

Kurt Schelter/Michael Niemeier

Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?¹

Europa als einheitlicher kriminalgeographischer Raum

Im Bereich der Inneren Sicherheit hat sich in den letzten Jahren in Europa ein erheblicher Wandel vollzogen. Waren in Westeuropa in bezug auf die Organisierte Kriminalität und insbesondere die Rauschgiftkriminalität in den achtziger Jahren Auswirkungen aus Osteuropa kaum feststellbar, so ist seit den neunziger Jahren, seit sich der Eiserne Vorhang gehoben hat, eine neue Betrachtungsweise notwendig. Europa ist seitdem ein einheitlicher kriminalgeographischer Raum.² Das bedeutet, daß osteuropäische Kriminalität als Phänomen in Westeuropa genauso präsent ist, wie auch westdeutsche Organisierte Kriminalität sich im Osten "neue Märkte" neben einer dort ansteigenden lokalen und regionalen Kriminalität sucht. Hierin kann insbesondere für die noch jungen Demokratien, deren Staatsorganisation sich im Bereich der Strafverfolgungsorgane in einer Umbruchphase befindet, eine erhebliche Gefahr bestehen.³

Die Bundesrepublik Deutschland hat in Zusammenarbeit mit ihren westlichen Partnern bereits frühzeitig versucht, diesem neuen Phänomen entgegenzuwirken. So wurde im Bereich der deutschen polizeilichen Ausstattung- und Ausrüstungshilfe die Unterstützung der mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) zu einem Schwerpunkt gemacht.⁴ Eine Vielzahl bilateraler Abkommen mit den Staaten Osteuropas zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wurde abgeschlossen.⁵ Darüber hinaus fand

¹ Der Beitrag beruht auf einer Veröffentlichung in der Zeitschrift "Integration" 2/1996; er wurde aktualisiert und geringfügig verändert.

² Von den 787 im Jahre 1995 in der Bundesrepublik Deutschland anhängigen Ermittlungsverfahren im Bereich der Organisierten Kriminalität mit über 7.000 Tatverdächtigen und rund 52.000 Einzelstraftaten waren mehr als zwei Drittel durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet (Lagebild Organisierte Kriminalität Bundesrepublik Deutschland 1995, Bundeskriminalamt, Wiesbaden).

³ Nach dem BKA-Lagebericht für das Jahr 1995 (vgl. Anm. 2) besteht die Gefahr der Organisierten Kriminalität in der systematischen Ausnutzung der Gestaltungsvielfalt und Flexibilität der Wirtschafts- und Rechtssysteme. Legale Geschäftsstrukturen böten vielfach eine ideale Basis für illegale Geschäfte. Die häufig schwer durchschaubaren Finanzwege würden gleichzeitig zur Verschleierung der Straftaten genutzt.

⁴ Im Zeitraum 1992-1994 waren für die weltweite deutsche polizeiliche Ausstattungshilfe Mittel von insgesamt 66 Mio. DM vorgesehen, von denen 30,3 Mio. DM in die Staaten Mittel- und Osteuropas geflossen sind. Für den Zeitraum 1995-1998 sind von insgesamt 73 Mio. DM 50 Mio. DM für die MOE-Staaten vorgesehen.

⁵ Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und Rauschgiftkriminalität bestehen mit Bulgarien (BGBl. 1994 II S. 1025), der

während der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union im 2. Halbjahr 1994 erstmals eine gemeinsame Sitzung aller für die Innere Sicherheit zuständigen Minister der Europäischen Union und der MOE-Staaten statt. Die dort beschlossene "Berliner Erklärung" vom September 1994 sieht eine verstärkte Zusammenarbeit in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vor.

Damit sind nur einige Ansatzpunkte für eine umfassende Kooperations- und Bekämpfungsstrategie in Europa beschrieben. Das Thema "Innere Sicherheit" muß aber auch weiterhin in Europa innerhalb der bestehenden Kooperationsmechanismen und -gremien mit höchster Priorität behandelt werden. Die bisherigen Ansätze für eine Zusammenarbeit in Europa im Bereich der Inneren Sicherheit haben sich aus den unterschiedlichsten Gründen als noch nicht ausreichend erwiesen. Die von der internationalen Organisierten Kriminalität ausgehende Bedrohung erfordert aber die Ausschöpfung aller Kooperationsformen, damit durch verbesserte Koordinierung eine gemeinsame erfolgreiche Bekämpfung dieses Phänomens erreicht werden kann.

