

*Christina Boswell*

## Vertreibung - Ein expandierendes Betätigungsfeld für die OSZE?

### *Einführung*

Obwohl es keine ihrer zentralen Aufgaben ist, umfassen Mandat, Aktivitäten und Verpflichtungen der OSZE eine Reihe von Bereichen, die für das Problem der Vertreibung von Bedeutung sind. Am unmittelbarsten fördert die Abteilung für Migration und Freizügigkeit des BDIMR die Menschenrechte von Migranten durch Seminare, Schulungen und den Aufbau institutioneller Kompetenz. Ihre Aktivitäten im Bereich des Menschenhandels zielen auf den Schutz der Opfer von Menschenhandel und die Entwicklung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandelsnetzen ab. Aber auch viele der breiter gefächerten Aktivitäten der OSZE kann man als solche bezeichnen, die Auswirkungen auf das Problem der Vertreibung haben. Aktivitäten und normative Verpflichtungen in den Bereichen Konfliktverhütung, Demokratisierung, Menschenrechte und nationale Minderheiten können alle bei der Verhütung von Vertreibung, beim Schutz der Vertriebenen oder bei der Förderung ihrer Reintegration nach ihrer Rückkehr eine Rolle spielen.

Es spricht vieles dafür, dass diese breiter gefächerten Aktivitäten der OSZE in den Bereichen Prävention, Demokratisierung und nationale Minderheiten eher noch als die spezifischeren Maßnahmen für die Rechte von Migranten den bedeutendsten Beitrag der OSZE zur Lösung des Problems der Vertreibung darstellen. Tatsächlich werden diese vorbeugenden Maßnahmen von den OSZE-Staaten in zunehmendem Maße als die besten langfristigen Instrumente zur Bekämpfung von Fluchtursachen betrachtet. Im Verlaufe des letzten Jahrzehnts ist man verstärkt zu der Erkenntnis gelangt, dass die Schwerpunkte der internationalen Flüchtlingspolitik von reaktiven Schutzmaßnahmen auf ganzheitlichere und umfassendere Ansätze, die an den Ursachen von Vertreibung ansetzen und "eine dauerhafte Lösung" des Flüchtlingsproblems ermöglichen, verlagert werden müssen. Die OSZE scheint in dreierlei Hinsicht gut geeignet, solche umfassenden Strategien zu entwickeln: Erstens stellt ihre traditionelle Verknüpfung der menschlichen mit der Sicherheitsdimension - das so genannte "umfassende Sicherheitskonzept" - eine hervorragende analytische Grundlage zur Entwicklung ganzheitlicher Ansätze dar. Zweitens umfasst die Palette ihrer Aktivitäten ausdrücklich eine Vielzahl der Komponenten solcher neuen Lösungen. Drittens schließlich bietet der umfassende Kreis der OSZE-Teilnehmerstaaten ein gutes Forum für den Dialog zwischen Staaten, aus denen Menschen fliehen, und solchen, die sie aufnehmen.

In diesem Artikel wird untersucht, inwieweit die OSZE geeignet ist, den Herausforderungen von Vertreibung zu begegnen. Er beginnt mit einer Darstellung der Diskussion um "neue Lösungen" für das Problem der Vertreibung; daran schließt sich eine Beschreibung der bisherigen Aktivitäten der OSZE auf diesem Gebiet an. Der Beitrag geht von der These aus, dass hauptsächlich zwei institutionelle Faktoren weitere Fortschritte in diesem Bereich behindern: die interne Organisationsstruktur sowie Mandat und rechtliche Grundlagen. Der Artikel schließt mit Überlegungen zu der Frage ab, wie stark die Organisation ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet angesichts der genannten Einschränkungen ausweiten kann und sollte.

### *Die OSZE und "neue Lösungen" für das Problem der Vertreibung*

Die Schwerpunktverlagerung auf Prävention und die so genannten "neuen Lösungen" kann als das Ergebnis zweier wichtiger Einstellungsänderungen hinsichtlich Vertreibung im Laufe der beiden vergangenen Jahrzehnte verstanden werden. Zum einen ist in der Öffentlichkeit seit Ende der achtziger Jahre und insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges in Westeuropa und Nordamerika eine wachsende Feindseligkeit gegenüber Asylsuchenden und "illegalen" Einwanderern festzustellen. Etwas vereinfacht dargestellt wurden europäische Flüchtlinge in den fünfziger und sechziger Jahren im Westen als ein wichtiges Symbol kommunistischer Unterdrückung angesehen.<sup>1</sup> Die Zahl der Flüchtlinge war begrenzt und westeuropäische Staaten und Nordamerika waren im Großen und Ganzen darauf erpicht, diesen Opfern kommunistischer Verfolgung umfassende Rechte zu gewähren und unbefristete Aufenthaltsgenehmigungen zu erteilen. Als in den siebziger Jahren die Zahl der Flüchtlinge aus Entwicklungsländern anwuchs und infolge wirtschaftlicher Rezession die Arbeitslosigkeit stieg, begannen die europäischen Staaten eine restriktivere Einwanderungspolitik einzuführen. Dies trieb eine erhebliche Zahl von Migranten dazu, es über den "Asylweg" zu versuchen, was wiederum zu Besorgnissen in der Bevölkerung über den "Asylmissbrauch" führte. Der seit 1989 in Ost- und Mitteleuropa erfolgte Wegfall der Einschränkungen der Freizügigkeit rief zusätzliche Ängste hervor, Westeuropa könne mit Immigranten und Flüchtlingen, die aus mitteleuropäischen Staaten kämen oder über sie einreisten, "überschwemmt" werden. Diese Ängste waren in Deutschland, das in den Jahren 1988 bis 1993 etwa 1,4 Millionen Migranten aus Mittel- und Osteuropa sowie über 350.000 Vertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien und fast eine halbe Million Asylbewerber aufgenommen hatte, bis zu einem gewissen Grade begründet.<sup>2</sup> Die restriktivere Einreisepolitik, zu der

---

1 Vgl. Leon Gordenker, *Refugees in International Politics*, New York 1987; Kim Salomon, *Refugees in the Cold War: Toward a New International Refugee Regime in the Early Postwar Era*, Lund 1991.

