

BOMCA und CADAP - EU-Programme zur Einführung eines modernen Grenzmanagements in Tadschikistan

Lewington, Richard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lewington, R. (2009). BOMCA und CADAP - EU-Programme zur Einführung eines modernen Grenzmanagements in Tadschikistan. *Zentralasien-Analysen*, 15, 6-9. <https://doi.org/10.31205/ZA.015.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Über den Autor:

Dr. Kosimscho Iskandarow studierte an der historischen Fakultät der staatlichen Universität Tadschikistans. Leiter der Abteilung für Geschichte und Erforschung regionaler Konflikte des Instituts für Orientalistik an der Akademie der Wissenschaften der Republik Tadschikistan.

Lesetipps:

- Kyrgyzstan: Ambiguous Kyrgyz-Tajik Border increases risk on conflict, 2/2/09, <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav020209b.shtml>
- Alisher Khamidov, Ferghana Valley: Harsh Winter's Legacy Stokes Ethnic Tension, 6/2/08, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060208.shtml>
- Central Asia. Border Disputes and Conflict Potential, 4. April 2002, ICG Asia Report No 33, http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400606_04042002.pdf
- Zur aktuellen Annäherung zwischen Duschanbe und Taschkent: Konstantin Parshin, Tajikistan: Is Tashkent Reaching out to Dushanbe?, 2/26/09, <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav022609a.shtml>

Analyse

BOMCA und CADAP – EU-Programme zur Einführung eines modernen Grenzmanagements in Tadschikistan

Von Richard Lewington, West Dorset/UK

Zusammenfassung

Tadschikistan steht wegen seiner langen, abgelegenen und schlecht gesicherten Grenze mit Afghanistan an vorderster Front bei den internationalen Bemühungen um Kontrolle und Verhinderung des Drogenhandels, insbesondere mit Heroin und Opium. Die Europäische Kommission unterstützt die tadschikischen Behörden diesbezüglich mit zwei einander ergänzenden EU-Programmen, dem Border Management Programme in Central Asia (BOMCA) und dem Central Asia Drug Action Programme (CADAP) bei der Verbesserung und Modernisierung der Methoden ihres Grenzmanagements. Im folgenden Beitrag schildert ein ehemaliger Mitarbeiter dieser Programme ihre wichtigsten Inhalte und Erfolge, ergänzt durch persönliche Beobachtungen.

Geografischer und historischer Kontext

Alle ehemaligen zentralasiatischen Sowjetrepubliken sehen sich, seit sie 1991 die Unabhängigkeit erlangt haben, unvorhergesehenen und gewaltigen Problemen bei der Sicherung ihrer Grenzen gegenüber. Dies betrifft sowohl die Grenzen der Staaten untereinander (die sogenannten »inneren Grenzen«) als auch die Grenzen zu ihren Nachbarn China, Afghanistan und Iran (die sogenannten »äußeren Grenzen«). Für Tadschikistan sind diese Schwierigkeiten aufgrund seiner abgeschiedenen Lage und seines Reliefs besonders groß: 93 % des Territoriums sind gebirgig. Die Straßen-, Schienen- und sogar Luftverbindungen zwischen den einzelnen Landesteilen sind schwierig und zeitaufwendig: Eine Zugfahrt von Schaartus im Südwesten nach Chodschem im Norden dauert zum Beispiel vier oder fünf Tage – auf einer Strecke, die mehr als 100 km durch Turkmenistan

und zwei Mal (!) durch Usbekistan führt. Eine Autofahrt von der Hauptstadt Duschanbe nach Murgab in der Region Berg-Badachschan ist – bestenfalls – eine harte 3-Tages-Reise, im Winter steckt sie ganz besonders voller Hindernisse.