Neben der Kooperation in der Europäischen Union, im Kreis der Schengen-Staaten und im Europarat hat sich die OSZE die Wahrung des Friedens in Europa zum Ziel gesetzt, wobei insbesondere durch Konfliktverhütungsstrategien ein sicheres Zusammenleben in Europa ermöglicht werden soll. Die Sicherheit in Europa wird heute nicht durch Konflikte zwischen Staaten, sondern durch international organisierte Kriminalität bedroht. Unterminiert die internationale Kriminalität staatliche Strukturen oder wird sie zu einem bestimmenden Gesellschafts- und Wirtschaftsfaktor, beeinflußt und gefährdet dies auch die Sicherheit der anderen europäischen Staaten. Welche Antwort geben wir darauf? Ist dies nicht auch eine Herausforderung für die OSZE?

Bisherige Kooperationsansätze

Sowohl in der Europäischen Union, dem Europarat, den Übereinkommen von Schengen als auch in weiteren internationalen Abkommen und Kooperationsformen bestehen Ansätze einer Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit.

Tschechischen und der Slowakischen Republik (BGBl. 1993 II S. 37), Polen (BGBl. 1992 II S. 950) und Ungarn (BGBl. 1993 II S. 743). Unterzeichnet sind entsprechende Abkommen mit Belarus (Weißrußland), Estland, Kasachstan, Lettland, der Ukraine und Usbekistan.

Europäische Union

Für eine Zusammenarbeit in dem Bereich Innere Sicherheit in Europa bietet der Vertrag über die Europäische Union vom November 1993 unterschiedliche Mechanismen, die auf die zunehmende Erweiterung sowohl der Gemeinschaftszuständigkeiten als auch der Kooperationsformen zurückgehen. Im Rahmen der durch den EU-Vertrag neugeschaffenen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Inneres und Justiz, der sogenannten "3. Säule" des EU-Vertrages, ist eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei allen schwerwiegenden Formen der internationalen Kriminalität vorgesehen.⁶ Auf diesem Sektor sind, anders als im EG-Vertrag ("1. Säule" des EU-Vertrages), wegen der fehlenden Völkerrechtsfähigkeit Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten nicht möglich. Die Mitgliedstaaten können im Rahmen der "3. Säule" bei der Außenvertretung der Europäischen Union lediglich gemeinsame Standpunkte beschließen.⁷ Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere auch wegen der Schwerfälligkeit dieses Instruments bis jetzt nur in sehr beschränktem Umfang Gebrauch gemacht. Daneben wurden erste Maßnahmen für eine verbesserte Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den MOE-Staaten durch die Beschlüsse des Europäischen Rates von Kopenhagen im Jahr 1993 im Rahmen des sogenannten "strukturierten Dialogs" und der "Berliner Erklärung" der EU und der MOE-Staaten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom September 1994 eingeleitet. In diese Strukturen sind aber weder Rußland⁸ noch der transatlantische Dialog zwischen der Europäischen Union und den USA⁹ und Kanada eingebunden.

In die Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit den MOE-Staaten ("Europa-Abkommen") wurden lediglich die präventive Drogenbekämpfung und die Geldwäsche aufgenommen. Obwohl es sich bei den

⁶ Art. K.1 Nr. 9 EUV, näher zu den Art. K ff. EUV vgl. Klaus-Peter Nanz, Der "3. Pfeiler der Europäischen Union": Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, in: *Integration* 3/1992, S. 126-140.

⁷ Vgl. Artikel K.5 EUV: "Die Mitgliedstaaten vertreten in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen sie vertreten sind, die im Rahmen dieses Titels festgelegten gemeinsamen Standpunkte".

⁸ In der Kooperation mit Rußland bestehen im Bereich der Inneren Sicherheit nur bilaterale Absprachen und Abkommen, so zum Beispiel das deutsch-russische Memorandum zum Kampf gegen den internationalen Nuklearschmuggel vom 22. August 1994. Das Abkommen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität wird derzeit noch verhandelt.

⁹ Zur Stärkung der Partnerschaft zwischen den USA und der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedstaaten wurde in einer Erklärung vom 23. November 1990 (Transatlantischer Dialog) eine Unterrichtung und Konsultation in allen wichtigen Fragen von gemeinsamem Interesse vereinbart. Anlässlich des Gipfeltreffens im Juli 1994 in Berlin wurde unter anderem eine Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des internationalen organisierten Verbrechens und Drogenhandels eingerichtet.

