

Rory McCorley

## Der Grenzüberwachungseinsatz in Georgien 1999-2004 und die Nachfolgeprojekte 2005-2009: Erfahrungen und mögliche Angebote für zukünftige Einsätze

### *Einführung*

Der bevorstehende zehnte Jahrestag der Verabschiedung des OSZE-Konzepts für Grenzsicherung und -management (*Border Security and Management Concept*, BSMC) ist ein guter Anlass, sich das Engagement der Organisation bei der Grenzüberwachung einmal vor Augen zu führen. Ausgehend von meinen eigenen Erfahrungen werde ich im vorliegenden Beitrag, in dessen Mittelpunkt vor allem Georgien steht, der aber auch auf Projekte in Tadschikistan und Turkmenistan eingeht, auf das Engagement der OSZE zurückblicken und daraus Lehren für die Sicherung „grüner Grenzen“ ziehen. Ich werde mich dazu ausführlich mit dem 1999 in Georgien als konfliktverhütende Maßnahme durchgeführten Grenzüberwachungseinsatz sowie den darauf folgenden Ausbildungsprojekten befassen, die inzwischen als beispielhaft für die Fähigkeit der OSZE gelten, sich an die Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten anzupassen und auf sie einzugehen.

### *Der Grenzüberwachungseinsatz der OSZE*

#### *Warum war der Einsatz notwendig?*

Georgien stand bei der Sicherung seiner Grenzen vor zahlreichen Herausforderungen. Seit Gründung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken (UdSSR) war Georgien eine in gewisser Weise autonome Region. Nach dem Zusammenbruch des Vielvölkerstaates erklärte Georgien 1991 seine Unabhängigkeit, sodass die „ehemaligen Verwaltungsgrenzen zwischen Georgien, Armenien, Aserbaidshan und der Russischen Föderation zu internationalen Grenzen wurden. Jedoch wurde keine dieser Grenzlinien offiziell beschrieben oder festgelegt.“<sup>1</sup> Der EU-Bericht nennt als einzige Ausnahme die Grenze zur Türkei, die bereits vor der Unabhängigkeit festgelegt worden war. Sie war die

---

1 Border Support Team of the EU Special Representative for the South Caucasus, Assessment Report of the Georgian Border Security System, Tiflis 2005 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

einzig bewachte Grenze und wurde von sowjetischen Grenztruppen, die kein polizeiliches, sondern ein militärisches Vollzugsorgan waren, kontrolliert.<sup>2</sup> Die Existenz zweier halbautonomer Regionen – Abchasien und Südossetien, die nach Georgiens Unabhängigkeitserklärung umgehend ihre eigene Unabhängigkeit erklärt hatten – verkomplizierte die Lage zusätzlich.<sup>3</sup> Die Russische Föderation ist nach wie vor in diesen Regionen aktiv: „Trotz des Zusammenbruchs der Sowjetunion im Jahr 1991 betrachten viele Menschen in Moskau Georgien noch immer als Vorposten des Russischen Reiches. Die russische Regierung sträubt sich, die Kontrolle über Georgiens Politik und seine Außenorientierung aufzugeben.“<sup>4</sup> Diese Haltung wurde auch von anderen Faktoren beeinflusst, von denen zwei für den vorliegenden Beitrag besonders relevant sind: der zweite Tschetschenienkrieg von 1999 und die Tatsache, das „der georgische Staat unter Schewardnadse seine Außengrenzen nicht unter Kontrolle hatte“.<sup>5</sup> Russland behauptete außerdem, dass sich internationale Terroristen im georgischen Pankisi-Tal in der Nähe der tschetschenischen und der dagestanischen Grenze aufhielten. Moskau warf Georgien vor, den Terroristen Unterschlupf zu gewähren, und drohte mit Präventivschlägen in Georgien, um sie zu beseitigen.<sup>6</sup>

#### *Ausgangssituation und Mandat*

Im Spätherbst 1999 wurde berichtet, dass russische Flugzeuge mehrmals in den georgischen Luftraum eingedrungen seien und das Feuer auf den georgischen Grenzposten von Schatili eröffnet hätten. Gleichzeitig wurde Georgien beschuldigt, tschetschenischen Kämpfern im umliegenden Tal Zuflucht zu gewähren. Grenzdörfer wurden Berichten zufolge von russischen Streitkräften bombardiert. Dies führte zu einer weiteren Zunahme der Spannungen zwischen der Russischen Föderation und Georgien, die auf von beiden Seiten aufgestellten „Behauptungen“ über Aktivitäten in Grenznähe beruhten. Georgien befürchtete ein Überschwappen der Kämpfe auf sein Hoheitsgebiet, während Russland Georgien vorwarf, die Anwesenheit tschetschenischer Kämpfer zu dulden und die Grenze zu Tschetschenien nicht zu sichern. In der Folge eskalierten die Spannungen und gegenseitigen Vorwürfe zwischen Georgien und Russland, und Anfang Dezember 1999 ersuchte die georgische Regierung um die Überwachung der Lage entlang des tschetschenischen Teils der georgisch-russischen Grenze durch internationale Beobachter.<sup>7</sup>

---

2 Vgl. ebenda.

3 Vgl. Mark Leonard/Charles Grant, Georgia and the EU. Can Europe's neighbourhood policy deliver? Centre for European Reform, policy brief, London, September 2005, S. 4.

4 Ebenda, S. 3.

5 Dov Lynch, Why Georgia matters, Chaillot Paper Nr. 86, Paris, Februar 2006, S. 17.

6 Vgl. Vladimir Socor, Axing the BMO, Russia menaces Georgia, in: Eurasia Daily Monitor 2/2005, 3. Januar 2005.

7 Dies wurde in einer 2011 vom Grenzteam der OSZE durchgeführten Bewertung des Grenzüberwachungseinsatzes hervorgehoben.

So kam es, dass 1999 der Grenzüberwachungseinsatz der OSZE ins Leben gerufen wurde, um „als unabhängiger Schiedsrichter hinsichtlich der von Russland und Georgien aufgestellten Behauptungen und Gegendarstellungen zum grenzüberschreitenden Verkehr zu fungieren“.<sup>8</sup> Die Durchführung des Grenzüberwachungseinsatzes war insofern von Bedeutung, als sie Georgiens Unfähigkeit, seine eigenen Grenzen zu sichern, hervorhob und gleichzeitig die OSZE als eine Organisation etablierte, die sowohl von der Russischen Föderation als auch von Georgien als Drittpartei bei der Sicherung ihrer gemeinsamen Grenze akzeptiert wurde. Die OSZE war bereits in Südossetien, wo sie eine Militärbeobachtungsmission durchführte, als Friedensvermittler tätig.<sup>9</sup>



*Georgien*

Im Dezember 1999 wurde die bereits 1992 eingerichtete OSZE-Mission in Georgien damit beauftragt, „die Personenbewegungen – sowohl per Fahrzeug als auch zu Fuß – über die Grenze zwischen Georgien und der Tschetschenischen Republik der Russischen Föderation zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten“.<sup>10</sup> Wichtig ist auch festzuhalten, dass die Beobachter laut Beschluss des Ständigen Rates unbewaffnet waren, keine Durchsetzungsbefugnisse hatten und nur von georgischem Gebiet aus beobachteten. Die geor-

<sup>8</sup> Leonard/Grant, a.a.O. (Anm. 3), S. 4.

