⁷ Hinsichtlich der Art der Antiterrormaßnahmen der OSZE konkretisiert der Konsolidierte Rahmen der OSZE für die Bekämpfung des Terrorismus: „Durch die Abhaltung von Kon-

34 Ebenda, Absatz 9.

35 Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, in: Generalversammlung, Resolution 49/60 vom 9. Dezember 1994, Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus, Anlage, Artikel I (3).

36 Konsolidierter Rahmen, a.a.O. (Anm. 28), Absatz 15.

37 Ebenda, Absatz 17.

ferenzen und Arbeitstagen, Programmaktivitäten, Schulungen und Informationsweitergabe ermöglicht die OSZE den Austausch bewährter Praktiken und gewonnener Erfahrungen sowie den bedarfsgerechten Aufbau von Kapazitäten [...]“³⁸ Die vorgesehenen Maßnahmen zielen also in erster Linie darauf ab, in Ländern, in denen Normen und Kapazitäten vergleichsweise schwach sind, diese zu verbreiten und einzuprägen bzw. zu stärken.

Informationen über die Durchführung von OSZE-Projekten zur Terrorismusbekämpfung finden sich in zahlreichen Dokumenten, am prägnantesten im Jahresbericht des Generalsekretärs über polizeibezogene Aktivitäten.³⁹ Das ist ein weiteres Indiz dafür, dass Terrorismusbekämpfung innerhalb der OSZE vorwiegend als Aufgabe der Polizei verstanden wird. Wie der Bericht von 2011 zeigt, spiegeln die durchgeführten Projekte nahezu vollständig die Schwerpunkte, die in Absatz 17 des Konsolidierten Rahmens vorgesehen sind, wider. Entsprechend konzentrieren sich die Projekte in Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan auf die Sicherheit von Reisedokumenten, während Probleme im Zusammenhang mit gewaltsamem Extremismus und Radikalisierung im Rahmen bürgernaher Polizeiarbeit behandelt werden, wobei die wichtigste Zielgruppe Frauen sind.⁴⁰ Darüber hinaus befasst sich das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) regelmäßig mit Fragen der Rüstungskontrolle im Zusammenhang mit Terrorismus, wie z.B. die Kontrolle von kleinen und leichten Waffen (SALW) und tragbarer Luftabwehrsysteme (MANPADS).⁴¹

Mit der Bekämpfung des Terrorismus befasst sich die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit, ATU*). Sie wurde 2002 ins Leben gerufen und gehört zur Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*), die 2012 eingerichtet wurde und von einem abgeordneten russischen Beamten geleitet wird. Die ATU hat etwa zehn Mitarbeiter.

Der Ansatz der OSZE zur Polizeiarbeit

Bereits in der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 verpflichteten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten, „daran [zu] arbeiten, die Rolle der OSZE im zivilpolizeilichen Bereich als Bestandteil der Bemühungen der Organisation um Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten zu stärken“,⁴² insbesondere im Zusammenhang mit Polizeiüberwachung, Polizeischulung und vollzugspolizeilichen Tätigkeiten. Darauf folgte eine Vielzahl von detaillierteren Beschlüssen. Die wichtigsten sind der

38 Ebenda, Absatz 13.

39 OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2011, SEC.DOC/1/12, Wien, 6. August 2012.

40 Vgl. ebenda, S. 24-28.

41 Vgl. OSZE, Der Generalsekretär, Jahresbericht über die Tätigkeit der OSZE 2011, Wien 2012, S. 46-48.

42 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 23), Absatz 44.

Beschluss des Ministerrats von Bukarest 2001 über „Aktivitäten im polizeilichen Bereich“,⁴³ der Beschluss des Ständigen Rats aus dem Jahr 2001 über die „Einrichtung des Postens eines dienstzugeteilten Leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat“,⁴⁴ aus dem die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) im OSZE-Sekretariat hervorging, und die Beschlüsse der Ministerratstreffen von Ljubljana 2005 und Brüssel 2006 über die „Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität“⁴⁵ bzw. „organisierte Kriminalität“.⁴⁶ Das Wesentliche aus diesen und weiteren polizeibezogenen Beschlüssen ist im „Strategischen Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich“ aus dem Jahr 2012 zusammengefasst, der vom Ständigen Rat der OSZE mit Beschluss Nr. 1049 verabschiedet wurde. Er beschreibt die Rolle der OSZE in der Polizeiarbeit, nennt die wichtigsten thematischen Prioritäten der Aktivitäten der OSZE im polizeilichen Bereich und enthält einen Anhang mit 31 polizeirelevanten Beschlüssen.⁴⁷

