

Lamberto Zannier

Ein neuer Schwerpunkt: Grenzmanagement und Grenzsicherheit

Einführung

Die rasche Entwicklung des europäischen Sicherheitsumfelds in den vergangenen zehn Jahren hat in Verbindung mit den veränderten Bedrohungen und Herausforderungen für Sicherheit und Stabilität in der Region neue Akzente auf Fragen der Landesgrenzen und ihrer Funktion gesetzt. Allein die infolge der Entstehung neuer Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges gestiegene Zahl der Grenzen macht es erforderlich, Grenzmanagement und Grenzsicherheit besondere Aufmerksamkeit zu schenken, um zu verhindern, dass Grenzen zu einem Trennfaktor werden, der die Zusammenarbeit be- und die Entstehung gutnachbarschaftlicher Beziehungen verhindert. Andererseits zwingen uns die neuen Bedrohungen, denen wir insbesondere seit dem 11. September 2001 gegenüberstehen, mehr als je zuvor dafür Sorge zu tragen, dass entsprechend gesicherte Grenzen eine wirkungsvolle Barriere gegen Terrorismus, illegalen Handel, die Proliferation von Waffen, organisierte Kriminalität und andere grenzüberschreitende Bedrohungen bleiben.

Damit wird Grenzmanagement immer stärker zu einem internationalen Anliegen. Die Herausforderung besteht darin, Grenzmanagement und die Sicherheit der Grenzen in einer Art und Weise zu verbessern, die einerseits den Bedrohungen illegaler grenzüberschreitender Aktivitäten angemessen ist, andererseits aber gleichzeitig den legalen grenzüberschreitenden Reiseverkehr und Handel erleichtert und die Menschenrechte schützt.

Natürlich sind einige Staaten ohnehin besser dafür gerüstet, entsprechend auf die Bedrohungen durch illegale grenzüberschreitende Aktivitäten zu reagieren, als andere; dennoch wird es gerade für die Transformationsländer immer schwieriger, im Umgang mit diesen neuen Bedrohungen konkrete Ergebnisse zu erzielen. So hätten Polizei und Grenztruppen in diesen Ländern häufiger stärkere politische Unterstützung nötig und müssten auch besser ausgebildet werden, um die notwendige Fachkompetenz zur Bekämpfung dessen, was sie vielleicht als ein vorübergehendes Problem betrachten, zu erwerben. Schließlich entsteht und existiert illegaler Handel zwar in vielen Fällen infolge durchlässiger Grenzen, er wird jedoch nicht zwangsläufig zu einer lokalen Bedrohung. Niedrige Gehälter und eine schwache Justiz, die eine erfolgreiche Strafverfolgung kaum gewährleisten kann, bieten den Ordnungskräften nur wenig Anreize, solche Probleme in Angriff zu nehmen, insbesondere wenn die Gefahr besteht, dass Banden Waffengewalt anwenden, um ihre „Investitionen“ zu schützen. Es wäre nicht fair, von personell unterbesetzten und schlecht bezahlten Grenz- und Polizeibehörden mehr zu erwarten; und

solange die neuen Staaten nicht in der Lage sind, ihren Demokratisierungsprozess entweder selbst oder mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft zu beschleunigen, bleibt es in absehbarer Zukunft auch eher unwahrscheinlich, dass sich daran etwas ändert. Die internationale Gemeinschaft ist daher dringend gefordert, ihre Unterstützung beim Grenzmanagement und bei der Sicherung der Grenzen auszuweiten.

Die meisten internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen befassen sich im Rahmen ihres jeweiligen Mandats bereits mit Grenzangelegenheiten und schenken ihnen verstärkte Aufmerksamkeit. Das heißt aber auch, dass die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen bei grenzbezogenen Fragen weiter verbessert werden muss, sei es auf rechtlicher oder wirtschaftlicher Ebene, sei es in den Bereichen Umwelt, Terrorismusbekämpfung und polizeiliche Zusammenarbeit oder auf allen Gebieten zusammen.