Vom Süden Tadschikistans breiten sich einige der weltweit höchsten Gebirge fächerartig aus: Pamir, Hindukusch, Karakorum, Tienschan und Himalaja. Die Grenze zwischen Tadschikistan und Afghanistan verläuft durch eine der großen historischen Grenzregionen. Zu Kolonialzeiten war diese Grenze die politische Bruchlinie zwischen zwei großen Imperien: dem zaristischen Russland und Britisch-Indien. Der Wachankorridor wurde eigens geschaffen, um eine Pufferzone, einen Cordon sanitaire, zwischen beiden Mächten zu bilden. Zu Zeiten der chinesisch-sowjetischen Konfrontation wurde die sowjetische Grenze in Tadschikistan

streng überwacht. Noch 2008 besuchte ich Grenzbefestigungen hoch oben im Pamirgebirge, wo heute immer noch über mehr als 100 Kilometer ein Stacheldrahtzaun und ein Streifen Brachland durch die Berge verlaufen, die das (ehemals sowjetische) Territorium von China trennen. Die Kosten und die technischen Probleme beim Bau und der Unterhaltung solcher Grenzbefestigungen müssen enorm gewesen sein.

Nach 1991 einigte sich Tadschikistan mit Afghanistan und China diplomatisch über die Grenzziehung, wobei man den Grenzverlauf aus den früheren sowjetischen Verträgen übernahm. Aber die Delimitierung und die Demarkation der »inneren Grenzen« mit Usbekistan und Kirgistan ist immer noch nicht restlos erfolgt; die Grenze mit Usbekistan ist allerdings fast vollständig delimitiert. An vielen Stellen folgen die bisherigen, von den Sowjets geerbten, Grenzen nicht den natürlichen Trennlinien; ganz im Gegenteil, sie durchschneiden ethnisch, religiös und sprachlich zusammengehörende Gruppen. Die Aufteilung des Fergana-Tals zwischen Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan ist hier ein klassisches Beispiel. Dazu kommt der Flickenteppich nationaler Enklaven in den Nachbarländern. Die meisten Zentralasienexperten kennen die drei wichtigsten Enklaven, von denen eine (Soch; Anm. der Redaktion) mehrheitlich von ethnischen Tadschiken besiedelt, von kirgischem Territorium umgeben, usbekisches Staatsgebiet ist. Insgesamt gibt es aber mehr als 40 solcher Inseln. Ich habe eine dieser Enklaven nahe der tadschikisch-usbekischen Grenze besucht, die schlicht ein russisch-orthodoxer Friedhof ist. Ethnische Russen aus Usbekistan kommen hierher, um Blumen auf die Gräber ihrer Angehörigen zu legen und für sie zu beten. Aber dazu müssen sie zwei internationale Grenzen überqueren.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Zentralasiens verlangt, dass der Personenverkehr und der Warenfluss über die im Entstehen begriffenen Grenzen weitergehen. Die Grenzen müssen also kontrolliert, zugleich aber für Reisen und Handel offener werden.

Finanzielle und technische Herausforderungen

In Tadschikistan leiden alle mit dem Grenzschutz befassten Einrichtungen – die Grenzschützer, der Zoll, die Drogenbekämpfungsbehörde etc. – unter Unterfinanzierung und einer mangelhaften Infrastruktur. An einem Grenzübergang am Kysyl-Art-Pass zum Beispiel leben die Grenzschützer in einem umgebauten 40.000-Liter-Wassertank. Neun Grenzschützer verbringen dort also zwei Jahre ihres Lebens in einem Metallbehälter. Die Hitze erreicht im Sommer +50° Celsius, wie klirrend

kalt der Winter im Hochgebirge ist, kann und mag man sich gar nicht vorstellen. An einem anderen Grenzübergang, in Karamyk, ist der Grenzposten in einem ausrangierten Einbahnwaggon untergebracht. Der nächstgelegene Frischwasservorrat ist eine Quelle in drei Kilometer Entfernung. Bei einem Grenzkommando an der tadschikisch-afghanischen Grenze habe ich Schlafräume für Soldaten gesehen, die unter der Erdoberfläche lagen. Dies war die beste Methode, um in den bitterkalten Wintermonaten wenigstens etwas Wärme zu speichern. Es ist aber nicht nur die physische Infrastruktur, die die Entwicklung moderner Grenzschutzmethoden verhindert. Die Behörden sind auch technisch zu schlecht ausgerüstet. An vielen Grenzposten gibt es keine Energieversorgung; Sie sind zu entlegen, als dass man Diesel oder Kohle dorthin liefern könnte und auch das nationale Stromnetz erreicht sie nicht. Es fehlen nicht nur Schlafräume für Wachmänner und Offiziere, sondern auch für die Überwachung von Grenzübergängen erforderliche ordentlich eingerichtete Büros. Die Grenzschützer sind Wehrdienstleistende, die so ihren Militärdienst ableisten. Ein Wehrdienstleistender erhält umgerechnet nur etwa 50 US-Cent Sold pro Monat.