2 Vgl. UNHCR, *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*, Oxford/New York 1995, S. 202.

die meisten westeuropäischen Staaten in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren übergangen, konnte den Zustrom jedoch nicht mindern, sie führte vielmehr zu einem exponentiellen Anstieg von illegaler Zuwanderung und Menschenhandel. Anstatt als Opfer ideologischer Unterdrückung aufgenommen zu werden, lösen Asylsuchende nun eher Ängste hinsichtlich illegaler Einreise und Beschäftigung, Menschenhandel und organisierter Kriminalität aus und werden als untragbare Belastung für die westeuropäischen Wohlfahrtssysteme betrachtet.

Die zweite Veränderung, die die Debatte über Flüchtlingspolitik beeinflusst hat, hing mit dem Wandel der Sicherheits- und Interventionskonzeptionen in den neunziger Jahren zusammen. Während zur Zeit des Kalten Krieges Flüchtlingspolitik vorwiegend auf die Linderung des Problems durch den Schutz der Flüchtlinge abzielte, veränderte das sich herausbildende Handlungsmuster der humanitären Intervention nach 1990 die Erwartungen hinsichtlich möglicher Lösungsansätze für das Flüchtlingsproblem. Die Art der Konflikte, die in den neunziger Jahren ausbrachen - insbesondere der Einsatz "ethnischer Säuberungen" zur Durchsetzung politisch-strategischer Ziele - verlieh Vertreibung darüber hinaus eine neue politische Relevanz.<sup>3</sup> Wie die Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen (UNHCR) einmal betont hat, ist die unfreiwillige Migration von Menschen nicht nur ein Nebeneffekt von Konflikten, sondern ein Ziel an sich.<sup>4</sup> In einigen Regionen (vor allem auf dem Balkan und in Zentralafrika) trug Vertreibung auch zu einem Übergreifen von Konflikten und Instabilität auf Nachbarstaaten bei.

Diese innerstaatlichen und internationalen Entwicklungen führten zu einer Verschiebung in der Politik von problemlindernden Schutzmaßnahmen zu Prävention und "Problemlösungen". Folglich wuchs bei den multilateralen Akteuren die Überzeugung, sie müssten sich die Verhinderung von Vertreibung zum Ziel setzen und an den tatsächlichen Fluchtursachen durch Konfliktverhütung und Mediation, die Überwachung der Menschenrechte, Kompetenzerwerb und Entwicklung ansetzen, statt den Schutz von Flüchtlingen in den Mittelpunkt zu stellen, wenn die Vertreibung erst einmal stattgefunden hat.<sup>5</sup> Darüber hinaus wurde dem Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertre-

---

3 In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass diese Art der ethnischen "Entflechtung" kein neues Phänomen war. Sie war in der Zwischenkriegszeit auf dem Balkan und in Teilen Südosteuropas weit verbreitet und hatte eine Serie von Massenvertreibungen und einen mehrfachen Bevölkerungsaustausch zur Folge. Sie war sogar offizielle Politik des Völkerbundes, der in den zwanziger Jahren den Bevölkerungsaustausch von Minderheitengruppen zwischen Griechenland, der Türkei und Bulgarien organisierte. Vgl. Michael Mann, *The Dark Side of Democracy: The Modern Tradition of Ethnic and Political Cleansing*, in: *New Left Review* 235/1999, S. 18-45; Michael R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford/New York 1985.

4 Vgl. Sadako Ogata, *Managing and Solving Forced Displacement: Issues and Dilemmas*, remarks at the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1996.

5 Der erste bedeutende Vorschlag dieser Art war Sadruddin Aga Khans *Study on Human Rights and Massive Exoduses*, UN Commission on Human Rights, Thirty-Eighth Session, E/CN.4/1503, 1981. Die Schlussfolgerungen des Exekutivkomitees des UNHCR

benen in den Herkunftsregionen bzw. der Förderung der frühzeitigen Rückkehr von Flüchtlingen im Rahmen von Maßnahmen zum Friedensaufbau nach einem Konflikt zunehmend größere Bedeutung beigemessen. Die typische Politik zu Zeiten des Kalten Krieges, Flüchtlingen dauerhaften Schutz zu gewähren - die so genannte "Exil-Präferenz" - wurde durch ein Vorgehen ersetzt, das als "neues Paradigma" oder "neue Lösungen" für das Problem der Vertreibung bezeichnet wird: Prävention, Schutz in den Herkunftsregionen und Förderung der Repatriierung von Flüchtlingen.<sup>6</sup>

Die neuen Lösungen riefen teilweise Kritik hervor. Eine Reihe von Kritikern charakterisiert den neuen Schwerpunkt als Versuch, Vertreibung in den Ursprungsregionen "einzuhegen" und so die Industriestaaten aus der Pflicht zu entlassen, Flüchtlingen zu helfen.<sup>7</sup> Flüchtlings- und Menschenrechtgruppen gaben ihrer Besorgnis Ausdruck, dass solche präventiven Ansätze eine Form von "Lastenumverteilung" auf ärmere Länder bedeuten, und fürchten, dass sie zunehmend als Ersatz für Asyl angesehen werden. Andere wiederum begrüßen die Schwerpunktverschiebung als einen Weg, Prävention und humanitärer Hilfeleistung zusätzliche Ressourcen zuzuführen. Vorausgesetzt, Prävention ist als Ergänzung zum Schutz von Flüchtlingen gedacht, sind - so die Argumentation - verstärkte Bemühungen, die Ursachen von Vertreibung zu mindern, sowohl im Interesse der betroffenen Bevölkerungen als auch der Aufnahmestaaten.