Trotz dieser Vielzahl an Beschlüssen verfügt die OSZE über kein Grundlegendokument, das die spezifischen Normen des OSZE-Ansatzes zur Polizeiarbeit über die im Strategischen Rahmen von 2012 enthaltenen allgemeinen Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁴⁸ hinaus dargelegt. Da die Art und Weise der Polizeiarbeit in einer Gesellschaft stark von dem dort bestehenden politischen System abhängt (demokratisch vs. [semi-]autoritär), und angesichts der Tatsache, dass die OSZE sich erst zu einem Zeitpunkt im Bereich Polizeiarbeit zu engagieren begann, als es schon äußerst schwierig war, Einigkeit über Fragen der menschlichen Dimension zu erzielen, ist dies nicht besonders verwunderlich. Diese normative Lücke wird zum Teil durch eine Reihe von Leitfäden, die der Leitende Polizeiberater der OSZE veröffentlicht hat, insbesondere den „Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit“,⁴⁹ geschlossen. Der Leitfaden führt Grundprinzipien demokratischer Polizeiarbeit ein, darunter die Ziele

43 Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, MC(9).DEC/9, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 24), S. 33-36.

44 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 448, Einrichtung des Postens eines dienstzugeteilten leitenden Polizeiberaters im OSZE-Sekretariat, PC.DEC/448, 4. Dezember 2001.

45 Beschluss Nr. 3/05 Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, MC.DEC/3/05, 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 24-26.

46 Beschluss Nr. 5 organisierte Kriminalität, MC.DEC/5/06, 5. Dezember 2006, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Vierzehntes Treffen des Ministerrats, 4. und 5. Dezember 2006, Brüssel, 5. Dezember 2006, S. 20-23.

47 Vgl. Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1049, Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, PC.DEC/1049, 26. Juli 2012, Annex.

48 Vgl. ebenda, Absatz 10.

49 OSCE, Guidebook on Democratic Policing, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien, Mai 2008 (2. Aufl.).

demokratischer Polizeiarbeit, die Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, Polizeiethik und Menschenrechte, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Polizei sowie Fragen der Organisation und des Managements der Polizei.⁵⁰ Er wurde nicht allein vom Leitenden Polizeiberater verfasst, sondern auch von einer 38-köpfigen Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten, -Institutionen und -Feldoperationen zusammensetzte, ausführlich diskutiert. Da es nicht möglich war, auf politischer Ebene Normen demokratischer Polizeiarbeit zu erarbeiten und zu verabschieden, wurde diese Aufgabe einer Expertengruppe übertragen, die sich auf eine Reihe von Grundsätzen verständigen konnte. Formal gehören diese Prinzipien nicht zum normativen *Acquis* der OSZE. In der Praxis dient der „Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit“ jedoch häufig als Legitimitätsquelle. Somit fand also tatsächlich eine Art Normensetzung für die OSZE-Polizeiarbeit statt, wenn auch auf einer Ebene, die weniger bindend ist als offizielle OSZE-Beschlüsse.

Vor diesem Hintergrund beschränkt sich der Strategische Rahmen für Aktivitäten im polizeilichen Bereich pragmatisch auf die Rolle der OSZE und den zusätzlichen Nutzen, den sie im polizeilichen Bereich erbringen kann: „Im Bereich des Aufbaus von Kapazitäten kann die OSZE auf konkrete Erfolge verweisen, wie die Bereitstellung polizeilicher Ausbildung, die Entwicklung strategischer Planungskapazitäten, der Aufbau von Strafverfolgungskapazitäten, die Schaffung transparenter, wirksamer und effizienter Polizei-Personalmanagementsysteme und der Aufbau von rechenschaftspflichtigen Polizeistrukturen.“⁵¹ Themenschwerpunkte sind „Polizeientwicklung und -reform im Allgemeinen“ sowie die „Auseinandersetzung mit Bedrohungen durch kriminelle Aktivitäten“, einschließlich organisierter Kriminalität, Terrorismus, illegaler Drogen, Menschenhandel und Internetkriminalität.⁵²

Der Bericht des Generalsekretärs aus dem Jahr 2011 über polizeibezogene Aktivitäten folgt ziemlich exakt diesem Schema. Eines der größten aktuellen Polizeireformprojekte der OSZE ist die „Initiative für kommunale Sicherheit in Kirgisistan“ (*Community Security Initiative, CSI*),⁵³ mit der versucht wird, die kirgisische Polizei nach der Krise von 2010 umzustrukturieren. Weitere Bemühungen zur Polizeireform wurden in Tadschikistan und Usbekistan unternommen.⁵⁴ Der regionale Schwerpunkt der Tätigkeit der OSZE im Bereich Polizeireform hat sich somit ebenfalls von Südosteuropa nach Zentralasien verlagert. Anfang der 2000er Jahre hatte die OSZE große Projekte zum Aufbau multiethnischer Polizeidienste im Kosovo, in Südserbien und in Ma-

50 Vgl. ebenda, S. 9-10.

51 Strategischer Rahmen der OSZE für Aktivitäten im polizeilichen Bereich, a.a.O. (Anm. 47), Absatz 8.

52 Vgl. ebenda, Absätze 14-19.

53 OSCE, Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2011, a.a.O. (Anm. 39), S. 109-112.

54 Vgl. David Lewis, Security Sector Reform in authoritarian regimes: The OSCE experience of police assistance programming in Central Asia, in: Security and Human Rights 2/2011, S. 103-117, hier: S. 108-117.

