

Roman Makukha/Penny Satches-Brohs/Jonathan Trumble

Grenzen und Grenzgebiete: Arbeit über die Linien hinweg, die uns in Zentralasien voneinander trennen

Einführung

Seit der Antike haben die Menschen Mauern gebaut, um sich gegen Feinde und Überfälle zu verteidigen und sich vor ihnen zu schützen, aber auch um der Welt den gemeinsamen Willen einer Gemeinschaft zu verkünden, die innerhalb dieser Mauern zusammenlebt. Im Laufe der Jahrhunderte wurden diese Mauern zerstört und wieder aufgebaut. Die geographischen Linien, die uns voneinander trennen – unsere Grenzen –, wurden von Armeen angegriffen, von Eroberern ausradiert, von politischen Bündnissen neu gezogen und von Kriminellen ignoriert. Und ebenso wie jene frühen Mauern sind auch unsere Grenzen noch immer ein sichtbares Zeichen unserer Existenz und unserer Souveränität. Durch die Tore von Mauern – oder Grenzen – kommen reger Handel, dynamische Menschen und die geheimnisvollen Möglichkeiten der Außenwelt zu uns. Durch dieselben Tore kommen auch Betrug, Bedrohungen und die Sorgen unserer modernen Welt. Die Herausforderung der Moderne lautet also, diese Grenzen bestmöglich zu schützen und gleichzeitig zu gewährleisten, dass Waren und Menschen sie zum Wohle unserer Wirtschaft überqueren können.

Während des 38-jährigen Bestehens der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) haben sich die Grenzen von über 20 Staaten innerhalb der Organisation verändert. Die Grenzen größerer politischer Allianzen – Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei – wurden neu gezogen, um neue, souveräne Staaten abzugrenzen. Die „neuen“ Grenzen stellen eine Herausforderung dar, weil die Staaten sie gegen Bedrohungen jeglicher Art sichern, gleichzeitig aber ihren unmittelbaren Nachbarn und anderen Ländern in wirtschaftlicher Hinsicht zuverlässige Partner bleiben wollen. Die besonderen Herausforderungen, vor denen Zentralasien steht, umfassen zahlreiche Aspekte. Die OSZE ist seit Anfang bzw. Mitte der 1990er Jahre in die Bemühungen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten involviert. In den letzten Jahren wurde auch Afghanistan in den Dialog, die Initiativen und die kapazitätsbildenden Maßnahmen der Organisation einbezogen. Der vorliegende Beitrag untersucht die Einzelheiten dieser Arbeit und geht der Frage nach, wo die Bemühungen der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden, transnationalen Bedrohungen auch in Zukunft ihre Wirkung zeigen könnten.

Aufgrund seiner gemeinsamen Grenzen mit Afghanistan, der Volksrepublik China und dem Iran hat Zentralasien einen besonderen Stellenwert in den grenzbezogenen Aktivitäten der OSZE. Alle fünf zentralasiatischen Länder,

Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, werden von der OSZE mit der Absicht unterstützt, ihre Fähigkeiten zu stärken, grenzüberschreitende Bedrohungen, die von Konflikten in der Vergangenheit, globalen Herausforderungen, ethnischen Spaltungen, benachteiligten Bevölkerungsgruppen sowie Konflikten über natürliche Ressourcen ausgehen, zu erkennen, zu bewerten, zu verhüten, zu verbieten und strafrechtlich zu verfolgen. Die wichtigsten grenzüberschreitenden Probleme in der Region sind allseits bekannt. Zu ihnen gehören Drogenhandel, organisierte Kriminalität, irreguläre Migration, gewalttätiger Extremismus und seine Wirkung auf junge Menschen sowie die grenzüberschreitenden Bewegungen von Terroristen. Zusammen mit der unkontrollierten Korruption (im Kleinen wie im Großen) sind die Herausforderungen für Zentralasien von beachtlichem Ausmaß. Viele dieser Phänomene hängen mit ähnlichen Problemen in Südosteuropa, Russland, Osteuropa und auf der anderen Seite des Atlantiks zusammen. Es ist daher im Interesse der OSZE als Ganzes, die Kapazitäten der nationalen Behörden für Grenzsicherung und -management in Zentralasien zu stärken und eine engere bilaterale, regionale und internationale Zusammenarbeit zu fördern.

Im vorliegenden Beitrag beschreiben die Autoren die aktuellen OSZE-Aktivitäten im Bereich Grenzsicherung und -management. Insbesondere werden folgende Gesichtspunkte untersucht: erstens die Bedrohungen und Herausforderungen, die in den zentralasiatischen Staaten am vordringlichsten sind; zweitens der umfassende Ansatz der OSZE zu Grenzsicherung und Grenzmanagement am Beispiel der im Konzept für Grenzsicherung und -management enthaltenen Verpflichtungen sowie ihre Mechanismen und Beiträge zur Bewältigung transnationaler Bedrohungen an Grenzen, in grenznahen Gebieten und über Grenzen hinweg; drittens die größten gegenwärtigen und bereits abgeschlossenen Maßnahmen und Initiativen der OSZE, die die wichtigsten Programmaktivitäten der Organisation in allen fünf zentralasiatischen Staaten geprägt haben; viertens die grenzbezogenen Aktivitäten und Projekte der OSZE in den zentralasiatischen Staaten; fünftens das Problem der Korruption in der Region und seine Auswirkungen auf die Bemühungen um offene und sichere Grenzen; und sechstens die Kooperation und Koordination mit anderen Organisationen mit dem Ziel, zu gewährleisten, dass sie einander ergänzen und ihre jeweiligen Stärken nicht unnötig duplizieren. In ihrem Fazit werden die Autoren versuchen, einen hoffnungsvollen, aber pragmatischen Ausblick auf die Zukunft zu geben.

Transnationale Bedrohungen und Herausforderungen

Es dürfte niemanden überraschen, dass Zentralasien innerhalb der OSZE große Beachtung findet. Zwar schreiben viele Beobachter dies schnell der Nähe zu Afghanistan und den langen Jahren des Konflikts zu, mit dessen

Folgen die Menschen in Afghanistan noch immer zu kämpfen haben. Zentralasien weist jedoch einige besondere Merkmale auf, die darauf zurückzuführen sind, wie die Grenzen der Region in der Sowjetzeit festgelegt wurden. Die Komplexität der Grenzprobleme in der Region begünstigt grenzüberschreitende kriminelle Aktivitäten und ermöglicht die Ausbreitung von Drogen, Waffen, Schmuggelware und gefälschten Dokumenten sowie Menschenhandel und das potenzielle Eindringen von Extremismus und Terrorismus.