Um der zunehmenden Bedrohungen Herr zu werden, haben die meisten Mitgliedstaaten der EU sowie Island und Norwegen im Rahmen des Schengen-Systems immer schärfere Kontrollen an ihren Außengrenzen, Visabeschränkungen und eine zunehmend restriktive Asylpolitik eingeführt. Kernpunkte sind nach dem Wegfall der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen Justiz- und Sicherheitsraums. Dazu gehören die Harmonisierung der Bestimmungen zur Einreise und zum kurzfristigen Aufenthalt von Nicht-EU-Bürgern im Gebiet des Schengener Abkommens (einheitliches Schengen-Visum), Asylangelegenheiten (Festlegung, in welchem Mitgliedstaat ein Asylantrag gestellt werden kann), Maßnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Drogenkriminalität, polizeiliche Zusammenarbeit (schnelle Verfolgung von Straftätern) sowie die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten im Justizbereich. Dennoch kann auch dieses sehr weit fortgeschrittene Grenzregime weder die Ursachen der Probleme bekämpfen, noch von den Ursprungsländern – d.h. denjenigen Ländern, aus denen die illegalen Waren oder auch Migranten kommen – Schritte zur Lösung des Problems verlangen. Die internationale Gemeinschaft muss sich daher in Ergänzung des Schengener Regimes verstärkt darum bemühen, bei der Behandlung grenzbezogener Probleme in all ihren Aspekten mit allen betroffenen Ländern und Institutionen zusammenzuarbeiten.

Definitionen

Für die spezielle Beschäftigung mit Grenzangelegenheiten ist es in Ermangelung rechtlicher oder allgemeiner Definitionen für nationales „Grenzmanagement“ („*border management*“), „Grenzsicherheit“ („*border security*“) oder „grenzpolizeiliche Aufgaben“ („*border policing*“) vielleicht sinnvoll, dem vorliegenden Beitrag folgende Arbeitsdefinitionen zugrunde zu legen:

Grenzmanagement umfasst sowohl Sicherheitsfragen als auch Fragen der Polizeiarbeit, darunter alle die Staatsgrenzen betreffenden rechtlichen, ge-

richtlichen, verwaltungstechnischen, strategischen und operativen Fragen, sowie Beschlüsse, Anweisungen, Absprachen und Maßnahmen aller staatlichen Stellen und Behörden, die in irgendeiner Form mit Grenzangelegenheiten zu tun haben. Da Staatsgrenzen die Größe und Ausdehnung eines nationalen Territoriums bestimmen und damit den Geltungsbereich der jeweiligen nationalen Verfassung eindeutig festlegen, fällt das Management nationaler Grenzen in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen nationalen Grenzpolizei bzw. der nationalen Grenztruppen, die damit generell für die Ausführung entsprechender Regierungsbeschlüsse verantwortlich sind.

Grenzsicherheit bzw. *Grenzsicherung* fällt in die Verantwortung der zivilen Grenzpolizei, die die oberste für das Grenzmanagement zuständige Behörde ist. Die Grenzpolizei gewährleistet die Grenzsicherheit u.a. durch Grenzüberwachung zu Lande (an den so genannten „grünen Grenzen“), zu Wasser (nationale Küstenwache zu Lande und in den Häfen) und aus der Luft. Sie kontrolliert ebenfalls den gesamten grenzüberschreitenden Verkehr u.a. durch Überprüfung der Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt an allen Grenzübergangsstellen auf Straßen und Eisenbahnstrecken, in Flughäfen oder auf See. Die Grenzfahndung an Kontrollstellen und an den „grünen Grenzen“ gehört ebenfalls dazu.

Grenzpolizeiliche Aufgaben umfassen die praktische Durchführung von Grenzkontrollen sowohl an ausgewiesenen Kontrollstellen als auch an den „grünen Grenzen“ (Migration), die Überwachung der Grenzen an den Kontrollstellen und durch Streifenfahndung entlang der Grenzlinie und im Grenzgebiet (bürgernahe Polizeiarbeit in Grenzgebieten) sowie die Grenzfahndung an Kontrollstellen und im Grenzgebiet. Zu den grenzpolizeilichen Aufgaben zählen ebenso alle weiteren präventiven und repressiven Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung der „Grenzsicherheit“ im Allgemeinen, aber auch in besonderen Fällen und Situationen notwendig sind, z.B. die Verhinderung von Straftaten und die Fahndung nach mutmaßlichen Straftätern. Viele dieser Teilaspekte werden durch die Entwicklung verbesserter Risikoanalysen und Methoden zur Erstellung von Täterprofilen unterstützt.

Die Rolle der OSZE beim Grenzmanagement, bei der Grenzsicherung und im Bereich grenzpolizeilicher Aufgaben

Dank ihres umfassenden Sicherheitsansatzes kann die OSZE den Teilnehmerstaaten in allen drei oben definierten Bereichen Hilfestellung leisten. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe ist in etlichen offiziellen Dokumenten fest verankert, so z.B. in den Ministerratserklärungen von Bukarest und Porto.¹ In

¹ Die Dokumente der Ministerratstreffen von Bukarest und Porto sind abgedruckt in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, S. 435-466; Organi-

Bukarest (2001) identifizierten die Minister eine Reihe von Sicherheitsrisiken und -herausforderungen und bekräftigten erneut die Bedeutung einer verstärkten Rolle der OSZE bei der Einführung wirkungsvoller kooperativer Mechanismen zu ihrer Bewältigung. Sie kamen ebenso darin überein, den Dialog innerhalb der OSZE auszuweiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen und Einrichtungen entsprechend der Plattform für kooperative Sicherheit zu intensivieren. Darüber hinaus verpflichteten sie sich, die Funktion der Gremien, Einrichtungen und Feldeinsätze der OSZE bei der Auseinandersetzung mit den Bedrohungen für Sicherheit und Stabilität zu präzisieren und damit das Konzept der gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit auf der Grundlage der souveränen Gleichheit und Solidarität der Staaten weiter zu fördern.