zedonien durchgeführt.⁵⁵ Kritiker beklagen jedoch die Tatsache, dass, wie David Lewis sich ausdrückt, „die Erfahrungen der OSZE aus der Polizeiarbeit auf dem Balkan keine geeignete Grundlage für ihr Engagement in der Polizeiarbeit in Zentralasien sind. An die Sicherheitssektorreform in autoritären und semi-autoritären Staaten muss ganz anders herangegangen werden als an die Sicherheitssektorreform in Transformationsländern oder im Umfeld nach einem Konflikt wie im Kosovo.“⁵⁶ Konkreter noch merkt Lewis kritisch an, dass „Polizeiunterstützung in autoritären Staaten wie Usbekistan in keiner Weise dazu beigetragen hat, die Leistung der Polizei zu verbessern, sondern die Reputation der OSZE beschädigt hat [...] In Kirgisistan hat es die OSZE versäumt, auf Besorgnisse hinsichtlich des Abdriftens in eine äußerst autoritäre Herrschaft unter Präsident Bakijew zu reagieren [...] In Tadschikistan wird die Bereitschaft der tadschikischen Behörden, eine Diskussion über Polizeireformen aufzunehmen [...] bislang noch nicht durch irgendeinen sichtbaren Wandel im Auftreten der Polizei begleitet.“⁵⁷ Ich kann die Fakten hinter diesen Aussagen zwar nicht im Detail verifizieren, sie scheinen aber zumindest einen wichtigen Aspekt der Situation widerzuspiegeln. Polizeireform ist immer eine grundsätzlich politische Angelegenheit. Wenn die Demokratisierung der Polizei oder ihre Sensibilisierung für Menschenrechte und politische Rechte der Bürger Erfolg haben soll, sind daher positive Veränderungen der politischen Regime erforderlich. Solche Veränderungen haben jedoch, bis zu einem gewissen Grad mit Ausnahme Kirgisistans, nicht stattgefunden – ganz im Gegenteil.

Die größeren Polizeiprojekte der OSZE werden von einer Vielzahl von Workshops und Seminaren flankiert, z.B. zu Themen wie „Zeitgemäße Polizeiausbildung – E-Learning“, „Internationale Zusammenarbeit in Strafrechtsangelegenheiten für Rechtsexperten in Zentralasien“, „Computer-Forensik und digitale Beweisführung für Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter in Südosteuropa“ und „die Nutzung von Systemen zur Bekämpfung der Geldwäsche im Kampf gegen den Menschenhandel“.⁵⁸ Darüber hinaus richtet die OSZE ein jährliches Treffen von Polizeiexperten aus. Workshops in diesem Bereich werden fast ausnahmslos in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und/oder OSZE-Feldoperationen organisiert, deren Polizei- oder Strafverfolgungsabteilungen manchmal besser besetzt sind als die SPMU mit ihren zehn Mitarbeitern. Trainingskurse, die von OSZE-Feldoperationen angeboten werden, dauern häufig mehrere Wochen. Die Trainingsmaßnahmen werden von den OSZE-Leitfäden für die Polizeiarbeit ergänzt, darunter der bereits erwähnte „Leitfaden für demokratische Polizeiar-

55 Vgl. Thorsten Stodiek, *The OSCE and the Creation of Multi-Ethnic Police Forces in the Balkans*, CORE Working Paper 14, Hamburg 2006; Thorsten Stodiek/Wolfgang Zellner, *Multiethnische Polizeien auf dem Balkan*, in: *Die Friedens-Warte* 1-2/2005, S. 83-111.

56 Lewis, a.a.O. (Anm. 54), S. 117 (eigene Übersetzung).

57 Ebenda (eigene Übersetzung).

58 Beispiele aus dem *Annual Report of the Secretary General on Police-Related Activities in 2011*, a.a.O. (Anm. 39). S. 17-20.

