In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 319-333.

*Herbert Salber/Alice Ackermann**

Der umfassende Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement

Einführung

Der Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement fügt sich ein in das umfassende und kooperative Sicherheitsverständnis der Organisation, das bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, dem Gründungsdokument der OSZE, zum Ausdruck kommt. Die Schlussakte hielt erstmals die wichtigsten Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE, die damals noch KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) hieß, fest, darunter auch die Bestimmungen der drei sogenannten „Körbe", der heutigen Dimensionen von Sicherheit. Diese drei Dimensionen – die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension – ergänzen sich gegenseitig und sind eng miteinander verknüpft, was sich auch darin widerspiegelt, wie die OSZE Fragen behandelt, die mit Grenzsicherung und Grenzmanagement zusammenhängen.

Während die Helsinki-Schlussakte bereits die grundlegenden Parameter umfassender Sicherheit und grenzüberschreitender Zusammenarbeit enthielt, befassten sich viele der von den Teilnehmerstaaten in den folgenden 30 Jahren vereinbarten Dokumente detaillierter mit konkreten Sicherheitsrisiken und Herausforderungen und den für ihre Bewältigung geeigneten Kooperationsmechanismen. Zu den wichtigsten Dokumenten zählen die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, die Europäische Sicherheitscharta von 1999, die Dokumente der Ministerratstreffen von Bukarest 2001 und Porto 2002 sowie die 2003 vom Maastrichter Ministerrat verabschiedete „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert".

Risiken und Herausforderungen für die Sicherheit, die von durchlässigen Grenzen und einem schwachen Grenzmanagement ausgehen, geben den OSZE-Teilnehmerstaaten und ihren Bürgern aus Sicht der OSZE nach wie

---

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder und nicht unbedingt diejenige des OSZE-Sekretariats oder der OSZE-Teilnehmerstaaten. Die Autoren bedanken sich bei ihren Kollegen Henry Bolton, Senior Border Issues Adviser, Jerome Bouyjou, Programme Management Officer, und Johann Wagner, Border Adviser, vom Grenzteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ), Dimitar Jalnev, Programme Co-ordinator, OSZE-Sekretariat/Gruppe Terrorismusbekämpfung, und Raul Daussa, Environmental Programme Officer im Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE. Für ihre wertvolle Unterstützung danken die Autoren ebenso u.a. dem Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels und der Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten.

vor Anlass zur Sorge. Hierzu gehören Menschen-, Drogen- und Waffenhandel, illegale Migration und Terrorismus sowie andere Formen transnationaler organisierter Kriminalität wie z.B. die Zunahme von Korruption und kriminellen Netzwerken. In einigen Fällen ist auch der unklare Grenzverlauf selbst ein Problem. Ungelöste Konflikte, bewaffnete Auseinandersetzungen und andere Formen von Instabilität können sich ebenfalls auf die Sicherheit der Grenzen benachbarter Staaten und grenznaher Ortschaften auswirken. Ebenso wie die OSZE auf diese die Grenzen ihrer Teilnehmerstaaten betreffenden Sicherheitsrisiken reagieren muss, ist sie jedoch auch dazu verpflichtet, den freien und sicheren grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehr zu gewährleisten und wirtschaftliche Entwicklung und Wohlstand durch die Erleichterung regionaler grenzüberschreitender Zusammenarbeit zu fördern. Das verlangt von ihr in vieler Hinsicht ein subtiles Gleichgewicht zu halten: Sie muss Sicherheit gewährleisten, ohne ihre Verpflichtung zur Förderung von Wirtschaft und sozialem Wohlergehen in ihren Teilnehmerstaaten auszuhöhlen.

Zu den frühesten Dokumenten, die direkten Bezug auf Grenzsicherung und Grenzmanagement nehmen, gehört der Beschluss Nr. IX des Helsinki-Dokuments von 1992, „Die KSZE und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit“.[1] In ihm begrüßten die Teilnehmerstaaten Maßnahmen zur Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit und zur Vertiefung von Kontakten auf staatlicher, regionaler und kommunaler Ebene. Weitere Dokumente folgten, so z.B. der 2004 auf dem Ministerratstreffen von Sofia verabschiedete Beschluss über die „Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management“[2] und das 2005 auf dem Ministerratstreffen von Ljubljana angenommene „Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten“.[3] Das Konzept für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept,* BSMC) gehört zu den wegweisenden Dokumenten für die Tätigkeit der OSZE in diesem Bereich; in ihm sind die grundlegenden Prinzipien und die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zur Grenzsicherung und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verankert. Die Sicherheitsrisiken, auf die das BSMC abzielt, hängen in erster Linie mit Menschenhandel, illegalem Drogen- und Waffenhandel, illegaler Migration, transnationaler organisierter Kriminalität und terroristischen Aktivitäten zusammen.

---

1 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.6, S. 62-63.

2 Beschluss Nr. 2/04, Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management, MC.DEC/2/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffens des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 18-20.

3 Konzept für Grenzsicherung und -management – Kooperationsrahmen für die OSZE-Teilnehmerstaaten, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17.

