

David Buerstedde*

Migrationssteuerung – die Antwort der OSZE

Einführung

Das Thema Migration hat infolge des jüngsten massiven Zustroms von Flüchtlingen und Migranten nach Europa auf der OSZE-Agenda zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies war jedoch nicht von Anfang an so. Anders als Spezialorganisationen wie der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM), die aufgrund ihrer spezifischen operativen Fähigkeiten und Kenntnisse humanitäre Maßnahmen ergriffen haben, hatte die OSZE bei der Bewältigung der dringenden Herausforderungen, die durch den Anstieg der Flüchtlings- und Migrantenströme im OSZE-Gebiet in den Jahren 2015 und 2016 entstanden waren, keine unmittelbare Funktion. An vorderster Front eingebunden war die OSZE am ehesten noch entlang der sogenannten „Balkanroute“. Hier beobachteten OSZE-Feldoperationen, allen voran die Mission in Skopje und die Mission in Serbien, die Auswirkungen der Flüchtlings- und Migrantenströme auf die Sicherheit, die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit in den Aufnahmeländern und fungierten als Informationskanal zwischen Flüchtlingen bzw. Migranten, Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen und nationalen Behörden, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden.

Da die Ukraine Krise auch im vergangenen Jahr an der Spitze der OSZE-Agenda stand, waren die OSZE-Außenminister, die sich im Dezember 2015 in Belgrad zum jährlichen Ministerratstreffen versammelten, noch nicht ganz dazu bereit, das Thema Migration im OSZE-Kontext politisch zu behandeln und schlossen damit die Möglichkeit aus, der Organisation bereits bei dieser Gelegenheit eine besondere Rolle hierbei zu übertragen. Angesichts der Verschiedenheit der OSZE-Teilnehmerstaaten und des Konsensprinzips bei der Beschlussfassung war eine klarere, zeitnahe und strategische Reaktion der OSZE auf diese noch nie dagewesenen Entwicklungen schlicht nicht zu erwarten.

Die Situation begann sich 2016 aufgrund der Erkenntnis, dass die Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen sowie die Bewältigung ihrer Auswirkungen noch für viele Jahre eine entscheidende globale und europäische Sicherheitsherausforderung darstellen werden, zu ändern. Nach einer internen Bestandsaufnahme der bisherigen migrationsrelevanten Aktivitäten der

* Die hier vertretenen Meinungen sind diejenigen des Autors. Der Beitrag wurde zuvor von der Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen einer internationalen Reihe politischer Analysen zu den Auswirkungen großer Migrations- und Flüchtlingsbewegungen veröffentlicht. Der Autor dankt Sandra Sacchetti, Emiliano Alessandri und Mary Albon für ihre hilfreichen Kommentare und wertvollen Ratschläge.

OSZE und einer umfassenden Diskussion in einem eigens dafür eingerichteten Format haben die OSZE-Teilnehmerstaaten ein größeres Bewusstsein dafür entwickelt, inwieweit der *Acquis* der Organisation das Thema Migration abdeckt und in welchen Bereichen die OSZE über einschlägige Fachkenntnisse verfügt, die möglicherweise bei der Beschäftigung mit einer Vielzahl von kurz-, mittel- und langfristigen migrationsbedingten Herausforderungen hilfreich sein könnten. Im Vorgriff auf weitere Weisungen durch die OSZE-Teilnehmerstaaten haben das OSZE-Sekretariat, die OSZE-Institutionen und die Feldoperationen ihre Arbeit zu migrationsrelevanten Fragen angepasst, dort, wo es zweckmäßig erschien, Akzente gesetzt und Vorschläge für ein mögliches zukünftiges Engagement in diesem Bereich unterbreitet. Die meisten Neuerungen erfolgen in Form von *Ad-hoc*-Initiativen, die sich innerhalb der vorhandenen Mandate bewegen und gleichzeitig Synergieeffekte mit relevanten externen Partnern anstreben. Mittlerweile ist die Auffassung, dass die OSZE zur Bewältigung der mit Migration einhergehenden Herausforderungen beitragen kann und sollte, wesentlich weiter verbreitet. Die Rolle der OSZE dürfte daher in den kommenden Monaten stärker ins Blickfeld rücken, wenn die Organisation ihren Platz neben anderen multilateralen Akteuren definiert.