Welcher Mittelweg zwischen traditionellem Schutz und neuen Lösungen auch immer gefunden wird: Es scheint als sei die OSZE in einer guten Position, um zur weiteren Entwicklung letzterer beizutragen. Wie in den Schlussfolgerungen der Sondertagung zur menschlichen Dimension im September 2000 in Wien festgestellt wird, ist die OSZE "in der Lage Sicherheits- und humanitäre Fragen zu verbinden und somit in der einzigartigen Position die wirklichen Ursachen der Vertreibung anzugehen und mit Situationen lang andauernder Vertreibung fertig zu werden".<sup>8</sup>

Diese einzigartige Position ist auf drei Charakteristika der Organisation zurückzuführen. Erstens verleiht die traditionelle Betonung der "menschlichen Dimension" als zentraler Aspekt von Sicherheit der Organisation einen geeigneten Rahmen für die Analyse verschiedener Aspekte des Problems der Vertreibung und die Entwicklung angemessener Strategien. Während andere Organisationen, die sich mit Vertreibung befassen, wie UNHCR, IOM und IKRK durch vergleichsweise enge Mandate gebunden sind, kann sich die

---

zeigen seit 1989 ebenfalls eine zunehmende Tendenz zu "Lösungen", u.a. durch Prävention.

6 Vgl. UNHCR, a.a.O. (Anm. 2), S. 43-44.

7 Vgl. James Hathaway, New Directions to Avoid Hard Problems: The Distortion of the Palliative Role of Refugee Protection, in: *Journal of Refugee Studies* 3/1995, S. 436-458; Guy Goodwin-Gill, Refugee Identity and Protection's Fading Prospect, in: Frances Nicholson/Patrick Twomey (Hrsg.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge 1999, S. 220-249.

8 Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting. Migration and Internal Displacement, Wien, 25. September 2000 (eigene Übersetzung).

OSZE sowohl mit individuellen Menschenrechtsfragen und dem Schutz von Menschen als auch mit Konfliktprävention und regionaler Sicherheit befassen. Der UNHCR war im Gegensatz dazu heftiger Kritik gerade aufgrund seiner Abweichung von seiner Flüchtlingsschutzfunktion ausgesetzt, als er versuchte, in Bosnien für Schutz im Land selbst zu sorgen.<sup>9</sup> Dem UNHCR wurde ebenso vorgeworfen, er sei zu politisch in seiner Ausrichtung, insbesondere in Situationen, in denen er sich von der Sorge um die Auswirkungen von Flüchtlingsströmen auf die allgemeine Stabilität habe leiten lassen, statt sich ausschließlich um den individuellen Schutz der Flüchtlinge zu kümmern.<sup>10</sup> Die OSZE unterliegt solchen Einschränkungen in Bezug auf ihr Mandat und den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit nicht. Tatsächlich hat die Organisation den Zusammenhang zwischen der menschlichen Dimension von Vertreibung und regionaler Sicherheit in einer Reihe von Erklärungen hervorgehoben. So heißt es etwa in der Gipfelerklärung von Lissabon aus dem Jahre 1996, dass Vertreibung zu den "akuten Problemen in der menschlichen Dimension" gehört, die "nach wie vor die Stabilität in der OSZE-Region" gefährden.<sup>11</sup> Die Fähigkeit, die verschiedenen Dimensionen und Auswirkungen von Vertreibung zu erkennen und ihnen Rechnung zu tragen, ist eine Grundvoraussetzung für die Entwicklung ganzheitlicher Lösungen.

Zweitens verfügt die Organisation über eine breite Palette politischer Instrumente, durch die sie in jeder Phase von Vertreibung handlungsfähig ist: von vorbeugenden Maßnahmen wie Demokratisierung, Kompetenzerwerb, Wahlbeobachtung und Frühwarnung über humanitäre Hilfe und Schutz, wenn die Vertreibung bereits stattgefunden hat, bis hin zu Wiederaufbau- und Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt bzw. nach der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen. Dies sollte der OSZE die einzigartige Fähigkeit verleihen, umfassende Strategien zur Behandlung des Phänomens der Vertreibung in Europa zu entwickeln. Während sich andere Organisationen traditionell auf Schutz- und Hilfsmaßnahmen im Falle bereits eingetretener Flüchtlingskrisen konzentriert haben, umfassen die Aktivitäten der OSZE seit 1992 eine große Zahl von Präventionsmaßnahmen.

Drittens gehören dem Teilnehmerkreis der OSZE - anders als dem der EU - nicht nur die Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen und Asylsuchenden an, sondern auch einige der wichtigsten Staaten, aus denen die meisten Flüchtlinge kommen. Darüber hinaus sind in der OSZE auch die meisten derjenigen

---

9 Vgl. Mikhael Barutciski, *The Reinforcement of Non-Admission Policies and the Subversion of UNHCR: Displacement and Internal Assistance in Bosnia-Herzegovina (1992-1994)*, in: *International Journal of Refugee Law* 1-2/1996, S. 49-110, sowie S. Alex Cunliffe/Michael Pugh, *UNHCR as a Leader in Humanitarian Assistance: A Triumph of Politics over Law*, in: Nicholson/Twomey (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 7), S. 175-199.

10 Vgl. B.S. Chimni, *Solutions to Global Refugee Problems and the Language of Security: A Disturbing Trend*, internes Papier, Delhi 1996.

11 Gipfelerklärung von Lissabon, in: *Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997*, S. 453-460, hier: S.455.

Staaten zusammengeschlossen, über die Flüchtlinge und Migranten aus anderen Regionen (mit Ausnahme des Maghreb) nach Westeuropa einreisen, sowie eine Reihe von Ländern, in denen Schleuserbanden operieren. Daher bietet sich die OSZE als intergouvernementales Forum an, in dem alle Phasen der Vertreibung behandelt werden können - von den Fluchtursachen in den Herkunftsländern über die Organisation von Menschenhandel und des Transits durch Drittländer, über Grenzkontrollen und Asylmodalitäten in den Aufnahmeländern bis hin zu Wiedereinreiseabkommen zwischen den Staaten, aus denen die Flüchtlinge kommen, und jenen, die sie aufnehmen. Auch dies versetzt die OSZE in eine außergewöhnlich gute Lage, umfassende Ansätze zu entwickeln.