Der Handel mit illegalen Drogen ist eine der größten Bedrohungen für die Region selbst und ein transnationales Risiko, das die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft erfordert, da die Handelswege in jeden Winkel der Erde führen und dabei etliche Grenzen überqueren. Nach Angaben des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) passieren auf dem Weg von Afghanistan nach Russland rund 95 Tonnen Heroin bzw. 25 Prozent aller afghanischen Heroinexporte die Grenzen zu Zentralasien, vor allem zu Tadschikistan.¹ Alle Staaten in Zentralasien verfügen über Transportwege über ihre nationalen Grenzen hinweg, sodass die Händler ihre Pläne jederzeit ändern können, wenn die Strafverfolgungsbehörden in einem der Länder gegen den illegalen Strom vorgehen. Zu den mit dem Drogenhandel verbundenen Risiken kommt noch hinzu, dass Zentralasien offiziellen Statistiken zufolge in den letzten zehn Jahren den weltweit höchsten Anstieg des Drogenmissbrauchs zu verzeichnen hatte. Der geschätzte Wert der durch Zentralasien geschmuggelten Opiate beträgt 350-400 Millionen US-Dollar, wobei der Preis pro Gramm steigt, je weiter die Opiate nach Norden in Richtung Russische Föderation gelangen.² Auch wenn der Drogenhandel nicht die einzige Herausforderung ist, deren Ursprung Afghanistan zugeschrieben wird, stellen Experten fest, dass der Rauschgifthandel selber auch eine Quelle von Extremismus, Terrorismus und regionaler Instabilität sein kann. Darüber hinaus stellen die Auswirkungen von Drogenmissbrauch und -abhängigkeit eine Belastung dar, der die Gesundheitssysteme und Sozialprogramme in Zentralasien kaum gewachsen sind. Dennoch haben diese Probleme offenbar hauptsächlich innenpolitische und historische Ursachen.

Nach der Auflösung der Sowjetunion übernahmen viele der neuen unabhängigen Staaten die bisherigen Verwaltungsgrenzen der Sowjetrepubliken als Staatsgrenzen. Gemeinden und ihre Bürger waren plötzlich von ihren Fami-

1 Vgl. UNODC, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, 2010, S. 7, 16, 112 und 114, unter: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf.

2 Ausführlicher zum Drogenhandel und zu anderen Formen der Kriminalität siehe: UNODC, *Opiate flows through Northern Afghanistan and Central Asia. A threat assessment*, Mai 2012, unter: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghanistan_northern_route_2012_web.pdf; European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), *2012 Annual report on the state of the drugs problem in Europe*, Lissabon, November 2012, unter: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/annual-report/2012>; UNODC, *Crime and instability. Case studies of transnational threats*, Februar 2010, unter: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Crime_and_instability_2010_final_26march.pdf.

lien, öffentlichen Diensten, natürlichen Ressourcen und ihrem Eigentum abgeschnitten. Da die neuen Staaten keinerlei Erfahrung damit hatten, Grenzen zu ziehen und Maßnahmen einzuleiten, die zur Unterstützung von Gemeinden in Grenzgebieten erforderlich sind, überstiegen die grenzüberschreitenden Probleme rasch ihre Kapazitäten und finanziellen Möglichkeiten. Die menschlichen Auswirkungen der grenzüberschreitenden administrativen Herausforderungen zeigen sich heute besonders deutlich im Ferghanatal, das sich über die Grenzen von Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan hinweg erstreckt. Das anhaltende Unvermögen, die Grenzverträge und Mechanismen für eine alltägliche Koexistenz zu vervollständigen, schürt nach wie vor ethnische Spannungen und erschwert das Grenzmanagement – zu einem hohen menschlichen Preis, auch in Form von Menschenleben. Grenzbehörden reagieren darauf häufig mit Einschränkungen für den Personen- und Warenverkehr. In Verbindung mit einer hohen Bevölkerungsdichte, großer ethnischer Vielfalt und mangelndem direktem Zugang zu Gesundheits- und Bildungsprogrammen hat diese Reaktion allzu oft dazu geführt, dass gefährdete Bevölkerungsgruppen unter den Einfluss transnationaler organisierter Kriminalität³ oder von Anwerbern für gewaltbereite, extremistische Gruppen gerieten, in Korruption, Menschenhandel⁴ und alle denkbaren Arten von Schmuggel verwickelt wurden, über die Grenzen gebrachte Waffen versteckten oder Terroristen halfen, über die Grenzen zu gelangen. Und während die zentralasiatischen Staaten weiterhin über den Verlauf und die Demarkation ihrer gemeinsamen Grenzen diskutieren, ist noch immer kein nennenswerter Fortschritt in Bezug auf die problematischsten Gebiete, die eine Einigung erfordern, wie z.B. das Ferghanatal, zu verzeichnen. Bilaterale Abkommen könnten sich als die geeignetsten Instrumente zur Bekämpfung transnationaler Bedrohungen erweisen. Zudem könnten sie für kleine Unternehmen auch das beste Mittel zur Stimulierung des Handels sein.

Die Modernisierung der Grenzsicherungs- und -managementsysteme in diesen Ländern ist ein schwieriger und langsamer Prozess, da die alten sowjetischen Verfahren, Taktiken und legislativen Rahmen beibehalten wurden. Den Systemen ist es nicht gelungen, die schleichende Korruption einzudämmen, und die vertikalen Hierarchien der Grenzschutztruppen haben die Entwicklung von Anreizen, Risikobereitschaft, Neugier, Delegation und Verantwortung unterdrückt. Bei den Versuchen der jüngsten Vergangenheit, in mehreren zentralasiatischen Staaten nationale Grenzmanagementstrategien zu entwickeln, werden diese Themen und der entsprechende Reformbedarf zwar angesprochen, allerdings sind die Fortschritte quälend langsam. Allein die Korruption auf Regierungsebene ist ein großes Hindernis für jegliche Refor-

3 Vgl. United Nations Office on Drugs and Crime, An Assessment of Transnational Organized Crime in Central Asia, New York 2007, unter: http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Central_Asia_Crime_Assessment.pdf.

4 Vgl. Liz Kelly, Fertile Fields: Trafficking in Persons in Central Asia, IOM report, April 2005, unter: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/fertile_fields.pdf.

men. Kurzfristige Gebermittel für Infrastruktur und Ausbildungsprojekte tragen nur begrenzt zu den dringend notwendigen grundlegenden Veränderungen bei. Je länger es dauert, bis der Bedarf an legislativen Veränderungen, finanzieller Unterstützung und verantwortlicher Führung thematisiert wird, desto länger werden organisierte Kriminalität und transnationale Bedrohungen bestehen bleiben und lediglich regional ab- und zunehmen, je nachdem, wo gerade nationale oder regionale Polizeimaßnahmen stattfinden, die ohnehin nur dünn gesät sind. Trotz ihrer gemeinsamen Geschichte und ihrer sehr ähnlichen Traditionen und kulturellen Identität zögern die zentralasiatischen Staaten Experten zufolge, sich auf eine enge bilaterale Zusammenarbeit einzulassen, und jeder der Staaten strebt danach, strategische Partner außerhalb der Region zu finden.⁵

Unwegsames Gelände entlang der Grenzen, vielfältige sozioökonomische Probleme in der Region, die unter den Staaten ungleiche Verteilung der Vorkommen natürlicher Ressourcen sowie komplizierte politische und ethnische Beziehungen lenken die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft kontinuierlich auf Zentralasien. Angesichts dieser Mischung aus Risiken, Bedrohungen, Herausforderungen und menschlichen Bedürfnissen scheint es mitunter unmöglich, offene und sichere Grenzen zu schaffen, und die Diskussionen machen oft den Eindruck, zwecklos zu sein. In diesen Momenten ist der Dialog noch immer die beste Option, da er die Möglichkeit schafft, für zukünftige Entwicklungen aufgeschlossen zu bleiben. Indem sie sich auf die Linien konzentriert, die uns trennen – die Grenzen –, schafft die OSZE mit ihren Feldpräsenzen in der Region eine Plattform für lebendige und offene Diskussionen. Diese können zu einem besseren Verständnis der grenzüberschreitenden Herausforderungen, ihrer Auswirkungen auf den weiteren OSZE-Raum und das zukünftige Veränderungspotenzial führen. Was die Auseinandersetzung mit den Herausforderungen an den Grenzen und ihre Bewältigung betrifft, greift die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen – auch derjenigen im Zusammenhang mit Grenzsicherung und -management – auf vertrauensbildende Maßnahmen sowie bilaterale und multilaterale Partnerschaften zurück. In diesen Partnerschaften wird anerkannt, dass ein einzelner Staat der Herausforderung, grenzübergreifende Bedrohungen zu bekämpfen, nicht gewachsen ist. Für die OSZE gehört das Schaffen von Vertrauen zwischen Nachbarn stets zu den Prioritäten beim Aufbau von Beziehungen.