Migration im OSZE-Kontext

Die Auswirkungen der gegenwärtigen Migrations- und Flüchtlingsströme auf die einzelnen OSZE-Teilnehmerstaaten sind von Fall zu Fall unterschiedlich, die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Folgen sind jedoch im gesamten OSZE-Raum zu spüren und bringen erhebliche Gefahren für die regionale und globale Stabilität mit sich. Populistische Bewegungen und nationalistische politische Gruppen verbreiten Angst und Fremdenfeindlichkeit, polarisieren die Gesellschaften und erschweren es den europäischen Regierungen zusätzlich, wirksame, verantwortungsvolle und koordinierte Antworten zu entwickeln. Schleuserkriminalität und Menschenhandel sind für Flüchtlinge und Migranten nach wie vor eine große Gefahr und verschaffen der organisierten Kriminalität enorme Profite.

Zu den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten und den elf Kooperationspartnern in Asien und im Mittelmeerraum gehören wichtige Herkunfts-, Transit- und Zielländer. Eines der am stärksten betroffenen Länder ist die Türkei, die mit 2,5 Millionen Menschen noch immer die höchste Zahl an Flüchtlingen beherbergt. Deutschland – eines der bevorzugten Zielländer – gewährt mehr als einer Million Menschen Zuflucht. Schweden und Österreich haben im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl etwas mehr Flüchtlinge aufgenommen. Jordanien, ein Kooperationspartner der OSZE, bietet einer Million Flüchtlingen Schutz, was mehr als zehn Prozent seiner 9,5 Millionen Einwohner entspricht. Währenddessen bemüht sich Griechenland inmitten einer existenzi-

ellen Wirtschafts- und Finanzkrise weiterhin, Flüchtlingen und Migranten, die unvermindert ankommen, denen nun aber die Weiterreise in andere Ziel-länder verwehrt ist, Unterkunft zu bieten. Die Zahl der an den Küsten Italiens eintreffenden Menschen ist in letzter Zeit wieder gestiegen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten entlang der Balkanroute registrierten 2015 Hunderttausende von Migranten, die ihre Grenzen überquerten. Seit der Schließung der Grenze zwischen Griechenland und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien für die meisten Kategorien von Flüchtlingen im Februar 2016 und dem Abkommen zwischen der EU und der Türkei im März ist der Zustrom deutlich zurückgegangen. Flüchtlinge und Migranten, die sich auf Schlepper einlassen, finden jedoch Wege, die Grenzkontrollen zu umgehen.

Innerhalb des weitgefassten OSZE-Gebiets von Vancouver bis Wladiwostok sind auch andere Migrationsströme nach wie vor von Bedeutung. Sie sind Teil des Gesamtphänomens, werden aber viel seltener diskutiert. Die Migration von Lateinamerika in die Vereinigten Staaten und nach Kanada spielt in den OSZE-Debatten kaum eine Rolle. Über den Zustrom von Arbeitsmigranten aus Zentralasien nach Russland wird allerdings gelegentlich Besorgnis geäußert, vor allem seit die Richtung aufgrund der wirtschaftlichen Probleme Russlands umgekehrt verläuft. Hunderttausende von Arbeitsmigranten sind in den letzten Jahren in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Dadurch gehen den Volkswirtschaften dieser Länder nicht nur die dringend benötigten Geldüberweisungen und Investitionen verloren, auch bereits vorhandene Sorgen über die zunehmende Instabilität in Teilen Zentralasiens werden weiter verstärkt. Die größte Aufmerksamkeit finden derzeit nach wie vor die Mittelmeer- und die Balkanroute nach Westeuropa sowie die Kriege, politischen Umbrüche und Krisengebiete im Nahen Osten und in Afrika. Auch wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten sehr unterschiedliche Sichtweisen auf die unmittelbaren Auswirkungen des Phänomens auf ihre eigenen Gesellschaften haben mögen, wächst doch das Gefühl, dass gemeinsame Anstrengungen am ehesten die Chance bieten, die mit Migration verbundenen Sicherheitsprobleme zu bewältigen und so Sicherheit und Stabilität in der gesamten Region aufrechtzuerhalten.