beit“ sowie die Leitfäden „Bewährte Verfahren für den Aufbau von Partnerschaften zwischen Polizei und Öffentlichkeit“, „Bewährte Verfahren in der polizeilichen Grundausbildung – Lehrplanaspekte“,⁵⁹ „Die Polizei und Roma und Sinti: Bewährte Verfahren im Aufbau von Vertrauen und Verständnis füreinander“⁶⁰ sowie der erst kürzlich herausgegebene Leitfaden „Polizeireform im Rahmen der allgemeinen Reform der Strafrechtspflege“.⁶¹ 2006 erarbeitete der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) eine Reihe von Empfehlungen für die Polizeiarbeit in multiethnischen Gesellschaften.⁶² Darüber hinaus unterhält die OSZE das Online-Informationssystem für Polizeiarbeit (*Policing OnLine Information System* [POLIS] *Digital Library*) – eine digitalisierte Sammlung von Dokumenten, die zahlreiche Aspekte der Polizeiarbeit abdeckt.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt der OSZE im Bereich Polizeiarbeit auf der Ausarbeitung von Normen, Standards und bewährten Verfahren, die in Leitfäden und Handbüchern kodifiziert und dann durch Workshops und Konferenzen vermittelt und eingepägt werden. Interessanterweise wurden die meisten dieser Normen und Standards unterhalb der offiziellen Ebene des normativen *Acquis* der OSZE, wie er in den Beschlüssen des Ständigen Rats, des Ministerrats oder der Gipfeltreffen verankert ist, entwickelt. Gleichwohl werden diese „inoffiziellen“ Normen und Standards häufig im gesamten OSZE-Gebiet angewendet, sodass man davon ausgehen kann, dass sie tatsächlich Wirkung entfalten. Obwohl diese Art von Normen weit weniger bindend ist als die offiziellen OSZE-Verpflichtungen, die die 57 Staaten verabschiedet haben, stellen sie doch einen interessanten Weg dar, den gegenwärtigen Stillstand in der Normensetzung in Verbindung mit Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und anderen Fragen der menschlichen Dimension zu umgehen. Diese Einschätzung wird auch durch die Tatsache gestützt, dass solche Normen, insbesondere der „Leitfaden für demokratische Polizeiarbeit“, nicht allein von einem leitenden Bediensteten der OSZE verfügt, sondern von Arbeitsgruppen, bestehend aus 35 bis 40 offiziellen Vertretern der wichtigsten OSZE-Teilnehmerstaaten, erarbeitet werden. Man kann dies durchaus als ein Mittel betrachten, das den üblichen Diskussions- und Entscheidungsprozess in der OSZE in einem kleineren und weniger formalen Maßstab widerspiegelt.

59 Guidebook on Democratic Policing, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, a.a.O. (Anm. 49); OSCE, Good Practices in Building Police-Public Partnerships, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien, Mai 2008; Good Practices in Basic Police Training – Curricula Aspects, by the Senior Police Adviser to the OSCE Secretary General, Wien, Oktober 2008.

60 OSCE/OSCE ODIHR, Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding, Wien, April 2010.

61 OSCE, Police Reform within the Framework of Criminal Justice System Reform, Wien, Juli 2013.

62 OSCE, High Commissioner on National Minorities, Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies, Den Haag 2006.

Der Ansatz der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel

Das erste KSZE/OSZE-Dokument, in dem Menschenhandel ausdrücklich angesprochen wird, war das Moskauer Dokument aus dem Jahr 1991.⁶³ In ihm bekräftigen die Teilnehmerstaaten ihr Bestreben, „alle Formen von Gewalt gegen Frauen sowie alle Formen von Frauenhandel und Ausbeutung weiblicher Prostitution zu unterbinden, einschließlich durch Gewährleistung angemessener gesetzlicher Verbote solcher Handlungen sowie anderer geeigneter Maßnahmen“.⁶⁴ Interessanterweise erwähnt das Kopenhagener Dokument von 1990 Menschenhandel mit keinem Wort.⁶⁵ Während sich die im Moskauer Dokument von 1991 verwendete Formulierung ausschließlich auf Frauenhandel bezog, war die Europäische Sicherheitscharta aus dem Jahr 1999 das erste OSZE-Dokument, das die bis heute gültige Sprachregelung verwendete. Hier beschloss die Teilnehmerstaaten, „Maßnahmen [zu] ergreifen, um jede Form der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen und der Gewalt gegen Frauen und Kinder, der sexuellen Ausbeutung und jeder Form des Menschenhandels ein Ende zu setzen“.⁶⁶ Die Entwicklung einer breiteren programmatischen Basis begann erst im Jahr 2000 mit der Verabschiedung des Beschlusses über die „Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel“⁶⁷ durch den Ministerrat von Wien, gefolgt von einem bescheidenen Beschluss des Ministerrats von Bukarest⁶⁸ im Jahr 2001 und der „Erklärung zum Menschenhandel“,⁶⁹ die 2002 vom Ministerrat von Porto verabschiedet wurde. Die Schlüsseldokumente, die die Bemühungen der OSZE im Kampf gegen den Menschenhandel bis heute anleiten, sind jedoch der „Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels“,⁷⁰ der am 24. Juli 2003 vom Ständigen Rat angenommen und im Dezember vom Maastrichter Ministerrat gebilligt wurde, sowie der am 7. Juli 2005 vom Ständigen Rat verabschiedete „Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur

63 Dokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Moskau, 3. Oktober 1991.

64 Ebenda, Absatz 40.7.

65 Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Kopenhagen, 29. Juni 1990.

66 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 23), Absatz 24.

67 Beschluss über die Verstärkung der OSZE-Bemühungen im Kampf gegen den Menschenhandel, MC(8).DEC/1/Corr.1, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtes Treffen des Ministerrats, 27. und 28. November 2000, MC.DOC/2/0, Wien, 28. November 2000, S. 7-9.

