

Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus

Als eines der wichtigsten Instrumente zur Frühwarnung und Konfliktprävention und angesichts ihres bedeutenden Beitrags zur Krisenbewältigung und zum Friedensaufbau nach Konflikten im euro-atlantischen Raum ist die OSZE das vielleicht flexibelste und reaktionsschnellste regionale sicherheitspolitische Instrument für nichtmilitärische Maßnahmen, das eine Reihe überzeugender Vorteile bei der Auseinandersetzung mit transnationalen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität anzubieten hat. Die tragischen Ereignisse vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten haben uns vor Augen geführt, dass der internationale Terrorismus eine der gefährlichsten transnationalen Bedrohungen für die OSZE-Staaten im 21. Jahrhundert darstellt.

Antiterrorismuspolitik und Antiterrorismusmaßnahmen der OSZE

Zum Zeitpunkt der Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten im Jahre 2001 war das Problem des internationalen Terrorismus für die OSZE keineswegs völlig neu. Die Teilnehmerstaaten der KSZE waren bereits 1975 in der Schlussakte von Helsinki übereingekommen, sich der direkten oder indirekten Unterstützung terroristischer Tätigkeiten zu enthalten. Diese Verpflichtung wurde in den folgenden Jahren regelmäßig bekräftigt. Die OSZE verstärkte ihre Verurteilung aller Formen von Terrorismus nach dem Ende des Kalten Krieges nochmals, als die Teilnehmerstaaten sich auf dem Budapester Gipfeltreffen im Jahre 1994 darauf verständigten, dass Terrorismus unter keinen Umständen zu rechtfertigen sei. Diese Erklärung wurde auf dem Istanbul-Gipfel im Jahre 1999, auf dem die OSZE-Staaten gelobten, sich verstärkt darum zu „bemühen zu verhindern, dass in unseren Hoheitsgebieten terroristische Handlungen vorbereitet und finanziert werden oder Terroristen Zuflucht gewährt wird“,¹ noch einmal bestätigt.

Sowohl die einzelnen OSZE-Staaten als auch die OSZE als Ganze waren von den Ereignissen des 11. September 2001 zutiefst betroffen. Zwei Tage nach den Anschlägen brachte der Ständige Rat der OSZE die Entschlossenheit der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, gemeinsam dem Terrorismus ein Ende zu setzen, und stellte fest: „Diejenigen, die die Durchführung dieser Verbrechen in irgendeiner Weise finanziell unterstützt, organisiert oder auf andere Weise

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 457.

begünstigt oder den Tätern Unterschlupf gewährt haben, müssen vor Gericht gestellt werden.“² Am 21. September rief der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Rumäniens Außenminister Mircea Geoană, die Teilnehmerstaaten dazu auf, gemeinsam einen OSZE-Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus auszuarbeiten, und mahnte sie, die interinstitutionelle Zusammenarbeit auf nationaler, subregionaler und regionaler Ebene zu vertiefen, ihre Rechtsvorschriften durch die Aufnahme von Bestimmungen für ein europaweit gültiges Mandat zur Verhaftung und Auslieferung Verdächtiger zu verschärfen sowie die Finanzierungsquellen des Terrors ausfindig zu machen und sie auszutrocknen. Er rief darüber hinaus zu einer Reihe von Aktivitäten auf, die von den OSZE-Feldmissionen übernommen oder intensiviert werden sollten, so z.B. verstärkte Grenzbeobachtung, polizeiliche Aktivitäten und multiethnische Polizeiausbildung in gefährdeten Regionen oder auch die gezielte Hilfestellung bei der Vereinheitlichung antiterroristischer Gesetzgebung und Ausbildung. Am 28. September wurde die informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Arbeitsgruppe der OSZE zur Bekämpfung des Terrorismus vom Amtierenden Vorsitzenden eingesetzt und erhielt den Auftrag, einen Textentwurf zur Bekämpfung des Terrorismus zur Vorlage beim Bukarester Ministerrat zu erarbeiten. Am 11. Oktober verabschiedete der Ständige Rat der OSZE eine Erklärung zur Unterstützung der Aktionen im Kampf gegen den Terrorismus unter Führung der Vereinigten Staaten sowie der weltweiten Koalition gegen den Terrorismus und hob die Pflicht der OSZE-Staaten zur vollständigen Umsetzung der einschlägigen Resolutionen des VN-Sicherheitsrates hervor.

Schon ganz zu Beginn des Kampfes gegen den Terrorismus erwies sich die OSZE gleichzeitig als einer der konsequentesten Wächter der Menschenrechte. Der Amtierende Vorsitzende Geoană rief die OSZE-Staaten dazu auf, sich strikt an die Werte, Normen und Regeln der Organisation zu halten, um jegliche Beschädigung der demokratischen Errungenschaften in jedem einzelnen der ehemaligen Krisengebiete im OSZE-Raum zu vermeiden, und „den Kampf gegen den Terrorismus nicht als Vorwand für Verstöße gegen die Menschenrechte zu missbrauchen“.³ In einer gemeinsam mit Vertretern der Vereinten Nationen und des Europarats abgegebenen Erklärung mahnte der Direktor des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE, Botschafter Gérard Stoudmann, die Regierungen, sicherzustellen, dass Maßnahmen zur Beseitigung des Terrorismus den fairen Ausgleich zwischen legitimen Sicherheitsbedürfnissen und den Grundfreiheiten wahren und vollständig im Einklang mit ihren Menschenrechtsverpflichtungen stehen. In der Erklärung wurde betont, dass „das Recht auf Le-

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 438 des Ständigen Rates zu den Terroranschlägen in New York City und Washington, D.C., PC.DEC/438, 13. September 2001.