Besondere Beschlüsse z.B. zur Bekämpfung von Terrorismus, Menschen-, Waffen- und Drogenhandel sowie anderen Formen transnationaler organisierter Kriminalität oder zur Wirtschaftssteuerung wurden ebenfalls im Laufe der Jahre verabschiedet. Sie legen die Funktion der verschiedenen Institutionen und Organe der OSZE, der Abteilungen des Sekretariats und der Feldoperationen im Rahmen des umfassenden Ansatzes zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement fest.[4] Alle diese Maßnahmen dienen ein und demselben Ziel: einem in all seinen Aspekten verbesserten Grenzmanagement durch die umfangreiche Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten und mit der Unterstützung aller relevanten Einrichtungen der OSZE. Die OSZE unterstützt vor allem Zentralasien bei einer Reihe von Fragen im Wirtschafts- und Umweltbereich, die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfordern, wie z.B. der grenzüberschreitende Handel, die gemeinsame effiziente Nutzung von Wasser- und Energieressourcen oder auch Verbesserungen im grenzüberschreitenden Verkehr und bei den Zolldiensten.
Der umfassende Ansatz der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement wurde einer breiteren Öffentlichkeit anlässlich eines Seminars zu diesem Thema bekannt, das der finnische Vorsitz im Oktober 2008 veranstaltete. Die Seminarteilnehmer befassten sich mit Themen aus allen drei Dimensionen der Sicherheit, die einen Bezug zur Grenzsicherheit aufweisen. In der politisch-militärischen Dimension standen die Vorzüge eines umfassenden Ansatzes bei der Bekämpfung von Terrorismus und der Proliferation von Waffen im Mittelpunkt, in der Wirtschafts- und Umweltdimension wurden Möglichkeiten zur Verbesserung der internationalen und regionalen Kooperation diskutiert und in der menschlichen Dimension wurde untersucht, wie der *Gender*-Perspektive bei der Grenzsicherung und im Grenzmanagement sowie bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels Rechnung getragen werden kann.[5]
Befasst man sich mit den Risiken und Gefahren an den Grenzen der OSZE-Teilnehmerstaaten und ihrer Bewältigung, so gilt die größte Sorge nach wie vor Afghanistan, da die durchlässigen Grenzen zwischen Afghanistan und den zentralasiatischen Staaten wahrscheinlich auch in Zukunft die Sicherheit und Stabilität in der Region gefährden. Die OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeten daher im November 2007 den Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 über das „Engagement der OSZE in Afghanistan“,[6] in dem sie ihre Unterstützung

4 Ein Überblick über gesonderte Bestimmungen z.B. zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, zu Antiterrorismusmaßnahmen und Polizeiangelegenheiten, zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie zur Wirtschafts- und Umweltsteuerung findet sich in: OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security, SEC/GAL/100/09, 17. Juni 2009.

5 Vgl. die Tagesordnung der Tagung, PC/GAL/150/08, 17. Oktober 2008.

6 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 19-22.

für ein verstärktes Engagement der OSZE in Afghanistan in verschiedenen Bereichen sowie für ein verbessertes Grenzmanagement zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan zusagten.
Zur Veranschaulichung des umfassenden Ansatzes der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement wird im vorliegenden Beitrag ausführlicher auf folgende Themen eingegangen: das BSMC von 2005 als wichtigste Grundlage für die Arbeit der OSZE in diesem Bereich in den vergangenen Jahren, die Implementierung des Konzepts sowie das Engagement der OSZE für Afghanistan unter besonderer Berücksichtigung der Grenzsicherung und des Grenzmanagements der zentralasiatischen OSZE-Teilnehmerstaaten.

Das Konzept für Grenzsicherung und -management (BSMC) aus dem Jahr 2005 – ein Meilenstein für die Arbeit der OSZE in Bezug auf Grenzfragen

Die wichtigste Grundlage für die Arbeit der OSZE in Bezug auf Grenzfragen ist das 2005 verabschiedete BSMC. Es enthält Bestimmungen für die diesbezügliche Arbeit der OSZE in allen drei Dimensionen der Sicherheit und spiegelt damit auch den umfassenden und kooperativen Sicherheitsansatz der Organisation wider. Das BSMC enthält vier zentrale Bestimmungen: Es versieht die OSZE mit einem Mandat zur Förderung umfangreicher grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzdiensten, Zollbehörden, Strafverfolgungsbehörden und anderen zuständigen nationalen Einrichtungen; es ermöglicht den Durchführungsorganen der OSZE – dem Sekretariat, den Feldoperationen und den Institutionen – mit den Teilnehmerstaaten bei der Implementierung des BSMC zusammenzuarbeiten und sie dabei zu unterstützen; es ruft zur Kooperation mit anderen internationalen Organisationen und Partnern auf, die von Komplementarität, komparativem Vorteil und Mehrwert geleitet werden soll; und es enthält eine Liste möglicher Beiträge der OSZE zur Umsetzung des BSMC.
Mit dem BSMC haben die Teilnehmerstaaten die Verpflichtungen, die sie auf globaler, regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene bereits eingegangen waren, noch einmal bekräftigt. Sie kamen darin überein, „die Zusammenarbeit zwischen ihren Grenzschutzdiensten, Zollbehörden, Dienststellen für die Ausstellung von Reisedokumenten und Sichtvermerken, für Strafverfolgung und Migration sowie zwischen anderen zuständigen nationalen Einrichtungen [zu] fördern“.[7] Das BSMC stellt fest, dass die OSZE „im Einklang mit ihrem Konzept der gemeinsamen, umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit einen geeigneten politischen Rahmen“[8] für Verpflichtungen und Aktivitäten in Bezug auf Grenzfragen darstellt und in ihrer Tätigkeit von ihren Organen und Einrichtungen unterstützt wird.