5 Vgl. Firuza T. Achilova, ISAF troops withdrawal from Afghanistan in 2014: How should Tajikistan be prepared for that?, PASOS policy paper, 2012, S. 163, unter: <http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/10/firuza-achilovaPASOS.pdf>.

Das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management

Der umfassende Ansatz der OSZE zu Grenzsicherung und -management, der auf die Schlussakte von Helsinki zurückgeht, baut auf grundlegenden Prinzipien aller drei Dimensionen – der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension – auf. Die gegenwärtigen Bemühungen der OSZE in diesem Bereich spiegeln das Konzept für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept*, BSMC) wider, das 2005 beim Ministerrattreffen in Ljubljana verabschiedet wurde.⁶ Das Konzept ist auch heute noch zeitgemäß. Es erfasst die wesentlichen Aspekte transnationaler Bedrohungen und der mit ihnen zusammenhängenden grenzüberschreitenden Phänomene und ermöglicht es damit den Ländern, sich mit ihnen zu befassen und sie gegen die Notwendigkeit offener und sicherer Grenzen abzuwägen. Mit der Verabschiedung des Konzepts verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten insbesondere zur

- Förderung des freien und sicheren Verkehrs von Personen, Waren, Dienstleistungen und Investitionen über Grenzen hinweg im Einklang mit dem jeweiligen rechtlichen Rahmen, dem Völkerrecht und den OSZE-Verpflichtungen, indem sie im Sinne der Verpflichtungen aus den oben genannten Dokumenten unter anderem die Sicherheit von Reisedokumenten verbessern und gegebenenfalls Bedingungen fördern, die eine Liberalisierung der Visabestimmungen erlauben könnten;
- Verringerung der terroristischen Bedrohung, auch 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 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, im Einklang mit dem jeweiligen nationalen Rechtsrahmen, dem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht sowie mit den einschlägigen OSZE-Verpflichtungen;

6 Konzept für Grenzsicherung und -management. 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, unter: <http://www.osce.org/de/mc/18779>.

- Schaffung günstiger Bedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in Grenzgebieten sowie für den Wohlstand und die kulturelle Entwicklung aller in Grenzgebieten lebenden Gruppen und Zugang zu allen Möglichkeiten;
- Verbesserung der Aussichten auf eine gemeinsame wirtschaftliche Entwicklung und Hilfe bei der Schaffung gemeinsamer Freiheits-, Sicherheits- und Rechtsräume im OSZE-Gebiet;
- Gewährleistung der Sicherheit der internationalen Verkehrswege für die Versorgung mit Waren.⁷

Das Konzept umreißt mögliche Beiträge der OSZE, die auf den Erfahrungen mit grenzbezogenen Programmen beruhen. Die Beiträge sind vielseitig und erlauben eine kreative Implementierung: die Förderung des politischen und technischen Dialogs sowie vertrauensbildender Maßnahmen, die mögliche Mobilisierung und Koordination von Unterstützung, technische Hilfe und Informationsaustausch sowie mögliche fachspezifische Hilfe in verschiedenen Bereichen.

Während das Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department/Border Security and Management Unit*, TNTD/BSMU) des OSZE-Sekretariats als „Aufseher“ über das Konzept betrachtet werden kann, leisten zahlreiche andere OSZE-Abteilungen und -Organe Beiträge zur Unterstützung des BSMC. Die Gruppe Strategische Polizeianglegenheiten (*Strategic Police Matters Unit*, TNTD/SPMU), das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, TNTD/ATU), das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE sowie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sind wichtige Partner bei der Umsetzung des Konzepts. Außerdem leisten die OSZE-Feldoperationen den Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnern wichtige Unterstützung im Bereich Grenzsicherung und -management. Die Feldoperationen sind die Augen und Ohren der OSZE vor Ort, und die zu den Gastgeberländern entwickelten Beziehungen sind in vielen Fällen ebenso wertvoll wie die Maßnahmen zur Ausbildung und zum Kapazitätsaufbau für die nationalen Grenzschutzdienste.

Der umfassende Ansatz der OSZE zu Sicherheit und Grenzen

Gemeinsame grenzüberschreitende Herausforderungen und Bedrohungen bilden die Grundlage für die anhaltenden OSZE-weiten Bemühungen im Bereich Grenzsicherung und -management. Die breitgefächerten Maßnahmen

7 Vgl. ebenda, S. 12-13.

bieten Fachleuten aus allen Teilen der OSZE-Region einmalige Möglichkeiten sich auszutauschen sowie Probleme und bewährte Praktiken aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten und gleichzeitig ein Expertennetz aufzubauen, das Hilfestellung geben kann, wenn bestimmte Fragen auftreten. Zu den wichtigsten in diesem Rahmen behandelten Themen gehören Grenzdemarkation und Grenzziehung sowie die Einrichtung, der Einsatz und die Unterhaltung von Grenzkommissionen, die zivil-militärische Zusammenarbeit an den Grenzen, die Verknüpfung von Zoll und Genehmigungen – zwei Seiten derselben Medaille, mit denen illegale Warentransporte entdeckt und unterbrochen werden können – sowie Identitätsmanagement. Grenzüberwachungseinsätze helfen den Teilnehmerstaaten bei der Vertrauensbildung und bei der Konfliktverhütung.

Wenn Bedrohungen transnational werden, überschreiten sie selten nur eine einzige Grenze. Transportwege, die in Zentralasien beginnen, erreichen mühelos Ost- und Südosteuropa, die Russische Föderation und weitere Gebiete. Sie sind ein negatives Merkmal der OSZE-Region, das die Teilnehmerstaaten von Vancouver bis Wladiwostok miteinander verbindet. Die Globalisierung hat nicht nur die Öffnung zahlreicher legitimer Wirtschaftsmärkte bewirkt, sondern auch kriminellen Organisationen Tür und Tor zu Schwarzmärkten in aller Welt geöffnet und ihnen so den Handel mit Drogen, Menschen, Kleinwaffen und leichten Waffen sowie anderen Waren erleichtert. Für das Bekenntnis zu offenen und sicheren Grenzen stellt dies eine große Herausforderung dar.