3 Rumäniens Außenminister und Amtierender Vorsitzender der OSZE, Mircea Dan Geoană, in einer Rede vor dem Ständigen Rat, CIO.GAL/45/01, 21. September 2001, S. 2 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

ben, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, das Verbot der Folter, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung sowie die strafrechtlichen Prinzipien der Präzision und des Rückwirkungsverbots⁴⁴ unter keinen Umständen beeinträchtigt werden dürfen. Auf der OSZE-Konferenz über Medienfreiheit, die im Dezember 2001 in Almaty stattfand, wurde insbesondere den zentralasiatischen Regierungen nahe gelegt, das neue Klima erhöhter Sicherheit nicht zur Rechtfertigung repressiver Schritte gegen oppositionelle Medien zu nutzen.

In der Zwischenzeit hatte die OSZE-Arbeitsgruppe zur Terrorismusbekämpfung einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus erarbeitet, der am 4. Dezember 2001 von den Außenministern der 55 Teilnehmerstaaten auf dem neunten Treffen des OSZE-Ministerrats in Bukarest verabschiedet wurde. Der *Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus* enthielt die Grundzüge eines allgemeinen Ansatzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, darunter ein gemeinsames Frühwarnsystem für jegliche aufkommenden Bedrohungen und die Ausrottung der Finanzierungsquellen und anderer Formen der Unterstützung des Terrorismus in der gesamten OSZE-Region. Mit Hilfe der Teilnehmerstaaten sowie der OSZE-Strukturen (Sekretariat, Ständiger Rat, Parlamentarische Versammlung, BDIMR, Hoher Kommissar für nationale Minderheiten, Beauftragter für Medienfreiheit) könnte die OSZE gemäß dem Aktionsplan verschiedene Maßnahmen u.a. auf folgenden Gebieten ergreifen:

- Aufbau von Institutionen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und der staatlichen Behörden,
- Förderung der Menschenrechte, der Toleranz und der multikulturellen Gesellschaft,
- Auseinandersetzung mit negativen sozioökonomischen Faktoren,
- Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten,
- Auseinandersetzung mit der Frage der Langzeitvertriebenen,
- Unterstützung der Strafverfolgung und Kampf gegen die organisierte Kriminalität sowie
- Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.

Zu den konkreten Maßnahmen, die einzelne OSZE-Institutionen ergreifen sollen, gehören technische Hilfe bei der Abfassung von Rechtsvorschriften, Beratung bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, bei Grenz- und Visakontrollen sowie Projekte zur Verhütung von Hetzsprache in den Medien. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu, der Entstehung ter-

4 Human Rights and Terrorism, Gemeinsame Erklärung der VN-Menschenrechtskommissarin Mary Robinson, des Generalsekretärs des Europarats, Walter Schwimmer, und des Direktors des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE, Botschafter Gérard Stoudmann, Genf/Straßburg/Warschau, 29. November 2001, S. 1.

roristischer Bewegungen effektiver entgegenzuwirken, gemeinsam gegen Terrornetzwerke vorzugehen, regionale Initiativen zur Terrorismusverhütung zu unterstützen sowie Geldwäsche und Geldtransfersgeschäfte, die im Verdacht stehen, zur Unterstützung bestimmter Zielgruppen zu dienen, schärfer zu kontrollieren bzw. zu unterbinden; darüber hinaus sicherten sie zu, sich mit dem Problem der Beseitigung der Ursachen von Terrorismus auseinander zu setzen. Ebenso versprach man, sich um den Beitritt aller OSZE-Staaten zu den zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkommen und Protokollen der Vereinten Nationen bis zum 31. Dezember 2002 zu bemühen, und forderte den Abschluss der Verhandlungen über ein umfassendes Übereinkommen der Vereinten Nationen über den internationalen Terrorismus.

Die letzte große Aktion der OSZE unter rumänischem Vorsitz war die „Internationale Konferenz von Bischkek über die Festigung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Stärkung umfassender Bemühungen im Kampf gegen den Terrorismus“, die im Dezember 2001 unter der gemeinsamen Schirmherrschaft von OSZE und Vereinten Nationen stattfand. Das *Aktionsprogramm von Bischkek*, das am 14. Dezember in Weiterentwicklung des Bukarester Aktionsplans angenommen wurde, verpflichtete die Teilnehmerstaaten der Konferenz dazu, „Terrorismus durch die Verstärkung ihrer Zusammenarbeit auf den Gebieten Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie durch die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und den Aufbau demokratischer Institutionen zu verhüten und zu bekämpfen, teilweise im Rahmen der Finanzierung einschlägiger Programme sowohl der Vereinten Nationen als auch der OSZE“. In Bischkek wurden erste regionalspezifische Empfehlungen abgegeben. Während jedoch auf zunehmende neue Risiken und Sicherheitsbedrohungen für Zentralasien hingewiesen wurde, „die aus Gebieten außerhalb der OSZE-Region“⁵, d.h. Afghanistan, herrühren, wurde inneren Ursachen terroristischer Aktivitäten in den zentralasiatischen Staaten nur minimale Aufmerksamkeit zuteil.