Wie sieht es jedoch mit der Umsetzung dieser Erwartungen in die Praxis aus? Der folgende Abschnitt umreißt die wichtigsten Aktivitäten der OSZE in Bezug auf Vertreibung und betrachtet im Anschluss daran einige der institutionellen Grenzen, die ihr gesetzt sind.

### *OSZE-Aktivitäten in Bezug auf Vertreibung*

Die meisten der OSZE-Aktivitäten im Bereich Migration und Vertreibung fallen in den Zuständigkeitsbereich des BDIMR, zu dem Freizügigkeit und Migration, Menschenhandel und Binnenvertreibung gehören. Auch die Tätigkeit einer Reihe anderer OSZE-Institutionen sind für Vertreibung relevant, so z.B. die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) und der Langzeitmissionen.

### *BDIMR*

#### *Migration und Freizügigkeit*

Aktivitäten in Bezug auf Migration und Freizügigkeit wurden bereits im Jahr 1975 in der Schlussakte von Helsinki in der menschlichen Dimension begründet. Die ursprüngliche Absicht bestand darin, Reiseerleichterungen zu schaffen und "menschliche Kontakte" in Europa zu fördern, obwohl die spezifischen Verpflichtungen in dieser Hinsicht begrenzt blieben. Das Recht, jedes Land zu verlassen bzw. in sein Herkunftsland zurückzukehren, wurde erst 1989 anerkannt. Während des Kalten Krieges verabschiedete die KSZE darüber hinaus Standards für die Behandlung von Wanderarbeitern. Nach 1989 verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Erleichterung der Freizügigkeit zwischen Staaten. Die Abteilung für Migration und Freizügigkeit befasst sich derzeit mit Projekten zur Förderung der Freizügigkeit, insbesondere durch Schulungen zur Kompetenzsteigerung bei den Grenzbehörden und die Reform von Regelungen zur innerstaatlichen Freizügigkeit in Armenien, Aserbaidschan, Kirgisistan, Russland und der Ukraine. Es sollte allerdings angemerkt werden, dass die OSZE zwar in mancher Hinsicht die Freizügigkeit

gefördert, sich jedoch mit Kritik an der restriktiven Einreisepolitik westeuropäischer Staaten sehr zurückgehalten hat. Diese Inkonsequenz könnte sich als zunehmend problematisch erweisen, da ein EU-Beitritt die mitteleuropäischen Staaten dazu zwingt restriktivere Grenzkontrollen gegenüber ihren östlichen Nachbarn einzuführen, was die Freizügigkeit und persönliche Kontakte zwischen diesen Staaten erheblich einschränkt.<sup>12</sup>

Von großer Bedeutung war in den letzten Jahren vor allem die Teilnahme an der Regionalkonferenz über Vertreibung in der GUS im Jahre 1996.<sup>13</sup> Die Konferenz wurde vom UNHCR in enger Zusammenarbeit mit der IOM und dem BDIMR der OSZE veranstaltet. Aus ihr ging ein Aktionsplan zur Entwicklung nationaler Migrationssysteme und -politik sowie der Gesetzgebung zur Vertreibung in den betroffenen Staaten hervor. Auch um ihren Anteil an diesem Prozess zu vergrößern, beschloss die OSZE im Jahre 1994 den Posten eines Migrationsberaters im BDIMR einzurichten. Die GUS-Konferenz war in vieler Hinsicht eine Pionierleistung, die eine Reihe internationaler und nationaler Akteure mit dem Ziel zusammenbrachte, das Problem der Vertreibung ganzheitlich zu behandeln. Sie wurde seinerzeit als herausragendes Beispiel eines präventiven Ansatzes gepriesen.<sup>14</sup> Das Modell wurde sonst nirgends angewendet, obwohl es möglicherweise ein nützlicher Ansatz zur Bewältigung der gegenwärtigen Vertreibungsprobleme auf dem Balkan sein könnte.

Die OSZE hat die Themen Migration und Vertreibung auch auf Seminaren und Treffen der menschlichen Dimension behandelt. Bereits im April 1993 hielt die damalige KSZE ein Treffen zur menschlichen Dimension über Migration, einschließlich von Flüchtlingen und Vertriebenen, ab, bei dem die Notwendigkeit eines umfassenden Ansatzes und der interinstitutionellen Kooperation bei der Lösung des Problems der Vertreibung in der KSZE-Region hervorgehoben wurde. Interessanterweise schrieb man der KSZE damals noch keine bedeutende Rolle bei der Behandlung dieser Fragen zu, da UNHCR und IOM als die wesentlichen Institutionen zur Entwicklung und Umsetzung entsprechender Strategien wahrgenommen wurden.<sup>15</sup> Diese

---

12 Vgl. Heather Grabbe, *The Sharp Edges of Europe: Extending Schengen Eastwards*, in: *International Affairs* 3/2000, S. 519-536.

13 Die genaue Bezeichnung lautet: *Regional Conference to address the problems of refugees, displaced persons, other forms of involuntary displacement and returnees in the countries of the Commonwealth of Independent States and relevant neighbouring States* (Regionalkonferenz über die Probleme von Flüchtlingen, Vertriebenen, anderen Formen unfreiwilliger Migration und von Rückkehrern in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und relevanten Nachbarstaaten).

14 Vgl. *UNHCR Activities in Relation to Prevention*, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, EC/46/SC/CRP.33, 28. Mai 1996, Absatz 21; Kemlin Furley, *Prevention, the CIS Conference, and UNHCR in the CIS Countries*, Papier vorgelegt bei der UNHCR Consultation on Prevention, Genf, Februar 1997.

15 Vgl. Guy Goodwin-Gill, *Towards a Comprehensive Regional Policy Approach: The Case for Closer Inter-Agency Co-operation*, Papier zum OSCE Human Dimension Seminar on Migration, including Refugees and Displaced Persons, Warschau, 20.-23. April 1993.