Als Plattform für die Diskussion und die Bewältigung von Herausforderungen im Bereich Grenzsicherung und -management hat sich die OSZE seit dem Beitritt der zentralasiatischen Staaten zu der Organisation am 30.-31. Januar 1992 mit den meisten dieser Themen befasst. Sie sind seit jeher wichtige Elemente des Kapazitätsaufbaus in der OSZE selbst. Gute Beispiele hierfür sind der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien 1999-2004 sowie der Ohrid-Prozess zur Verbesserung der Grenzsicherheit 2003-2007. Die sichtbarste OSZE-weite Bemühung in diesem Bereich ist derzeit die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC)⁸ in Duschanbe, Tadschikistan. Die Akademie, die ursprünglich Teil des ersten Pakets außerbudgetärer Projekte zur Unterstützung des OSZE-Engagements für Afghanistan war, hat inzwischen (Stand: Frühjahr 2013) 1.186 Personen aus 35 Teilnehmerstaaten und sechs Kooperationspartnern, davon 395 aus Afghanistan, ausgebildet. Die Ausbildungsmaßnahmen am BMSC behandeln das Thema Grenzsicherung und -management nicht nur umfassend in einem einmonatigen Stabskurs, sondern auch in gezielten kürzeren Ausbildungseinheiten zu Themen wie z.B. Menschenrechte und Terrorismus an den Grenzen, die Identifizierung von gefälschten Reisedokumenten und die Umsetzung des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der

8 Zu weiteren Einzelheiten siehe die Website der Stabsakademie für Grenzmanagement unter: <http://www.oscebmsc.org/en/>.

grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung. Der Standort der Akademie ist zwar Zentralasien, die Kurse stehen jedoch Bewerbern aus der gesamten OSZE-Region, einschließlich der Kooperationspartner, offen. Kontakte mit Grenzexperten aus verschiedenen Ländern erhöhen zudem den Wert der Kurse, da hier die einzigartige Gelegenheit besteht, Erfahrungen aus erster Hand auszutauschen. Außerdem bietet die Akademie Grenzbeamten, die an den Kursen teilgenommen haben, die Möglichkeit, ein dauerhaftes Netzwerk zu knüpfen und so in Zukunft miteinander in Kontakt zu bleiben.

Zu den für die Zukunft geplanten OSZE-weiten Initiativen gehören Maßnahmen zur Warenerkennung, zur Handelserleichterung durch verbesserte Verfahren bei der Zollabwicklung an den Grenzübergängen, zur Modernisierung von Publikationen und Lehrgängen zur Bekämpfung der Korruption, zur weiteren Erleichterung von Grenzziehungs- und Demarkationsprozessen, zur Unterstützung bei der Rückverfolgung von Waffen über Grenzen und Regionen hinweg sowie zur besseren Katastrophenvorsorge der Staaten, was wiederum eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach einer Katastrophe oder Krise erleichtern würde. All dies sind Bereiche, die dazu beitragen, die Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner zu stärken, mit den Herausforderungen an ihren Grenzen umzugehen.

Die grenzbezogenen Projekte und Initiativen der OSZE in Zentralasien

Viele der Maßnahmen in Zentralasien wurden im Rahmen des Engagements der OSZE für Afghanistan eingeführt und entwickelt und fördern die regionale Zusammenarbeit. Einige Projekte sind allerdings darauf angelegt, dem Gastgeberland selbst konkreten Nutzen zu bringen. Es sollte betont werden, dass sich die Bemühungen der OSZE zwar auf Tadschikistan, Kirgisistan und Turkmenistan konzentrieren, sich aber dennoch alle fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten an den oben genannten OSZE-weiten Bemühungen beteiligen. Außerdem laden Tadschikistan und Turkmenistan ihre afghanischen Kollegen ein, im Rahmen der OSZE-Aktivitäten regelmäßig an Lehrgängen teilzunehmen, die in ihrem Land stattfinden. Im Folgenden werden einige der wichtigsten Projekte aufgeführt, die seit dem ersten Ministerratsbeschluss über das Engagement der OSZE für Afghanistan (Ministerratsbeschluss Nr. 4/07 vom 30. November 2007) begonnen wurden und auf die Stärkung von Grenzsicherung und -management in Zentralasien abzielen:

- *Entwicklung der tadschikischen nationalen Grenzmanagementstrategie:* Das OSZE-Büro in Tadschikistan stellte den tadschikischen Behörden Experten zur Seite, die ihnen bei der Erarbeitung einer nationalen Grenzmanagementstrategie und eines entsprechenden Implementierungsplans Hilfestellung leisten sollten. Die Strategie wurde 2010 ver-

abschiedet und dient der OSZE als Grundlage für ihre kontinuierliche Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Implementierungsplans. Die Unterstützung besteht in der Bewertung und Identifikation konkreter Projekte und Ausbildungsaktivitäten, die entwickelt und umgesetzt werden könnten, um die Erfordernisse der Strategie zu erfüllen.

- *Projekt zur Zollunterstützung – Murgab, Gorno-Badachschan, Tadschikistan:* Dieses Projekt unterstützte die Errichtung eines Zollterminals mit dem Ziel, die Kapazitäten des tadschikischen Zolldienstes beim Aufspüren illegaler Warenbewegungen zu verbessern. Der Terminal befindet sich auf der nördlichen Route für den von Afghanistan ausgehenden Drogenhandel und ist zudem eine Schlüsselstelle, die chemische Ausgangsstoffe für die Rauschgiftproduktion wahrscheinlich passieren müssen. An sieben Grenzübergängen sowie den Zollterminals in Murgab und Chorog wurden nicht-intrusive Technologien zur Verfügung gestellt. Für die Region Pamir sind chinesische Importe von entscheidender Bedeutung; mit der neuen Einrichtung können sie in Murgab abgefertigt werden, anstatt zunächst nach Duschanbe transportiert werden zu müssen, bevor sie zurück nach Murgab auf den Markt kommen können. Damit wird die Wirtschaft in mehrfacher Hinsicht gestärkt, und die Bürger profitieren in ihrem Alltag davon.
- *Planung und Führung von Grenzpatrouillen – Duschanbe, Tadschikistan:* Dieses Projekt zielte darauf ab, die Fähigkeit der tadschikischen Grenztruppen zu verbessern, illegale Bewegungen über die tadschikisch-afghanische Grenze zu erkennen und zu unterbinden. Das ursprüngliche Projekt wurde ausschließlich für tadschikische Grenztruppen durchgeführt. In einem separaten Projekt erhielt die afghanische Grenzpolizei eine ähnliche Ausbildung. Beide Projekte fanden in derselben Einrichtung in Gissar, Tadschikistan, statt. In der aktuellen Phase des Projekts werden für beide Dienste unabhängige Trainingsprogramme sowie mehrere Module für eine gemeinsame Ausbildung angeboten. Die Ausbildung umfasst u.a. Patrouillen entlang der Landgrenzen, Management und Führung von Patrouillen, Einsätze im Gebirge, Lesen und Gebrauch von Karten, erweiterte Patrouillen bei extremen Wetterbedingungen sowie eine medizinische Ausbildung. Auf Ersuchen der tadschikischen und der afghanischen Regierung um zusätzliche Schulungen wurde das Projekt bis 2015 verlängert.
- *Projekt für afghanische Verbindungsoffiziere – Duschanbe, Tadschikistan:* Das Projekt finanziert zwei Verbindungsoffiziere der afghanischen Grenzpolizei, die den tadschikischen Grenzbehörden und Ausbildungseinrichtungen zugeteilt und im OSZE-Büro in Tadschikistan untergebracht sind. Die beiden Offiziere stellen eine wichtige Verbindung zu den afghanischen Behörden dar und erleichtern die Auswahl von Teilnehmern mehrerer Fortbildungsprogramme und weiterer Projekte der OSZE, die zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit beitragen.