In dem veränderten Sicherheitsklima wurde der Kampf gegen den Terrorismus geradezu zwangsläufig zu einer der Prioritäten der OSZE während des portugiesischen Vorsitzes im Jahr 2002 erklärt, der u.a. folgende Initiativen einleitete:

- die Ernennung des ehemaligen dänischen Verteidigungsministers Jan Trøjborg zum Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für die Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus zur Koordinierung der gegen den Terrorismus gerichteten Politik und Aktivitäten der OSZE,
- die Anregung zur Erarbeitung eines Entwurfs für eine mögliche OSZE-Charta zur Verhütung von Terrorismus sowie

5 So OSZE-Generalsekretär Ján Kubiš in seiner Begrüßungsansprache, in: Summary Report, Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, Bischkek, 13.-14. Dezember 2001, S. 37.

- die Veranstaltung eines öffentlichkeitswirksamen Treffens internationaler Organisationen zu dem Thema in Lissabon im Juni 2002.

Bis April 2002 hatten auch das OSZE-Sekretariat und andere Strukturen der OSZE in Umsetzung der im Bukarester Aktionsplan und im Aktionsprogramm von Bischkek umrissenen Aufgaben detaillierte Pläne zur Terrorismusbekämpfung präsentiert, die sowohl Angaben über den zeitlichen Ablauf konkreter Aktionen als auch zu den benötigten Ressourcen enthielten.

Vor diesem beeindruckenden Hintergrund hängt die erste unmittelbare Herausforderung, die hier erwähnt werden muss, mit der Finanzierung der auf die Tagesordnung der OSZE gesetzten Maßnahmen gegen den Terrorismus zusammen. Zwar hatte das Sekretariat im Gesamthaushaltsplan für das Jahr 2002 vom 7. Dezember 2001 Empfehlungen zu den für die Bewältigung der administrativen und finanziellen Anforderungen des Bukarester Aktionsplans notwendigen Mitteln abgegeben; Kürzungen im Berichtigen Gesamthaushaltsplan für 2002 vom 25. Januar 2002 schränkten die hierfür vorgesehenen Mittel jedoch wieder erheblich ein. Die erst mit Verspätung erteilte Genehmigung des Haushalts für das Jahr 2002 verzögerte die Einrichtung einer Antiterrorismus-Einheit im Sekretariat ebenfalls.

Da praktisch alle internationalen Organisationen und anderen multilateralen Institutionen und Foren die Bekämpfung des Terrorismus in irgendeiner Weise unterstützen oder ihre Unterstützung angekündigt haben, besteht eine weitere Herausforderung für die OSZE darin, ihre spezifische Rolle im weltweiten Kampf gegen den Terrorismus zu finden, indem sie versucht, auf ihren besonderen Stärken und komparativen Vorteilen als Organisation aufzubauen. Zu diesen Stärken gehören der größte Teilnehmerkreis im euro-atlantischen Raum, der umfassende Sicherheitsbegriff, der die politisch-militärische, die wirtschaftliche und die menschliche Dimension miteinander verknüpft, sowie profunde Kenntnisse und Erfahrungen vor Ort bei der Frühwarnung, der Konfliktverhütung, der Krisenbewältigung, der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt und beim Aufbau demokratischer Institutionen. So kann die OSZE beispielsweise erfolgreich auf ihre umfangreiche Erfahrung bei der Polizeiausbildung und auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit aufbauen, indem sie mit lokalen staatlichen Behörden zusammenarbeitet, um zu verhindern, dass die so genannten „Grauzonen“ der organisierten Kriminalität zu Zufluchtsorten für Terroristen werden, und indem sie ihre Bemühungen intensiviert, gefährdete Staaten und Regionen von illegalen paramilitärischen Kräften zu befreien, z.B. durch Programme zur Unterstützung der Reintegration ehemaliger Kämpfer.

Während sich der Feldzug gegen den Terrorismus unter Führung der Vereinigten Staaten bislang - vielleicht unvermeidlich - auf „*Search-and-destroy*“-Maßnahmen konzentriert hat, übersehen insbesondere einzelne Regierungen, die mit der Aufgabe, plötzlich und unmittelbar auf terroristische Bedrohungen reagieren zu müssen, überfordert sind, häufig grundlegendere soziale,

wirtschaftliche, politische und andere Faktoren, die für die Bedingungen verantwortlich sind, unter denen es terroristischen Organisationen gelingt, Mitglieder zu rekrutieren und Unterstützung zu gewinnen. Mit anderen Worten: Die Krankheit wird zwar chirurgisch behandelt, ihre Ursachen bleiben jedoch weitgehend unangetastet. In diesem Zusammenhang wird es eine der schwierigsten Aufgaben für die OSZE sein, den sozialpolitischen Bedingungen und Ursachen, die extremistischen Ideologien einen fruchtbaren Nährboden bereiten und Menschen anfälliger für die Verführung durch extremistische und terroristische Gruppierungen machen, nachzugehen und sich ihrer nach besten Kräften - aber auch unter Eingeständnis ihrer Grenzen - anzunehmen. Während es also nicht unmittelbare Aufgabe der Organisation ist, terroristische Handlungen im wörtlichen Sinne zu bekämpfen (das übernehmen in erster Linie nationale Sicherheitsstrukturen und spezialisiertere internationale Organisationen), könnte und sollte die Betonung bei der Bekämpfung von Terrorismus durch die OSZE langfristig auf präventiven Maßnahmen liegen.

Die OSZE-Politik der Vereinigten Staaten nach dem 11. September

Waren es bis vor kurzem noch die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien und der früheren Sowjetunion, die die abscheulichsten Akte politisch, sozial, ethnisch und religiös motivierter Gewalt im OSZE-Gebiet erlebten, so haben die Ereignisse des 11. September 2001 gezeigt, dass selbst die USA als globale Führungsmacht gegen großangelegte Terroranschläge auf ihre Bevölkerung und ihr Territorium nicht immun sind. Die Anschläge vom 11. September sind zudem in ihrem Ausmaß und ihrer tödlichen Vernichtungskraft beispiellos und werden im Gegensatz zu früheren Terroranschlägen in dieser und anderen Regionen der Welt oftmals als „Mega-“ oder „Superterrorismus“ bezeichnet.