Europa-Abkommen um sogenannte "gemischte Abkommen" zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Drittstaat andererseits handelt, wurden die Materien aus den Artikeln K ff. EUV nicht zum Inhalt dieser Abkommen gemacht. Eine notwendige umfassende Kooperation zwischen den Staaten Ost- und Westeuropas im Bereich der Inneren Sicherheit läßt sich daher auf der Grundlage dieser nur fragmentarischen Ansätze im Bereich der Europäischen Union derzeit nicht verwirklichen.¹⁰ Für den Bereich der 3. Säule besteht zusätzlich die Schwierigkeit, daß diese noch relativ neuen Gegenstände der Zusammenarbeit im Vertrag der Europäischen Union in ihrer Wirksamkeit durch bestehende Auslegungsunterschiede der Art. K ff. EUV zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden.

Europarat

Die Zusammenarbeit der derzeit 39 Mitgliedstaaten¹¹ des Europarates im Bereich der Inneren Sicherheit beschränkt sich im wesentlichen auf die strafrechtliche Seite der Verbrechensbekämpfung durch die Ausarbeitung von Konventionen und Vertragswerke, wie beispielsweise zur Bekämpfung der Geldwäsche, der Organisierten Kriminalität und des Drogenmißbrauchs (Pompidou-Gruppe). Damit ist zwar ein weiter Bereich der Inneren Sicherheit thematisch bereits abgedeckt, aber im Unterschied zur OSZE sind so wichtige Partner wie Rußland, die USA und Kanada nicht Mitglieder. Außerdem erscheint der institutionelle Aufbau des Europarates als nicht hinreichend flexibel für die erforderliche Abstimmungs- und Koordinierungsarbeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität in Europa.

Übereinkommen von Schengen

Mit den Schengener Übereinkommen aus den Jahren 1985 und 1990 sollen Sicherheitsdefizite, die durch den Wegfall der Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr entstehen könnten, beseitigt werden.¹² Der ursprünglich nur Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten umfassenden Initiative sind bis heute alle EU-Mitgliedstaaten außer den nordischen Staaten, Großbritannien und Irland

¹⁰ Soweit die Assoziierungsabkommen mit den MOE-Staaten ratifiziert worden sind, liegt der Schwerpunkt bei der Umsetzung derzeit auf der wirtschaftlichen Neustrukturierung dieser Staaten.

¹¹ Alle EU-Staaten, die nordischen Staaten und die MOE-Staaten (außer Bosnien-Herzegowina, Kroatien und den transkaukasischen Republiken).

¹² Ausführlich zu den Schengener Übereinkommen: Klaus-Peter Nanz, Schengener Übereinkommen und Personenfreizügigkeit, in: ZAR 3/1994, S. 99 ff.

beigetreten. Diese Übereinkommen stellen ein intergouvernementales Instrument der am Grenzabbau beteiligten Staaten dar. Der Beitritt ist nur EU-Mitgliedstaaten möglich. Weder das Übereinkommen von Schengen noch das Durchführungsübereinkommen¹³ sehen institutionalisierte Außenbeziehungen mit Drittstaaten vor. Für Norwegen und Island wird eine Assoziierung zum Schengener Durchführungsübereinkommen verhandelt. Aber dies findet seine besondere Rechtfertigung in der Zugehörigkeit dieser Länder zur Nordischen Paßunion und steht im Zusammenhang mit den beabsichtigten Beitritten von Dänemark, Schweden und Finnland.

Internationale Abkommen und Zusammenarbeitsformen

Sowohl bei den Vereinten Nationen als auch im Rahmen der jährlichen Beratungen des Weltwirtschaftsgipfels (G 7) wurden Expertengruppen zur Verbrechensverhütung bzw. Lückenanalyse bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität eingerichtet. Im Bereich der Rauschgiftbekämpfung gibt es eine Abstimmung der EU-Staaten, Norwegens, der USA, Kanadas, Australiens und Japans im Rahmen der sogenannten Dublin-Gruppe zu Fragen der Bekämpfung des illegalen Drogenmißbrauchs. Dabei geht es auch um die Schaffung von Konsultationsforen in bestimmten Regionen zur Einrichtung eines Dialogs mit den Regierungen vor Ort. Daneben wird für den Bereich der Koordinierung der Ausbildungs- und Ausbildungshilfe in Mittel- und Osteuropa eine Task Force der wichtigsten Geber (Europäische Union, USA, Kanada) eingerichtet, die organisatorisch dem Suchtstoffkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) in Wien zugeordnet ist.