Wahrnehmung hatte sich zum Zeitpunkt der Sondertagung zur menschlichen Dimension zum Thema Migration und Binnenvertreibung im September 2000 merklich gewandelt. Die Sondertagung brachte eine Reihe von Empfehlungen zur Erweiterung der Rolle der OSZE beim Schutz von und bei der Hilfe für Vertriebene und insbesondere Binnenvertriebene hervor (siehe unten).

#### *Menschenhandel*

Die OSZE beteiligt sich seit 1991 an Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels; damals begann sie sich mit dem Problem im Zusammenhang mit der Beendigung von Gewalt gegen und Ausbeutung von Frauen, einschließlich der Opfer von Menschenhandel, zu befassen. Menschenhandel wurde als Angelegenheit der menschlichen Dimension mit dem Schwerpunkt auf Opferhilfe betrachtet und weniger als Sicherheitsproblem definiert. Beim Ministerrat in Wien im Jahre 2000 wurde der Ansatz jedoch um Maßnahmen zur Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität erweitert.

Seither wurde dieser eher multidimensionale Ansatz durch Aktivitäten im Rahmen des Stabilitätspaktes für Südosteuropa weiter vorangetrieben. Das BDIMR leitet die Sonderarbeitsgruppe Menschenhandel des Stabilitätspaktes, die im September 2000 ins Leben gerufen wurde. Die Arbeitsgruppe versucht einen umfassenden Ansatz zu entwickeln, wobei sie sich sowohl um die Verhütung des Menschenhandels und den Schutz der Opfer als auch um die Strafverfolgung der Täter kümmert. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die Maßnahmen die Zusammenarbeit mit zweien der Arbeitstische des Stabilitätspaktes beinhalten: Sicherheitsfragen sowie Demokratisierung und Menschenrechte. Die Arbeitsgruppe hat im März 2001 ein Programm gestartet, das Projekte zur Identifizierung der sozioökonomischen Ursachen von Menschenhandel einschließt. Im April 2001 veranstaltete sie in Belgrad einen Runden Tisch zum Thema Menschenhandel, der sich mit Prävention ebenso befasste wie mit Opferschutz und der Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit.

#### *Binnenvertriebene*

Die OSZE fördert die von den VN formulierten Leitprinzipien über Binnenvertriebene, und zwar vorwiegend durch Kompetenzsteigerung im Rechtsbereich. Im Mai 2000 veranstalteten das BDIMR und das Brookings Institute gemeinsam einen regionalen Workshop über Binnenvertreibung im südlichen Kaukasus, der in Tiflis stattfand und darauf abzielte, Lösungen für das Problem der Binnenvertriebenen in Armenien, Aserbaidschan und Georgien zu entwickeln.

Binnenvertreibung war das Hauptthema in den Diskussionen auf einem Treffen zur menschlichen Dimension im September 2000. In ihren Schlussfolgerungen hoben die Teilnehmer hervor, dass die OSZE in diesem Bereich weiteres Entwicklungspotential besitze, und empfahlen, die Aktivitäten der Or-

ganisation durch die Erweiterung des Mandats des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die Stärkung der Rolle des BDIMR auszuweiten. Im Bericht über das Treffen heißt es vielsagend: "Falls sich dies als nicht effektiv herausstellt, könnte es notwendig werden, die Verantwortung einem besonderen Organ zu übertragen."<sup>16</sup>

Das Interesse der OSZE an Binnenvertriebenen muss im Zusammenhang mit dem derzeitigen Hin und Her in der Frage, bei welcher Organisation die operative Hauptverantwortung für Binnenvertriebene liegen soll, gesehen werden. Dies ist seit Jahren Gegenstand eines mehr oder minder offenen Konflikts, insbesondere zwischen UNHCR und IKRK. Es wird nicht so recht deutlich, welche komparativen Vorteile die OSZE gegenüber diesen beiden Organisationen hätte, die es rechtfertigen würden, dass sie eine Führungsrolle beim Schutz und bei der Hilfe für Binnenvertriebene in Europa übernimmt. Sie hat sicherlich weniger praktische Erfahrung als der UNHCR beim Schutz und bei der Versorgung und Unterstützung vertriebener Bevölkerungsgruppen und auch weniger Erfahrung als das IKRK bei Hilfsleistungen für kriegsgeschädigte Bevölkerungen. Außerdem sind ihre rechtliche Basis und ihr Mandat zum Schutz der Rechte betroffener Bevölkerungen gegenüber Staaten schwächer - ein Problem, auf das im nächsten Kapitel noch zurückzukommen sein wird. Die OSZE unterhält jedoch Missionen in vielen Ländern, die mit dem Problem der Binnenvertreibung konfrontiert sind, und kann in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen eine bedeutende Rolle im Bereich Schutz und Hilfe spielen.

#### *Andere Aktivitäten des BDIMR*

In einem weiten Sinne kann man den meisten Aktivitäten des BDIMR in den Bereichen Wahlbeobachtung und Demokratisierung insofern grundsätzlich positive Auswirkungen auf das Phänomen der Vertreibung bescheinigen, als sie die Probleme lindern, die zur Flucht führen. Wahlen sind häufig auch ein zentrales Element des Friedensaufbaus und können die Repatriierung und Reintegration von Flüchtlingen erleichtern.

Das BDIMR dient auch als Kontaktstelle für Fragen der Sinti und Roma. Im Jahre 2000 organisierte es eine Reihe von Treffen in Skopje, Oslo, Helsinki, Bratislava, Tarnow und Prag über die Lage von Roma-Flüchtlingen und -Asylsuchenden. Diese waren Teil der Vorbereitungen zu einer Internationalen Beratungsrunde über Roma-Flüchtlinge und -Asylsuchende, die im Oktober 2000 in Warschau stattfand und verschiedene Probleme in Bezug auf Schutz und Hilfe behandelte, denen sich asylsuchende Roma gegenübersehen, einschließlich der Probleme der Roma-Flüchtlinge aus dem Kosovo.