7 Konzept für Grenzsicherung und -management, a.a.O. (Anm. 3), S. 12.
8 Ebenda, S. 13.

In Anerkennung der Tatsache, dass die Grenzen im OSZE-Gebiet nicht einheitlich sind, lautet eines der Prinzipien der Zusammenarbeit, dass jeder Teilnehmerstaat „das souveräne Recht [hat], selbst über seine Grenzsicherung und sein Grenzmanagement unter Berücksichtigung einschlägiger politischer, militärischer, wirtschaftlicher und sozialer Überlegungen zu entscheiden".[9] Jede Grenze weise in dieser Hinsicht Besonderheiten auf und könne spezielle politische Entscheidungen erforderlich machen. Weitere Prinzipien der Zusammenarbeit beruhen auf der Überzeugung, dass der gemeinsame Wohlstand und die gemeinsame Sicherheit durch die Ausweitung des grenzüberschreitenden Verkehrs von Personen, Waren und Dienstleistungen erhöht werden können, und bekräftigen, dass die Zusammenarbeit auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene erfolgen soll und dass Dialog, Transparenz und Vertrauensbildung über die Grenzen hinweg unverzichtbare Bestandteile von Lösungen sein müssen, die für alle Teilnehmerstaaten von Nutzen sind.

Die besonderen Vorteile, die sich aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergeben sollen, werden in einer Auflistung von acht gemeinsamen Zielen zusammengefasst: Förderung des freien und sicheren Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Investitionen; Verringerung der terroristischen Bedrohung, u.a. durch die Verhinderung grenzüberschreitender Personen-, Waffen- und Kapitalbewegungen, die mit terroristischen und sonstigen kriminellen Aktivitäten in Zusammenhang stehen; Verhütung und Unterbindung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, der illegalen Migration, der Korruption sowie des Schmuggels von und illegalen Handels mit Waffen, Drogen und Menschen; Förderung hoher Standards im Grenzschutzdienst und in den zuständigen nationalen Dienststellen; Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die eine Grenze überschreiten möchten; Schaffung günstiger Bedingungen für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung in Grenzgebieten; Schaffung gemeinsamer Freiheits-, Sicherheits- und Rechtsräume im OSZE-Gebiet; Gewährleistung der Sicherheit der internationalen Verkehrswege für die Versorgung mit Waren.[10]

Im Geiste der „Plattform für kooperative Sicherheit" von 1999 unterstreicht das BSMC die Bedeutung der Zusammenarbeit mit anderen internationalen regionalen und subregionalen Organisationen und beauftragt die OSZE mit der politischen und operativen Koordination unter besonderer Betonung von Komplementarität, komparativem Vorteil und Mehrwert, die durch konzertiertes Handeln und den gemeinsamen Einsatz von Ressourcen zu erreichen seien.[11]

Ein weiteres Merkmal des BSMC ist, dass die Maßnahmen zur Implementierung der Bestimmungen des BSMC vor Ort so konkret sind, dass sie allen Teilnehmerstaaten nützen können. Es gibt zwei verschiedene Formen der Im-

9 Ebenda.
10 Vgl. ebenda, S. 12-13.
11 Vgl. ebenda, S. 14.

plementierung: zum einen Politikunterstützung und -beratung mit Schwerpunkt auf der Unterstützung der Teilnehmerstaaten z.B. bei der einschlägigen nationalen Gesetzgebung, zum anderen Qualifizierungsmaßnahmen wie z.B. die Vermittlung praktischer Fähigkeiten und die Ausbildung in spezifischen Tätigkeiten, die der Erhöhung der Grenzsicherheit und zur Verbesserung des Grenzmanagements dienen. Das BSMC-Dokument enthält darüber hinaus eine Liste möglicher Beiträge der OSZE; dazu gehören:

- *Förderung,* z.B. des politischen Dialogs zwischen den Teilnehmerstaaten, von vertrauensbildenden Maßnahmen in Grenzgebieten sowie des technischen Dialogs zwischen nationalen Grenzschutzdiensten und anderen nationalen Dienststellen;
- *Beiträge allgemeiner Art,* wie z.B. technische Hilfe bei der Entwicklung und Umsetzung nationaler Strategien und Aktionspläne oder bei der Entwicklung und Umsetzung von Ausbildungsprogrammen;
- *Fachspezifische Hilfe* in den Bereichen
  - Bekämpfung des Terrorismus, grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, illegaler Migration, des Menschen- und Drogenhandels sowie des illegalen Handels mit nuklearen, biologischen, chemischen und konventionellen Waffen und ihren Trägersystemen sowie mit gefährlichen Abfällen (z.B. durch verbrechensspezifische Ausbildung für Grenzschutzdienste, technische und nichttechnische Mittel zur Erkennung illegaler oder falscher Dokumente sowie Förderung der Umsetzung multilateraler internationaler Normen);
  - freier und sicherer Personenverkehr (z.B. in Form von technischer Hilfe und Beratung durch Experten zu Einreise- und Ausreiseverfahren);
  - Wirtschaft und Umwelt (z.B. durch die Weitergabe bewährter Praktiken bei Grenzübertritts- und Zollverfahren für Einfuhren, Ausfuhren und Durchfuhren, die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und die Erleichterung des kleinen Grenzverkehrs sowie durch die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Umweltfragen und im Falle von Naturkatastrophen oder schweren Unfällen in Grenzgebieten).[12]