68 Beschluss Nr. 6 des Ministerrats, MC(9)DEC/6, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 24), S. 30.

69 Erklärung zum Menschenhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 25), S. 15-18.

70 Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Beschluss Nr. 557 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, PC.DEC/557, 24. Juli 2003, Anhang. Der Aktionsplan fand nach seiner Billigung durch den Ministerrat auch Eingang in das Dokument des Elften Treffens des Ministerrats in Maastricht als Anhang zu Beschluss Nr. 2/03, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, in: Elfte Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 37-64, hier: S. 39-64.

Bekämpfung des Menschenhandels“.⁷¹ In den seither vergangenen zehn Jahren wurden diese Dokumente lediglich durch Beschlüsse zu Detailfragen ergänzt, wie z.B. den vom Madrider Ministerrat von 2007 verabschiedeten Beschluss über die „Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften“⁷² oder Beschlüsse, die den auf diesem Gebiet bereits bestehenden *Acquis* bestätigten, wie etwa die „Ministererklärung über die Bekämpfung jeder Form von Menschenhandel“⁷³ des Ministerrats von Vilnius im Jahr 2011.

Im Gegensatz zu ihrer Herangehensweise in fast jedem anderen Themenfeld im Bereich transnationaler Bedrohungen – aber auch in anderen Bereichen – legt die OSZE dem Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels eine Definition des Begriffs „Menschenhandel“ zugrunde, die Artikel 3 Absatz a des Protokolls der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende Kriminalität, entnommen ist. Der Ausdruck „Menschenhandel“ bezeichnet demnach „die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderen Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen“.⁷⁴ Die Aufnahme einer allgemein anerkannten Definition in den Aktionsplan ist ein Hinweis darauf, dass Menschenhandel eine der am wenigsten umstrittenen Fragen in der OSZE ist. Der Ministerrat von Vilnius (2011), der sich auf fast nichts einigen konnte, nahm letztlich immerhin einen Beschluss über die Bekämpfung des Menschenhandels an.

-
- 71 Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Berücksichtigung der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit der Opfer von Kinderhandel, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 685, Zusatz zum OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels: Berücksichtigung der besonderen Schutz- und Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel, PC.DEC/685, 7. Juli 2005, Anhang.
- 72 Beschluss Nr. 8/07, Bekämpfung des Menschenhandels für die Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften, MC.DEC/8/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 26), S. 29-32.
- 73 Ministererklärung über die Bekämpfung jeder Form von Menschenhandel, MC.DOC/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 45-47.
- 74 Zitiert nach: Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, a.a.O. (Anm. 70), S. 1-2.

In der Erklärung zum Menschenhandel des Ministerrats von Porto aus dem Jahr 2002 wird Menschenhandel als eine moderne Form der Sklaverei bezeichnet, die einen „rasch expandierende[n] Zweig des grenzüberschreitenden organisierten Verbrechens“ und eine „gefährliche Bedrohung für die Sicherheit im OSZE-Gebiet und darüber hinaus“⁷⁵ darstellt. Die Ursachen des Menschenhandels werden in „wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten und Benachteiligungen“ und in der Tatsache gesehen, „dass die Nachfrage in den Zielländern nach den Diensten von Personen, die Opfer des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Zwangsarbeit, der Sklaverei oder anderer sklavereiähnlicher Praktiken wurden, untrennbar mit dem Menschenhandel verbunden ist“.⁷⁶ Diese herausgehobene Erwähnung der Zielländer macht den Menschenhandel zu einem der wenigen Tätigkeitsbereiche der OSZE, in denen „westliche“ und „östliche“ Länder gleich behandelt werden. Der Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2003 ist ein systematisches 21-seitiges Dokument, das Kapitel über „Untersuchung, Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung“, „Verhütung des Menschenhandels“, „Schutz und Hilfe“ sowie „Mechanismen für Folgemaßnahmen und Koordination“ enthält.⁷⁷ In jedem dieser Bereiche werden Ziele definiert. So umfasst z.B. der Abschnitt „Untersuchung, Rechtsdurchsetzung und Strafverfolgung“ die Kriminalisierung bestimmter Handlungen, Reaktionen im Bereich der Strafverfolgung, Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und Informationsaustausch, Hilfe und Schutz für Zeugen und Betroffene im Strafverfahren, Aus- und Fortbildung, Maßnahmen an den Grenzen sowie weitere spezifische Maßnahmen. Der Aktionsplan ist somit eines der umfassendsten und systematischsten OSZE-Dokumente überhaupt. Darüber hinaus zeigt er, welche Qualität OSZE-Dokumente erreichen können, wenn keine größeren Differenzen über ihren Inhalt bestehen.