Diese Prinzipien wurden auf dem Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002 noch einmal bekräftigt und mit der Verabschiedung der Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der Erklärung zum Menschenhandel (im Einklang mit der Schwerpunktsetzung des derzeitigen OSZE-Vorsitzes im Bereich Menschenhandel/illegaler Handel mit Waffen und Drogen) konkretisiert. Diese Dokumente haben die Aufmerksamkeit für Grenzangelegenheiten insgesamt erhöht. Darüber hinaus wurden in Porto mehrere Beschlüsse verabschiedet, mit denen der Ständige Rat u.a. beauftragt wird, eine Strategie zur Bekämpfung der Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität (Beschluss Nr. 2) zu erarbeiten und eine Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz einzurichten (Beschluss Nr. 3). Grenzbezogenen Fragen wird dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Auf der Ebene der Feldeinsätze hat die OSZE im Vergleich zu vielen anderen Organisationen deutliche Vorteile. Die OSZE-Feldbüros, die „Augen und Ohren“ der Organisation, sind für die Wahrnehmung einer Frühwarnfunktion und damit zur Identifizierung von Problemen und zur Erhöhung des Bewusstseins für die Aktivitäten anderer Organisationen vor Ort geradezu ideal platziert. Regelmäßige Treffen zum Informationsaustausch gehören zum Alltag einer Feldmission; Überschneidungen können auf diese Weise ebenso leicht verhindert wie Defizite in Unterstützungsprogrammen aufgespürt werden. Das ist noch ausbaufähig. In vielen Fällen können die Feldbüros einen „Rahmen“ darstellen, in dem andere nationale und internationale Akteure in einem Land miteinander in Kontakt treten können. Ein solcher Rahmen ermöglicht es auch allen anderen nationalen und internationalen Partnern, insbesondere denjenigen, die keine eigene Vertretung in dem betreffenden Land haben, effektiver zu arbeiten. Dazu können länderspezifische Briefings ebenso gehören wie die Bereitstellung von Räumlichkeiten für Treffen auf der Ebene der Feldbüros oder der Sekretariate, Hilfe bei der Herstellung engerer Kontakte mit Ansprechpartnern auf Seiten der Regierungen oder die

sation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498.

gemeinsame Durchführung spezifischer Projekte. Angesichts dieser Vorzüge ist das Potenzial der OSZE, einen wichtigen Part bei der Bekämpfung der neuen Bedrohungen im 21. Jahrhundert zu übernehmen, beachtlich.

Ebenso wichtig ist es, auf der eher strategischen Hauptquartiersebene sicherzustellen, dass die grenzbezogene Arbeit kanalisiert und die Kompetenzen zwischen den Verantwortlichen präzise abgegrenzt werden, da Überschneidungen ebenso wahrscheinlich sind wie fehlende Trennschärfe bei der Formulierung von Aufgabenbereichen und Projekten. Die OSZE hat das erkannt und als Kontaktstelle im Konfliktverhütungszentrum (KVZ) den Posten eines Koordinators für Grenzangelegenheiten geschaffen. Dieser wird in erster Linie dafür Sorge tragen, dass bestimmte Tätigkeiten an die zuständige Abteilung oder Einheit weitergeleitet werden; gleichzeitig ist er für den Aufbau einer umfangreichen Datensammlung zur Erfassung aller Grenzangelegenheiten verantwortlich, um so einen Überblick über alles, womit sich interne Abteilungen, OSZE-Institutionen, Regionalinitiativen und unsere internationalen Partner diesbezüglich befassen, zu erhalten.

Grenzangelegenheiten fallen innerhalb der OSZE in die Tätigkeitsbereiche verschiedener Gremien, Institutionen und Feldmissionen. Im Mittelpunkt stehen dabei verschiedenen Aspekte der Grenzsicherheit, darunter Polizei-, Zoll- und Einwanderungsangelegenheiten. Das KVZ hat daher die interne Koordination mit dem Ziel des Informationsaustauschs innerhalb des Sekretariats und der Entwicklung spezieller Grenzprojekte in die Wege geleitet.