<sup>9</sup> Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 38.

<sup>10</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 334, PC.DEC/334, 15. Dezember 1999.

gische Regierung übernahm die Verantwortung für die Sicherheit der Beobachter.<sup>11</sup>

### *Die Entwicklung des Grenzüberwachungseinsatzes*

Die Einrichtung des Grenzüberwachungseinsatzes war logistisch schwierig, da sich das Einsatzgebiet der Beobachter in einer abgelegenen und rauen Umgebung auf 2.000 bis 4.500 Metern Höhe im Kaukasus-Gebirge befand. Die zunächst von Mitgliedern der Mission durchgeführten Überwachungseinsätze begannen Ende Dezember 1999, gleichzeitig wurde die Rekrutierung von 20 Grenzbeobachtern in die Wege geleitet. Im Februar 2000 wurde ein temporärer Beobachtungsposten in Schatili eingerichtet. Er lag nahe der Grenze und der Route durch das Argun-Tal, die viele tschetschenische Flüchtlinge auf der Flucht nach Georgien benutzten.<sup>12</sup>

Im Jahr 2000 empfahl der erste Leiter des Grenzüberwachungseinsatzes, General Bernd Lubenik, das Mandat der Beobachtermission auszuweiten, um künftig von drei Stützpunkten aus mit 42 Beobachtern operieren zu können. Der Ständige Rat billigte dies im April 2000 und es wurden zwei neue Stützpunkte in Omalo und Girewi eingerichtet. Die Ausweitung versetzte den Grenzüberwachungseinsatz in die Lage, die 82 Kilometer lange Grenze zwischen Tschetschenien und Georgien mit Hilfe mobiler Patrouillen und ortsfester Beobachtungsposten zu überwachen. In den ersten zwei Jahren des Einsatzes blieben die Spannungen zwischen Georgien und der Russischen Föderation hoch. Im Oktober 2000 kam es Berichten zufolge zu einem Vorfall im Assa-Tal<sup>13</sup> nahe der georgisch-inguschetischen Grenze, an dem 50-60 tschetschenische Kämpfer beteiligt gewesen sein sollen. Dies löste eine Diskussion über die Ausweitung des Grenzüberwachungseinsatzes, dessen Beitrag zur Stabilisierung in seinem Einsatzgebiet inzwischen anerkannt war, auf die inguschetische und die dagestanische Grenze aus. Georgien richtete über den Leiter der OSZE-Mission in Georgien ein Ersuchen um eine entsprechende Erweiterung an die OSZE. Im April 2001 wurde eine Evaluierung durchgeführt, um die Wirksamkeit des bisherigen Einsatzes zu bewerten und eine mögliche Ausweitung des Einsatzes zu prüfen. Zwei Optionen wurden vorgeschlagen: eine ständige Stationierung wie an der Grenze zu Tschetschenien oder kurzzeitige Stationierungen und regelmäßige Patrouillen mit Fahrzeugen oder Helikoptern von Tiflis aus.

---

11 Dieses Verhältnis zwischen dem georgischen Grenzschutz und den Beobachtern sollte sich später als wichtig erweisen, da die OSZE dadurch Gelegenheit hatte, sich ein Bild von den Fähigkeiten des georgischen Grenzschatzes zu machen und so die Notwendigkeit eines Kapazitätsaufbauprogramms erkennen konnte.

12 Nach Angaben des UNHCR kamen im Dezember 1999 fast 7.600 tschetschenische Flüchtlinge nach Georgien.

13 Das Assa-Tal liegt westlich des damaligen Einsatzgebiets des Grenzüberwachungseinsatzes.

Man entschied sich für die erste Option. Kurz darauf wurden zwei Patrouillenstützpunkte im Assa-Tal und im Dorf Sno entlang dem inguschetischen Grenzabschnitt errichtet. Im Juli 2002 wurde eine ähnliche Evaluierung durchgeführt. Die Empfehlung, den Grenzüberwachungseinsatz auch auf die dagestanische Grenze auszuweiten, wurde mit einem Beschluss des Ständigen Rates angenommen und es wurden zusätzliche Patrouillenstützpunkte in Kabali, Achalsopeli, Kwareli und Napareuli eingerichtet. Der Grenzüberwachungseinsatz erstattete nun Bericht von einem Grenzabschnitt von rund 280 km Länge (Tschetschenien 82 km, Inguschetien 60 km, Dagestan 140 km). Die Entscheidung, ständige Stützpunkte einzurichten, gewährleistete, dass der Grenzüberwachungseinsatz seinen Auftrag nun umfassender erfüllen konnte. Die daraus resultierende regelmäßige Interaktion mit der lokalen Bevölkerung und den georgischen Grenzschildern trug zu einem besseren Situationsbewusstsein bei, erhöhte die Sicherheit und stärkte das Vertrauen. Der Grenzüberwachungseinsatz wurde von einem vorgeschobenen Versorgungsposten in Telawi und der Zentrale in Tiflis unterstützt.

Auf dem Höhepunkt seiner Tätigkeit gehörten dem Grenzüberwachungseinsatz 144 internationale Teammitglieder an, die mit Planungs-, Unterstützungs- und Beobachtungstätigkeiten befasst waren. Die Beobachter waren von über 24 OSZE-Teilnehmerstaaten abgeordnet worden. Die Operation hielt sich auch nicht an das informelle Prinzip, dass Nachbarstaaten nicht an Überwachungsmissionen teilnehmen sollten, das damit begründet wird, dass es die „Unparteilichkeit“ unterstützt. Man könnte auch umgekehrt argumentieren, dass es gerade zur Glaubwürdigkeit beiträgt, wenn ein Beobachter aus einem Nachbarstaat eine gemeldete Grenzüberschreitung bestätigt.<sup>14</sup> Der Grenzüberwachungseinsatz beschäftigte auch eine erhebliche Zahl von Georgiern als örtliche Auftragnehmer für Dienstleistungen wie z.B. Hubschraubertransporte (*Air Tushiti*).