Seit dem 11. September 2001 konzentrieren sich die USA im Rahmen multilateraler Sicherheitsinstitutionen zwangsläufig verstärkt auf die Bekämpfung internationaler Terrornetzwerke. Eine Woche nach den Anschlägen forderte US-Botschafter Chris Hill in seiner Rede beim Warschauer Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension „alle internationalen Organisationen auf, sich uns in einer großen Koalition zum Kampf gegen Terroristen, die einen Krieg gegen unser Zivilisation führen, anzuschließen“.⁶ In diesem Zusammenhang bezeichneten es die amerikanischen Vertreter aus verschiedenen Gründen als eine „unmittelbare Aufgabe“, die „OSZE an der Bekämpfung des Terrorismus zu beteiligen“.⁷

6 Eröffnungserklärung der US-amerikanischen Delegation vor dem Plenum des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension der OSZE, abgegeben von Botschafter Chris Hill, Warschau, 18. September 2001 (in englischer Sprache).

7 Vgl. z.B. U.S. Policy Toward OSCE. Vorbereitete Erklärung der Stellvertretenden Außenministerin für Europaangelegenheiten, A. Elizabeth Jones, bei einer Anhörung der Helsinki-Kommission, Washington, D.C., 3. Oktober 2001.

Zum einen beriefen sich die US-Vertreter auf die gemeinsame Wertorientierung, aufgrund derer sich die OSZE am Gegenschlag gegen „einen Angriff auf all diejenigen universellen Werte, die wir uns allesamt als Teilnehmerstaaten dieser stolzen Organisation zu Eigen gemacht haben,“ und gegen „eine Bedrohung für unsere Lebensweise“ beteiligen müsse.⁸ Zum anderen ließen sich die USA von eher pragmatischen Interessen und Überlegungen leiten - geopolitischen, strategischen und finanziellen. Zwar operieren internationale Terrornetzwerke vielfach im OSZE-Gebiet und haben es dabei auch - wie die Anschläge vom 11. September gezeigt haben - geschafft, in weite Teile Westeuropas und Nordamerikas vorzudringen; dennoch halten Experten aus den Vereinigten Staaten nach wie vor die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion, einschließlich Russlands (Tschetschenien), für am meisten betroffen. Es sei notwendig, dass die OSZE „sich verstärkt darum bemüht zu verhindern, dass Terrorismus in Zentralasien und im Kaukasus entscheidenden Rückhalt findet“.⁹ Das strategische Interesse der Vereinigten Staaten an der Unterstützung für ihre Militäroperation in Afghanistan durch die zentralasiatischen Staaten und Russland sollte nicht unterschätzt werden (und die OSZE ist die einzige europäische Sicherheitsorganisation, in der die Nachfolgestaaten der Sowjetunion Mitgliedschaft im selben Umfang wie die westlichen Staaten genießen). Auch bei der Beförderung US-amerikanischer nationaler Interessen hat sich die OSZE nicht nur als eine der kostengünstigsten Institutionen erwiesen; sie bringt auch insofern entscheidende finanzielle Vorteile mit sich, als sie den USA Ausgaben für ein teures militärisches Engagement, Normalisierungsmaßnahmen nach Konflikten und Demokratietriebaufbau erspart. Gerade Kosteneffizienz aber wird nun, da die Vereinigten Staaten erkannt haben, dass sie das Problem nicht „in einer einzigen drastischen Aktion“¹⁰ werden lösen können, sondern dass der Kampf gegen den Terrorismus zu einer langwierigen „Dauerkampagne“ wird,¹¹ besonders wichtig.

Nach dem 11. September haben die USA im Rahmen der OSZE den genannten Werten und Interessen entsprechend eine Reihe möglicher Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus vorgeschlagen. Dazu gehört u.a., die Teilnehmerstaaten dazu zu drängen, die einschlägigen internationalen Übereinkünfte zum Terrorismus zu unterzeichnen, die Einhaltung einschlägiger OSZE-Verpflichtungen zu überprüfen, bei der Erarbeitung neuer, internationalen Normen entsprechender Gesetze zu helfen und nach Wegen zu suchen, wie Polizeikräfte stärker in die Bekämpfung des Terrorismus einbezogen werden können.¹² Insgesamt legten die Vereinigten Staaten große Betonung

8 Eröffnungserklärung der US-amerikanischen Delegation, a.a.O. (Anm. 6).

9 So z.B. P. Terrence Hopmann, Brown University, Testimony before the Commission on Security and Co-operation in Europe/Supplemental Helsinki Testimony, Anhörung der Helsinki-Kommission, Washington, D.C., am 3. Oktober 2001.