Einsätze vor Ort und regionale Fragen

Seit der Entsendung ihrer ersten Feldmission ist die OSZE auf die ein oder andere Weise mit Grenzangelegenheiten in Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien befasst. Bis vor kurzem handelte es sich dabei zumeist um Grenzbeobachtung. Die „Spillover“-Mission in Skopje hatte grundsätzlich den Auftrag, die Grenzen der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zum Kosovo/Serbien und Montenegro und mit Albanien zu überwachen und Frühwarnungen abzugeben, falls es infolge des Konflikts nördlich der Republik zu – absehbaren – Problemen kommen sollte. Ähnlich wurde die OSZE-Präsenz in Albanien mit Beschluss Nr. 218 des Ständigen Rates vom 11. März 1998 damit beauftragt, eine Grenzüberwachungsmission im Norden des Landes einzurichten, und hatte insbesondere die Aufgabe, auch über die Entwicklungen jenseits der Grenze zum Kosovo/Serbien und Montenegro Bericht zu erstatten. Aufgrund dieses Einsatzes war die OSZE in der einzigartigen Lage, Berichte aus erster Hand über die äußerst instabile Lage in einem Gebiet abzugeben, das sich zu der Zeit in einem Zustand der Rechtlosigkeit befand, der viele andere Institutionen, einschließlich der meisten Medien, am Zugang zu der fraglichen Region hinderte. Im Kosovo/Serbien und Montenegro gehört die Grenzüberwachung auch heute noch zum Kern zahl-

reicher Herausforderungen, vor denen die Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK) derzeit steht. Benötigt werden gut ausgestattete, multiethnische Einrichtungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Maßnahmen, die das Vertrauen in diese Institutionen fördern, sind ebenfalls dringend erforderlich. Zusätzlich wäre neben der Entwicklung von Netzwerken zur Einbindung regionaler, europäischer und globaler Behörden die Einrichtung funktionstüchtiger Polizei- und Grenzschutzeinrichtungen hilfreich.

Die OSZE verfügt auf diesen Gebieten bereits über Erfahrungen, die ausgebaut werden können. Die *OSZE-Mission in Kroatien* leistet beispielsweise Hilfestellung bei der Veranstaltung grenzüberschreitender Treffen örtlicher Polizeichefs, die bereits dazu geführt haben, dass sich die Einsatzfähigkeit benachbarter örtlicher Polizeikräfte verbessert hat; das gemeinsame Ziel dabei ist die Abstimmung der Einsätze und der Ermittlertätigkeit, um so Defizite sowohl in der Wahrnehmung als auch bei der Durchführung polizeilicher Maßnahmen zu beheben. Das *OSZE-Zentrum in Taschkent* veranstaltete im Jahr 2002 in enger Zusammenarbeit mit dem örtlichen Regionalbüro des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) ein gemeinsames grenzüberschreitendes Schulungsprogramm in Termes. Ende 2003 organisierte die OSZE eine weitere Schulungsmaßnahme, an der ebenfalls sowohl usbekische als auch afghanische Grenzkontroll- und Zollbehörden teilnahmen. An diesem „Hayraton-Termes“-Projekt beteiligt sich die OSZE mit Schulungen, in deren Mittelpunkt die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Waffenhandels durch die Überprüfung von Waffentransferdokumenten, die Erkennung von Waffenkennzeichnungen sowie Verfahren zum Auffinden, zur Beschlagnahme und zur schriftlichen Erfassung illegaler Waffen stehen (s.u.). Die *OSZE-Mission in Moldau* stellt in zunehmendem Maße fest, dass Grenzangelegenheiten bei der Erfüllung entscheidender Bereiche ihres Mandats eine Rolle spielen. Die Beilegung des Streits um Transnistrien wird u.a. die Lösung der Frage eines einheitlichen Zollraums für Moldau erfordern. In Kenntnis dieser Tatsache unterstützte die OSZE-Mission ein Team von Experten aus OSZE-Delegationen und einem Vertreter der Europäischen Kommission bei der Durchführung einer Mission zur Lagebeurteilung an der Grenze zwischen der Ukraine und Moldau mit dem Ziel, Empfehlungen abzugeben, die zur Lösung der Frage eines einheitlichen Zollraums für Moldau beitragen sollen.