- *Projekt zum Aufbau einer Ausbildungsstätte für den Zolldienst – Bischkek, Kirgisistan:* Dieses Projekt zielte darauf ab, die Ausbildungsmöglichkeiten sowohl des kirgisischen als auch des afghanischen Zolldienstes zu verbessern, damit Ausbilder vor Ort zur Verfügung stehen, die Aus- und Weiterbildungsprogramme sowohl für Zollbeamte, die am Beginn ihrer Ausbildung stehen, als auch für leitende Beamte konzipieren und durchführen können. Die Ergebnisse haben den ursprünglichen Vorschlag bei weitem übertroffen, wie an der Entwicklung einer nationalen Strategie zur Zollausbildung für die staatlichen Zolldienste und an der Errichtung eines Gebäudes zu sehen ist, das sowohl mit Klassenräumen für den Unterricht als auch mit Räumlichkeiten für simulierte praktische Einsätze ausgestattet ist. Das Projekt arbeitete eng mit dem Grenzmanagement-Programm der EU in Zentralasien (*Border Management Programme in Central Asia, BOMCA*) und dem US-amerikanischen Programm für Exportkontrolle und damit zusammenhängende Grenzsicherheit (*Export Control and Related Border Security, EXBS*) zusammen, um den Nutzen für Kirgisistan zu maximieren. Beamte der afghanischen Zollbehörde nahmen an einem erweiterten „*Train-the-trainer*“-Programm teil, gefolgt von einer größeren Veranstaltung in Bischkek, bei der kirgisische Zollbeamte und ihre afghanischen Kollegen mehr als 150 neu eingestellten afghanischen Zollbeamten ein Einführungstraining zukommen ließen. Ein neues Projekt, das um fortgeschrittene Themen und Prozesse erweitert wurde, wurde 2013 ins Leben gerufen und wird mehr als 200 kirgisischen Zollbeamten und rund 150 afghanischen Beamten zugutekommen.
- *Förderung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit in Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements:* Auf Anfrage des afghanischen OSZE-Botschafters im Jahr 2011 entwickelte die BSMU ein aus zwei Teilen bestehendes Projekt zur Förderung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit in Zentralasien in Bezug auf Grenzsicherung und -management. An der Staatlichen Schule für Grenzschrützer in Medininkai, Litauen, fand vom 5.-9. November 2012 ein Seminar statt. Daran nahmen 21 Beamte des Grenzschutzes, der Grenzpolizei und der Zollbehörden Kasachstans, Kirgisistans, Tadschikistans, Turkmenistans und Afghanistans teil. Das Seminar war darauf angelegt, professionelle Beziehungen und ein gemeinsames Verständnis unter den Teilnehmern zu fördern.
Die zweite Phase des Projektes fand vom 11.-15. März 2013 in Österreich statt. Für Grenzbeamte aus Afghanistan, Belarus, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Turkmenistan wurden Plenumsdiskussionen und informelle bilaterale Beratungen abgehalten, die dem Vertrauensaufbau dienen sollten. Das Treffen förderte auch den Informationsaustausch sowie bewährte Praktiken im Zusammenhang mit Drogenhandel, den Aktivitäten krimineller Gruppen, dem Austausch von Zollda-

ten, dem gemeinsamen Training von Zollbeamten und Grenzschützern, der Entwicklung grenzübergreifender Verfahren und der Zusammenarbeit mit der neuen Zollunion (Belarus, Kasachstan und Russische Föderation).

Zusätzlich zu diesen umfangreicheren Bemühungen führen auch die Feldoperationen weiterhin Projekte zu den wichtigsten Themen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements durch, wie etwa Aufdeckung und Unterbindung. Sie veranstalten Gespräche am runden Tisch, um den Dialog über zentrale Themen wie z.B. maritime Sicherheit im Kaspischen Meer zu initiieren und zu fördern. Zudem wurde die Entsendung von Experten erleichtert, um spezielle Themen wie Flughafensicherheit, die Sicherheit von Reisedokumenten und die Erkennung von gefälschten Dokumenten zu behandeln.

Die OSZE-Feldoperationen, die entsprechenden Abteilungen des Sekretariats und die OSZE-Institutionen setzen außerdem ihre bisherigen intensiven Tätigkeiten fort, wie z.B. die Minenräumung entlang der Grenze und in grenznahen Gebieten Tadschikistans, die Koordinierung der Aufklärungsarbeit für und der Zusammenarbeit mit Gemeinden und Behörden zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und die Einrichtung grenzüberschreitender Märkte, um wirtschaftliche Möglichkeiten und Wachstum herbeizuführen.

Die endemische Korruption wirft lange Schatten

Korruption lässt sich grob als Missbrauch der anvertrauten Macht zum eigenen Vorteil definieren. Jedes Land ist von Korruption betroffen, aber der Grad der Korruption und die davon befallenen Bereiche unterscheiden sich von Land zu Land. Die Männer und Frauen, die in der Grenzsicherung und im Grenzmanagement arbeiten, sind für Versuchungen genauso anfällig wie andere Beamte. Die Aufrechterhaltung offener und sicherer Grenzen ist eine Frage sowohl der Sicherheits- als auch der Wirtschaftspolitik. Leider bringt die Arbeit von Zollbeamten viele Gelegenheiten zur Korruption mit sich. Dies trifft vor allem auf diejenigen Beamten zu, die im direkten Kontakt mit Menschen stehen – bei der Passkontrolle, Visavergabe, Güterabfertigung und dem Schutz von Transportterminals –, sowie auf Beamte, die mit den Opfern von Menschenhandel, Personen, die einen Antrag auf Anerkennung als Flüchtling stellen, und Personen, die Straftaten begangen haben, zu tun haben. Die Gelegenheiten für Korruption sind im Wesentlichen dieselben, egal ob sie sich an einem geschäftigen Flughafen oder auf einem staubigen Pfad in den Bergen ergeben. Vertreter vieler internationaler Organisationen, die in der Region arbeiten, haben darauf hingewiesen, dass es aufgrund der Korruption auf verschiedenen Ebenen schwer ist, in Zentralasien Projekte zu entwickeln und durchzuführen. Dies war ein wichtiges Thema in der Diskussion um die Einrichtung von „*single windows*“, d.h. einer einzigen Anlaufstelle

für die Bearbeitung von Handelsdokumenten, die oft als Werkzeug zur Bekämpfung von Korruption und zur Erleichterung des Handels angepriesen werden. Die Korruption behindert ein effektives Grenzmanagement und verstärkt das Misstrauen zwischen Bürgern und Beamten. Sie bietet außerdem der organisierten Kriminalität die Möglichkeit, ungehindert die Grenzen zu überqueren.

Laut dem Bericht der Überwachungsorganisation *Transparency International* aus dem Jahr 2012 rangieren die fünf zentralasiatischen Staaten und Afghanistan nach wie vor am unteren Ende der 176 Staaten und Territorien umfassenden Rangliste. Auf der Grundlage einer Vielzahl von Umfragen und Daten weist die Organisation jedem Land einen Punktwert im Korruptionswahrnehmungsindex (*Corruption Perception Index*, CPI) zwischen null und 100 zu, wobei 100 für die vollständige Abwesenheit von Korruption steht. Je geringer also der CPI-Wert ist, desto höher ist der Grad an Korruption in dem jeweiligen Land. Die CPI-Werte der zentralasiatischen Länder reichen von 17 bis 28. Turkmenistan und Usbekistan teilen sich mit 17 Punkten den 170. Platz auf der Liste, Tadschikistan befindet sich mit 22 Punkten auf Platz 157, Kirgisistan mit 24 Punkten auf Platz 154. Kasachstan erreichte mit 28 Punkten – dem Höchstwert in der Region – Platz 133. Afghanistan landete mit einem Wert von 8 Punkten auf Platz 174 und teilt sich damit mit Nordkorea und Somalia den letzten Platz.⁹ Solche Werte dürfen nicht ignoriert werden, da sie die Wirksamkeit von Versuchen, Grenzsicherungs- und -managementprozesse im rechtsstaatlichen Rahmen zu modernisieren, beeinflussen.