Die Darstellung der europäischen und internationalen Gremien, die sich mit dem Phänomen der grenzüberschreitenden Organisierten Kriminalität befassen, zeigt, daß ein auf die Bedrohungslage Europas zugeschnittenes Forum im Bereich der organisierten internationalen Kriminalität derzeit nicht besteht. Die bestehenden Gremien sind entweder noch nicht in der Lage, den notwendigen Abstimmungsprozeß zu leisten ("3. Säule" der Europäischen Union), oder eine solche ist vertraglich gar nicht vorgesehen (Schengen). Auch lassen thematische Beschränkungen (Dublin-Gruppe, UNDCP) und die Teilnehmerstruktur (G 7, Dublin-Gruppe, Europarat) einen notwendigen umfassenden europäischen Ansatz unter Einbeziehung der USA, Kanadas und Rußlands nicht zu. Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht eine Organisation im europäischen Rahmen gibt, die aufgrund ihrer mitgliedschaftlichen Struktur bereits einem europäischen Ansatz unter

¹³ Schengener Übereinkommen vom 14. Juni 1985 (GMBI. 1986 S. 79), Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (BGBl. 1993 II S. 1010).

Einbeziehung der USA, Kanadas und Rußlands Rechnung tragen kann und eine funktionierende, eingespielte Organisationsstruktur besitzt. Im folgenden soll untersucht werden, ob die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) sich als Gremium für die Kooperation im Bereich der Inneren Sicherheit in Europa eignet.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und die Innere Sicherheit

Die Beschlüsse der Budapester Konferenz sehen eine Zusammenarbeit der OSZE-Staaten im Bereich der Inneren Sicherheit nicht ausdrücklich vor. Im Wege der Auslegung könnte lediglich Ziffer 6 der Schlußfolgerungen von Budapest zur Stärkung der OSZE¹⁴ als Generalklausel die Behandlung des Themas Innere Sicherheit ermöglichen. Danach wird der OSZE auf der Grundlage der Konsensregel die Funktion eines Forums für Konsultation, Entscheidungsfindung und Zusammenarbeit in Europa übertragen. Dies soll aber an dieser Stelle nicht vertieft werden.

Die Tatsache, daß in den Zuständigkeitskatalog der OSZE der Bereich Innere Sicherheit nicht aufgenommen worden ist, erklärt sich mit der Funktion des Vorläufers, der KSZE, die sich ausschließlich dem Ziel der "äußeren Sicherheit und der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes" verschrieben hatte. Ist eine derartige Beschränkung im Rahmen der OSZE noch zeitgemäß und sinnvoll?

Gerade der rasante Wandel der Staaten Osteuropas hin zu freiheitlichen Marktwirtschaften eröffnet der international agierenden Organisierten Kriminalität vielfältige Einstiegsmöglichkeiten: In einzelnen osteuropäischen Staaten werden schätzungsweise 20 Prozent des Bruttosozialproduktes im Zusammenhang der Organisierten Kriminalität erwirtschaftet,¹⁵ in Rußland stellt die Organisierte Kriminalität - so das dortige Innenministerium - eine Gefahr für die Reformpolitik dar. Auch in den übrigen Staaten Mittel- und Osteuropas ist ein stetiges Anwachsen organisierter krimineller Strukturen auszumachen.

Bei der Analyse der Organisierten Kriminalität spielen die grenzüberschreitenden Organisationsformen eine immer wichtigere Rolle. Sie sind inzwischen gleichsam schon konstitutiv für Organisierte Kriminalität. Straftaten, wie beispielsweise der Rauschgifthandel, der Waffenhandel und die Kfz-Verschlebung, kommen ohne internationale Bezüge gar nicht aus.

¹⁴ Vgl. Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 447.

¹⁵ Wolfgang Heckenberger, Organisierte Kriminalität - Ein Blick in die Welt, in: Kriminolistik 4/1995, S. 234-239.