Die *OSZE-Mission in Georgien* ist intensiv mit der Überwachung der Lage an den Grenzen zwischen Georgien einerseits und den Republiken Tschechien, Inguschetien und Dagestan der Russischen Föderation andererseits befasst. Am 15. Dezember 1999 beschloss der Ständige Rat der OSZE auf Ersuchen der georgischen Regierung, das Mandat der OSZE-Mission in Georgien auszuweiten, „um die Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Be-

richt zu erstatten“.² Der Grenzüberwachungseinsatz der Mission begann kurze Zeit später. Er wurde 2002 und 2003 entsprechend zwei Beschlüssen des Ständigen Rates, die Beobachtung auf den inguschischen und den dagestanischen Abschnitt der georgisch-russischen Grenze auszudehnen, geographisch ausgeweitet.³ Der Ständige Rat beschloss im Dezember 2002 außerdem, die Wirksamkeit des Grenzüberwachungseinsatzes entlang des inguschischen und des tschetschenischen Abschnitts der Grenze zu erhöhen.⁴

Zur Ausübung ihres Mandats sind die OSZE-Grenzbeobachter entlang der 280 Kilometer langen Grenze in derzeit acht Stützpunkten (in Sno, Schatili, Girewi, Omalo, Napareuli, Kwareli, Achalsopeli und Kabali) und einem vorgeschobenen Versorgungspunkt auf dem Flugplatz von Telawi stationiert. Die genehmigte Stärke des Einsatzes beträgt 144 internationale Grenzbeobachter im Sommer (16. April-15. November) und 111 im Winter.

Die OSZE-Grenzbeobachter sind unbewaffnet und haben keine Vollstreckungsbefugnisse. Sie sind unter vollständiger Beachtung der Hoheitsgewalt der georgischen Behörden über Georgiens Grenzen tätig und übernehmen keinerlei Zuständigkeiten der georgischen Behörden. Eine spezielle Sicherheitsabteilung der georgischen Grenztruppen trägt Sorge für die Sicherheit der an dem Einsatz beteiligten OSZE-Grenzbeobachter, deren Bewegungsfreiheit gleichzeitig von den georgischen Behörden gewährleistet wird.

Die Überwachung wird zu Fuß, mit dem Auto, mit Hubschraubern und im Winter auch auf Skiern durchgeführt. Die Grenzbeobachter sind sowohl tagsüber als auch nachts tätig. Ihr Einsatz in diesem sehr unwegsamen Gelände ist extrem schwierig, auch in den Sommermonaten, da sie in Höhen von bis zu 3.500 Metern über dem Meeresspiegel operieren.

Ungeachtet der Tatsache, dass der Grenzüberwachungseinsatz in einem hoch komplexen geopolitischen Umfeld stattfindet und es bei der Ausübung seiner Tätigkeit bereits einige schwierige Phasen gegeben hat, besteht kein Zweifel daran, dass die Operation wesentlich zur Reduzierung der Spannungen entlang der Grenze beigetragen hat. Die Anwesenheit der OSZE-Beobachter ist ein wichtiges Instrument zur Vertrauensbildung zwischen den beiden betroffenen OSZE-Teilnehmerstaaten, was von allen OSZE-Teilnehmerstaaten auf den OSZE-Ministerrattreffen in Bukarest und Porto entsprechend anerkannt wurde. Die Außenminister würdigten den Grenzüberwachungseinsatz als „wesentlichen Beitrag zu Stabilität und Vertrauen in der Region“.⁵ Die Entsendung und die nachfolgenden Ausweitungen des Einsatzes illustrieren darüber hinaus die Fähigkeit der Organisation, rechtzeitig und umfassend zu rea-

2 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999, S.1.

3 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 450, Geographische Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/450, 13. Dezember 2001; OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 523, Grenzüberwachungseinsatz der OSZE-Mission in Georgien, PC.DEC/523, 19. Dezember 2002.

4 Vgl. Beschluss Nr. 523, a.a.O. (Anm. 3).

5 Neuntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 453; vgl. auch: Zehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), darin: Erklärungen des Ministerrats, S. 471-483, hier: S. 479.

gieren, wenn Teilnehmerstaaten Entwicklungen im Bereich der Sicherheit mit Sorge betrachten und um Maßnahmen zur Konfliktverhütung ersuchen.