Auf den Aktionsplan von 2003 geht auch das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels zurück. Derzeitige Amtsinhaberin ist die italienische Richterin Maria Grazia Giammarinaro. Das Mandat des Koordinators beinhaltet die Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung von Verpflichtungen, u.a. indem er dem Kampf gegen den Menschenhandel ein deutlicheres öffentliches und politisches Profil verleiht, die Teilnehmerstaaten in legislativen, juristischen und exekutiven Angelegenheiten berät und die Koordination der OSZE-Aktivitäten zur Bekämpfung des Menschenhandels gewährleistet.⁷⁸ Das Büro des Sonderbeauftragten hat gegenwärtig etwa zehn Mitarbeiter. Der bzw. die Sonderbeauftragte gibt Veröffentlichungen wie den „*Reference Guide for*

75 Erklärung zum Menschenhandel, a.a.O. (Anm. 69), S. 15.

76 Ebenda, S. 16..

77 Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels, a.a.O (Anm. 70).

78 Vgl. OSZE-Sekretariat, Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels, Mandat, unter: <http://www.osce.org/cthb/43466>.

*Anti-Trafficking Legislative Review*⁷⁹ und „*Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings*“⁸⁰ heraus, organisiert Konferenzen wie das „Seminar über Zusammenarbeit zur Verhütung des Menschenhandels im Mittelmeerraum“, das im Februar 2013 in Rom stattfand, und führt Länderbesuche durch. 2012 reiste Maria Grazia Giammarinaro nach Aserbaidshan, Bosnien und Herzegowina, Irland und Portugal. Um die internationale Koordination zu verbessern, rief die erste Sonderbeauftragte, Helga Konrad, die Allianz gegen den Menschenhandel ins Leben, eine Plattform bestehend aus 29 internationalen Organisationen und NGOs von der Europäischen Kommission über den Europarat und verschiedene VN-Organisationen bis hin zu *Amnesty International* und *Terre des Hommes*. Dank der Allianz ist der Kampf gegen den Menschenhandel das einzige Betätigungsfeld der OSZE im Rahmen der Befassung mit grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen, in das transnationale NGOs systematisch einbezogen werden. Die Allianz gegen den Menschenhandel ist auch innovativ hinsichtlich der Art und Weise, wie sie die Anstrengungen internationaler und transnationaler Akteure integriert und miteinander verknüpft. Der Kampf gegen den Menschenhandel ist somit das einzige Betätigungsfeld der OSZE, in dem eine transnationale Bedrohung unter Einschluss wohlgesinnter transnationaler Akteure bekämpft wird.

Innerhalb der OSZE arbeitet der bzw. die Sonderbeauftragte in erster Linie mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und den OSZE-Feldoperationen, die alle über eine Kontaktstelle für die Bekämpfung des Menschenhandels verfügen, sowie mit der TNTD/SPMU zusammen. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass die OSZE in ihrem Anwendungsbereich bei der Koordination der Bekämpfung des Menschenhandels führend ist.

OSZE-Regimebildung in der Bearbeitung transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen

Seit 2000 befasst sich die OSZE mit den wichtigsten transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen mit Hilfe „strategischer Rahmen“, „konsolidierter Rahmen“, verschiedener „Aktionspläne“ und anderer umfassender Strategiedokumente und hat eine Reihe von Instrumenten zu deren Umsetzung entwickelt. Die deutlichen Fortschritte in diesem Bereich stehen in starkem Gegensatz zu der fast universell übereinstimmenden Wahrnehmung einer „tiefen Krise der OSZE“, die als eine Organisationen beschrieben wird, die sich auf nichts einigen kann, Schwierigkeiten hat, zu handeln, und die

79 Angelika Kartusch, *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, Warschau 2001.

80 OSCE ODIHR, *Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings*, Warschau 2007.

deshalb an Bedeutung verliert. Dieser offensichtliche Widerspruch bedarf einer Erklärung.

In den meisten Fällen verbinden OSZE-Strategiedokumente im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen die Formulierung sektorspezifischer Normen, Regeln, Verfahren und Arbeitsabläufe mit sektorspezifischen Zielen, Strategien und praktischen Implementierungsmaßnahmen. Dies kann man als Prozess themenspezifischer Regimebildung ansehen. Die Normensetzung besteht dabei weniger darin, neue Normen einzuführen, als vielmehr darin, bereits bestehende Normen an die Bedürfnisse bestimmter Themen anzupassen. Zwei Entwicklungen sind im Rahmen dieses Prozesses besonders auffällig. Erstens sind Umfang und Tiefe der Normen und damit die Dichte des Regimes zwischen den einzelnen Themenfeldern ungleichmäßig verteilt. Während der Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels normativ vollständig abgedeckt ist, einschließlich einer Definition von Menschenhandel (was in internationalen Organisationen sehr selten ist), weist der Bereich der Polizeiarbeit zumindest auf der Ebene von den OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeter formaler Beschlüsse keinerlei substantielle Normen auf. Zweitens wird dieses normative Defizit zumindest teilweise durch eine Reihe polizeibezogener Leitfäden kompensiert, die statt offizieller OSZE-Verpflichtungen zwar lediglich eine Reihe von Normen, Regeln und bewährten Verfahren enthalten, die aber allein durch ihre Existenz und die Art ihres Zustandekommens einen gewissen Grad an normativer Steuerung ausüben. Eine mögliche Erklärung für die ungleiche normative Abdeckung verschiedener Teilbereiche transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen könnte die Folgende sein: Je näher eine bestimmte Untergruppe transnationaler Bedrohungen der Staatsmacht ist, desto schwieriger ist es, zu einer Art normativer Regulierung zu gelangen – und umgekehrt. Die auffälligen Unterschiede in der normativen Abdeckung der Bekämpfung des Menschenhandels einerseits, der als allgemeines Thema der menschlichen Dimension betrachtet wird, das alle Staaten in gleicher Weise betrifft, und der Polizeiarbeit andererseits, die einen Kernbereich der Staatsmacht darstellt, sind ein gutes Beispiel.