Auf der Konferenz der Zentralasiatischen Grenzsicherheitsinitiative (*Central Asian Border Security Initiative*, CABSI) im Jahr 2012 beklagten mehrere hochrangige Redner die endemische Korruption in den Zoll- und Grenzschutzdiensten der Region Zentralasien. Korruption macht viele der Erfolge innenpolitischer Strategien und Implementierungspläne ebenso zunichte wie die Anstrengungen regionaler und internationaler Organisationen. Gleichzeitig schreckt sie Geldgeber davon ab, der Bitte um zusätzliche Finanzmittel nachzukommen. Um diese Plage zu überwinden, sind politische Entscheidungen auf höchster Ebene und die Bereitschaft der zentralasiatischen Regierungen vonnöten, Veränderungen zu ermöglichen, gesetzlich zu veranlassen und durchzusetzen.

Experten schreiben die Korruption und den Konservatismus der Grenzbeamten in der Region gerne dem Erbe der Sowjetunion und ihrer bürokratischen Verwaltung zu. Dennoch scheint es unfair, diese Behauptung so viele Jahre nach dem Ende der UdSSR aufrechtzuerhalten. Der anhaltende Einfluss der Sowjetzeit ist zwar nicht zu bestreiten, dennoch müssen wir unser Verständnis den Verhältnissen anpassen und eine globalere Perspektive einnehmen. Der wichtigste Punkt ist, dass die Kontrolle des grenzüberschreitenden Warenflusses – sei er legal oder illegal – wesentlich profitabler ist als Kleinkor-

9 Vgl. Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*, unter: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.

ruption. Durch die Bekämpfung der Korruption im großen Stil kann das Geld, das momentan verloren geht, in Einnahmen für den Staat verwandelt werden, wovon wiederum die Bürger profitieren. Genau das könnte die Folge sein, wenn die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten die Anstrengungen und Aktivitäten im Kampf gegen Korruption, die von der OSZE und anderen Organisationen angeboten werden, annehmen.

Im Einklang mit dem Mandat der OSZE zur „guten Regierungsführung“ in der Wirtschafts- und Umweltdimension und dem BSMC von 2005 richteten sich mehrere Fortbildungsaktivitäten und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau gegen die Korruption in Grenz- und Zollbehörden. Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE veröffentlichte 2004 einen Leitfaden über bewährte Verfahren zur Bekämpfung der Korruption („*Best Practices in Combating Corruption*“) und gab 2012 gemeinsam mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ein Handbuch für bewährte Verfahren an Grenzübergängen, das „*Handbook of Best Practices at Border Crossings – A Trade and Transport Facilitation Perspective*“, heraus. Darüber hinaus hat die TNTD/BSMU unlängst in Zusammenarbeit mit dem Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE und mit Unterstützung nationaler Experten die Entwicklung eines Anti-Korruptions-Lehrgangs für Grenz- und Zollbeamte abgeschlossen. Der Kurs fand im November 2012 und Frühjahr 2013 im BMSC der OSZE in Duschanbe statt. Die Botschaft dieses Kurses und anderer Veranstaltungen zu Grenzfragen, die von der BSMU und der Stabsakademie organisiert wurden, lautete, dass die Ausmerzung der Korruption für die Regierung zusätzliche Einkünfte in Form von Zöllen und Steuern bedeuten und das ganze Land von dem wirtschaftlichen Aufschwung profitieren würde. Handel und Investitionen nehmen im Allgemeinen dort zu, wo die Geschäftswelt faire Praktiken und transparente Regeln vorfindet. Was die Freizügigkeit der Menschen betrifft, kann die Beseitigung der Kleinkorruption das internationale Profil einer Nation verändern, so wie in Georgien nach den Reformen von 2004¹⁰ und anderen Ländern. Ein rapider Rückgang der Kleinkorruption unter Grenzbeamten in Georgien, der durch den Willen und das Engagement der Regierung erreicht wurde, hat das Vertrauen von Bürgern und Besuchern gegenüber den Grenz- und Polizeibeamten beim Betreten und Verlassen des Landes erhöht und Georgiens Image allgemein verbessert.

Der Aufbau und die Aufrechterhaltung der Integrität innerhalb der Grenz- und Zollinstitutionen Zentralasiens sorgen zudem für größere Professionalität unter den Beamten und erhöhen ihre Karrierechancen. Damit wird auch die Entwicklung von Personalmanagementsystemen gefördert, die über das Potenzial verfügen, die institutionelle Leistungsfähigkeit, persönliche Initiative und den Widerstand gegen Korruption zu erhöhen.

10 Ausführlicher hierzu: Caucasus Analytical Digest Nr. 26, Anti-Corruption Reforms in Georgia, 26. April 2011, unter: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=128742>.

Partnerschaft, Kooperation und Koordination

Im Laufe der letzten zehn Jahre wurde den nationalen Ressourcen, die den zentralasiatischen Staaten für die Bewältigung grenzüberschreitender Herausforderungen in der Region zur Verfügung stehen, große Aufmerksamkeit gewidmet. Zahlreiche Programme zu Grenzfragen und andere internationale Bemühungen zielen darauf ab, die entsprechenden Kapazitäten zu erhöhen. Die Arbeit der OSZE begann jedoch schon lange vor einem Großteil dieser Anstrengungen. Die Organisation eröffnete bereits 1994 eine Feldmission in Tadschikistan, es folgten die Missionen in Kirgisistan und Kasachstan 1998, in Turkmenistan 1999 und in Usbekistan 2000 (nachdem in Taschkent bereits seit 1995 das Verbindungsbüro für Zentralasien tätig gewesen war). Diese Präsenz macht die OSZE stark und ermöglicht es ihr, eine einzigartige Reihe von multidimensionalen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Initiativen zum Kapazitätsaufbau sowie Maßnahmen zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit anzubieten. Seit 2001 arbeitet die OSZE mit zahlreichen anderen Organisationen und Durchführungsinstitutionen, darunter das EU-Programm BOMCA und das EU-Programm zum Grenzmanagement in Nordafghanistan (*Border Management in Northern Afghanistan*, BOMNAF), UNODC, sowie mit bilateralen Gebern wie den Vereinigten Staaten, Deutschland und Frankreich zusammen. Die Partner haben erheblich zum Ausbau der Infrastruktur in den zentralasiatischen Staaten beigetragen und in großem Umfang technische Ausrüstung zur Verfügung gestellt. Die Möglichkeiten der OSZE sind in diesem Bereich begrenzt, da sie nicht über die erforderlichen finanziellen Ressourcen verfügt. Außerdem können mehrere der Partner über die afghanische Grenze hinweg operieren, was für die OSZE nicht möglich ist.