### *Einsätze*

Zur Erfüllung des Mandats entwickelte der Grenzüberwachungseinsatz ein höchst mobiles und effizientes Einsatzkonzept. Die Grenzbeobachter mussten daher körperlich topfit sein und über ein hohes Maß an technischem Know-how verfügen. Viele, wenn auch nicht alle, hatten einen militärischen oder polizeilichen Hintergrund. Schätzungsweise 80 Prozent des Grenzgebietes waren nicht mit Fahrzeugen erreichbar, sodass man weitgehend auf Hilfe aus der Luft durch Hubschrauber angewiesen war, die jedoch oftmals durch das Wetter oder durch Hochgebirgspässe eingeschränkt wurden. Die Beobachter mussten nicht selten über eine Woche warten, bis sie von ihren Patrouillenstützpunkten abgezogen werden konnten. An den inguschetischen und tsche-

---

14 Die Grenzpatrouillen wurden standardmäßig von Drei-Personen-Teams durchgeführt, wobei jedes Mitglied aus einem anderen Land kam. Diese Vorgehensweise ermöglichte, dass jedem Bericht mindestens zwei Beobachtern zustimmten.

tschenischen Grenzabschnitten war dies für die Moral der Beobachter nicht unbedeutend. Die vertragliche Verpflichtung georgischer Piloten mit Flugeraufklärung im Einsatzgebiet war einer der wichtigsten Gründe dafür, dass der Grenzüberwachungseinsatz in diesem schwierigen Gelände überhaupt operieren konnte. Die Einsätze waren auf Sommer- und Winterbedingungen zugeschnitten. In den Wintermonaten wurde die Zahl der Beobachter reduziert.

2003/2004 wurden die Beobachtungseinsätze wie folgt durchgeführt:

<i>Art der Patrouille</i>	<i>Anzahl der Patrouillen</i>	
	<i>Sommer</i>	<i>Winter</i>
Patrouillenstützpunkte <sup>15</sup> (24/7)	9	9
Ständige Beobachtungsposten <sup>16</sup> (24 Std.)	77	0
Nachtpatrouillen (wöchentlich)	20	9
Fußpatrouillen (wöchentlich)	63	63
Fahrzeugpatrouillen (wöchentlich)	36	36
Hubschrauberpatrouillen (wöchentlich)	9	9

Die Grenzbeobachter waren stolz darauf, dem OSZE-Vorsitz in Wien ihre Berichte über Zwischenfälle, einschließlich des dazugehörigen Film- oder Bildmaterials, aus der unzugänglichen Bergwelt innerhalb von nur zwei Stunden übermitteln zu können.<sup>17</sup> Dies war zwar technisch anspruchsvoll, gelang aber schließlich. Der Grenzüberwachungseinsatz arbeitete mit modernster Ausrüstung, darunter MATIS-Wärmebildsysteme, Thuraya-Satellitentelefone und Infrarot-Nachtsichtgeräte. Die Übermittlung der Berichte von den Patrouillen an die Patrouillenstützpunkte und von dort zur Zentrale des Grenzüberwachungseinsatzes erfolgte über satellitengestützte Text- und Sprachkommunikation. Das Hauptquartier der OSZE-Mission in Georgien leitete die Berichte schließlich nach deren Prüfung an den Vorsitz in Wien weiter. Die rasche Weitergabe der Informationen war wichtig, um Anschuldigungen der einen oder der anderen Seite von unabhängiger Seite zu bestätigen oder zu dementieren, um eine Eskalation der Spannungen zu verhindern. Da die Überwachung von den Patrouillenstützpunkten aus rund um die Uhr und an sieben Tagen in der Woche stattfand, waren die Anforderungen an die Beobachterteams strapaziös. Der Grenzüberwachungseinsatz sah daher vor, dass die Grenzbeobachter nach einem drei- bis vierwöchigen Einsatz im Ge-

15 Ein Patrouillenstützpunkt war eine ständige Einrichtung bzw. ein festes Gebäude, das in der Nähe eines Dorfes gelegen war, von dem aus der Grenzüberwachungseinsatz seine Operationen in den einzelnen Gebieten durchführte (Girewi, Omalo, etc.). Jedem Stützpunkt waren 20-30 Grenzbeobachter permanent zugeteilt, die Einsätze in dem Gebiet durchführten, für das der Stützpunkt verantwortlich war.

16 Ein ständiger Beobachtungsposten war mit zwei bis drei Grenzbeobachtern besetzt, die rund um die Uhr Beobachtungen durchführten. Die ständigen Beobachtungsposten befanden sich in abgelegenen Gebieten, die eine exzellente Beobachtung ermöglichten. Im Winter waren die ständigen Beobachtungsposten nicht besetzt.

17 Die Berichte wurden ebenfalls innerhalb von zwei Stunden dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und den Delegationen zugänglich gemacht.

biet des Patrouillenstützpunkts im Rotationsverfahren nach Tiflis versetzt wurden; die Gesamtdienstzeit der Beobachter vor Ort dauerte nicht länger als 18 Monate. Die Aufrechterhaltung qualitativ hochwertiger Patrouillentätigkeit, Überwachung und Berichterstattung hatte ihren Preis. Die Kosten für die Finanzierung des Grenzüberwachungseinsatzes stiegen mit dessen Ausweitung rapide. 2004 lag das Budget für den Grenzüberwachungseinsatz bei rund 13 Millionen Euro und entsprach damit zehn Prozent des Gesamthaushaltsplans der OSZE in jenem Jahr. Den größten Anteil an den Ausgaben machten die Kosten für die auf vertraglicher Basis eingestellten internationalen Beobachter, logistische Unterstützung, u.a. durch Hubschrauber, und die Kosten für den Unterhalt von neun Stützpunkten und der Kommunikationsnetze aus. Eine der wichtigsten Prioritäten des Grenzüberwachungseinsatzes war die Aufrechterhaltung seiner Glaubwürdigkeit. Der Versuch, Patrouillen und Überwachungsaktivitäten mit minderwertiger Ausrüstung und schlecht ausgebildetem Personal durchzuführen, beeinträchtigt die Qualität und die Glaubwürdigkeit der abgelieferten Ergebnisse erheblich. Dasselbe Prinzip galt auch für die von der OSZE-Mission in Georgien im Bereich Grenzmanagement durchgeführten Ausbildungsprogramme. Es liegt an den OSZE-Mitarbeitern als Repräsentanten einer internationalen Organisation, die höchsten Standards aufrechtzuerhalten. Dies nicht zu tun würde bedeuten, diejenigen im Stich zu lassen, die Hilfe brauchen. Interessanterweise konnte ich auch beobachten, dass die lokale Bevölkerung und die örtlichen Behörden eher bereit waren Mitarbeiter aus Ländern zu akzeptieren, die in jüngster Vergangenheit selbst einen längeren Konflikt überwunden hatten.