Die Rolle der Europäischen Union

All diese Probleme erfordern eine komplett neue Herangehensweise an die Herausforderungen des Grenzmanagements. Es werden eine moderne Infrastruktur, eine zeitgemäße Ausrüstung und professionelle Schulungen in modernen Methoden des Grenzmanagements benötigt. Die Europäische Union führte daher schon Mitte der 1990er Jahre ein Programm zur umfassenden Unterstützung aller fünf zentralasiatischen Republiken ein: die Grenzmanagement- und Drogenaktionsprogramme für Zentralasien (BOMCA und CADAP) der Europäischen Kommission. Diese Programme sind heute zum integralen Bestandteil der Zentralasien-Strategie der EU geworden, die im Juni 2007 unter der deutschen EU-Präsidentschaft vom Europäischen Rat verabschiedet wurde. Die BOMCA-CADAP-Programme wollen die Wirksamkeit von Grenzen fördern und zugleich Sicherheit, Stabilität und Entwicklung der zentralasiatischen Staaten unterstützen. Die Gesamtausgaben für BOMCA und CADAP betragen bislang 14,8 Mio. Euro (BOMCA-Phasen 1–5) und 11,7 Mio. Euro (CADAP-Phasen 1–3).

Tadschikistan ist wegen seiner langen, abgelegenen Gebirgsgrenze zu Afghanistan eine Transitroute des internationalen Drogenhandels von Afghanistan nach Russland und in die GUS (nur in geringerem Maße nach Europa) geworden. Statistiken des United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) gehen davon aus, dass

90 % des weltweiten Heroinangebots aus Afghanistan stammen. Bis zu 20 % des Heroins gelangen dabei laut UNODC-Statistiken durch Tadschikistan nach Russland (und Europa). Nach dem schnellen Rückzug des 8.000 Mann starken Kontingents des Grenzschutzes der Russischen Föderation im Jahr 2005 gab es zusätzliche Bedenken hinsichtlich der Grenzsicherheit im Süden Tadschikistans, deshalb wurde der Fokus der BOMCA-CADAP-Programme dort auf die 1,334 Kilometer lange Grenze mit Afghanistan gelegt, die über weite Strecken dem Verlauf des Flusses Pjandsch folgt.

Das CADAP-Programm

Die EU-Hilfe ist in zwei einander ergänzende Programme aufgeteilt. Um den Drogenhandel zu bekämpfen, startete die Europäische Kommission 2003 das Drogenaktionsprogramm für Zentralasien (Central Asia Drug Action Programme, CADAP). Dieses Programm unterstützt einen Gesundheitsansatz gegenüber der Drogennachfrage und einen Verbotsansatz gegenüber dem Drogenangebot. CADAP fördert also einerseits Kampagnen, die das Bewusstsein der Öffentlichkeit stärken und führt Kurse für die Presse zu sozialen und gesundheitlichen Risiken des Drogenmissbrauchs durch. Andererseits bietet es Schulungen und Ausrüstungen für die Drogenerkennung, einschließlich chemischer Ausgangsstoffe. Ein ganz aktuelles Projekt ist der Aufbau einer Drogenentzugsabteilung für verurteilte Abhängige in einem Gefängnis in Duschanbe. Außerdem ist geplant, die Einrichtung einer Telefon-Hotline in einer Nichtregierungsorganisation in Duschanbe finanziell und durch technische Beratung zu unterstützen: Hier sollen Drogenkonsumenten Rat und praktische Hilfe erhalten. Auf der Verbotseite werden in der gegenwärtigen Phase des CADAP-Programms fünf Drug-Profiling-Einheiten auf regionalen Flughäfen und Bahnhöfen Tadschikistans aufgebaut und ausgerüstet. Eine dieser Einheiten wird in Schaartus untergebracht sein, an der Haupteisenbahnverbindung von Südtadschikistan über Usbekistan nach Russland. Diese Strecke wird wöchentlich von zweitausend Bahnreisenden genutzt. Ich war einmal Mitte Januar in Schaartus und die Grenzschützer erzählten mir, dass die Temperatur im Sommer bis zu +50° Celsius erreicht und der Wind aus Afghanistan so stark bläst, dass man sich nicht aufrichten kann! Drug-Profiling ist ein relativ neues Konzept in Zentralasien. Deshalb hat das CADAP-Programm im Oktober 2008 für die begünstigten Stellen aller zentralasiatischen Republiken eine Studienreise nach Brüssel und Paris organisiert. Darauf folgte im November 2008 eine regionale Schulung in Aschhabad.