Missionen können generell der Regierung eines Gastlandes dabei helfen, politische Unterstützung für die Verbesserung der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements sowie der entsprechenden Gesetze zu erhalten. Sie können ebenfalls dabei helfen, institutionelle Unterstützung sowohl auf politischer als auch auf operativer Ebene aufzubauen. Die Harmonisierung der Gesetzgebung ist ein weiteres Gebiet, das sowohl eine regionale als auch eine globale Herangehensweise erfordert. Dasselbe gilt für den Erhalt von Geldern zur Finanzierung verschiedener grenzbezogener Projekte. Allerdings wird im OSZE-Gebiet nur in Südosteuropa ein Schwerpunkt auf Grenzangelegenheiten gelegt; aber selbst hier ist dieser Ansatz noch nicht so weit entwickelt, wie er sein könnte – es herrscht lediglich weitgehende Übereinstimmung darüber, dass Grenzangelegenheiten für Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region von entscheidender Bedeutung sind. Es bedarf jedoch unbedingt der Einigung auf eine gemeinsame Politik in diesem Bereich. Es gibt verschiedene Hebel, die man zur Beeinflussung der Entscheidungsfindung ansetzen kann; am besten wäre allerdings einer, der zu einem regionalen, koordinierten, gemeinsamen Vorgehen führt, vielleicht noch mit der Option, Hilfe an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Der Stabilitätspakt für Südosteuropa bzw. dessen Arbeitstisch III (Sicherheitsfragen) ist bei der Koordinierung einzelner Initiativen schon ziemlich weit gekommen, hat aber Grenzen und ist auch nicht das Instrument, das den oben erwähnten koordinierten Ansatz hervorbringen könnte.

Ein vielversprechendes Beispiel für Kooperation und für das Zusammenspiel internationaler Organisationen bei der Behandlung von Grenzangelegenheiten auf regionaler bzw. subregionaler Ebene war die Konferenz von Ohrid zu Grenzsicherheit und Grenzmanagement im Mai 2003. Mit der Konferenz sollten eine verstärkte Zusammenarbeit und die Koordinierung in den Bereichen Grenzsicherheit und Grenzmanagement auf dem westlichen Balkan gefördert werden. Die Konferenz wurde auf Betreiben der NATO gemeinsam von der EU, dem Stabilitätspakt, der OSZE und der NATO selbst organisiert. In enger Beratung mit allen betroffenen Ländern entwickelten sie eine Gemeinsame Plattform, die politische Zielsetzungen, Prinzipien und Instrumente als Richtlinien für die Partnerorganisationen und die Länder der Region bei ihrer weiteren Arbeit auf diesem Gebiet festlegt. Die Mitwirkung der OSZE beruhte darauf, dass sie aufgrund ihres umfassenden Sicherheitskonzepts und ihrer Kompetenz in der Arbeit vor Ort sowohl über die konzeptionelle Basis als auch die praktische Erfahrung verfügt, um zu den Zielen der Konferenz beitragen zu können.

Der praktische Beitrag der OSZE auf diesem Gebiet konzentriert sich hauptsächlich auf die zivilen Aspekte bei

- der Ausbildung und Beratung von Polizei/Grenzpolizei (ein Vertreter der OSZE leitete ein Panel zum Thema „*Lessons learned* und der Weg zu bi- und multilateraler Hilfe bei der Ausbildung und Ausrüstung von Grenzdienststeinheiten“),
- der Unterstützung und Erleichterung des Aufbaus von Institutionen, insbesondere nationalen und regionalen Koordinierungsgremien, sowie
- der Förderung regionaler Zusammenarbeit, insbesondere grenzüberschreitender bilateraler Zusammenarbeit.

Der OSZE-Vorsitz schlug als unmittelbare Folgemaßnahme der Konferenz von Ohrid vor, die Organisation solle im Jahr 2004 ein „Gemeinsames Schulungsprogramm für regionale Grenzpolizeien“ durchführen. Dazu fand im Oktober 2003 eine Mission zur Lagebeurteilung in den meisten südosteuropäischen Ländern statt, deren Ziel es war festzustellen, wo die OSZE am besten Hilfe leisten und wo sie ihrerseits dabei Unterstützung finden kann.

Erwähnenswert ist, dass der „Ohrid-Prozess“ ein sehr „lebendiger“ Prozess ist. Mindestens einmal jährlich sollen Überprüfungstreffen stattfinden, die über das Erreichte und darüber, was noch zu tun ist, Bilanz ziehen und darüber hinaus Schwierigkeiten und Lücken bei der Implementierung der Verpflichtungen, die in Ohrid eingegangen wurden, identifizieren sollen.

Jede weitere Form der Unterstützung des Grenzmanagements durch die OSZE muss praxisorientiert sein und andere, bereits existierende Strategien ergänzen, z.B. das *Integrated Border Management Concept* der EU-Kommission oder die Rolle der NATO bei der Grenzkontrolle und der Unterbindung von Schmuggel auf subregionaler Ebene. Da dies jedoch vermutlich zusätzliche Ressourcen erforderlich macht, bleibt es der Entscheidung der Teilnehmerstaaten vorbehalten.