Die erste Erwähnung des Themas Migration findet sich bereits in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975, die einen Abschnitt über „wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit“ enthält. Der Beschluss des Ministerrats von Ljubljana über Migration¹ aus dem Jahr 2005 und der Beschluss des Ministerrats von Athen über Migrationssteuerung² von 2009 kon-

1 Vgl. Beschluss Nr. 2/05, Migration, MC.DEC/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. 22-23, unter: <http://www.osce.org/de/mc/18779>.

2 Vgl. Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 25-27, unter: <http://www.osce.org/de/mc/67623>.

zentrierten sich direkt auf die wirksame Steuerung von Arbeitsmigration, die sich seitdem zu einem wichtigen Bestandteil der Arbeit der OSZE entwickelt hat.³ Die Arbeitsmigration ist jedoch nur einer der Bereiche, in denen sich die OSZE engagiert, wenn auch ein sehr wichtiger. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind nicht nur zu migrationsrelevanten Themen wie Menschenhandel, grenzüberschreitende Kriminalität, Grenzmanagement und polizeiliche Zusammenarbeit, sondern auch zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung Verpflichtungen eingegangen und die OSZE hat ihrerseits in diesen Bereichen spezielles Know-how entwickelt. Der Schutz der Menschenrechte und die Förderung von Toleranz und Nichtdiskriminierung sind besonders wichtig, um sicherstellen, dass die Bedürfnisse und die Rechte der Betroffenen im Mittelpunkt der Antworten stehen. Ganz allgemein kann die OSZE auf eine lange Erfolgsgeschichte zurückblicken, wenn es um die Befassung mit Quellen von Unsicherheit geht, die die Hauptursachen für Vertreibung und Migration sind. Dazu gehören nicht nur Konflikte, Armut und Menschenrechtsverletzungen, sondern auch Klimawandel und Umweltzerstörung. Die OSZE kann an verschiedenen Orten, sei es im Westbalkan, im Südkaukasus oder in Teilen Zentralasiens, ebenfalls auf eine lange Erfolgsgeschichte verweisen, wenn es um die Arbeit mit Binnenvertriebenen und Flüchtlingen sowie die Förderung politischer Rahmenbedingungen und von Projekten geht, die auf Reintegration und Rückkehr abzielen.

Die Entwicklung einer gemeinsamen Auffassung von der Rolle der OSZE

Beteiligung an einer strukturierten Diskussion

Der deutsche OSZE-Vorsitz von 2016 drängt darauf, auf dem Ministerrattreffen in Hamburg (8.-9. Dezember 2016) einen Beschluss oder eine Erklärung des OSZE-Ministerrats zur Migration zu verabschieden, der bzw. die den Zusammenhang zwischen Migration und Sicherheit anerkennt und die Rolle der OSZE bei der Bewältigung migrationsbedingter Herausforderungen genauer beschreiben könnte. Auf dem Ministerrat im vergangenen Jahr in Belgrad standen die OSZE-Teilnehmerstaaten kurz davor, sich auf eine Erklärung zu einigen. Das Interesse war groß und der serbische Vorsitz von 2015 scheute keine Mühen, in den bis zum Schluss andauernden, letztlich jedoch erfolglosen Verhandlungen einen Konsens herbeizuführen. Abgesehen von inhaltlichen Fragen spielte dabei auch das gesamtpolitische Klima im Zusammenhang mit den anhaltenden Kämpfen in der Ostukraine eine Rolle – ebenso wie gänzlich unverwandte Fragen, die in die Verhandlungen eingebracht wurden und in den letzten Stunden des Treffens nicht mehr gelöst wer-

3 Zu weiteren Informationen über die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der Steuerung von Arbeitsmigration siehe unter: <http://www.osce.org/publications/migration>.

den konnten. Eine stärkere Anerkennung der vielfältigen Herausforderungen und ein besseres Verständnis des bereits bestehenden Engagements der OSZE in migrationsrelevanten Bereichen hätte den Teilnehmerstaaten vielleicht dabei geholfen, ihre noch vorhandenen Differenzen in einer früheren Verhandlungsphase beizulegen.