10 Eröffnungserklärung der US-amerikanischen Delegation, a.a.O. (Anm. 6).

11 Vgl. US Policy Toward OSCE, a.a.O. (Anm. 7).

12 Vgl. ebenda.

auf den besonderen Charakter der OSZE und ihre spezifischen Fähigkeiten und hoben hervor, die Organisation könne „eine wertvolle Rolle im Kampf gegen den Terrorismus spielen, indem sie ihren umfassenden Teilnehmerkreis, ihre traditionellen Stärken in den Bereichen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit und ihre wertvollen Einsatzfähigkeiten nutzt“.¹³

Die Hervorhebung der „traditionellen Stärken“ der OSZE durch die USA fällt jedoch ein wenig einseitig aus. Die USA sehen das Potential der Organisation im Kampf gegen den Terrorismus weitgehend im Kontext derjenigen Tätigkeiten, die vom BDIR, vom Hohen Kommissar für nationale Minderheiten und vom Konfliktverhütungszentrum in den Bereichen Demokratisierung, Menschen- und Minderheitenrechte sowie, bis zu einem gewissen Grad, bei der Konfliktbewältigung in erster Linie im postsowjetischen Raum ausgeübt werden und die „heute noch stärker zu den zentralen Funktionen der OSZE“ zu zählen seien, „als dies vor dem 11. September der Fall war“.¹⁴ US-Experten betonen stets, es sei notwendig, dass die OSZE ihre Fähigkeiten zur Ausübung dieser Funktionen stärke, „bevor ihr zu viele zusätzliche Aufgaben übertragen werden, die letztendlich ihre schlanke und flexible Organisationsstruktur, die bislang den Eckpfeiler ihres Erfolgs bildet, untergraben“.¹⁵

Zusammenfassend heißt das: Während die USA einerseits daran interessiert sind, die strategische Unterstützung sowohl der Teilnehmerstaaten als auch der Institutionen der OSZE für ihren Kampf gegen den Terrorismus zu gewinnen, neigt Washington andererseits dazu, die OSZE in erster Linie auf ihre Rolle beim Demokratie-Aufbau und als Überwacher der Menschenrechte im eurasischen Raum und in einigen anderen ost- und südosteuropäischen Ländern zu beschränken, und zeigt sich weniger gewillt, der Organisation zuzugestehen, in der Konfrontation mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen, denen sich alle OSZE-Staaten, auch die westlichen, gegenübersehen, deutlicher in Erscheinung zu treten.

Die OSZE-Politik Russlands

Die OSZE ist die einzige euro-atlantische Organisation, der Russland als Vollmitglied angehört und die es Moskau somit gestattet, seine Position zu Fragen regionaler Sicherheit darzulegen und zu verteidigen und seinen Sicherheitsanliegen im weiteren Sinne Ausdruck zu verleihen. Die nach dem Kalten Krieg von Russland ursprünglich gehegten Hoffnungen auf eine Umwandlung der OSZE in die führende europäische Sicherheitsinstitution sind jedoch im Laufe der neunziger Jahre mit der Erweiterung der NATO und der

13 Ebenda.

14 Erklärung zu den Folgemaßnahmen des Implementierungstreffens zur menschlichen Dimension, vorgelegt von Botschafter David T. Johnson anlässlich der Sondersitzung des Ständigen Rates, Mission der Vereinigten Staaten bei der OSZE, Wien, 9. November 2001.

15 Hopmann, a.a.O. (Anm. 9).

Stärkung der EU Schritt für Schritt geschwunden. Mehr noch: Aus der Sicht Russlands hatte sich die OSZE zum Ende des ersten Jahrzehnts nach dem Kalten Krieg von der Auseinandersetzung mit kritischeren politisch-militärischen Fragen der Sicherheit zurückgezogen und überließ sie anderen europäischen Sicherheitsorganisationen, in denen Russland nicht vertreten war, während sie sich selbst in erster Linie auf Menschenrechtsfragen und Probleme der Demokratisierung im postsowjetischen Raum und auf dem Balkan konzentrierte.

Vor diesem Hintergrund standen die Chancen gut, dass sich das politische Klima innerhalb der OSZE nach den Ereignissen des 11. September ebenso grundlegend würde verändern können wie die Haltung Russlands gegenüber der Organisation. Bis dahin hatten die meisten seiner Partner in der OSZE Russlands Besorgnisse hinsichtlich terroristischer Aktivitäten hauptsächlich für einen Vorwand für Moskaus Politik gegenüber Tschetschenien gehalten. Versuche Russlands, mehrere Antiterrorismusbestimmungen, die zumeist auf frühere OSZE-Verpflichtungen zurückgingen, in den Text der Abschlusserklärung des Wiener Ministerratstreffens im November 2000 aufzunehmen, wurden von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten unter Hinweis auf die Sorge vor einer möglichen Bedrohung für die Demokratie heftig kritisiert. Im Gegensatz dazu erwartete man vom Bukarester Ministerrat im Jahr 2001 einen breiten Konsens zur Unterstützung eines Gesamtkonzepts für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus.

Russland versuchte das Beste aus dieser Gelegenheit, den OSZE-Aktivitäten neues Leben einzuhauchen und der Organisation zu mehr Gewicht innerhalb der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur zu verhelfen, zu machen, wie Russlands Außenminister Igor Iwanow auf dem OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2001 erklärte. In seiner Entgegnung nannte der Amtierende Vorsitzende Geoană den Beitrag Russlands zu den Aktivitäten der Organisation „entscheidend“ und stellte fest, dass Russland unter den neuen Bedingungen, die die Welt nach dem 11. September prägten, sehr wahrscheinlich in der Lage sein werde, „seinen Platz in der euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur zu finden“.