Während des Grenzüberwachungseinsatzes veränderte sich die politische Landschaft in Georgien. 2003 führten öffentliche Demonstrationen im Zuge der sogenannten Rosenrevolution zum Rücktritt von Präsident Eduard Schewardnadse.<sup>18</sup> Die neue Regierung unter der Führung des jungen und tatkräftigen Präsidenten Micheil Saakaschwili hob bereits früh ihre prowestliche Orientierung hervor. Saakaschwili bemühte sich um die Einbeziehung der EU, der Vereinigten Staaten und der OSZE in den Aufbau einer Demokratie: „Seit November 2003 hat Georgien unter einer tatkräftigen und entschlossenen Führung, die die Unterstützung der Mehrheit der Bevölkerung genießt, den Weg in Richtung Demokratie und Staatsbildung eingeschlagen. Das georgische Projekt ist wichtig, da es die zentrale Herausforderung des Aufbaus einer Demokratie in einem dysfunktionalen Staat, der noch dazu in einer konfliktträchtigen Region liegt, widerspiegelt.“<sup>19</sup>

---

18 Zu den Ereignissen, bei denen Tausende Georgier auf die Straße gingen, um gegen massive Fälschungen bei den Parlamentswahlen im November 2002 zu protestieren, was schließlich zum Rücktritt von Präsident Eduard Schewardnadse führte, siehe Dov Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 9 und S. 23.

19 Ebenda, S. 10.

### Die Schließung

Georgiens Hinwendung zum Westen sollte auch Auswirkungen auf die OSZE haben. Der Grenzüberwachungseinsatz wurde das erste Opfer der politischen Differenzen über Georgien. Die Delegation der Russischen Föderation in Wien signalisierte, dass sie der Verlängerung des Mandats des Grenzüberwachungseinsatzes im April 2004 nicht zustimmen würde. Sie bezeichnete den Einsatz als ineffizient und ineffektiv. „Wir sind der Meinung, dass die OSZE-Beobachter ihre Aufgabe an der georgisch-russischen Grenze erfüllt haben. Angesichts der erfolgreichen Entwicklung der russisch-georgischen Zusammenarbeit bei der Sicherung unserer gemeinsamen Grenze hat die Überwachung durch die OSZE, die sich ohnehin nicht durch besondere Effektivität auszeichnet, in diesem Bereich keinen Einfluss mehr auf den Stand der Dinge.“<sup>20</sup>

Als sich das 2004 doch noch verlängerte Mandat seinem Ende näherte, wurden intensive diplomatische Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass der Ständige Rat der OSZE einer weiteren Verlängerung des Grenzüberwachungseinsatzes für 2005 zustimmte. Hierzu gab es unterschiedliche Meinungen. So befand beispielsweise US-Außenminister Colin Powell: „In Georgien trägt der OSZE-Grenzüberwachungseinsatz zur Stabilität an einer sensiblen Grenze bei, sein Mandat sollte daher um ein weiteres Jahr verlängert werden.“<sup>21</sup> Vladimir Socor stellte fest, dass „Russlands Außenminister Sergei Lawrow [...] auf der Konferenz von Sofia seine Argumentation plötzlich änderte. Er vertrat nun den Standpunkt, der Grenzüberwachungseinsatz habe seine Aufgabe erfüllt; er habe es geschafft, die Situation an der Grenze zu verbessern, werde nun nicht länger gebraucht und sei ohnehin zu teuer.“<sup>22</sup> Dov Lynch warnte, Russland habe ein vitales Interesse an der Sicherung der russisch-georgischen Grenze und Georgien stehe nach der Beendigung des Grenzüberwachungseinsatzes „Russland an seiner nördlichen Grenze allein gegenüber, ohne die Transparenz, für die die OSZE gesorgt hat“.<sup>23</sup> Diese Situation eröffnete Lynchs Meinung nach die Möglichkeit russischer Präventivschläge. Laut Vladimir Socor hatte Russland drei Gründe dafür, der Verlängerung des Grenzüberwachungseinsatzes nicht zuzustimmen:

- 
- 20 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Kommentari Departamenta informacii i pečati MiD Rossii otnositel'no prekrašenija prisutstvija nabljudatel'ej OBSE na gruzino-rossiskoj granice [Kommentar der Informations- und Presseabteilung des russischen Außenministeriums zur Beendigung der Anwesenheit von OSZE-Beobachtern an der georgisch-russischen Grenze], 31. Dezember 2004, unter: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/452118?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw&\\_101\\_INSTANCE\\_cKNonkJE02Bw\\_languageId=ru\\_RU](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/452118?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJE02Bw_languageId=ru_RU).
  - 21 U.S. Department of State, Office of the Spokesman (Sofia, Bulgaria), Remarks by Secretary of State Colin L. Powell to the Ministerial Meeting of the Organization for Security and Cooperation in Europe, Sofia, 7 December 2004, MC.DEL/52/04, 7. Dezember 2004.
  - 22 Vladimir Socor, Russia Exploits the OSCE to Pressure Georgia, in: Eurasia Daily Monitor 146/2004, 13. Dezember 2004.
  - 23 Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 48.



- Erstens hatte der unparteiische und effektive Grenzüberwachungseinsatz Moskaus Behauptungen, bewaffnete Gruppen nutzten georgisches Territorium für Operationen in Russland, nicht erhärtet – womit er sie indirekt widerlegte.
- Zweitens hatte der Grenzüberwachungseinsatz russische Luftangriffe über georgischem Gebiet trotz russischer Dementis bestätigt.
- Drittens verminderte die Anwesenheit der Grenzüberwachungsmission den politischen Druck, den Russland durch quasi militärische Aktionen rechtfertigende Anschuldigungen auf Georgien ausüben konnte. Die Anwesenheit der Grenzbeobachter schreckte das russische Militär *de facto* von der Drohung ab, unter dem Vorwand der „Terrorismusbekämpfung“ auf georgisches Territorium vorzudringen. Faktisch hatte der offiziell als vertrauensbildende Operation bezeichnete Grenzüberwachungseinsatz auch eine Abschreckungsfunktion.<sup>24</sup>