Auch die Schleuserkriminalität hat zwangsläufig eine internationale Dimension. Insgesamt etwa zwei Drittel der vom Bundeskriminalamt analysierten Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität waren dementsprechend durch internationale Tatbegehung gekennzeichnet.¹⁶ Das organisierte Verbrechen erzielt weltweit gewaltige Gewinne. Nach Schätzungen sollen es jährlich mehrere 100 Milliarden US-Dollar sein. Für Deutschland hat das Bundeskriminalamt für das Jahr 1994 einen Gesamtschaden in Höhe von 3,5 Milliarden D-Mark ermittelt.¹⁷

Die kriminellen Gruppierungen kontrollieren neben dem illegalen Rauschgifthandel die Herstellung und Verbreitung von Falschgeld und den illegalen Waffenhandel. Sie beherrschen große Teile der Eigentumskriminalität und der gewerbsmäßigen Hehlerei. Eine immer größere Betätigung erfolgt auf dem Markt der betrügerischen Kapitalanlagen und in den anderen gewinnbringenden Formen der Organisierten Wirtschaftskriminalität. Diese Gruppen haben die Chancen erkannt, die sich in den neuen Märkten in Osteuropa bieten. Auch die weltweit erwirtschafteten Gewinne aus kriminellen Handlungen können hier nahezu ohne Kontrolle investiert werden. Die Organisierte Kriminalität schafft sich damit faktisch rechtsfreie Räume. Sie versucht, eine von Staat und Rechtsordnung unabhängige Nebengesellschaft zu etablieren. Dies wird auch deutlich am Beispiel der Durchdringung bestimmter Wirtschaftsbereiche, etwa ganzer Segmente der Gastronomie, durch ein System von Schutzgelderpressung. Damit wird ein Milieu geschaffen, in dem staatliche Rechtsbefehle nur noch bedingt gelten. Eine weitere Gefahr, die damit zusammenhängt, ist die verbrecherische Einflußnahme auf Entscheidungsgremien in Staat und Gesellschaft durch Betrug, Korruption, Bedrohung oder Erpressung.

Alle diese Elemente des organisierten Verbrechens zeigen, daß isolierte Maßnahmen der jeweiligen nationalen Strafverfolgungsbehörden, der repressiven Seite der einzelnen Staaten, nicht ausreichen. Vielmehr bedarf es zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens einer europäischen Gesamtstrategie, in der die notwendigen Maßnahmen der Prävention und der Repression zwischen den verantwortlichen staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und Kräften kombiniert und abgestimmt werden.

Ein wesentliches Element dieser Gesamtstrategie muß auch die bislang häufig vernachlässigte Prävention in technischer und organisatorischer Hinsicht werden. Mit neuer Technologie, wie der elektronischen Wegfahrsperre und der fälschungssicheren Kreditkarte, wurden dazu erste Maßnahmen ergriffen, die aber sicherlich noch nicht abschließend sein können.

¹⁶ A. a. O. (Anm. 2).

¹⁷ A. a. O. (Anm. 2).

Insbesondere entfalten derartige Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit erst bei der Einbeziehung aller Staaten in Europa. Als Voraussetzung für derartige Maßnahmen sind der Austausch von Informationen und Lagebildern, eine verbesserte Abstimmung sowie koordinierte Maßnahmen zwischen West- und Osteuropa unter Einbindung der USA, Kanadas und Rußlands unabdingbar.

Eine verbesserte Koordinierung würde der Inneren Sicherheit in Europa und letztlich auch der Stabilität im OSZE-Raum dienen. Die bereits bestehenden Foren sind aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, diese Funktion zu erfüllen. Die OSZE könnte dagegen als Rahmen für Austausch und Koordinierung der unterschiedlichen Konzepte einen beträchtlichen Mehrwert für die Zusammenarbeit bedeuten, ohne daß die Arbeit der bereits bestehenden Gremien dupliziert würde.

Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE-Kooperation

Mit der Einbeziehung des Bereichs Innere Sicherheit in die OSZE würde die bereits eingeleitete Neuorientierung dieses Kooperationsrahmens in Europa weiter vervollständigt.¹⁸ Die neue Zuständigkeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden internationalen Kriminalität entspräche aufgrund der mit dieser verbundenen Gefährdung für die jungen Demokratien und der möglichen Bedrohung für die äußere Sicherheit der Zielsetzung der OSZE. Der bestehende rechtsunverbindliche Charakter der OSZE würde durch eine derartige Aufgabenerweiterung nicht verändert. Auch der Status der OSZE als regionale Abmachung zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit gemäß Artikel 52 VN-Charta¹⁹ würde durch die Einbeziehung der Inneren Sicherheit nicht tangiert, da Artikel 52 VN-Charta hierzu keine Aussagen trifft und durch seine Formulierung weitere Zuständigkeiten nicht ausschließt.²⁰

¹⁸ So werden bereits jetzt die Bereiche gemeinsame Terrorismusbekämpfung, Verhütung und Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit sowie die Zusammenarbeit auf den Gebieten Migration, Flüchtlinge und Vertriebene behandelt. Vgl. die Schlußklärung des 5. Treffens des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten, abgedruckt in diesem Band, S. 527-539.