In Bukarest hob die russische Diplomatie die zunehmende Bedeutung der OSZE und ihrer 1999 verabschiedeten Plattform für kooperative Sicherheit in einem sich verändernden internationalen Klima hervor und versuchte, den Zusammenhang zwischen den Zielen des weltweiten Kampfes gegen den Terrorismus und den Zielen und Prioritäten der OSZE deutlich zu machen. Insbesondere die praktische Rolle, die die OSZE - so Iwanow - „als Europas universellste und repräsentativste regionale Struktur“ im internationalen Kampf gegen den Terrorismus zu spielen hat, „unterstreicht die Notwendigkeit, unsere Organisation zu reformieren“. Mit der Bemerkung, dass Russland sich schon seit langem für eine umfassende Reform der Aktivitäten der OSZE in jeder Hinsicht einsetze, „die es ihr ermöglicht, einen angemessenen Platz in der internationalen Kooperations- und Sicherheitsarchitektur einzu-

nehmen“, verlieh Iwanow seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Beschlüsse des Bukarester Ministerrats dazu beitragen würden, den derzeitigen Zustand der Organisation zu beheben, den er als einen beschrieb, der „in den vergangenen Jahren nicht gerade zu Optimismus Anlass gegeben“ habe. Aus Russlands Sicht besteht einer der Wege zu einer Verbesserung der gegenwärtigen Situation darin, „die funktionale und geographische Unausgewogenheit in den Aktivitäten der OSZE zu beseitigen und ihre ursprüngliche Rolle als Forum für politische Konsultationen und die Beschlussfassung in Schlüsselfragen der europäischen Sicherheit wiederherzustellen“. ¹⁶ Im Klartext heißt das: Die russische Delegation hat in Bukarest erneut die Frage nach der Unzulässigkeit doppelter Standards aufgeworfen, die es ermöglichen, Extremisten, die sich an terroristischen Handlungen an Schauplätzen wie Kosovo, Mazedonien und Tschetschenien beteiligen, als „Freiheitskämpfer“ zu bezeichnen.

In Bischkek ging die russische Delegation bei der Hervorhebung der Bedeutung antiterroristischer Aktivitäten auf der Agenda der OSZE weiter als die amerikanische. Zwar habe die OSZE - so die russischen Vertreter - als „einmalige gesamteuropäische Struktur“ ihre Nützlichkeit bei der Stärkung der internationalen Anti-Terror-Koalition bereits unter Beweis gestellt; „die Organisation muss sich aber auf langfristige Anstrengungen einstellen, die in erster Linie darauf abzielen, die grundlegenden Ursachen des Terrorismus aufzudecken und sie zu bekämpfen“. Sie müsse damit beginnen, eine eigene Strategie zur Terrorismusbekämpfung zu formulieren, die von Russland als „neue Sicherheitsdimension der OSZE“ ¹⁷ bezeichnet wurde. Insbesondere betonte Russland - ebenso wie die USA ¹⁸ - die Notwendigkeit, die Finanzierung des Terrorismus rigoros zu unterbinden und Hilfestellung dabei zu leisten, die nationale Antiterrorismusgesetzgebung zu verbessern (bis hin zur Erarbeitung eines OSZE-„Antiterrorismus-Modellgesetzes“); beides sollte unverzüglich Priorität in den antiterroristischen Aktivitäten der OSZE erhalten. Während die USA jedoch mit Blick auf ein Anti-Terror-Programm der OSZE eher dazu neigen, ausgewählten Aktivitäten der OSZE-Missionen und -Institutionen (wie z.B. des BDIMR) im Bereich der menschlichen Dimension (insbesondere dem Aufbau demokratischer Institutionen und der Überwachung der Menschenrechte) in Staaten östlich von Wien den Vorzug zu geben, legt Russland die Betonung auf die *politisch-militärische Dimension*. Dies fand seinen Niederschlag beispielsweise im Vorschlag Russlands, einen *OSZE-Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung grundlegender Antiterrorismusübereinkommen durch die Teilnehmerstaaten* zu schaffen, der „Empfehlungen zur Bekämpfung des Terrorismus wie etwa das Verbot terro-

16 Rede des Außenministers der Russischen Föderation, Igor Iwanow, vor dem OSZE-Ministerrat, Bukarest, 4. Dezember 2001.

17 Erklärung von Anatoli Safonow, Stellvertretender Außenminister der Russischen Föderation, in: Summary Report, a.a.O. (Anm. 5), S. 157 (Original in russischer Sprache).

18 Siehe z.B. den Einwurf von Botschafter Stephan Minikes, Leiter der Ständigen Vertretung der Vereinigten Staaten bei der OSZE, auf der fünften Sitzung, in: ebenda, S. 138.

ristischer Organisationen und verschiedener Strukturen, die diese unterstützen, abgeben könnte“.¹⁹ Weit im Vorfeld der Treffen in Bukarest und Bischkek hatte Russland bereits vorgeschlagen, das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) solle eine Übersicht über die Verpflichtungen in diesem Bereich und den Stand ihrer Einhaltung erstellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Notwendigkeit, sich mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen wie dem internationalen Terrorismus auseinander zu setzen, den OSZE-Staaten aus russischer Sicht ein neues Gefühl der Einigkeit geben sollte - etwas, was beinahe im Sumpf vergangener Kontroversen über Einzelprobleme untergegangen wäre. Zwar hat Russland seine früheren Illusionen, die OSZE könne zu einer alles überspannenden euro-atlantischen Sicherheitsorganisation aufgewertet werden, begraben; dennoch ist der Kampf gegen den Terrorismus im gesamten OSZE-Raum neben seinem primären Ziel, ein gemeinsames Übel zu bekämpfen, für Moskau auch ein Versuch, die OSZE von ihrem derzeitigen Schwerpunkt im Bereich Menschenrechte und Demokratisierung in postkommunistischen Staaten - ein Schwerpunkt, der oft als übertrieben und als Resultat einer Politik der doppelten Standards angesehen wird - weg- und in die Sphäre der „hohen Politik“ zurückzuführen.