Terrorismusbekämpfung

Seit den Ereignissen vom 11. September 2001 weiß man, dass auch zur Bewältigung neuer Bedrohungen in diesem besonderen Bereich mehr getan werden muss. Mit Blick auf die Terrorismusbekämpfung sind Grenzsicherung und -kontrollen in erster Linie dazu da, grenzüberschreitende Aktivitäten wie Drogenschmuggel, Menschenhandel, illegalen Waffenhandel und den Schmuggel großer Geldmengen, die allesamt der Finanzierung terroristischer Handlungen dienen können, ebenso zu verhindern wie die Benutzung falscher, gestohlener oder gefälschter Reisedokumente durch Terroristen sowie transnationale Bestechung zur Erleichterung des grenzüberschreitenden illegalen Waren- und Personenverkehrs. Unter dem Gesichtspunkt der Terrorismusprävention und -bekämpfung ist es für die OSZE wahrscheinlich ratsam, sich vor allem auf die weniger umstrittenen Aspekte des Grenzmanagements zu konzentrieren statt sich auf die politisch heikle, auf die Unterbindung ille-

galer Aktivitäten konzentrierte Grenzüberwachung einzulassen. Zu denjenigen Tätigkeiten im Bereich des Grenzmanagements, mit denen die OSZE genau etwas bewirken könnte, gehören u.a. die Förderung international akzeptierter Standards nicht nur der OSZE bei der Bekämpfung des illegalen Handels, die Erarbeitung einer Modellgesetzgebung zur Bekämpfung transnationaler Bestechung, die Förderung vernetzter Datenbanksysteme zur Migration, Kompetenzvermittlung zur Erkennung gestohlener, gefälschter und falscher Reisedokumente, die Förderung von Maßnahmen zur Erkennung unzureichender Ein- und Ausfuhrdokumente, die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie die Koordinierung der Grenzbehörden.

Bekämpfung des illegalen Handels

Die Bestrebungen der OSZE, illegalen Handel zu verhindern und zu bekämpfen, konzentrieren sich in erster Linie auf den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen sowie zunehmend auf den Menschenhandel. Zur Verhütung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen hat die OSZE Verpflichtungen in einem beachtlichen Umfang angenommen. Diese Verpflichtungen sind im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen festgeschrieben, einem umfangreichen Übereinkommen, das auf das Problem umfassend eingeht. In dem Dokument geht es jedoch weniger um Grenzsicherheit und Polizeiarbeit; es zielt vielmehr darauf ab, der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen durch die Implementierung strenger Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrgesetze an der Quelle vorzubeugen. Darüber hinaus legt das Dokument großen Wert darauf, den privaten Waffenbesitz, insbesondere nach Konflikten, einzudämmen.

Hier könnte die OSZE den Teilnehmerstaaten zusätzliche Hilfestellung bei der Überführung der Verpflichtungen in nationale Gesetze leisten. Einige der OSZE-Missionen sind ja bereits in dieser Richtung tätig geworden. Mit der Verabschiedung des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auch erkannt, dass die wirksame Durchsetzung dieser Verpflichtungen entscheidend ist und sowohl von der Leistungsfähigkeit der Grenzmanagement- und Vollzugsdienste als auch von ihrer Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation und zum Austausch von Informationen – auch nachrichtendienstlicher Erkenntnisse – über Grenzen hinweg abhängt. Abschnitt III des Dokuments legt verschiedene Maßnahmen zur „Verbesserung der Zusammenarbeit beim Vollzug“ fest und fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, „regionale, subregionale und nationale Ausbildungsprogramme und gemeinsame Schulungen für Strafvollzugsbeamte, Zollbeamte sowie andere für Kleinwaffenfragen zuständige Beamte [zu] erleichtern und zu solchen [zu] ermutigen“.⁶ Die OSZE hat erkannt, dass Menschenhandel

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, Wien, 24. November

ein zunehmendes Problem darstellt, und sich dazu verpflichtet, zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung der transnationalen organisierten Kriminalität verstärkt Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu unternehmen. Menschenhandel ist für die Täter ein Geschäft mit geringen Risiken und hohen Gewinnen; gleichzeitig hat er jedoch ernsthafte Auswirkungen auf die Sicherheit von Staaten, da er die Grenzen für Verbrechen durchlässig macht. Der Zusammenhang zwischen Menschenhandel und anderen transnationalen kriminellen Aktivitäten wie illegalem Waffenhandel liegt auf der Hand.