Die praktische Umsetzung des Konzepts für Grenzsicherung und -management: umfassende und kooperative Sicherheit in der Praxis

Zu den wichtigsten OSZE-Organen und -Einrichtungen, die sich mit der Implementierung des BSMC befassen, gehören das Grenzteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ), das

12 Vgl. ebenda, S. 15-17.

Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA), das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Gruppe Terrorismusbekämpfung (ATU) und die Gruppe Strategische Polizeiangelegenheiten (SPMU) sowie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR). Darüber hinaus werden viele Maßnahmen zur Grenzsicherung mit Hilfe der OSZE-Feldoperationen in den betreffenden Ländern vor Ort durchgeführt. Wie im BSMC vorgesehen, geschieht dies in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen und Partnern.

Zentrale Anlaufstelle für den gesamten Themenkomplex Grenzsicherung und Grenzmanagement ist das im OSZE-Sekretariat in Wien angesiedelte Grenzteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am KVZ. Das Grenzteam arbeitet eng mit allen OSZE-Organen und -Feldoperationen zusammen. Es entwickelt und koordiniert spezifische Grenzprojekte in Zusammenarbeit mit OSZE-Feldoperationen und bietet gemeinsam mit anderen internationalen Akteuren Hilfestellung bei Fragen zum Thema Grenzsicherung und Grenzmanagement an. Es wird ebenso auf Anfrage von OSZE-Teilnehmerstaaten tätig, die um umfassende nationale und regionale Lagebeurteilungen und konkrete Hilfe bei der Verstärkung ihrer Grenzsicherung ersuchen. Das Grenzteam ist außerdem für das OSZE-Netz nationaler Anlaufstellen für Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements verantwortlich, dessen Einrichtung auf Beschluss Nr. 757 (2006) des Ständigen Rates zurückgeht, der festlegte, dass das Netz aus nationalen Anlaufstellen in den Teilnehmerstaaten und einer Kontaktstelle im OSZE-Sekretariat bestehen sollte. Der Hauptzweck des Netzes besteht darin, „den Austausch von Informationen zwischen den Teilnehmerstaaten zu Fragen der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements zu erleichtern“.[13]

Das BSMC wird durch verschiedene Maßnahmen und Projekte, wie z.B. Beurteilungsmissionen, den Austausch von Informationen und bewährter Praktiken, spezielle Lehrgänge, Arbeitstagungen und Konferenzen, technische Hilfe bei der Erhöhung der Wirksamkeit von Grenzschutzdiensten, die Verbesserung des internationalen Informationsaustauschs und andere kapazitätsbildende Maßnahmen, umgesetzt. Die folgenden Beispiele aus dem gesamten OSZE-Gebiet geben einen Überblick darüber, wie breitgefächert, sektoren- und dimensionenübergreifend Maßnahmen zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement sind. Sie zeigen ebenso, wie viel die OSZE – in relativ kurzer Zeit – bereits erreicht hat, und belegen die enge Zusammenarbeit vieler Akteure innerhalb und außerhalb der Organisation.

Zentralasien steht bei den Maßnahmen im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement noch immer im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und wurde für die OSZE-Vorsitze der Jahre 2009 und 2010 zur Schwerpunktre-

13 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 757, Richtlinien für das OSZE-Netz nationaler Anlaufstellen für Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements, PC.DEC/757, 5. Dezember 2006, S. 2.

gion erklärt. Die Region ist einer Vielzahl von grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit ausgesetzt, von denen viele wiederum direkte Auswirkungen auf andere OSZE-Teilnehmerstaaten haben. Dazu gehören der Drogenhandel, insbesondere mit Opiaten aus Afghanistan, andere Formen des illegalen Handels wie z.B. der Schmuggel von Kleinwaffen und leichten Waffen, mögliche grenzüberschreitende terroristische Handlungen sowie nicht zuletzt Wirtschafts- und Umweltprobleme im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung, Transportsicherheit sowie grenzüberschreitender Wasserbewirtschaftung und Zusammenarbeit. Auch unklare Grenzverläufe sind in der Region oftmals eine Herausforderung.

Einige konkrete Beispiele sollen zeigen, wie und in welchem Umfang die OSZE politikrelevante Hilfestellung leistet und kapazitätsbildende Maßnahmen durchführt. So nahm das Grenzteam des KVZ beispielsweise 2006 und 2007 jeweils Beurteilungen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements in Tadschikistan und Kirgisistan auf deren Ersuchen vor. Die Beurteilungen zogen wiederum Empfehlungen und anschließende Projekte zur technischen Hilfe nach sich. Das Grenzteam half auch bei der Ausarbeitung des Entwurfs der tadschikischen *Nationalen Grenzmanagementstrategie*, der im Frühjahr 2009 fertiggestellt wurde und nun von der tadschikischen Regierung verabschiedet werden muss. Andere OSZE-Projekte konzentrieren sich auf den Ausbau der Überwachungskapazitäten von Grenzschützern und Zollbeamten in der Region.