Die OSZE und die amerikanisch-russische Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus

Nach einer deutlichen Abkühlung in den Jahren 1999 und 2000 befinden sich die Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland nach den Anschlägen vom 11. September wieder im Aufwind. Vor allem die bilaterale Zusammenarbeit zwischen den Vereinigten Staaten und Russland im Kampf gegen den Terrorismus war beispiellos und im Vergleich zu den meisten multilateralen Initiativen, an denen beide Staaten beteiligt waren, beinahe unerreicht.

Russland spielte eine Schlüsselrolle bei der Wiederaufrüstung der Nordallianz in der kritischsten Phase der Anti-Terror-Operation der USA in Afghanistan. Der Austausch nachrichtendienstlicher Informationen war ebenso beispielhaft, wenn nicht gar, wie manch einer sagt, beispiellos.²⁰ Alles in allem ist die Behauptung, Moskau habe sich insbesondere zu Beginn der Anti-Terror-Operation in Afghanistan für die USA als wichtiger als die meisten ihrer NATO-Verbündeten erwiesen, wohl nicht übertrieben. Im Februar 2002 einigten sich die USA und Russland auf der 6. Sitzung der amerikanisch-russischen Arbeitsgruppe zu Afghanistan darauf, „die Ausweitung der antiterroristischen Kooperation im Rahmen der Vereinten Nationen, der OSZE, der

19 So z.B. in der Erklärung von Anatoli Safonow, a.a.O. (Anm. 17), S. 157.

20 So der US-amerikanische Botschafter in Russland, Alexander Vershbow, in einem Online-Interview am 26. Oktober 2001.

NATO und anderer internationaler Strukturen sowie bilateral zu unterstützen“.²¹ Neben Afghanistan wurden weitere wichtige bilaterale Anti-Terror-Maßnahmen getroffen, so z.B. die Herausgabe einer gemeinsamen Erklärung zur Bekämpfung des Bio-Terrorismus im November 2001 nach dem Ausbruch von Milzbrand in den Vereinigten Staaten oder auch die Inkraftsetzung eines amerikanisch-russischen gegenseitigen Rechtshilfevertrags im Januar 2002, der die „rechtliche Grundlage für die Zusammenarbeit bei der Identifizierung, Beschlagnahmung und beim Einfrieren krimineller oder terroristischer Vermögen“ darstellt.

Das Interesse der Vereinigten Staaten an der Unterstützung Russlands für ihre Anti-Terror-Operation in Afghanistan und am Zugang zum Territorium der Staaten in Zentralasien könnte das ausdrückliche Interesse der USA an einer aktiveren Zusammenarbeit mit Russland im Rahmen der OSZE teilweise erklären. Zwar hatte „die Behandlung dieser Fragen in Form bilateraler Beratungen mit Russland“²² noch Vorrang, doch stellte der Amtierende Vorsitzende der OSZE Geoană auf dem Bukarester Ministerratstreffen fest, dass „eine neue Atmosphäre zwischen Russland und dem Westen“, die nach den Anschlägen vom 11. September entstanden sei, die Beziehungen innerhalb der OSZE, „wo es zwischen Russland und dem Westen über Streitfragen wie Tschetschenien zu Meinungsverschiedenheiten gekommen war“,²³ mit Sicherheit verbessert habe.

Eine Reihe von Beschlüssen der Vereinigten Staaten zur Erhöhung ihrer militärischen Präsenz in Russlands unmittelbarer Nachbarschaft unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung hat jedoch zu ersten Spannungen in der amerikanisch-russischen Zusammenarbeit im Kampf gegen den Terrorismus geführt. Zwar erhob Moskau offiziell keine Einwände dagegen, dass amerikanische Truppen zur Unterstützung der Kämpfe in Afghanistan in zentralasiatischen Staaten stationiert wurden oder in Georgien bei der Jagd nach militanten Extremisten, denen Verbindungen zu Al-Qaida nachgesagt wurden, mitzuhelfen; grundsätzliche Hindernisse für die Zusammenarbeit in diesem Bereich wurden dadurch aber nicht beseitigt. Zu diesen Hindernissen zählen erhebliche Differenzen in den geostrategischen Interessen beider Staaten, insbesondere mit Blick auf die Situation in Georgien und - in geringerem Maße - in den zentralasiatischen Staaten sowie Divergenzen bezüglich der Liste derjenigen Staaten, die Terrorismus unterstützen (insbesondere die Kontroverse über den Irak).

Eine andere seit langem bestehende Kluft erwies sich im Kontext der amerikanisch-russischen Beziehungen nach dem 11. September als weniger bedeutend: die weit auseinander gehenden Ansichten der Vereinigten Staaten und Russlands über Tschetschenien. Einerseits schwächten die Vereinigten

21 Gemeinsame Erklärung der amerikanisch-russischen Arbeitsgruppe zu Afghanistan, US Department of State, Washington, D.C., 8. Februar 2002.

22 So z.B. U.S. Policy Toward OSCE, a.a.O. (Anm. 7).

23 Zitiert nach: „US Joins Talks to Combat Terrorism“, Associated Press, 3. Dezember 2001.

Staaten im Zuge ihrer militärischen Anti-Terror-Operation in Afghanistan ihre Kritik an den Methoden der russischen Truppen und Sicherheitsorgane in Tschetschenien ein wenig ab und drängten Moskau dazu, seine Bemühungen um eine friedliche Lösung zu intensivieren, „um den Terroristen in Tschetschenien den politischen Rückhalt zu entziehen“.²⁴ Andererseits musste die Bush-Administration in dieser Frage gar keine allzu großen Zugeständnisse machen, da sie im Unterschied zur Clinton-Regierung Tschetschenien nie als eine ihrer außenpolitischen Prioritäten betrachtet hat.