---

16 Final Report of the Supplementary Human Dimension Meeting. Migration and Internal Displacement, Executive Summary, Wien, 25. September 2000 (eigene Übersetzung).

### *Konfliktverhütung durch den HKNM und die Langzeimissionen*

OSZE-Institutionen führen eine Vielzahl von Aktivitäten in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt durch, die allesamt von größter Bedeutung für den Problembereich Vertreibung sind. Maßnahmen der Frühwarnung und Konfliktverhütung können dazu beitragen, die Ursachen von Vertreibungen anzugehen, und Aktivitäten zum Krisenmanagement können Schutz- und Hilfsmaßnahmen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene in humanitären Notlagen umfassen. Ebenso können OSZE-Aktivitäten zur Normalisierung der Lage nach einem Konflikt Maßnahmen zur Hilfestellung bei der Rückkehr und Wiedereingliederung von Vertriebenen beinhalten. Die OSZE hat die Bedeutung erkannt, die der Behandlung des Themas Vertreibung im Rahmen ihrer Konfliktverhütungsmaßnahmen zukommt. So beschloss der OSZE-Ministerrat (damals: Rat der KSZE) 1993 in Rom: "Im Zusammenhang mit Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wird vom AHB (heute: Hoher Rat, C.B.) und vom Ständigen Ausschuss (heute: Ständiger Rat, C.B.) der KSZE gegebenenfalls auch - unter Berücksichtigung der Rolle anderer einschlägiger internationaler Gremien - die Frage der Massenmigration, nämlich von Vertriebenen und Flüchtlingen, behandelt."<sup>17</sup> Die wichtigsten OSZE-Institutionen, die Konfliktprävention betreiben, sind der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und die Langzeitmissionen.

#### *Nationale Minderheiten*

Das Amt des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten wurde 1992 eingerichtet, um die Eskalation von Spannungen, an denen Minderheiten beteiligt sind, durch Frühwarnung und präventive Diplomatie zu verhindern. In dieser Funktion versucht der HKNM einen Beitrag zur Beseitigung einer der Hauptursachen für Vertreibung in Europa zu leisten. Das Engagement des Hohen Kommissars besteht in der Regel in Gesprächen und Empfehlungen einerseits sowie in Kompetenzvermittlung durch Schulungen und Workshops zu Minderheitenfragen andererseits. Diese Aktivitäten können eindeutig Auswirkungen auf Vertreibung haben, indem sie die Diskriminierung und Verfolgung bestimmter Gruppen abbauen und interethnische Spannungen, die zu gewaltsamen Konflikten führen können, mildern. Beispiele für den Zusammenhang zwischen den Aktivitäten des Hohen Kommissars und der Verhütung von Vertreibung sind die Förderung der Rechte der albanischen Minderheit in Mazedonien sowie Aktivitäten zur Verminderung der Diskriminierung von Sinti und Roma, die so den Druck, anderswo Asyl zu suchen, lindern können.

---

17 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rat streffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.4, S. 15.

Noch direkter spricht der Hohe Kommissar oftmals Vertreibungen in seinen Gesprächen mit den Verantwortlichen an. So stand beispielweise das Problem der Rückkehr der serbischen Minderheit nach Kroatien in den vergangenen Jahren im Mittelpunkt seiner Gespräche mit der kroatischen Regierung.

#### *Missionen*

Die OSZE ist in einer Reihe von Ländern aktiv, die von Vertreibung betroffen sind; dazu gehören Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Georgien, das Kosovo und seit kurzem auch die Bundesrepublik Jugoslawien (außerhalb des Kosovo). Sie hat sich auch im Rahmen einiger ihrer Missionen an Schutzmaßnahmen beteiligt, insbesondere auf dem Balkan. So wurde z.B. während des Kosovokonflikts im April 1999 Personal aus der Kosovo-Verifizierungsmission in Albanien und Mazedonien eingesetzt, um den UNHCR bei seinen Schutz- und Hilfsmaßnahmen zu unterstützen. OSZE-Mitarbeiter halfen bei der Logistik, der Registrierung sowie bei der Leitung von Flüchtlingslagern und führten Interviews durch.

In Kroatien ist die OSZE seit 1997 mit der Überwachung der Rückkehr und Reintegration der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen befasst. Der Beschluss Nr. 176 des Ständigen Rates ermächtigt die Mission, der kroatischen Regierung hinsichtlich ihrer Gesetzgebung und eingegangener Verpflichtungen in Bezug auf die Rückkehr und den Schutz der Rechte der Flüchtlinge "behilflich zu sein und diese zu überwachen".<sup>18</sup> Eine der Hauptaufgaben ist die Behandlung der zahlreichen rechtlichen und Sicherheitsprobleme der der serbischen Minderheit angehörenden Rückkehrer, einschließlich des anhaltenden Problems der Rückgabe ihres Eigentums. Die Mission arbeitet mit dem UNHCR zusammen, um die Koordination der internationalen Aktivitäten in Bezug auf die Rückkehr durch örtliche Gruppen zur Unterstützung der Rückkehr zu verbessern.

#### *Möglichkeiten und Grenzen*

Die verschiedenen Aktivitäten in Bezug auf Vertreibung können aus einer Reihe unterschiedlicher Perspektiven bewertet werden, z.B. gemessen daran, inwieweit sie ihre gesteckten Ziele erreicht haben oder wie sie sich auf das Wohlergehen der betroffenen Bevölkerungen auswirken. An dieser Stelle ist insbesondere von Interesse, inwiefern sie zu den "neuen Lösungen" im Sinne der Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes für das Vertreibungsproblem beitragen. Der Abschlussbericht der Sondertagung zur menschlichen Dimension vom September 2000 empfiehlt der OSZE "Migration in einem breiteren Rahmen zu betrachten, der sich mit Konfliktlösung, regionaler Stabilität, wirtschaftlichem Fortschritt und der Entwicklung einer Zivilgesellschaft be-

---

18 Ständiger Rat, Beschluss Nr. 176, PC.DEC/176, in: PC-Journal Nr. 121 vom 26. Juni 1997.

fasst", und darüber hinaus "umfassende, multidisziplinäre Ansätze in Bezug auf Migration, einschließlich der Sicherheitsaspekte, zu entwickeln".<sup>19</sup> Inwieweit ist es der OSZE gelungen, Aktivitäten in diesen ungleichen Gebieten zusammenzuführen und solche umfassenden Ansätze zu entwickeln?