Das BOMCA-Programm

Das BOMCA-Programm ist eine Ergänzung zu CADAP. Sein Ziel ist es, den legalen Handel und Transitverkehr zu stärken und zugleich den illegale Waren- und Personenverkehr zu verringern und so die Sicherheit in der Region zu stärken. Ohne eine geeignete Infrastruktur und Ausrüstung kann man von den Grenzschutzbehörden realistischerweise nicht erwarten, dass sie moderne Methoden des Grenzmanagements einführen. Daher ist der BOMCA-Ansatz in der Praxis wie eine Pyramide aufgebaut: Auf der untersten Ebene stellt BOMCA moderne Infrastruktur zur Verfügung (Schlaf- und Büroräume entlang der Grenzen, Sanierung von Schulungszentren in Duschanbe und Chorog). Auf der nächsten Ebene wird moderne Ausrüstung bereitgestellt – Computer, gerichtsmedizinische Laborausstattung, Hochfrequenzfunkgeräte für die Grenzschützer und Fahrzeuge verschiedenster Art, um bessere Grenzpatrouillen zu ermöglichen. Die wichtigste Komponente des BOMCA-Programms ist aber die Förderung der Leistungs- und Kooperationsfähigkeit der lokalen Partner (Capacity Development) im Bereich des integrierten Grenzmanagements. Den Leitungen der Grenzschutzbehörden werden im Rahmen von Schulungen die europäischen Best-Practice-Beispiele im integrierten Grenzmanagement vorgestellt, außerdem werden Spezialtrainings in integriertem Grenzmanagement und grenzüberschreitender Zusammenarbeit durchgeführt. Seit Beginn der BOMCA-CADAP-Programme haben mehr als 800 Grenzschützer und Zollbeamte eine Grundausbildung in Grenzkontrolle, Profiling und Suchmethoden, Menschen- und Asylrechte, grundlegenden Computerkenntnissen sowie Sprach- und Schrifterkennung erhalten. Außerdem wurden Grenzschutz und Zoll Fahrzeuge, Hochfrequenzfunkgeräte, Ausrüstung zum Aufspüren von Rauschgift und IT-Geräte zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen des BOMCA-Programms wurden zehn Grenzposten (dort sind Grenzschützer stationiert, die entlang der Grenzen patrouillieren) gebaut oder saniert. Diese Grenzposten befinden sich in Berg-Badachschan entlang der tadschikisch-afghanischen Grenze. Die Regierungen von Tadschikistan und Afghanistan wollen die lokale Wirtschaft in der Grenzregion ankurbeln. Das Aga Khan Development Network hat daher Brücken über den Pjandsch errichtet, um Tadschikistan und Afghanistan an drei wichtigen Grenzorten miteinander zu verbinden: in Ruswaj, Tem (nahe Chorog) und Ischkaschim. Das BOMCA-Programm hat dort Grenzübergänge gebaut und ausgerüstet. An diesen Grenzübergängen ist die legale Überquerung der internationalen Grenze möglich. In Zusammenarbeit mit dem Aga Khan

Development Network hat BOMCA außerdem Märkte in der Nähe der drei Grenzübergänge eingerichtet und ausgestattet. Es ist ein einmaliger Anblick, an einem Samstag mehr als tausend Afghanen beim Überqueren dieser Brücke zu beobachten. Sie wollen mit ihren tadschikischen Nachbarn Früchte, Gemüse, Baumaterialien, billige Elektroartikel, Kleider usw. tauschen oder handeln. Manche Afghanen kommen sogar nur herüber, um Schaschlik zu essen!