Die Implementierungsstrategie der OSZE auf dem Gebiet transnationaler Bedrohungen (und nicht nur dort) zielt darauf ab, die vereinbarten Normen und Verfahren durch Handbücher, Workshops, Konferenzen und Trainingskurse zu vermitteln, einzuprägen und sie in die Praxis umzusetzen. Da die Implementierung grundsätzlich als Aufgabe der Teilnehmerstaaten selbst betrachtet wird, beschränkt sich die OSZE darauf, diese dabei zu unterstützen und ihnen die Aufgabe zu erleichtern, ohne jedoch selbst die Implementierung umfangreicher Maßnahmenpakete zu übernehmen. Das erklärt den relativ geringen Umfang der OSZE-Projekte und der Einheiten und Abteilungen, die sich mit transnationalen Bedrohungen befassen.

Was ihre Kooperationsstrategie betrifft, so ist das Ziel der OSZE in erster Linie die „internationale“ Zusammenarbeit, d.h. die Kooperation mit anderen

internationalen Organisationen, vor allem den VN sowie den VN-Organen und -Sonderorganisationen. Die OSZE versteht sich als „regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen“.⁸¹ Dieses Selbstverständnis findet seinen praktischen Ausdruck in der Tatsache, dass fast alle OSZE-Dokumente einen wesentlichen Hinweis auf die VN enthalten, sei es in Form der Übernahme einer Definition, wie derjenigen zum Menschenhandel, der Bezugnahme auf umfassende VN-Dokumente oder der Bereitschaft der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Ratifizierung und Implementierung globaler VN-Instrumente wie z.B. der Anti-Terrorismus-Konventionen der VN. Diese Orientierung auf die VN findet ebenso Ausdruck in der häufigen Zusammenarbeit von OSZE-Organen und -Gremien mit VN-Sonderorganisationen. Transnationale Zusammenarbeit im Sinne eine Kooperation mit transnationalen NGOs ist weniger relevant. Aber auch hier weisen die Aktivitäten der OSZE eine deutliche Differenzierung auf. Während Bereiche, die relativ weit von der Staatsmacht entfernt sind, wie beispielsweise die Bekämpfung des Menschenhandels, ein höheres Maß an transnationaler Zusammenarbeit aufweisen, ist die Kooperation in Bereichen, die den Kernaufgaben der Staatsmacht näher stehen, wie z.B. Polizeiarbeit, fast ausschließlich internationaler Natur.

Alles in allem zeigt die OSZE auf dem Gebiet der transnationalen Bedrohungen und Herausforderungen eine bemerkenswerte Fähigkeit, alle Beteiligten an einem Tisch zu versammeln und eine gestaltende und regimebildende Wirkung zu entfalten. Das heißt, dass die Organisation in der Lage ist, die relevanten Akteure und Interessengruppen zu einem bestimmten Problemkomplex zusammenzubringen, Diskussionsprozesse über Ziele, Normen, Regeln, Verfahren und Arbeitsinstrumente zu initiieren und abzuschließen und ein solches sektorspezifisches Regime bis zu einem gewissen Grad auch zu implementieren. Die Akteure in diesem Prozess sind Staaten, internationale Organisationen und in bestimmten Bereichen auch transnationale und internationale NGOs. Was aber versetzt die OSZE in die Lage, trotz ihrer oft zitierten Krise alle an einen Tisch zu bringen? Die folgenden Faktoren tragen vielleicht zu einer Erklärung bei.

Erstens haben allen Streitigkeiten und Widersprüchen in Bezug auf Macht und normative Fragen zum Trotz nahezu alle Teilnehmerstaaten zahlreiche übereinstimmende Interessen – nicht nur, aber in erster Linie – im Bereich transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen. Die politische Erfahrung der letzten Jahre hat gezeigt, dass Differenzen über Normen und Macht die Zusammenarbeit auf dem Gebiet transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen zwar verzögern, nicht aber gänzlich verhindern können. Dass 2012 im Ständigen Rat mehrere Beschlüsse verabschiedet werden konnten, nachdem sie 2011 zunächst den Streitigkeiten auf dem Ministerrat von Vilnius zum Opfer gefallen waren, ist ein eindringliches Beispiel. Die anhaltende

81 Gipfelerklärung von Helsinki, in: KSZE, Helsinki-Dokument 1992: Herausforderung des Wandels, Helsinki, 10. Juli 1992, S. 3-14, hier: S. 10-11, Absatz 25.