Die Feldoperationen stehen an vorderster Front, wenn es darum geht, Grenzsicherung und Grenzmanagement betreffende Projekte in die Wege zu leiten oder durchzuführen. Dabei arbeiten sie häufig mit anderen internationalen Organisationen zusammen. Das OSZE-Zentrum in Bischkek beteiligt sich beispielsweise seit 2004 an Grenzmanagementprojekten. 2008 führte es ein interessantes Projekt zur „Friedenskonsolidierung in den Provinzen Dschalalabad und Batken" an der kirgisisch-usbekischen und der kirgisisch-tadschikischen Grenze durch, das zur Verbesserung der örtlichen Verwaltung, grenzüberschreitender Konfliktverhütungsmechanismen und des grenzüberschreitenden Dialogs zwischen Grenzbehörden beitragen sollte. Das OSZE-Zentrum in Astana führt seit 2007 gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem EU-Programm zur Grenzverwaltung in Zentralasien (BOMCA) und den kasachischen Grenzdienststellen ein Projekt zur Verstärkung der Kontrolle an den Landesgrenzen Kasachstans durch, in dessen Mittelpunkt der Ausbau infrastruktureller Kapazitäten und Ausbildungsmaßnahmen stehen.[14]

2008 veranstaltete die ATU des OSZE-Sekretariats in Zusammenarbeit mit dem Grenzteam des KVZ, dem OSZE-Zentrum in Aschgabad und dem österreichischen Innenministerium einen Lehrgang für Ausbilder zur Erkennung von gefälschten Dokumenten. Die Ausbildung ist Bestandteil des umfassen-

14 Vgl. Border Security and Management National Focal Point Network, OSCE Newsletter, Ausgabe 4, September 2008.

den Unterstützungsprogramms der ATU zur Verbesserung der Sicherheit von Reisedokumenten. Ähnliche Lehrgänge wurden auch in Kirgisistan abgehalten, 2009 fanden Fortsetzungskurse statt. Lehrgänge zur Sicherheit von Reisedokumenten sind auch in Tadschikistan geplant.[15]

In Anbetracht der Tatsache, dass „umständliche Zoll- und Grenzabfertigungsverfahren für Entwicklungsländer ohne Zugang zum Meer in Zentralasien eine zusätzliche Belastung darstellen",[16] veranstaltete das OCEEA im März 2009 gemeinsam mit dem OSZE-Zentrum in Astana, der für Verkehr zuständigen Abteilung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) und dem kasachischen Zollkomitee einen Workshop zur Verbesserung der Implementierung internationaler Rechtsvorschriften zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels und Verkehrs.[17] Im Juni 2009 führte die SPMU eine Schulung zur Identifizierung und Rückverfolgung von Drogenausgangsstoffen für Strafverfolgungsbeamte, darunter auch Grenzschutz- und Zollbeamte, in Turkmenistan durch.

Der *Südkaukasus* ist ebenfalls gut dazu geeignet, die Arbeit der OSZE im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement zu veranschaulichen. Drogen- und Menschenhandel, illegale Migration und der illegale Handel mit *Dual-use*-Gütern gehören zu den größten Herausforderungen für die Sicherheit in der Region. Zudem wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit durch ungelöste Konflikte und die gespannten Beziehungen der südkaukasischen Teilnehmerstaaten untereinander beeinträchtigt.

Mit Blick auf Grenzsicherung und Grenzmanagement in bewaffneten Konflikten stellte der OSZE-Grenzüberwachungseinsatz in Georgien eine wichtige präventive und vertrauensbildende Maßnahme dar. Im Rahmen des 1999 begonnenen Einsatzes hatten unbewaffnete Grenzbeobachter den Auftrag, Personenbewegungen über die dagestanischen, inguschetischen und tschetschenischen Teilabschnitte der Grenze zwischen Georgien und der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten. Nach ihrem Abzug im Jahr 2005 startete die OSZE-Mission in Georgien das OSZE-Programm für vorübergehende institutionelle Unterstützung (*Transitional Institutional Support Programme*, TISP) in der Region, in dessen Mittelpunkt die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch in Fragen der Grenzsicherung zwischen Georgien, der Türkei, Armenien und Aserbaidschan standen.[18]

---

15 Vgl. ebenda.

16 Organization for Security and Co-operation in Europe, Press Release, OSCE hosts seminar on facilitating Kazakh cross-border trade, transport, SEC.PR/100/09, 17. März 2009 (eigene Übersetzung).

17 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Activity Report June 2008-May 2009, Mai 2009.

18 Im August 2008 reagierte die OSZE auf die im selben Monat ausgebrochenen bewaffneten Auseinandersetzungen u.a. mit der Erhöhung der Zahl der Militärbeobachter in der OSZE-Mission in Georgien. Der Einsatz endete mit der Schließung der OSZE-Mission in Georgien am 30. Juni 2009.