Die Aufteilung und Koordinierung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen regionalen und internationalen Organisationen sowie nationalen Gebern wurde zumeist informell vorgenommen, manchmal auch von Gruppen, die in den zentralasiatischen Hauptstädten zusammentrafen. Beispielsweise übernahm die OSZE die Federführung bei der Hilfe für die tadschikische Regierung bei der Entwicklung ihrer nationalen Grenzmanagementstrategie, während BOMCA den kirgisischen Behörden bei dem gleichen Vorhaben assistierte. Die von diesen Gruppen entwickelten Strategien und Implementierungspläne wurden von der jeweiligen Regierung verabschiedet. Tadschikistans Grenzmanagementstrategie wurde im April 2010 verabschiedet, diejenige Kirgisistans im Jahr 2011. Beide Regierungen sind dabei, nationale Arbeitsgruppen zu gründen, um die Umsetzung dieser Strategien zu befördern. Die Implementierungspläne werden auch für die zukünftigen Bemühungen der Gebergemeinschaft maßgeblich sein. Früher kam es dadurch, dass die mittels Evaluierungen gesammelten Informationen bereitwilliger unter den Beteiligten verbreitet wurden, zu Doppelarbeit. Dies wurde später durch die Schaffung lokaler Anreize für alle Organisationen, sich abzustimmen, verhindert. Initiativen wie die *Borders International*

Group (BIG), die von der OSZE und von BOMCA in Tadschikistan im Namen aller Geber gemanagt wird, haben zu ähnlichen informellen Koordinati- onstreffen in anderen BOMCA-Büros geführt.

Auf politisch höherer Ebene übernahm das österreichische Innenministerium 2003 die Organisation und Durchführung der CABSİ-Initiative der EU. Bei diesem Projekt handelt es sich um ein Forum, in dem sich die zahlreichen regionalen und internationalen Organisationen und Länder, die in Zentral- asien Infrastruktur, technische Ausrüstung und Ausbildungsmaßnahmen be- reitstellen, treffen können, um über den Stand der Grenzsicherung und des Grenzmanagements sowie ihre diesbezüglichen Bemühungen zu diskutieren. Im April 2012 schloss sich die OSZE dem österreichischen Innenministeri- um, der EU, dem UNDP und dem UNODC als Gastgeber der zehnten CABSİ-Konferenz auf Ministerebene an, die im Wiener Kongresszentrum Hofburg stattfand.¹¹ Die Treffen bieten den Verantwortlichen aus den Län- dern der Region die Gelegenheit, ihre Sicht der gegenwärtigen Situation darzulegen, wozu auch bestehende und absehbare Bedrohungen und Heraus- forderungen gehören. Alle fünf zentralasiatischen Länder berichteten 2012, dass sich ihre Kapazitäten dank der erhaltenen Hilfe verbessert haben. Einige von ihnen betonten jedoch auch den Bedarf an zusätzlichen Anstrengungen. Das Treffen ermöglichte auch persönliche Gespräche zwischen hohen Beam- ten der beteiligten Organisationen und Länder, was ein wichtiges Instrument für die Ausweitung des Dialogs darstellt.

Die Einbeziehung weiterer Akteure in die Entwicklung grenzbezogener Pro- jekte könnte noch verbessert werden. Hierzu merkte ein Experte an: „Örtliche NGOs und die in den Grenzgebieten lebenden Zivilisten wissen am besten, wie es an den Grenzen zugeht, und sind – mit wenigen Ausnahmen – eine un- genutzte Quelle für Informationen über das Ausmaß der Korruption, absehba- re Krisen und die Qualität der Grenzbeamten. Sie sind der beste Gradmesser dafür, wo die internationale Gemeinschaft in ihren Bemühungen um ‚offene und sichere Grenzen‘ steht.“¹² Dies ist genau der Punkt, an dem die umfas- sende Feldpräsenz der OSZE-Missionen in Zentralasien sich als wertvoll er- weisen und diese Lücke füllen könnte. Die grenzüberschreitenden Märkte in Gorno-Badachschan in Tadschikistan sind ein Ort der Bildung und des Unter- nehmertums. Um diese Bemühungen zu ergänzen, unterhält die OSZE Büros vor Ort, die den in den Grenzgebieten lebenden Menschen wirtschaftliche Unterstützung anbieten. An dieser Stelle sei auch auf Kapitel V des BSMC- Konzepts der OSZE von 2005 hingewiesen, in dem die Teilnehmerstaaten daran erinnern, dass die OSZE auch ein Forum für die Zusammenarbeit mit subregionalen Organisationen ist. Die verstärkte Koordination im Bereich Grenzsicherung und -management auf subregionaler Ebene könnte ein Schritt

11 Zu Einzelheiten siehe die BOMCA-Website unter: <http://www.bomca.eu/cabsi.html>.

12 George Gavrilis, *Central Asia's Border Woes and the Impact of International Assistance*, Central Eurasia Project, Occasional Paper Series Nr. 6, Mai 2012, S. 8 (eigene Überset- zung).

in Richtung eines ausgewogeneren Grenzmanagements im gesamten OSZE-Gebiet sein. Bei den Grenzprojekten der Jahre 2005-2008 in der Gegend südlich von Osch (Kirgisistan) handelte es sich um Partnerschaften zwischen dem dortigen Feldbüro und in den Grenzgemeinden aktiven NGOs. Positive Gespräche mit vertrauenswürdigen Vertretern – bei denen das OSZE-Logo stets präsent war – schufen zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten für die betreffenden Dörfer und Einwohner. Diese Möglichkeiten sollten in nächster Zukunft genauer untersucht werden.

Vielversprechende Aussichten und Fragen an die Zukunft

Viele Länder in der OSZE bringen ihre Sorge darüber zum Ausdruck, wie sich das Sicherheitsgleichgewicht nach 2014 entwickeln könnte. Die Präsenz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force*, ISAF) in Afghanistan wird abnehmen, und die Transportwege zu den Einsatzkräften und zurück werden sich drastisch verändern. Der Devisenfluss durch die lokalen Märkte und die mit den Logistikketten verbundenen Arbeitsplätze werden rasch schwinden. Diese Auswirkungen werden in jedem Staat Zentralasiens zu spüren sein. Welche der heute wichtigen Akteure werden morgen noch aktiv sein? Wird sich die Art der Bedrohungen ebenfalls ändern? Werden Staaten ihre Grenzen schließen?

Während die OSZE und andere Organisationen diese Fragen diskutieren, werden sie die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten gewiss weiterhin mit dem Ziel unterstützen, nicht nur ihre nationalen Kapazitäten zum Schutz und zum Management ihrer Grenzen zu stärken, sondern auch die regionale Kommunikation und Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Problemen zu verbessern. Diese Überlegungen sind entscheidend für die Zukunft. Die OSZE wird auch weiterhin einen multidimensionalen Ansatz bezüglich Grenzsicherung und -management fördern, um freie und sichere Personen- und Warenbewegungen zu erleichtern.

Der bevorstehende Rückzug der ISAF aus Afghanistan bestärkt die Befürchtung, dass das Land weiterhin ein Problemfall und eine Quelle zukünftiger Bedrohungen bleiben wird. Er könnte zur Entstehung noch größerer Grenzprobleme führen, die bislang aufgrund der internationalen Präsenz verhindert oder verdeckt wurden. Die Schwachstellen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten könnten dadurch noch vermehrt werden.