Die konkrete Lehre, die man aus dem Belgrader Treffen zog, lautete daher, dass ein besser strukturierter Diskussionsprozess notwendig sei, wenn man einem positiveren Ergebnis beim nächsten Treffen den Weg ebnen wollte. Dieser Prozess wurde während einer am 4. März 2016 vom italienischen Außenministerium im Rahmen der *OSCE Security Days* in Rom organisierten Veranstaltung zum Thema „Neuausrichtung von Migration und Sicherheit – Brückenschlag zwischen nationalen und regionalen Antworten“ eingeleitet.⁴ Die *OSCE Security Days*, eine von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier 2012 ins Leben gerufene *Track-II*-Konferenzreihe, eröffnen neue Perspektiven für die Sicherheitsdebatte in der OSZE über sich abzeichnende Trends und Prioritäten für das künftige Vorgehen der Organisation. Das ausdrückliche Ziel der Veranstaltung in Rom war, eine breit angelegte Debatte über die Rolle der OSZE bei der Bewältigung von migrationsbezogenen Herausforderungen anzustoßen. Zu den Hauptrednern gehörten der Präsident der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Gjorge Ivanov, und der Sonderberater des VN-Generalsekretärs für die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, Professor Jeffrey Sachs.

In Rom kündigte der deutsche OSZE-Vorsitz von 2016 an, eine „informelle Arbeitsgruppe zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme“ einzurichten. Die im Auftrag des deutschen Vorsitzes vom Ständigen Vertreter der Schweiz bei der OSZE, Botschafter Claude Wild, geleitete informelle Arbeitsgruppe nahm umgehend ihre Arbeit auf und trat zwischen dem 16. März und dem 27. Juni 2016 siebenmal zusammen. Entsprechend dem umfassenden Ansatz der OSZE wurden bei diesen Treffen fünf Hauptthemen behandelt: Schutz, Verbrechensbekämpfung, Grenzmanagement, erfolgreiche Integration sowie Solidarität und Partnerschaften. In die Anhörungen von Experten und die anschließenden Diskussionen waren Teilnehmerstaaten, Kooperationspartner, einschlägige Fachabteilungen und Referate des OSZE-Sekretariats, das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), die Hohe Kommissarin der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM), die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE, internationale Partnerorganisationen, NGOs, Vertreter der Zivilgesellschaft und Wissenschaftler eingebunden. Mündliche Vorträge wurden ergänzt durch schriftliche Beiträge, wie z.B. von mehreren Delegationen vorgelegte *Non-Papers*, ein Papier des BDIMR sowie Berichte über die neuesten Entwicklungen und Aktivitäten der OSZE-Feldoperationen und der Abteilungen des Sekretariats. Die Beiträge befassten sich z.B. mit der

4 Sitzungsprotokolle, Videomaterial, Begleitdokumente sowie der Abschlussbericht sind erhältlich unter: <http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security>.

geschlechtersensiblen Steuerung von Migration und Langzeittrends. Außerdem wurde eine vollständige Zusammenstellung aller migrationsrelevanten Aktivitäten des OSZE-Sekretariats, der OSZE-Institutionen und der OSZE-Feldoperationen angefertigt. Briefings durch die IOM und den UNHCR sowie mehrere *Think-Tanks* trugen wesentlich zur Debatte bei.

Ergänzend zu den Diskussionen innerhalb der informellen Arbeitsgruppe fanden auch in anderen OSZE-Foren wie den drei nachgeordneten beratenden Gremien des Ständigen Rats (der Sicherheitsausschuss, der Wirtschafts- und Umweltausschuss sowie der Ausschuss zur menschlichen Dimension) weiterhin Diskussionen über Migrations- und Flüchtlingsfragen statt. Neben anderen wichtigen OSZE-Veranstaltungen in den drei Dimensionen der Sicherheit widmete 2016 auch die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz der OSZE – eine dreitägige Veranstaltung zur Intensivierung des Sicherheitsdialogs – eine Sondersitzung dem Thema Migration. Im Juni 2016 organisierte das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE ein Expertentreffen, auf dem vorrangige Bereiche für die Verbesserung des langfristigen Ansatzes der OSZE zur Migrationssteuerung aus der Perspektive der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheit bestimmt werden sollten.⁵

Auch bei den Treffen der OSZE-PV stand das Thema Migration in den letzten beiden Jahren im Mittelpunkt. Im Februar 2016 veröffentlichte der Allgemeine Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen der OSZE-PV einen Bericht über die Migrationskrise im OSZE-Gebiet und das Engagement der OSZE, der bei einem Treffen der informellen Arbeitsgruppe vorgestellt wurde.⁶ Der öffentlich zugängliche Bericht skizziert die größten Herausforderungen im OSZE-Gebiet und formuliert Empfehlungen für die OSZE-Teilnehmerstaaten und -Institutionen sowie für die nationalen Parlamente. Aufgrund des Aufgabengebiets des Ausschusses konzentriert sich der Bericht vor allem auf humanitäre und menschenrechtsorientierte Antworten auf die Herausforderungen.