### *Fragmentierung innerhalb der Organisation*

Das erste offensichtliche Problem ist das der Fragmentierung in verschiedene Abteilungen, insbesondere auf den Gebieten Demokratisierung und Menschenrechte, Konfliktverhütung und nationale Minderheiten. Aktivitäten in den Bereichen Menschenhandel, Freizügigkeit, Konfliktverhütung und nationale Minderheiten fallen unter die Zuständigkeit verschiedener OSZE-Institutionen, die jeweils ihre eigenen Ziele, Prioritäten und Entscheidungsstrukturen haben. Diese Art der Fragmentierung kann die Effektivität von Politik in zweierlei Hinsicht unterminieren.

Erstens ist es angesichts der Interdependenz zwischen Vertreibung, Menschenrechten und Sicherheit wichtig, genau zu wissen, wie sie einander in der spezifischen Situation bestimmter Länder oder Regionen beeinflussen. So kann Vertreibung beispielsweise Spannungen oder Konflikte in die Aufnahmeländer hineintragen, wie der Fall Kosovo und Mazedonien zeigt. Die Vertreibung bestimmter ethnischer Gruppen kann auch zu einer Veränderung des strategischen Gleichgewichts in den Herkunftsländern führen, wie es in Bosnien und Herzegowina oder in Berg-Karabach geschehen ist. Groß angelegte Repatriierungen wiederum können in den Rückkehrgebieten die Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen destabilisieren und sich negativ auf die Menschenrechte auswirken - auch hierfür gibt es zahlreiche Beispiele in Südosteuropa. Ebenso wirkt sich Repatriierung oftmals kritisch auf eine effektive Demokratisierung nach einem Konflikt aus, z.B. im Hinblick auf Wahlen. Schließlich kann die Politik in Bezug auf Freizügigkeit - insbesondere Asylpolitik und Grenzkontrollen - Tendenzen im Menschenhandel beeinflussen, wie es im Zuge der westeuropäischen Einwanderungs- und Asylpolitik in den beiden vergangenen Jahrzehnten geschehen ist.

Angesichts der Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Aspekten von Vertreibung und ihren möglichen Auswirkungen auf Menschenrechte und Sicherheit ist es wichtig, einen ganzheitlichen Rahmen zur Analyse der Politik in Bezug auf Vertreibung zu entwickeln. Wie bereits erwähnt verfügt die OSZE aufgrund ihrer Konzepte der menschlichen und der Sicherheitsdimension grundsätzlich über einen guten analytischen Rahmen hierfür. Sie würde jedoch davon profitieren, wenn sie innerhalb der Organisation analytische Kapazitäten entwickeln würde, die die komplexen Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Aspekten von Vertreibung und den breiteren

---

19 Supplementary Human Dimension Meeting, a.a.O. (Anm. 8), (eigene Übersetzung).

Aktivitäten der OSZE besser erklären könnten.<sup>20</sup> Dies könnte durch die Einbeziehung ("Mainstreaming") von Vertreibungsfragen, gleichgültig ob diese mit Prävention, Schutz oder Repatriierung in Zusammenhang stehen, in alle relevanten OSZE-Aktivitäten geschehen. Das würde auch bedeuten, dass die Politik einschlägiger OSZE-Institutionen, die sich mit Vertreibungsproblemen befassen, koordiniert werden müsste. Diese Koordination könnte eventuell von einer zu schaffenden Stelle für Migrationsfragen geleistet werden. Der zweite Grund für eine integrierte Politik auf diesen verschiedenen Gebieten ist pragmatischer. Einer der Vorteile der Verdeutlichung der Zusammenhänge zwischen Menschenrechten, Sicherheit und Vertreibung ist der, dass dies für die Aufnahmestaaten einen zusätzlichen Anreiz darstellt, mehr Mittel für Prävention bereitzustellen. Angesichts der Tatsache, dass die Industriestaaten wegen der vermuteten "Kosten", die von Asylsuchenden verursacht werden, so besorgt sind, könnte die Förderung "neuer Lösungen" - wie Prävention oder humanitäre Hilfe - als ein probates Mittel zur Begrenzung der Zahl derjenigen, die Schutz in Westeuropa suchen, angesehen werden. Das Bestreben, die Zuwanderung zu vermindern, wurde tatsächlich im zweiten Teil des Papiers als einer der wesentlichen Gründe des Richtungswechsels hin zu den "neuen Lösungen" genannt. Wenn diese Art von Besorgnissen dazu führt, dass zusätzliche finanzielle und politische Verpflichtungen eingegangen werden, damit die Ursachen von Vertreibung behoben und der Friedensaufbau gefördert werden können, sollte man sie nicht verächtlich abtun. Die Zusammenhänge müssen jedoch noch deutlicher gemacht werden: Die OSZE sollte die Politik und den Umfang der Instrumente klar definieren, die zur Prävention oder Lösung von Vertreibung notwendig sind.

#### *Mandat und Rechtsgrundlagen*

Wie schon erwähnt wohnen der Hinwendung zu neuen Lösungen gewisse Risiken inne, vor allem die Sorge, dass diese präventiven Ansätze an die Stelle der traditionellen Schutzverpflichtungen treten könnten. Hier zeigt sich die zweite maßgebliche institutionelle Beschränkung der OSZE, wenn es um Vertreibung geht: Der OSZE fehlen die rechtlichen Grundlagen und Befugnisse, und ihre politischen Kompetenzen zur Kritik an der Staatenpraxis oder zur durchsetzungsfähigen Parteinahme sind begrenzt.