Im Südkaukasus lassen sich gleich mehrere bemerkenswerte Beispiele für Maßnahmen im Rahmen des Konzepts für Grenzsicherung und Grenzmanagement finden. So finanziert die EU z.B. ein mehrjähriges Projekt zur Bekämpfung des Menschenhandels, das gemeinsam von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) und der OSZE durchgeführt wird. Das Projekt leistet Armenien, Aserbaidschan und Georgien Hilfestellung bei der Erarbeitung umfassender Strategien zur Bekämpfung des Menschenhandels, vor allem durch die Einrichtung innerstaatlicher Zuweisungsmechanismen, die Opfer von Menschenhandel unterstützen und schützen sollen. Solche Bemühungen werden zudem von Initiativen zur zwischenbehördlichen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit flankiert.[19]

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Südkaukasus wird auch durch gemeinsame Aktivitäten Georgiens, Armeniens und Aserbaidschans gefördert. Das OSZE-Büro in Eriwan unterstützt die grenzüberschreitende Kooperation zwischen armenischen und georgischen Grenz- und Zollbeamten. So führten z.B. im Oktober 2008 internationale, armenische und georgische Experten einen Lehrgang zur Bekämpfung des Menschenhandels und des Schmuggels mit Drogen und Nuklearmaterial sowie zur Erkennung gefälschter Dokumente durch. Das OSZE-Büro in Baku war seinem Gastland bei der Entwicklung von Programmen zur Reform des aserbaidschanischen Grenzsicherungs- und Grenzmanagementsystems und zur Bekämpfung des Menschenhandels sowie bei der Ausbildung von Grenzschützern und Zollbeamten behilflich. All diese Maßnahmen erfolgten in Zusammenarbeit mit dem Grenzteam des KVZ, dem BDIMR, dem OCEEA und der OSZE-Mission in Georgien.[20]

Die Schließung der OSZE-Mission in Georgien am 30. Juni 2009 wird sich auf die weitere Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region leider aller Wahrscheinlichkeit nach negativ auswirken. Die Mission war maßgeblich an der Unterstützung der georgischen Grenzdienststellen und – gemeinsam mit den OSZE-Büros in Baku und Eriwan – an der Durchführung des im Mai 2008 im Rahmen des BSMC gestarteten TISP beteiligt.

Auch in *Ost- und Südosteuropa* erfüllt die OSZE vielfältige Aufgaben im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement. So hat z.B. die ATU in Zusammenarbeit mit Interpol ein Projekt zum Einsatz der Interpol-Plattform *Mobile Interpol Network Database* (MIND) in der Republik Moldau entwickelt, die den Grenzkontrollbeamten den Echtzeitzugang zu Interpol-Datenbanken gestattet. Im Rahmen seiner Qualifizierungsmaßnahmen zur Bekämpfung illegaler grenzüberschreitender Giftmülltransporte ist das OCEEA an Projekten beteiligt, mit deren Hilfe die Kapazitäten zur Aufdeckung und Ver-

19 Vgl. OSCE Efforts to Strengthen Border Security and Management in the South Caucasus, OSCE Newsletter, Ausgabe 5, März 2009.

20 Vgl. ebenda.

hütung illegaler Mülltransporte in der Ukraine, Moldau und Belarus erhöht werden sollen. Weitere grenzüberschreitende Unterstützung wird in erster Linie von den Feldpräsenzen geleistet; dazu gehören Schulungen, die zur Reform und zur Effizienzsteigerung z.B. des ukrainischen Grenzschutzes beitragen sollen.

In Südosteuropa waren das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Feldoperationen schon vor der Verabschiedung des BSMC im Jahr 2005 viele Jahre lang maßgeblich an der Förderung und Erleichterung grenzüberschreitender Zusammenarbeit beteiligt. So unterstützte die OSZE z.B. den Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherheit, ein gemeinsames Projekt von fünf südosteuropäischen Ländern (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien), in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen in diesem Prozess, der EU, der NATO und dem Stabilitätspakt. Die vier Partnerorganisationen befassten sich im Rahmen verschiedener Initiativen mit heiklen Grenzfragen. Zu diesen Initiativen gehörten z.B. der Übergangsprozess, der im Zuge der Reform des Sicherheitssektors zum vollständigen Rückzug des Militärs aus dem Grenzmanagement und zur Übergabe der Verantwortung für den Grenzschutz an spezialisierte, professionelle Grenzpolizeidienste nach europäischen Standards führen soll, die Angleichung an die Standards des integrierten Grenzmanagements sowie gemeinsame Treffen zum grenzüberschreitenden Informationsaustausch oder zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen nationalen Grenzbehörden und Einheiten zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität.

Auch wenn der Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherheit offiziell im Jahr 2007 beendet war, unterstützt die OSZE, vor allem in Gestalt ihrer Feldoperationen, auch weiterhin die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und andere Aktivitäten der Staaten der Region und ihrer jeweiligen Grenzbehörden im Bereich Grenzsicherheit und Grenzmanagement. Gute Beispiele hierfür sind die erfolgreichen Programme der Länder in Südosteuropa für gemeinsame Grenzpatrouillen sowie Lehrgänge für Grenzpolizei- und Zollbeamte, in denen sie für die Bekämpfung des internationalen Autodiebstahls und für die Erkennung gefälschter Reisedokumente geschult werden.