Grenzpolizeiliche Aufgaben

25 Prozent des internationalen Personals der OSZE nehmen mittlerweile Aufgaben im polizeilichen Bereich wahr. Die Gruppe „Strategische Polizeiangelegenheiten“ (*Strategic Police Matters Unit*, SPMU) spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung des grenzpolizeilichen Leistungsvermögens. Ihre Arbeit beginnt mit einer kritischen Bedarfsermittlung durch internationale Experten; es folgt die Erarbeitung eines Unterstützungsprogramms, das sowohl auf die Bedürfnisse des Gastlandes als auch möglichst auf die damit verbundenen Aktivitäten der internationalen Partnerorganisationen eingeht. Eine Aufgabe besteht darin, langfristig darauf hinzuarbeiten, dass grenzpolizeiliche Tätigkeiten von Grenzschutzaufgaben getrennt und die Gesetze über die Staatsgrenzen entsprechend geändert werden; eine andere Aufgabe ist die Durchführung von Schulungen zum Erkennen falscher Reisedokumente.

In Südosteuropa finden derzeit erste Sondierungen zur Instandsetzung und Ausstattung einer regionalen Hochschule für Grenztruppen statt, die als Kompetenzzentrum (*centre of excellence*) zur Ausbildung zukünftiger Grenztruppen dienen soll. Dann wird die SPMU auch in der Lage sein, die Lehrpläne der auf allen Ebenen stattfindenden Kurse zu prüfen.

Während sich OSZE-Teilnehmerstaaten, die OSZE-Missionen vor Ort und die OSZE-Institutionen um eine kohärente und kooperative Herangehensweise an die Bekämpfung des Menschenhandels und insbesondere des Frauen- und Kinderhandels bemühen, zeichnet sich ab, dass die Opfer von Menschenhandel zunehmend von einer Einrichtung in die andere, auch über Grenzen hinweg, weitergereicht werden, um zu verhindern, dass die Menschenhändler identifiziert werden.

Der illegale Handel mit einer „Ware“ durch eine Personengruppe schließt den Handel mit einer anderen „Ware“ nicht aus. Kriminelle begehen Handlungen, die lukrativ sind und ein akzeptables bis gar kein Risiko in sich bergen. Die Verbrecher und nicht das Verbrechen müssen daher im Mittelpunkt der Polizeiarbeit stehen – und somit sind auch nachrichtendienstlich gestützte Er-

2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 545-563, hier: S. 555.

mittlungen nötig. Nachrichtendienstlich gestützte Ermittlungen erfordern wiederum die Qualifikation, die Ausstattung und die Systeme zur Handhabung und Analyse von Informationen über Verbrechen und Täter; diese Systeme müssen darüber hinaus vernetzt und für polizeiliche Grenzschutzkräfte zugänglich sein. Weder die OSZE noch ihre Partner sind im Zuge der Bekämpfung des illegalen Handels befugt, nachrichtendienstliche Erkenntnisse über kriminelle Gruppen einzusehen oder zu nutzen; allerdings ist es selbstverständlich, dass die Bekämpfung des Menschenhandels letztendlich auch größere kriminelle Operationen und Aktivitäten berührt. Wie bei ähnlichen Tätigkeiten, die mit Verbrechen zu tun haben, dürfen Missionsmitglieder sich nicht mit einzelnen Fällen befassen, können aber die Erfahrungen nutzen, um Veränderungen zu beeinflussen. Eine Strategie, wie die OSZE und insbesondere ihre Feldmissionen dieses Problem in Angriff nehmen sollten, wird derzeit erörtert.

Schlussfolgerung

Das zunehmende Bewusstsein dafür, dass es eines angemessenen Grenzmanagements und einer geeigneten Sicherheitspolitik bedarf, um mit den zahlreichen Sicherheitsproblemen in diesem Bereich fertig zu werden, lässt kaum Zweifel daran aufkommen, dass die OSZE ihre Mitwirkung und ihr Engagement mit der Zeit ausweiten wird. Während sich die meisten Missionen und Einsätze bereits mit Grenzangelegenheiten als integralem Bestandteil ihres jeweiligen Mandats befassen, wird in anderen Fällen erst die Beschäftigung mit dimensionsübergreifenden Bedrohungen und Herausforderungen dazu führen, dass Schwerpunkte beim Grenzmanagement und bei der Grenzsicherheit gesetzt werden. Umfassendes Grenzmanagement muss das Bedürfnis nach Sicherheit, Recht und Gesetz ebenso berücksichtigen wie die ökonomischen Vorteile des Handels über offene Grenzen hinweg und gleichzeitig die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleisten. Diese Aspekte spiegeln die drei Dimensionen der OSZE von Sicherheit auf breiter Ebene wider. Die Herausforderung für die OSZE wird darin bestehen, ihre Expertise und Erfahrung in allen drei Dimensionen zu einer kohärenten Grenzmanagementstrategie zusammenzuführen. Ist sie dabei erfolgreich, steht außer Frage, dass sie neben anderen Organisationen und Institutionen auch weiterhin eine bedeutende Rolle spielen wird.