Die OSZE-Mission in Georgien legte drei Vorschläge zur Verlängerung des Grenzüberwachungseinsatzes in reduzierter Form vor, die jedoch niemals ernsthaft in Erwägung gezogen wurden, da jeder wusste, dass die Russische Föderation beschlossen hatte, die Operation zu beenden. Georgien wurde darauf hingewiesen, dass sein nördlicher Nachbar noch immer vitale Interessen in Georgien hatte und in dem Land nach wie vor auf einige Dinge Einfluss nehmen konnte. Wie sehr dies zutraf, sollte sich in den kommenden Jahren in Südossetien und Abchasien zeigen. Die Frage des Mandats des Grenzüberwachungseinsatzes war hierbei nur ein Aspekt von vielen und gleichzeitig ein Signal an die internationale Gemeinschaft. Dies zeigt deutlich, dass dort, wo die „volle Unterstützung oder Eigenverantwortung“ der Gastländer fehlt, das Mandat untergraben wird.<sup>25</sup>

Die Argumente bezüglich der Effizienz und Effektivität des Einsatzes überraschten mich. Meiner persönlichen, auf meinen Erfahrungen in Konfliktgebieten beruhenden Meinung nach war der Grenzüberwachungseinsatz in Wirklichkeit eine höchst anpassungsfähige Operation, deren Ergebnisse die Erwartungen bei Weitem übertrafen. Das wurde gerade während des Schließungsprozesses besonders deutlich, als die Bewohner von an der tschetschenischen Grenze gelegenen Dörfern wie z.B. Girewi und Schatili zu verstehen gaben, dass sie sich trotz der Anwesenheit des georgischen Grenzschutzes im Stich gelassen fühlten. Am 1. Januar 2005 begann die OSZE-Mission in Georgien, da es noch immer keinen Konsens über die Mandatsverlängerung gab, mit den Vorbereitungen zur Beendigung des Grenzüberwachungseinsatzes.

---

24 Vgl. Socor, a.a.O. (Anm. 22).

25 Im Falle des Grenzüberwachungseinsatzes also in Russland und in Georgien.

Dieser Entschluss hatte zwei wichtige Konsequenzen:

- Er sollte später die EU dazu veranlassen, mit dem Aufbau eines Grenzmanagement-Teams (Grenzschutz-Unterstützungsteam des EU-Sonderbeauftragten) zu beginnen, und
- die OSZE dazu bewegen, ein Ausbildungsunterstützungsprogramm für georgische Grenzbeamte in die Wege zu leiten.

#### *Welche Lösung gibt es für Georgien?*

Nach dem Abzug des Grenzüberwachungseinsatzes der OSZE im Jahr 2005 begann die EU, die georgische Regierung bei der Reform des georgischen Grenzschutzes zu unterstützen.<sup>26</sup> Lynch bezeichnete dies als positiv sowohl für Georgien als auch für Russland, da es eine Verbesserung ihrer Beziehungen zueinander ermögliche. Laut Mark Leonard und Charles Grant beklagte Georgien sich jedoch darüber, dass das von der EU entsandte, aus lediglich drei Offiziellen bestehende Kontingent zu klein sei (auch wenn die EU versprochen hatte, im Laufe des Jahres 2005 zehn weitere Berater für den Grenzschutz zur Verfügung zu stellen)<sup>27</sup> und dass die EU weder in der Lage sei, in dem Gebiet, in dem der OSZE-Einsatz stattgefunden hatte, die Grenzen selber zu überwachen, noch dazu bereit sei, den georgischen Grenzschutz im erforderlichen Umfang dafür auszubilden und auszurüsten.

Es fanden mehrere Treffen statt, auf denen Teilnehmer des Grenzüberwachungseinsatzes Vertreter des EU-Teams darüber informierten, wie die Einsätze durchgeführt worden waren und welche Infrastruktur notwendig ist, um eine derartige Mission zu unterhalten. Georgiens Erwartungen waren hoch: Die EU sollte eine Überwachungsmission durchführen, die den Grenzüberwachungseinsatz der OSZE ersetzte, ohne jedoch die vermeintliche Schwäche der OSZE aufzuweisen – die Abhängigkeit von einem Konsens: „Moskau hat nun gezeigt, dass es die OSZE im Allgemeinen und den Grenzüberwachungseinsatz im Besonderen sowohl politisch als auch finanziell als Geiseln benutzen kann. Georgiens Sicherheit kann nicht einer Organisation anvertraut werden, deren Sicherheitsfunktionen von Russlands Duldung abhängen.“<sup>28</sup>

Die EU entsandte tatsächlich ein Team, das rasch daranging, den georgischen Grenzschutz bei seiner Reformierung zu unterstützen. In Tiflis war man damals der Ansicht, die EU könne einen Einsatz ohne jegliche russische Einmischung und Mitsprache und ohne auf Moskaus Zustimmung angewiesen zu sein durchführen. Dies war jedoch nicht der Fall und auch die Tatsache, dass Georgien auf die Russische Föderation zugehen musste, war nie offenkundiger als zu jener Zeit. Dass Georgien aber genau dies nicht tat, hatte, wie man

---

26 Vgl. Lynch, a.a.O. (Anm. 5), S. 75.

27 Vgl. Leonard/Grant, a.a.O. (Anm. 3), S. 4.

28 Socor, a.a.O. (Anm. 22).

letztlich sehen konnte, verheerende Folgen. Die EU erfüllte die von Tiflis in sie gesetzten Erwartungen nicht, und die Verantwortung für die Grenzüberwachung übernahm der georgische Grenzschutz.

### *Die Rolle der Europäischen Union*

Im Jahr 2005 erarbeitete der georgische Grenzschutz mit Hilfe des Grenzschutz-Unterstützungsteams des EU-Sonderbeauftragten eine Reihe von Reformvorschlägen<sup>29</sup> und die Grenzschutzabteilung des georgischen Innenministeriums veröffentlichte erstmals ein Weißbuch, in dem die Politik und die zukünftige Richtung des Grenzschutzes klar umrissen wurden:

„Das System zur Sicherung der Staatsgrenze sollte den nationalen Interessen Georgiens entsprechen und dabei sowohl die Sicherheit der georgischen Staatsgrenzen gewährleisten als auch die Anforderungen der EU bezüglich des georgischen euroatlantischen Kurses erfüllen. Bei den Anforderungen handelt es sich um strenge Prinzipien, die von der EU als Voraussetzung für ein erfolgreiches Grenzmanagement festgelegt wurden, und stellen ebenso wie die Erfordernisse des Schengener Abkommens entscheidende Bedingungen für die Kandidatenländer [...] die der EU beitreten möchten, dar.“<sup>30</sup>