In allgemeinerer Form finden das umfangreiche Netz der vor Ort oder auf der Ebene der Zentralen zusammenarbeitenden Akteure und deren kollektives institutionelles Know-how in Fragen der Grenzsicherheit und des Grenzmanagements ihren Niederschlag auch in einem Gemeinschaftsprojekt, dem Praxishandbuchs für Grenzübergänge (*Handbook of Best Practices at Border Crossings*). Das Praxishandbuch, das 2010 veröffentlicht werden soll, wird vom OCEEA in Zusammenarbeit mit der UNECE und mit Unterstützung des Grenzteams des KVZ, der ATU und anderer einschlägiger Abteilungen des Sekretariats entwickelt. Im Oktober 2008 fanden im Rahmen einer ersten Planungsphase Vorbereitungstreffen in Minsk und Bischkek statt. Das Handbuch soll den OSZE-Teilnehmerstaaten, und hier insbesondere den Binnen-

staaten mit einem nur eingeschränkten Zugang zum Weltmarkt, bei der Gestaltung einer effizienteren Grenz- und Zollpolitik behilflich sein. Die Publikation ist als Nachschlagewerk für nationale politische Entscheidungsträger, leitende Zoll- und Grenzschutz- bzw. Grenzpolizeibeamte sowie für Leiter regionaler Zollkammern und Grenzübergänge gedacht. Im Mittelpunkt stehen dabei Grenzübergangsstellen entlang Straßen und Eisenbahnen sowie in Häfen und Flughäfen. Konkrete Beispiele aus dem gesamten OSZE-Gebiet dienen als Anleitung dazu, wie Grenzübergangsstellen effizienter gestaltet sowie Handel und Verkehr gefördert werden können, um die regionale wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln und den Wohlstand in ihrer Region zu erhöhen, und wie gleichzeitig illegaler Handel, terroristische Aktivitäten, grenzüberschreitende Kriminalität und Korruption reduziert werden können.[21]
Die Erfüllung von Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension, einschließlich derjenigen zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement, werden dimensionenübergreifend auf der vom OSZE-Vorsitz veranstalteten Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE überprüft. So standen 2008 z.B. transnationale Herausforderungen für die Sicherheit im OSZE-Gebiet und in diesem Zusammenhang die Umsetzung von OSZE-Beschlüssen zur Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Waffen- und Drogenhandels sowie des Menschenhandels im Mittelpunkt der Konferenz. Auch die bisherige Implementierung des BSMC wurde beurteilt.

Das Engagement der OSZE für Afghanistan – ein weiterer Schritt zur Förderung von Grenzsicherung und Grenzmanagement

Die Relevanz des BSMC wird insbesondere auch im Kontext des Engagements der OSZE für Afghanistan deutlich. Afghanistan ist zwar kein OSZE-Teilnehmerstaat, hat aber seit 2003 den Status eines Kooperationspartners der OSZE. Mit dem Ministerratsbeschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan aus dem Jahr 2007[22] wurde die Herangehensweise der OSZE stärker strukturiert und zielgerichteter. Der Beschluss stellte für die OSZE einen Handlungsbedarf in drei Bereichen fest: Grenzsicherheit und Grenzmanagement, Polizeiarbeit sowie Bekämpfung des Menschenhandels und des illegalen Handels mit Waffen und Drogen. Im Verlaufe des Jahres 2008 diskutierten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Annahme eines Aktionsprogramms im Zusammenhang mit dem Beschluss, das 16 vom Sekretariat ent-

21 Siehe hierzu ausführlich die Website des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE unter: http://www.osce.org/eea/34787.html.

22 Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, a.a.O. (Anm. 6). Eine ausführliche Darstellung des Beschlusses und seiner Umsetzung findet sich in: Marc Perrin de Brichambaut, Das Engagement der OSZE für Afghanistan, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 397-405, sowie in: Alice Ackermann, Engaging with Afghanistan – An OSCE Perspective, in: Defence Nationale et Sécurité Collective, Januar 2009, S. 41-45.

wickelte Projekte enthielt. Zwar konnte keine Einigung über das Gesamtpaket der 16 Projekte erzielt werden – umstritten war vor allem, dass zwei der Projekte auf afghanischem Territorium durchgeführt werden sollten, wogegen mehrere Delegationen Einspruch erhoben –, einzelne Projekte wurden jedoch bereits gestartet; weitere sollen in absehbarer Zeit folgen. Das Paket enthält u.a. Projektvorschläge zur Verbesserung der Grenzsicherung und des Grenzmanagements, zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation und zur Verstärkung der nationalen Strafverfolgungskapazitäten, wobei jeweils afghanische Teilnehmer in die Maßnahmen einbezogen werden sollen. Die Projekte sollen in erster Linie in Zentralasien durchgeführt werden.

Die Implementierung der Maßnahmen begann 2009 mit Projekten zur Ausbildung von Grenzpatrouillen und zur Unterstützung von Zollbehörden in Tadschikistan sowie mit der Erarbeitung neuer Initiativen zur Grenzsicherung und zum Grenzmanagement in Kirgisistan, Turkmenistan und Tadschikistan, an denen auch afghanische Grenzbeamte teilnehmen sollen. Das Projekt zum Aufbau eines Schulungszentrums für den Zolldienst in Bischkek, das Anfang 2009 gestartet wurde, ist auf 27 Monate angelegt und umfasst u.a. die Curriculum-Entwicklung, die Erneuerung der Infrastruktur und die Durchführung von Lehrgängen sowie die umfassende und systematische Ausbildung des kirgisischen Zolldienstes. Von der Ausbildung verspricht man sich, dass sie zur Gewährleistung der Zolleinnahmen, die wiederum die Staatseinnahmen erhöhen würden, ebenso beiträgt wie zur Bekämpfung des Drogenhandels.