Zukunftspläne

Diese Aktivitäten haben dazu geführt, dass sich das Grenzmanagement in Tadschikistan und der gesamten Region zu wandeln beginnt. Aber es handelt sich um eine langfristige Herausforderung. Deshalb ist es ermutigend, dass die Europäische Kommission im August 2008 einen neuen Vertrag für die 7. Phase des BOMCA-Programms unterzeichnet hat, die 2009 beginnt.

Für Tadschikistan ist in der neuen Phase vorgesehen:

- Der Bau und die Ausrüstung eines behördenübergreifenden Trainingszentrums für Drogenspürhunde unter Leitung der Drogenbekämpfungsbehörde.
- Drei weitere Grenzposten an der tadschikisch-afghanischen Grenze sollen renoviert und ausgerüstet werden.
- Die Handelsrouten, die Taschkent über Chodschend, Osh und Bischkek mit Almaty verbinden, sollen gestärkt werden durch die Schaffung von Grenzübergängen in Patar sowie in Fotechobod auf der tadschikischen Seite der Grenze mit Usbekistan.
- Die tadschikischen Behörden sollen auch weiterhin durch Studienreisen, Seminare und Schulungen mit den Best-Practice-Beispielen der EU im Bereich Grenzmanagement vertraut gemacht werden.

Koordination mit anderen Geberorganisationen

Selbstverständlich ist die Europäische Kommission nicht die einzige Organisation, die technische Unterstützung im Bereich des Grenzmanagements und der Drogenbekämpfung anbietet. Die Abstimmung der

BOMCA-CADAP-Programme mit anderen Gebern ist unverzichtbar, um mit den vorhandenen Finanzmitteln ein maximales Ergebnis zu erreichen und einen doppelten Aufwand zu vermeiden. Die Mitarbeiter der BOMCA-CADAP-Programme organisieren und unterstützen daher monatliche Geber-Koordinations-Treffen, an denen auch die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten teilnehmen.

Auf Einladung der tadschikischen Regierung arbeitet die OSZE seit 2008 eng mit den BOMCA-CADAP-Programmen und anderen Gebern zusammen, um bei der Entwicklung einer modernen nationalen Grenzmanagementstrategie für Tadschikistan mitzuwirken. Darin zeigt sich das Bekenntnis der tadschikischen Regierung zu institutionellen Reformen. Die tadschikischen Behörden setzen sich kontinuierlich für den Wandel im Rahmen der BOMCA-CADAP-Programme ein. Wenn die tadschikische Regierung die neue Strategie erwartungsgemäß billigt, wird BOMCA die Entwicklung eines Aktionsplans zur Umsetzung dieser Strategie unterstützen.

Fazit

Im Altertum nannte man den Amu Darja, der aus dem Zusammenfluss von Pjandsch und Wachschi entsteht und einige Kilometer die Grenze zwischen Tadschikistan und Afghanistan bildet, Oxus. Der Oxus war traditionell einer der vier Flüsse, die aus dem biblischen Garten Eden flossen. Laut der biblischen Schöpfungsgeschichte stellte Gott, nachdem er Adam und Eva wegen Ungehorsams aus dem Paradies vertrieben hatte, »östlich des Gartens von Eden die Cherubim mit dem flammenden, blitzenden Schwert auf, damit sie den Weg zum Baum des Lebens bewachten.« Ich stelle mir das gerne als die Beschreibung eines frühen funktionierenden Grenzmanagements vor; und vergleiche dann die biblische Geschichte mit dem Fortschritt, den Tadschikistan seit Mitte der 1990er Jahre bei der Einführung eines modernen Grenzmanagements gemacht hat, beim Kampf gegen Drogen und bei der Entwicklung seiner Wirtschaft – und das mit voller Unterstützung der Europäischen Union.

Aus dem Englischen von Corina Alt

Über den Autor:

Richard Lewington war zwischen 1999 und 2002 britischer Botschafter in Kasachstan und Kirgistan. Von September 2007 bis Januar 2009 war er Chief Technical Advisor der Grenzmanagement- und Drogenaktionsprogramme für Zentralasien (BOMCA und CADAP) der Europäischen Kommission, mit Sitz in Duschanbe, Tadschikistan. In Kürze wird er Mitglied der Royal Society for Asian Affairs in London.

Lesetipps:

- <http://cadap.eu-bomca.kg/en/tajikistan>
- <http://bomca.eu-bomca.kg/en/tajikistan>