Ein entschiedeneres Herangehen ist häufig aber wesentlich für die Förderung des Schutzes von Flüchtlingen und Vertriebenen. Vertriebene haben *per definitionem* den Schutz ihrer Herkunftsländer verloren und sind deshalb auf internationalen Schutz durch Staaten, die ihnen Asyl gewähren, oder durch internationale Organisationen angewiesen. Wenn Staaten diesen Schutz nicht

---

20 Dies ist sicherlich ein häufiger Trend in der jeweiligen nationalen Politik, aber auch in der EU. Ein gutes Beispiel sind die Schlussfolgerungen des Rats der Justiz- und Innenminister der EU im Oktober 1999 in Tampere, die die Notwendigkeit "größerer Kohärenz der Innen- und Außenpolitik der Union" betonen (eigene Übersetzung).

gewähren wollen, bedarf es oftmals intensiver Lobbyarbeit durch internationale Organisationen und NGOs, um die Rechte und Interessen von Vertriebenen zu fördern. Und dazu bedarf es - wie es ein früherer Leiter der *International Protection* des UNHCR einmal genannt hat - eines "intrusiven Mandats und einer soliden Rechtsgrundlage".<sup>21</sup> UNHCR und IKRK verfügen über beides. Sie sind mit dem Mandat ausgestattet, die Rechte und Interessen von kriegsbetroffenen Bevölkerungen oder Flüchtlingen zu schützen und nicht etwa, sich für die Besorgnisse von Staaten oder deren Bürgern einzusetzen. Ihre Mandate haben durch die entsprechenden Genfer Konventionen rechtliches Gewicht.<sup>22</sup> Daher können beide Organisationen Staaten für die Verletzung internationaler Rechtsstandards zur Rechenschaft ziehen. Dies hebt sich sowohl von den OSZE-Normen ab, die keine Rechtskraft besitzen, als auch von ihrem auf Konsens beruhenden Entscheidungsprozess, bei dem nationale Interessen Vorrang vor Menschenrechten haben. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass Minderheitenfragen vom High Commissioner *on* und nicht *for* National Minorities, wie die englische Bezeichnung des HKNM präziser lautet, behandelt werden - eine Formulierung, die viel schwächer ist als die Rollen von UNHCR und IKRK beim Schutz von Bevölkerungsgruppen.

Angesichts dieser institutionellen Grenzen wird sich der hauptsächliche Beitrag der OSZE in Bezug auf Vertreibung wahrscheinlich auf Bereiche beschränken, in denen es kaum zu Konflikten mit nationalen Interessen kommt: Prävention und Friedensaufbau. Eine Ausdehnung auf intrusivere Bereiche des Schutzes würde sie in Konflikt mit den Interessen ihrer Teilnehmerstaaten bringen. Von daher ist es ungewiss, wie geeignet die OSZE für eine zentralere Rolle in Bezug auf Aktivitäten zum Schutz von Vertriebenen wäre. Es könnte sein, dass die zentralen Schutzaktivitäten - einschließlich des Eintretens für die Rechte von Vertriebenen gegenüber häufig feindseligen Behörden und Regierungen der Gastländer - am besten von Menschenrechts- und Flüchtlingshilfeorganisationen mit unabhängigeren Mandaten und politischen Strukturen wahrgenommen werden können.

### *Schlussfolgerung*

Die OSZE hat das Potential, bei der Entwicklung neuer Lösungen für Probleme im Zusammenhang mit Vertreibung eine entscheidende Rolle zu spielen. Durch ihr umfassendes Sicherheitskonzept und ihre breite Palette von Aktivitäten ist sie gut dafür gerüstet, ganzheitliche Ansätze zum Problem der

---

21 Kommentar von Dennis McNamara beim UNHCR External Research Advisory Committee, Genf, Oktober 1997.

22 Die Rechtsgrundlage des IKRK sind die Genfer Abkommen zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949 und deren Protokolle; für den UNHCR ist es das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und des sen Zusatzprotokoll von 1977.

Vertreibung in der OSZE-Region zu entwickeln und umzusetzen. Darüber hinaus sollte ihr breiter Teilnehmerkreis den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern von Flüchtlingen fördern. Die Organisation sollte diese Vorteile nutzen und Organisationsstrukturen entwickeln, die eine bessere Analyse der Ursachen und Auswirkungen von Vertreibung erleichtern und eine effektivere Koordination der zahlreichen Aktivitäten im Zusammenhang mit Vertreibung ermöglichen.

Ein ernsthafteres Problem für die OSZE ist jedoch das Fehlen einer Rechtsgrundlage und umfangreicher politischer Kompetenz, um die Teilnehmerstaaten für ihre Flüchtlings- und Asylpolitik kritisieren zu können. Obwohl die OSZE in einer guten Position ist, um das Interesse an regionaler Stabilität, das Interesse an Konfliktverhütung und das Interesse daran, den Zustrom von Flüchtlingen zu begrenzen, zu bündeln (eine Perspektive, die Institutionen mit Mandaten, die enger auf Individualrechte abzielen, nicht zur Verfügung steht), fehlt ihr gleichwohl die Kompetenz zu einer massiveren Verteidigung der Rechte von Flüchtlingen, wenn diese mit den Interessen der Aufnahmeländern kollidieren. Die OSZE kann also den wertvollsten Beitrag dort leisten, wo sich die Interessen der Teilnehmerstaaten mit den Zielen von Prävention und Friedensaufbau decken. Auf diesen Gebieten sollte die OSZE versuchen, ihre komparativen Vorteile durch die Entwicklung ihrer analytischen Kapazitäten bei der Herausarbeitung der komplexen Zusammenhänge zwischen Vertreibung, Menschenrechten und Sicherheit zu maximieren und - gestützt auf diese Analyse - einen umfassenden und koordinierten Ansatz im Hinblick auf all ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit Vertreibung sicherzustellen.