Die am 27. Mai 2009 eröffnete OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe, Tadschikistan, gilt als Vorzeigeprojekt der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement. Sie dient dem langfristigen Institutionenaufbau und Kompetenzerwerb und soll durch die Vermittlung internationaler Standards und Praktiken des Grenzmanagements zu deren Harmonisierung beitragen. Die Tätigkeit der Stabsakademie wird vom OSZE-Büro in Tadschikistan und dem Grenzteam des KVZ koordiniert, der Erste Berater für Grenzfragen des KVZ vertritt das OSZE-Sekretariat zudem im akademischen Beirat. Die Stabsakademie soll Fortbildungslehrgänge für Führungskräfte aus den für Grenzsicherung und Grenzmanagement zuständigen Behörden der OSZE-Teilnehmerstaaten und der Kooperationspartner durchführen, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit fördern, als Forschungs- und Entwicklungszentrum Verbindungen mit anderen einschlägigen Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen im OSZE-Gebiet herstellen und ein Öffentlichkeitsprogramm anbieten, in dessen Rahmen Workshops und Seminare den Informations- und Erfahrungsaustausch sowie den Austausch über bewährte Praktiken ermöglichen und so die grenzüberschreitende und zwischenbehördliche Zusammenarbeit fördern. Zurzeit bietet die Stabsakademie bis zu vier Stabslehrgänge pro Jahr für derzeitige und zukünftige Führungskräfte

aus Grenzbehörden (Grenzschutz, Grenzpolizei, Zoll) der OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner, einschließlich Afghanistans, an.[23]

Abschließende Betrachtungen: der weitere Ausbau der Arbeit der OSZE im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement

Der kasachische Vorsitz des Jahres 2010 wird das Engagement der OSZE in Zentralasien vermutlich noch verstärken. Einen Schwerpunkt werden dabei Initiativen im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement bilden, zu denen auch Maßnahmen im Wirtschafts- und Umweltbereich gehören werden. Zwar wurden die Prioritäten des Vorsitzes von 2010 noch nicht öffentlich bekannt gegeben, die Förderung von *Good Governance* an Grenzübergängen, die Verbesserung der Sicherheit von Transporten auf dem Landweg und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Straßen- und Eisenbahnverkehrs werden jedoch aller Wahrscheinlichkeit nach dazugehören. Die Fortsetzung der Unterstützung für Afghanistan wird für den kasachischen Vorsitz ebenfalls ein wichtiges Thema sein, insbesondere dann, wenn sich die Sicherheitslage in Nordafghanistan weiter verschlechtern sollte.[24]

Die OSZE hat auf dem Gebiet der Grenzsicherung und des Grenzmanagements bereits viel erreicht, vor allem wenn man bedenkt, dass das BSMC erst Ende 2005 verabschiedet wurde. Und sie hat die besten Voraussetzungen dafür, ihr Engagement in diesem Bereich noch zu verstärken. Der Schlüssel dazu ist ihr Konzept umfassender und kooperativer Sicherheit, das sich im dimensionenübergreifenden Charakter des BSMC ebenso widerspiegelt wie in der kooperativen Durchführung konkreter Maßnahmen, unabhängig davon, ob man mit Akteuren innerhalb oder außerhalb der Organisation zusammenarbeitet. Grenzsicherungs- und Grenzmanagementfragen jeglicher Art, in allen drei Dimensionen und in allen Regionen der OSZE können daher stets komplementär behandelt werden.

Zu den weiteren immanenten Vorteilen der OSZE beim künftigen Ausbau ihrer Tätigkeit im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement zählen: ein eingespieltes Netzwerk internationaler Partner, das für den Wissens- und Erfahrungsaustausch und die gemeinsame Finanzierung von Programmen und Projekten unerlässlich ist; das weitverzweigte Geflecht der OSZE-Feldpräsenzen, das die Durchführung von Maßnahmen im gesamten OSZE-Gebiet ermöglicht und die Eigenverantwortung der Länder für diese Maßnahmen gewährleistet; die unter den Teilnehmerstaaten herrschende Einigkeit darüber, dass grenzüberschreitende Bedrohungen und Herausforderungen im Interesse der Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet gemeinsam

23 Vgl. OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement: Ein Vorzeigeprojekt geht an den Start, in: OSCE Magazine 2/2009 (deutsche Ausgabe), S. 7-8.

24 Vgl. Kairat Abdrakhmanov, Potential Kazakh Chairmanship and Agenda, in: Daniel Warner (Hrsg.), The OSCE at a Turning Point: OSCE Chairmanship and Other Challenges, PSIO Occasional Paper 4/2007, Genf 2007.

bewältigt werden müssen, wozu auch die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten gehört, freiwillige Beiträge zusätzlich zu ihren regulären Beiträgen zum Haushalt der Organisation zu leisten; die Bereicherung des ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch und der Austausch über bewährte Praktiken in allen Regionen der OSZE infolge der Vielzahl der Grenzmanagementsysteme und -standards im OSZE-Gebiet; die Förderung des grenzüberschreitenden Dialogs zwischen Regierungen, Grenz- und Strafverfolgungsbehörden und vor allem zwischen den örtlichen Gemeinden, durch den die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zusätzlich ein menschliches Gesicht erhält.