Das Dokument hebt zwei wichtige Elemente in der Entwicklung des georgischen Grenzschutzes hervor. Das erste ist Sicherheit, das zweite die Einhaltung der Standards und Bestimmungen der EU, insbesondere der Bestimmungen des Schengener Abkommens. Georgiens Grenzsicherungsstrategie wurde damit eng mit der Nachbarschaftspolitik der EU verknüpft. Die Art und Weise, wie ein Staat bei der Sicherung seiner Grenzen vorgeht, entscheidet darüber, ob seine Grenzen als „weich“ oder „hart“ kategorisiert werden können. Diese Begriffe beschreiben die Grenzen zwischen Ländern, die die Bestimmungen des Schengener Abkommens von 1985 einhalten, sowie zwischen ihnen und denjenigen, die das nicht tun. Weiche Grenzen fördern den Handel und den freien Verkehr. Harte Grenzen sind in einem Maße bewacht und reglementiert, dass sie Handel und Verkehr hemmen. Dadurch, dass die EU ihre Grenzen erweitert, „wird es auch aufgrund einer gewissen Machtasymmetrie zwischen der EU und ihren Nachbarstaaten schwerer, ‚nur Nachbarn‘ zu sein; das wirtschaftliche, institutionelle und geographische Gewicht der EU schafft Anreize, die es zu einer kostspieligen Angelegenheit machen,

---

29 Die Reformen hatten Priorität im Aktionsplan der Europäischen Nachbarschaftspolitik für Georgien (2006), vgl. z.B. [http://www.eas.europa.eu/delegations/georgia/eu\\_georgia/political\\_relations/political\\_framework/enp\\_georgia\\_news/index\\_en.htm](http://www.eas.europa.eu/delegations/georgia/eu_georgia/political_relations/political_framework/enp_georgia_news/index_en.htm).

30 Georgian Ministry of Internal Affairs, Border Defence Department, Conceptual View of Development, Tiflis 2005.

Ansätze der EU nicht einzuhalten oder sich ihnen zu widersetzen.“<sup>31</sup> Viele Nachbarn der EU sind natürlich sehr um Einhaltung bemüht, und dazu gehört auch Georgien. Das Weißbuch war dabei hilfreich, da es ein Konzept für die Zukunft enthält. Der Schwerpunkt wurde auf weiche Grenzen gelegt, die von einer Grenzpolizei statt von paramilitärischen Grenzwachern gesichert werden. Ich war dennoch davon überzeugt, dass das unausgesprochene Problem bei Georgiens Versuch, von den EU-Mitgliedstaaten größere Unterstützung für seine Beitrittskandidatur zu erhalten, die Lösung seiner Grenzkonflikte und die Sicherung seiner nördlichen Grenze war. Bei einem Treffen mit General Sir Garry Johnson<sup>32</sup> und dem Leiter der OSZE-Mission in Georgien, Botschafter Roy Reeve, im Jahr 2005 bat General Johnson mich um meine Meinung zur Leistungsfähigkeit des georgischen Grenzschatzes. Ich erklärte, dass zu wenig in ihn investiert würde, dass er veraltete Verfahren anwendete und es ihm an grundlegenden Fertigkeiten fehlte, um an den georgischen Grenzen, insbesondere der nördlichen Grenze, wirksam patrouillieren, sie überwachen und sichern zu können. Botschafter Reeve stimmte dieser Einschätzung zu und stellte fest, dass ein Großteil der Ressourcen, die Georgien für seine Sicherheit aufwendete, ans Militär floss, während der Grenzschutz vernachlässigt würde.

### *Späteres Engagement der OSZE*

Vom 13. bis zum 16. Dezember 2004 besuchte eine Erkundungsmission des Grenzteams des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) im OSZE-Sekretariat die OSZE-Mission in Georgien und führte Gespräche mit der Missionsleitung, dem georgischen Grenzschutz sowie mit weiteren internationalen Akteuren im Bereich Grenzmanagement. Dieser Besuch war deshalb wichtig, weil seine Ergebnisse den Grundstein für die Folgeprogramme der OSZE legten. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass dies zu einem Zeitpunkt erfolgte, als es das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management noch nicht gab, das erst beinahe ein Jahr später veröffentlicht wurde. Zu den Empfehlungen der Erkundungsmission gehörte die Unterstützung bei der Erarbeitung

- eines nationalen Aktionsplans,
- von Soforthilfeprojekten,
- neuer Gesetze und
- eines grenzüberschreitenden Kooperationsprogramms.<sup>33</sup>

---

31 Joan DeBardleben, Introduction, in: Joan DeBardleben (Hrsg.), *Soft or Hard Borders? Managing the divide in an Enlarged Europe*, Aldershot 2005, S. 1-21, hier: S. 3.

32 General Sir Garry Johnson war seinerzeit für das International Security Advisory Board tätig.

33 Vgl. InterOffice Memorandum, border fact finding mission report, Georgia, 13-16 December 2004.

Im Mittelpunkt des Berichts stand allerdings die Ausbildung der Polizei und er enthielt kaum etwas, was dazu geeignet gewesen wäre, die akute Lücke zu schließen, die sich aus der Beendigung des Grenzüberwachungseinsatzes ergeben würde. Die Mitarbeiter der Mission nahmen daraufhin intensive Gespräche mit dem georgischen Grenzschutz auf. Gemeinsam wurde ein Vorschlag ausgearbeitet, der die dringendsten Bedürfnisse des Grenzschutzdienstes decken würde. Mir als dem daran beteiligten OSZE-Vertreter war klar, dass es am dringlichsten war, die Lücke zu schließen, die der Abzug des Grenzüberwachungseinsatzes hinterließ. So musste zunächst ein Programm entwickelt werden, das dem georgischen Grenzschutz die Fertigkeiten vermittelte und die Ausrüstung zur Verfügung stellte, die zur Überwachung der tschetschenischen, dagestanischen und inguschetischen Grenzabschnitte erforderlich waren. Ebenso klar war, dass weitere Vereinbarungen auf bilateraler Ebene getroffen würden, so z.B. über gesetzliche Regelungen zum Grenzschutz (Deutschland), über Kommunikationstechnologie (USA) sowie in anderen Bereichen, in denen die Türkei, Finnland und die Internationale Organisation für Migration (IOM) aktiv waren. Die Bemühungen dieser kleinen Gemeinschaft sind ein Beispiel für erfolgreiche Kooperation und Koordination, wie ich sie in anderen Missionen noch nicht erlebt habe. Diese Arbeit war entscheidend für die Fortschritte, die der georgische Grenzschutz auf seinem Weg von einer unbeweglichen Institution zu einer Institution machte, die den Mut zur Veränderung hat. Viele hohe Offiziere des georgischen Grenzschutzes erkannten die hiermit verbundenen Vorteile.