Da die Teilnehmerstaaten überall auf der Welt mit ähnlichen Herausforderungen an ihren Grenzen konfrontiert sind, wird es zunehmend schwerer, die Konzentration der Bemühungen auf Zentralasien zu kritisieren. Die Bedrohungen direkt an oder nahe ihrer Quelle anzugehen und gleichzeitig die Kapazitäten zum Aufspüren, Verbieten und Bekämpfen krimineller Organisationen und illegaler Aktivitäten entlang der Wege zu den Zielländern zu stärken, trägt entscheidend zu einem der übergeordneten Ziele der OSZE bei –

dem Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft, in der alle Menschen ein Leben in Freiheit und Wohlstand führen können.

Regionalexperten aus Zentralasien sowie von internationalen *Think-Tanks* und Universitäten zufolge wird der ISAF-Rückzug bestehende Probleme z.B. im Zusammenhang mit Drogen, Waffen, radikalem Extremismus und Flüchtlingen unvermeidlich verschärfen.¹³ Die rechtsstaatlichen Defizite in ganz Zentralasien und Afghanistan öffnen diesen Problemen Tür und Tor. Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass Investitionen (im Sinne von Vorsorge und Planung) in die Region im Jahr 2013 der Prävention von transnationalen, grenzüberschreitenden Risiken der Zeit ab 2014 dienen. Das Problem, das jeder sieht, über das aber niemand sprechen will, ist – wie weiter oben erörtert – die Korruption. Und sie ist auch das, was viele potenzielle Akteure und Geldgeber davon abhält, die dringend notwendigen Investitionen zu tätigen. Der Dialog hierüber ähnelt eher Geschäftsverhandlungen als einer Diskussion über Sicherheit, und der Grundsatz „*caveat emptor*“ bleibt die Regel.

Zu einem Zeitpunkt, an dem die finanziellen Hilfen geringer ausfallen als in der jüngeren Vergangenheit, muss die Absicht, die Aktivitäten und Programme der OSZE auszuweiten, die dem besseren Management ihrer externen Grenzen dienen, vorsichtig formuliert werden. Mit großzügigen finanziellen Zuwendungen kann realistischere nicht mehr gerechnet werden, und vielleicht sind sie auch gar nicht wünschenswert. Große Projekte wirken zwar attraktiv, wahrscheinlicher aber ist, dass es die kleineren Projekte (die als Teil umfangreicherer Maßnahmen gesehen werden können) sind, die am ehesten unterstützt und finanziert werden. Kleinere Projekte erfordern auch weniger Ausrüstung und Infrastruktur und sind weniger anfällig für Korruption und Nötigung. Eigene inländische Beiträge und eine erkennbare Entschlossenheit, die Projekte umzusetzen, werden auch dazu führen, dass von außen Mittel zufließen. Dank dieser Grundlagen und der nachweisbaren Erfolge der Jahre 2006 bis 2013 werden die Bemühungen der OSZE um Grenzsicherung und Grenzmanagement in dem sich verändernden Sicherheitsumfeld Zentralasiens auch weiterhin durchführbar und wertvoll sein. Die weitere Verbesserung der Koordination mit den anderen, im vorhergehenden Kapitel genannten Programmen und Partnern wird dabei helfen, mit den finanziellen Beschränkungen umzugehen, an denen sich vorerst nichts ändern wird.

Alle Beteiligten müssen ihren Beitrag leisten, wenn das Gesamtziel erreicht werden soll, zu dem sich alle Teilnehmerstaaten verpflichtet haben – die Errichtung und Aufrechterhaltung offener und sicherer Grenzen. Mangels eines politischen Anreizes wie z.B. der Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU, der im Westbalkan sehr gut funktioniert hat, müssen die zentralasiatischen Staaten sich selbst zur Schaffung offener und freier Gesellschaften

13 Vgl. z.B. Jeffrey Mankoff, United States and Central Asia after 2014, A report of the CSIS Russia and Eurasia Program, Januar 2013, unter: http://csis.org/files/publication/130122_Mankoff_USCentralAsia_Web.pdf.

verpflichten, in denen sich Rechtsstaatlichkeit sowohl im Inland als auch international als am vorteilhaftesten erweist – und sie müssen dieser Verpflichtung Taten folgen lassen. Mit wirksamen Gesetzen gegen Korruption und entsprechenden Gerichtsverfahren wäre ein Anfang gemacht. Im gegenwärtigen wirtschaftlichen Klima muss die Gebergemeinschaft kollektiv auf gut ausgearbeiteten Grenzstrategien bestehen, die eine klare Koordination und ein Minimum an Doppelarbeit ermöglichen. Und schließlich ist es im Interesse der gesamten OSZE, den Zustrom von Drogen einzudämmen, hart gegen kriminelle Organisationen vorzugehen, die an jeglicher Form von illegalem Handel beteiligt sind, und gewalttätigen Extremismus und Terrorismus zu bekämpfen. Es obliegt daher den Teilnehmerstaaten, sich deutlich und erkennbar darum zu bemühen, vermehrt Informationen und bewährte Praktiken weiterzugeben, mit deren Hilfe direkt an oder in der Nähe der Quelle dieser grenzüberschreitenden Bedrohungen, entlang den Transportwegen und an den Zielorten gehandelt werden kann.

Grenzüberschreitende Risiken und transnationale Bedrohungen erstrecken sich über alle drei Dimensionen der OSZE – die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie die menschliche Dimension. Die größten Sorgen in Zentralasien haben ihre Ursachen in der politisch-militärischen Dimension. Die Lösungen sind jedoch wahrscheinlich im Wirtschafts- und Umweltkorb zu finden, so wie die Maslowsche Bedürfnishierarchie auf der Möglichkeit einer Person oder einer Familie beruht, zu essen, zu schlafen, Geld zum Leben zu verdienen und sicher zu sein. Dies gilt auch für die Leistungen der OSZE in der menschlichen Dimension.

Um auf einige der offenen Fragen einzugehen: Ja, die OSZE sollte in den kommenden Jahren in Zentralasien aktiv bleiben und ihr Interesse an der Region beibehalten. Sie sollte den Bitten um Modernisierungspraktiken, -prozesse und -verfahren nicht nur nachkommen, sondern sie initiieren. Ja, die Struktur der Sicherheitsbedrohungen in der OSZE wird sich weiterhin verändern, und die Fähigkeit, auf transnationale Bedrohungen und ihre grenzüberschreitende Entwicklung zu reagieren, sollte nicht nur in Zentralasien Priorität haben. Ja, die OSZE-Teilnehmerstaaten in Zentralasien (und ihre Nachbarn) sind in der Lage, ohne Hilfe von außen frühe und entschlossene Veränderungen herbeizuführen, die sich sofort positiv auf die Sicherheit auswirken werden – wenn sie es nur wollen. Und ja, man kann davon ausgehen, dass souveräne Staaten ihre Partner weiterhin entweder aufgrund gemeinsamer Interessen bei der Schaffung von Wohlstand und Wirtschaftswachstum (nicht nur symmetrisch) oder aufgrund gemeinsamer Bedrohungen für ihre souveräne Sicherheit wählen werden. Die OSZE sollte auch in Zukunft ein Forum anbieten, in dem solche Beziehungen gepflegt werden können, wobei alle Teilnehmerstaaten gemeinsam Verpflichtungen auf sich nehmen sollten, die positive Bemühungen dieser Art unterstützen. Das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management sowie die Organisation selbst sind in der Lage, Zentralasien noch lange zu helfen, indem sie einfallreiche und der Situation

angemessene Beiträge zu den Veränderungen leisten, die wahrscheinlich eintreten werden, während die betreffenden Staaten (und ihre Wirtschaft) daran arbeiten, offene und sichere Grenzen zu gewährleisten.