Russische Vertreter haben zudem auf die eher theoretischen Nuancen der Vorgehensweise Russlands bzw. der GUS im Kampf gegen den internationalen Terrorismus hingewiesen. In Bischkek kritisierte der Leiter des Antiterrorismus-Zentrums der GUS, Boris Mylnikow, sowohl ein Verständnis von Terrorismus als „Superverbrechen“, dem nur mit dem Einsatz zusätzlicher Kräfte und nicht mit Hilfe regulärer Methoden und bestehender Gesetze begegnet werden könne, als auch die Betrachtung von „Terrorismus als eine Form von Krieg, die von konspirativen Gruppen oder Individuen geführt wird und die in erster Linie mit militärischen Mitteln bekämpft werden muss“ (beide Interpretationen werden derzeit von den Vereinigten Staaten in ihrem Kampf gegen den Terrorismus angewendet). Im Gegensatz dazu beschrieb er das Herangehen Russlands bzw. der GUS als „ernsthafte und grundsätzlicher“. Es gewährleiste „umfassende Methoden zur Bekämpfung des Terrorismus“, da es Terrorismus sowohl als ein komplexes soziales und politisches Phänomen interpretiere, das auf einem ganzen Spektrum sozialer Widersprüche beruht und eine extremistisch-terroristische Ideologie sowie Strukturen zur Durchführung terroristischer Aktivitäten umfasst, als auch als eine Form von politischem Extremismus.²⁵

Allerdings ist festzuhalten, dass Washington und Moskau trotz vorgegeblicher theoretischer Nuancen und zahlreicher strategischer Differenzen zwischen den Vereinigten Staaten und Russland in der Praxis viele Gemeinsamkeiten in ihrer Taktik zur Bekämpfung des Terrorismus aufzuweisen scheinen. Beide Staaten neigen dazu, die Rolle militärischer Gewalt im Kampf gegen den Terrorismus überzubetonen, und unterstreichen mit Nachdruck, unverzüglich „die Einsatzfähigkeit der Terroristen lahm legen“²⁶ zu müssen, während sie der Notwendigkeit, sich mit sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ursachen für Extremismus und Terrorismus auseinander zu setzen, weit weniger Aufmerksamkeit schenken. Gerade dabei aber, die Aufmerksamkeit sowohl der Vereinigten Staaten als auch Russlands auf diese grund-

24 So US-Außenminister Colin Powell in einer Erklärung beim OSZE-Ministerrat in Bukarest am 4. Dezember 2001.

25 Zur Ausweitung bilateraler und regionaler Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus, Thesen vorgetragen von Boris Mylnikow, Direktor des Antiterrorismus-Zentrums der GUS, in: Summary Report, a.a.O. (Anm. 5), S. 76-77 (Original in russischer Sprache).

26 U.S. Department of State, U.S. Statement to OSCE on Addressing Causes of Terrorism, Erklärung des damaligen Leiters der Ständigen Vertretung der Vereinigten Staaten bei der OSZE, David T. Jones, vor dem Ständigen Rat der OSZE, Wien, 1. November 2001, unter: <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/01110107.htm>.

sätzlichen Probleme zu lenken und diese zu beobachten, spielt die OSZE als euro-atlantisches Forum kollektiver Sicherheit eine wichtige Rolle. Vor allem aufgrund des umfangreichen Kreises ihrer Mitglieder, der verschiedene Kulturen und Religionen einschließt, ihrer unvergleichlichen institutionellen und politischen Flexibilität sowie ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs und der Zusammenarbeit mit ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und in Asien muss die OSZE bei der Auseinandersetzung mit sozioökonomischen Aspekten der Verhütung von Terrorismus (in ihrer ökonomischen und ökologischen Dimension) und in der menschlichen Dimension bei der Förderung politischer, ethnischer und religiöser Toleranz, der Mitwirkung am multikulturellen Dialog und am Dialog zwischen den Religionen, bei der Unterstützung nachhaltiger Rückkehrpolitik usw. eine besondere Rolle übernehmen. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass die OSZE sich in erster Linie darauf beschränken sollte, „Tätigkeiten, die sie ohnehin bereits ausübt, auszuweiten“, wie es die Vereinigten Staaten vorgeschlagen haben. Die OSZE könnte vielmehr nicht nur dadurch entscheidend zum Kampf gegen den Terrorismus, der letztendlich von den Vereinten Nationen geführt werden wird, beitragen, dass sie auf ihre traditionellen Stärken setzt, sondern auch dadurch, dass sie versucht, „dort, wo es notwendig ist, neue Handlungsinstrumente zu identifizieren“, wie es der Generalsekretär der Organisation, Ján Kubiš, in Bischkek empfohlen hat.²⁷ In diesem Zusammenhang könnten die beispiellosen Erfahrungen Russlands und seiner elf GUS-Partner mit dem - lange vor den Anschlägen des 11. September erfolgten - Aufbau des Antiterrorismus-Zentrums der GUS in Bischkek sehr wertvoll für die OSZE sein, wenn es um die Errichtung einer eigenen Antiterrorismus-Einheit geht.

27 Begrüßungsansprache von Generalsekretär Ján Kubiš, a.a.O. (Anm. 5).