Die OSZE-Mission in Georgien hat die nachfolgenden Aus- und Weiterbildungsprogramme im Bereich Grenzmanagement durchgeführt. Sie ergaben sich folgerichtig aus dem Unvermögen des georgischen Grenzschutzes, den Grenzüberwachungseinsatz der OSZE zu ersetzen, was die Ausbildung, die Fertigkeiten oder die Ausstattung anbelangte. Den Kern der Ausbildungsteams bildeten in allen Projekten Grenzbeobachter, die sowohl über Erfahrungen in der Beobachtungs- und Patrouillentätigkeit im Kaukasus als auch über Erfahrung als Ausbilder verfügten.

#### *Ausbildungsunterstützungsprogramm*

Das Ausbildungsunterstützungsprogramm der OSZE-Mission in Georgien begann im Mai 2005. Es bestand aus zehn jeweils vierwöchigen Modulen, die in vier Schulungszentren (Lilo, Omalo, Lagodechi und Kasbegi) von einem Team aus 30 ehemaligen Grenzbeobachtern und 20 örtlichen Mitarbeitern durchgeführt wurden. Innerhalb von zwölf Monaten wurden 800 georgische Grenzschützer ausgebildet.

#### *Schulungsprogramm für hochrangige Beamte der georgischen Grenzpolizei zum Auf- und Ausbau von Kapazitäten*

Ziel dieses Nachfolgeprogramm war die Weiterbildung von Angehörigen der Führungsebene der georgischen Grenzpolizei in den Bereichen operative Pla-

nung, Entscheidungsfindung, Kriseninterventionsplanung und Durchführung von Geländeübungen. Das Programm, an dem 300 Beamte teilnahmen, sollte dazu beitragen, die Kompetenzlücke im Management bei der Planung und Durchführung von Einsätzen zu schließen.

#### *Aus- und Weiterbildung im Such- und Rettungsdienst*

Das Programm umfasste Ausbildungsmaßnahmen für die neu gegründete Abteilung für Notfallmanagement des georgischen Innenministeriums. Aufbauend auf den Erfahrungen des Grenzüberwachungseinsatzes und mit den ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen konnte die OSZE ein Hubschraubertraining für den Such- und Rettungsdienst im Gebirge anbieten. Das Ausbildungsteam war wesentlich kleiner als das des Ausbildungsunterstützungsprogramms und beschränkte sich auf einen Projektmanager, drei internationale Mitarbeiter und drei örtliche Assistenten. Russland stand einer solchen Mission in unmittelbarer Nähe seines Territoriums zunächst ablehnend gegenüber.

#### *Programm für vorübergehende institutionelle Unterstützung*

Das 2008 und 2009 durchgeführte Programm für vorübergehende institutionelle Unterstützung verfolgte zwei Ziele: Zum einen sollte es den Übergang vom militärischen Grenzschutz zu einer Grenzpolizei unterstützen, zum anderen sollte es die gutnachbarschaftlichen Beziehungen mit der Türkei, Aserbaidschan und Armenien fördern. Grenzüberschreitende Workshops fanden an verschiedenen Orten und zu verschiedenen Themen statt, darunter gefälschte Dokumente; Menschenrechte; Strahlenschutz und Massenvernichtungswaffen; Terrorismusbekämpfung; Schmuggel in der Kaukasus-Region; Identifizierung von Drogen und Durchführung von Drogentests; Bedrohungen durch die Einschleppung von Tier- und Pflanzenkrankheiten; Identifizierung, Analyse und Einstufung von Bedrohungen; illegale Migration und Menschenhandel.

Diese Programme waren in vieler Hinsicht für die OSZE Neuland. Einige ihrer Elemente dienen seither den Feldpräsenzen der OSZE in Albanien, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan als Grundlage für Schulungen in ähnlichen Themen. Die OSZE hat gute Chancen, ihren Einfluss durch solche Projekte auszuweiten. Sicherheitsdienste – darunter auch der Grenzschutz – sind von Natur aus misstrauisch und eher abgeneigt, Außenstehenden Zugang zu gewähren oder sich mit ihnen überhaupt einzulassen. Kontakt mit externen Akteuren bedeutet immer auch, den eigenen Dienst zumeist unwillkommenen prüfenden Blicken auszusetzen. Schulungsprojekte sind ein positiver erster Schritt zum Aufbau von Beziehungen zwischen der OSZE und nationalen Grenzschutzdiensten, wenn es um „harte“ Sicherheit geht. Sie schaffen Glaubwürdigkeit und Vertrauen. Beides kann wiederum eine weitergehende Unterstützung erleichtern, die substanziellerer Art sein kann.

## *Schlussfolgerungen*

### *Das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management*

Die OSZE hat sich von Anfang an immer auch mit Grenzfragen befasst. Im 2005 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Ljubljana verabschiedeten Konzept für Grenzsicherung und -management wird dies noch einmal untermauert: „Die Teilnehmerstaaten bekräftigen die in der Schlussakte von Helsinki niedergelegten Normen, Prinzipien, Verpflichtungen und Werte [...] Sie bekräftigen die Prinzipien und Verpflichtungen aus dem Kopenhagener Dokument 1990, dem Helsinki-Dokument 1992 und der Europäischen Sicherheitscharta 1999. Sie verweisen auf die Aktionspläne, Beschlüsse und sonstigen maßgeblichen vereinbarten OSZE-Dokumente, die grenzbezogene Fragen zum Gegenstand haben.“<sup>34</sup>

Mit der Verabschiedung des BSMC hat die OSZE gezeigt, dass sie ihr wichtigstes Ziel erreichen kann: die Zusammenarbeit zwischen Staaten. Der Beschluss über den Grenzüberwachungseinsatz aus dem Jahr 1999 war der Auftakt zu dem bislang größten und erfolgreichsten Einzeleinsatz der OSZE im Bereich Sicherheit.<sup>35</sup>

Laut Victor-Yves Ghebali „haben die Terroranschläge vom 11. September die Bedeutung von Fragen der Grenzsicherung und des Grenzmanagements in der OSZE drastisch erhöht“.<sup>36</sup> Er führt weiter aus, dass „das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management die ‚Förderung offener und sicherer Grenzen in einem freien, demokratischen und integrierteren OSZE-Gebiet ohne Trennlinien‘ durch die Teilnehmerstaaten empfiehlt“.<sup>37</sup> Man kann dies für idealistisch halten. Georgien hat besondere Probleme und im europäischen Kontext „wurde die Abneigung gegen die herkömmliche Verteidigungsfunktion des Grenzschutzes von der Wahrnehmung abgelöst, der Grenzschutz sei ein eher technischer Teilbereich der Polizeiarbeit, der keiner besonderen Aufmerksamkeit bedarf“.<sup>38</sup> Dies ist der generelle Standpunkt der EU, er ist jedoch nicht auf alle OSZE-Teilnehmerstaaten anwendbar. Die OSZE muss ihre eigene Rolle angesichts der sich ständig wandelnden Rahmenbedingungen für das Grenzmanagement definieren und dabei heute mehr denn je die Besonderheiten jeder Grenze beachten. Die Bedrohung der Gren-

---

34 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, hier: S. 11.