Zusammenarbeit zwischen Russland und den NATO-Staaten in Bezug auf Afghanistan trotz einer extrem großen Bandbreite strittiger Fragen ist ein weiteres.

Zweitens haben die Institutionen der OSZE trotz oder gerade wegen der andauernden Krise der Organisation eine bemerkenswerte Widerstandskraft entwickelt. Die drei Institutionen der OSZE – das BDIMR, der HKNM und der Beauftragte für Medienfreiheit – haben ihre Unabhängigkeit erfolgreich verteidigt, während das Sekretariat und der Generalsekretär, der lange Zeit lediglich als „oberster Verwaltungsbeamter“ galt, der den OSZE-Vorsitz administrativ unterstützte, sogar ein erhebliches Maß an politischem Spielraum hinzugewonnen haben. Das lässt sich sowohl anhand der Entwicklung des OSZE-Haushalts als auch anhand der eigenen politischen Projekte des Generalsekretärs belegen. In den elf Jahren von 2001 bis 2012 haben die drei OSZE-Institutionen und das Sekretariat ihren relativen Anteil am Gesamthaushalt der OSZE von 14,08 Prozent auf 40 Prozent oder nominal von 29,458 Millionen Euro auf 59,804 Millionen Euro erhöht. Diese Verdopplung der Haushaltsmittel der Institutionen ist umso bemerkenswerter, als der Gesamthaushalt der OSZE im selben Zeitraum von 209,329 Millionen Euro auf 148,055 Millionen Euro, d.h. um etwa ein Viertel gesunken ist.⁸² Auf der politischen Ebene führte Generalsekretär Lamberto Zannier, der das Amt im Juli 2011 angetreten hatte, die OSZE *Security Days* ein, hochrangige Veranstaltungen, auf denen Praktiker und Experten aus *Think-Tanks*, der Zivilgesellschaft und den Medien über zentrale Themen aus der Arbeit der Organisation diskutieren. Der Generalsekretär hat seine Fähigkeit, politische Initiativen zu ergreifen, dadurch erfolgreich gestärkt.

Drittens ist die OSZE für eine Reihe von Problemen politisch besser aufgestellt, verfügt über größere Legitimität und hat besseren Zugang zu relevanten Akteuren als andere internationale Organisationen. Dies gilt zur Gänze für transnationale Bedrohungen und Herausforderungen und zum Teil für die Beilegung von Konflikten. In regionaler Hinsicht trifft dies insbesondere auf Zentralasien und zu einem geringeren Grad auf den Südkaukasus und Osteuropa zu. Ein gutes Beispiel ist die Krise in Kirgisistan im Jahr 2010, in der die VN, die EU und die NATO selber nichts unternahmen, die OSZE jedoch aufforderten tätig zu werden.

Viertens resultiert der komparative Vorteil der OSZE in Bezug auf Legitimität und den Zugang zu relevanten Akteuren aus dem inklusiven Charakter der Organisation. Während es in manchen Fällen für exklusive internationale Organisationen wie die EU und die NATO schwieriger ist, Zugang zu erlangen und die nötige Legitimität aufzubringen, hat die OSZE mit ihrem umfassenden Teilnehmerkreis von Natur aus einen strukturellen Vorteil. Allerdings wird dieser durch andere Nachteile auch wieder ausgeglichen, z.B. durch die Tatsache, dass die OSZE keine Geberorganisation ist.

82 Eigene Berechnungen des Verfassers auf der Grundlage der Jahresberichte des OSZE-Generalsekretärs der Jahre 2001 bis 2012, Wien 2002-2013.

Fünftens und letztens ist es für die OSZE aufgrund ihres umfassenden Politikansatzes in Kombination mit ihrer geringen Größe und ihrer Flexibilität einfacher, sich mit neuen Themenbereichen zu befassen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Bewertung der Leistung einer (internationalen) Organisation auf der Gesamtheit ihrer Aktivitäten und Ergebnisse beruhen muss. Es reicht nicht aus, sich auf auffallendere oder leichter zugängliche Ebenen zu beschränken wie z.B. den politischen Entscheidungsprozess. Sogenannte „Routinefunktionen“ einer Organisation müssen ebenfalls einbezogen werden. Für die OSZE bedeutet dies nicht, dass es auf Gebieten wie z.B. der politischen Entscheidungsfindung, insbesondere in Fragen, die mit Macht und Normsetzung zu tun haben, keine Krise gibt. Es gibt jedoch auch eine positivere Seite der Leistung der OSZE. Neben den vielfältigen Tätigkeiten des BDIMR, des HKNM und des Beauftragten für Medienfreiheit trifft dies vor allem auf die Aktivitäten der Organisation auf dem Gebiet transnationaler Bedrohungen und Herausforderungen zu.