¹⁹ Vgl. näher dazu: Herbert Honschwitz, OSZE zuerst. Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen 2/1995, S. 49 ff., mit Hinweis auf den Beschluß der KSZE beim Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 1993; dagegen Hartmut Körbs, Ist die OSZE eine regionale Abmachung oder Einrichtung im Sinne des Kapitel VIII der UN-Charta?, in: Archiv des Völkerrechts 4/1995, S. 459 ff.

²⁰ Vgl. im übrigen die weiteren über Artikel 52 VN-Charta hinausgehenden Zuständigkeiten bei der OAS, der OAU, der Arabischen Liga und der ASEAN-Staaten: Förderung des Wirtschaftswachstums, kulturelle Entwicklung, Förderung der Wissenschaft, Entwicklungsbank, Ausschuß für Rechtsfragen. Vgl. im einzelnen Waldemar Hummer/Michael Schweitzer zu Art. 52 Rn. 64 ff., in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, München, 1991.

Die Einbeziehung des Bereichs der Inneren Sicherheit in die OSZE allein aufgrund der Auslegung der Generalklausel der Ziff. 6 der Schlußfolgerungen von Budapest wird nicht möglich sein. Denn aus der nachfolgenden Aufzählung bestimmter Themenbereiche folgt, daß sich die Teilnehmerstaaten bei derartigen Zuständigkeitserweiterungen eine einstimmige Entscheidung vorbehalten haben. Dies belegen beispielsweise die Bereiche Wirtschaftsfragen und Bekämpfung von Rassismus, die erst durch Beschluß aller Teilnehmerstaaten Teil des Zuständigkeitskatalogs der Schlußfolgerungen von Budapest wurden. Aus diesem Grund könnte der Bereich Innere Sicherheit nur durch die Erweiterung der Schlußfolgerungen von Budapest (Dezember 1994), beispielsweise anläßlich des nächsten Treffens der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996, in den Zuständigkeitskatalog der OSZE aufgenommen werden.²¹

Aus einer derartigen Einbeziehung ergäben sich keine wesentlichen organisatorischen Änderungen der Arbeitsabläufe in der OSZE. So könnten sowohl der Ständige als auch der Hohe Rat, d.h. die politischen Direktoren, eine Kontinuität in den Beratungen sicherstellen. Für den Ministerrat wäre ein jährliches Treffen der Innenminister vorzusehen, das in das alle zwei Jahre stattfindende OSZE-Gipfeltreffen (Staats- und Regierungschefs) münden würde. Die notwendigen Sekretariatsaufgaben nähme wie bisher das OSZE-Sekretariat in Wien wahr. Aufgrund der räumlichen Nähe könnte auch eine enge Kooperation mit der Task Force zur Koordinierung der Ausstattungshilfe in Osteuropa bei dem UNDCP erfolgen.

Ausblick

Die Bedrohung der jungen Demokratien im östlichen Mitteleuropa und in Osteuropa durch die Organisierte Kriminalität wird sich durch zunehmende wirtschaftliche Ausrichtung und Demokratisierung, das heißt die Schaffung von Freiräumen, eher vergrößern. Zwar wird das Thema der Bekämpfung der internationalen grenzüberschreitenden Kriminalität in vielen Foren behandelt, doch haben die UN-Konferenzen zur Verbrechensbekämpfung in Kairo und in Neapel gezeigt, daß regionale Strukturierungen notwendig sind. Nur so können bestimmte Themenbereiche auf die regionalen Besonderheiten zugeschnitten werden. Die OSZE bietet sich als Forum für diesen wichtigen Dialog in Europa an. Aufgrund ihrer Strukturen (Ministertreffen, Sekretariat)

²¹ Eine neue Ziffer 12a in den Schlußfolgerungen von Budapest könnte wie folgt lauten: "Die Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten in allen Bereichen der Kriminalitätsbekämpfung fördern, insbesondere bei der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität."

wäre sie in der Lage, auch den organisatorischen Rahmen zu stellen. Die Herausforderungen im Bereich der Inneren Sicherheit bedürfen einer schnellen Antwort auch im kontinentalen Rahmen. Die OSZE ist in der Lage, diese Herausforderung aufzugreifen und den Sicherheitsorganen Hilfestellungen zu geben. Diese Chance sollte nicht ungenutzt bleiben.