35 Vgl. Vladimir Socor, BMO RIP; TAP Stillborn, in: Eurasia Daily Monitor 74/2005, 15. April 2005.

36 Victor-Yves Ghebali, The OSCE's SSR Operational Activities: A Piecemeal Approach with Limited Results, in: David Law (Hrsg.), Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform, Genf 2007, S. 123-136, hier: S. 125.

37 Ebenda.

38 Alice Hills, Towards a Rationality of Democratic Border Management, in: Marina Caparini/Otwin Marenin (Hrsg.), Borders and Security Governance. Managing Borders in a Globalised World, Genf 2006, S. 41-57, hier: S. 42.

zen der OSZE-Teilnehmerstaaten hat in den letzten Jahren mit dem Aufstieg militanter Islamisten und angesichts der Flüchtlingskrise, mit der die EU konfrontiert ist, zugenommen. Die OSZE muss eine führende Rolle dabei übernehmen, ihre Teilnehmerstaaten zu unterstützen, insbesondere indem sie ihre Fähigkeiten im Bereich Grenzmanagement unter den sich verändernden Rahmenbedingungen weiterentwickelt.

#### *Überlegungen für ein zukünftiges Engagement*

Die OSZE sollte sich ihre Fähigkeit zur Entsendung von Grenzbeobachtungsmissionen wie dem Grenzüberwachungseinsatz in Georgien bewahren. Das Einsatzkonzept wurde durch die langjährigen Erfahrungen in einer unwirtlichen Umgebung immer ausgefeilter. Zukünftige Missionen verfügen damit über eine solide Basis. Mir ist aufgrund meiner Erfahrungen im Nahen Osten, auf dem Balkan und in jüngerer Zeit als Evaluator von Ausbildungsprojekten im Bereich Grenzschutz in Tadschikistan und Turkmenistan klar geworden, dass Grenzschutzdienste in einer Transformationsphase oder angesichts von Konflikten an ihren Grenzen Hilfestellung bei der Konfliktprävention, der Konfliktlösung und bei dem Auf- und Ausbau von Kapazitäten benötigen. Jede Grenze hat ihre eigenen Besonderheiten und jeder dort auftretende Konflikt braucht eine eigene besondere Lösung. Bei der Suche nach Lösungen auf den Erfahrungen aufzubauen, die die OSZE bei ihren umfangreichen Einsätzen gesammelt hat, ist der richtige Weg. Es ist wichtig, dass Missionen sich mit dem Referat Grenzsicherung und Grenzmanagement (*Border Security and Management Unit*, BSMU; vormals Grenzteam des KVZ) oder mit anderen Missionen, die bereits derartige Erfahrungen haben, austauschen. Diese Möglichkeit, auf vorhandene Erfahrungen zurückzugreifen, macht die Leistungsfähigkeit der Organisation deutlich. Ich denke, dass auch die Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) in Duschanbe einen solchen Wissenstransfer erleichtern kann.

Die OSZE arbeitet nicht in einem Vakuum; es sind immer auch andere internationale Akteure vor Ort. Die Stärke der OSZE liegt jedoch in ihrem Ruf als transparente und inklusive gesamteuropäische Organisation, die sich bevorzugt mit regionalen Problemen befasst. Die Erfahrungen der OSZE in Georgien ermöglichten eine koordinierte Zusammenarbeit der verschiedenen am Grenzmanagement beteiligten Akteure. Dialog und gegenseitige Unterstützung waren der Schlüssel zum Erfolg. Mit Ausnahme der IOM gehörten alle diejenigen, die am Aufbau des georgischen Grenzdienstes beteiligt waren, der OSZE an. Die OSZE-Mission in Georgien unterstützte diese Zusammenarbeit, was sich in vieler Hinsicht positiv auswirkte und z.B. die Anschaffung von Geräten erlaubte, die es dem von der OSZE geschulten Personal des georgischen Grenzschutzes ermöglichten, die Grenze an sieben Tagen in der Woche rund um die Uhr zu überwachen.



Aus meiner Erfahrung und meiner Forschungsarbeit ist die nachfolgende Checkliste bewährter Verfahren für den Einsatz in OSZE-Projekten zur Sicherung grüner Grenzen hervorgegangen:

- Akzeptanz und Eigenverantwortung seitens der Behörden des Gastlandes,
- Zusammenarbeit:
  - internationale Zusammenarbeit,
  - bilaterale Zusammenarbeit,
  - Kooperation und Koordination zwischen Nachbarländern,
  - Kooperation zwischen den Behörden,
- Bedrohungs- und Risikoanalyse,
- Bedarfserhebung,
- eine effektive Befehlskette,
- ein gemeinsamer strukturierter Aktionsplan,
- Respekt und Vertrauen,
- Kontinuität beim Personal,
- eine effektive Logistik.

Diese Punkte können so angepasst werden, dass sie auf ein großes Aufgabenspektrum im Bereich Grenzsicherung und -management, wie z.B. Gesetzesreformen, Entwicklung der Fähigkeiten oder die Durchführung von Überwachungseinsätzen, anwendbar sind.

Auch wenn das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management das, was die Organisation im Bereich Grenzmanagement anstrebt, bereits ziemlich gut widerspiegelt, ist es vielleicht jetzt, zehn Jahre nach der Verabschiedung des Konzepts, an der Zeit, sich auf seine Stärken zu besinnen und auf ihnen aufzubauen, indem seine Bedeutung und seine Rolle gestärkt werden. Die Weiterentwicklung des Grenzmanagements in der Region in den nächsten zehn Jahren bedarf der Führung durch die OSZE. Die OSZE hat umfangreiche Erfahrung und ein umfassendes Know-how zu bieten und verfügt aufgrund ihres erfolgreichen Engagements über eine hohe Glaubwürdigkeit. Eine Zusammenarbeit auf dieser Grundlage wäre zum Nutzen aller, sowohl der Organisation als auch – wichtiger noch – ihrer Teilnehmerstaaten.