Auch die Zivilgesellschaft leistete über verschiedene Kanäle Beiträge. Mit Unterstützung des OSZE-Vorsitzes trafen sich im Februar 2016 Experten aus 30 zivilgesellschaftlichen Organisationen und verschiedenen OSZE-Organen und -Institutionen in Berlin zu einem Experten-Workshop zum Thema Migration. Der Workshop wurde von der *Civic Solidarity Platform* veranstaltet, einem Netzwerk von zivilgesellschaftlichen Gruppen aus der gesamten OSZE-Region, das sich für die Verbesserung der Menschenrechtssituation im OSZE-Gebiet einsetzt. Obwohl die Plattform nicht offiziell der OSZE angeschlossen ist, hat sie sich dadurch einen Namen gemacht, dass sie während

5 Vgl. OSCE, Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, Expert meeting, Enhancing the OSCE long-term approach to migration governance: the OCEEA contribution, Vienna, 17 June 2016, Key Findings, unter: <http://www.osce.org/secretariat/255316>.

6 Vgl. OSCE PA, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement, Februar 2016, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1>.

der OSZE-Ministerratstreffen und in unmittelbarer Nähe zu deren Veranstaltungsort zivilgesellschaftliche Konferenzen organisiert und Empfehlungen zur Wahrung der Menschenrechte an die Teilnehmerstaaten und Institutionen der OSZE richtet. Zuletzt präsentierte die Plattform ihre Empfehlungen zum Thema Migration und Flüchtlinge auf einer Nebenveranstaltung des OSZE-Implementierungstreffens der menschlichen Dimension im September 2016 in Warschau.

Von der Selbstreflexion zu weiterem Handeln

Während dieser Phase der Reflexion reagierten verschiedene Mitglieder der OSZE-Familie auf die durch Migrations- und Flüchtlingsströme entstandenen Herausforderungen, indem sie entweder einige ihrer Programme und Aktivitäten flexibel neu ausrichteten oder aber Aktivitäten, die bereits auf wichtige Fragen abzielten, intensivierten, so z.B. die Maßnahmen der OSZE im Bereich Arbeitsmigration. Auch wenn an dieser Stelle die Reaktionen und die Vorschläge für weitere Maßnahmen nicht im Einzelnen aufgelistet werden, machen die folgenden Beispiele bereits deutlich, welchen substanziellen Beitrag die OSZE leisten könnte, wenn die Teilnehmerstaaten ein stärkeres Engagement der Organisation unterstützten würden. Die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels unternahm in diesem Jahr mehrere Informationsreisen, die sie im Mai 2016 zu einer vorübergehenden Schutzeinrichtung im türkischen Gaziantep und im Juni zu einer Übergangsaufnahmeeinrichtung im bulgarischen Busmanzi führten. Gemeinsam mit Parlamentariern der OSZE-PV besuchte sie im Juni Aufnahmezentren in Lampedusa und Catania in Italien sowie im September Migranten- und Flüchtlingsbrennpunkte in Griechenland. Die Besuche dienten dazu, das Bewusstsein für die Probleme zu erhöhen und aus erster Hand Eindrücke zu gewinnen, die ihrem Büro dabei helfen, die frühzeitige Identifizierung potenzieller Menschenhandelsopfer unter gemischten Migrationsströmen und Maßnahmen zu ihrem Schutz zu unterstützen. Die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department, TNTD*) hat sich unterdessen in mehreren ihrer Tätigkeitsbereiche verstärkt der migrationsbezogenen Kriminalität und dem Menschenhandel gewidmet und ihre Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen, darunter das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC*), die IOM, Interpol, Europol und Frontex, intensiviert. Auch im Bereich Grenzmanagement, in dem das Sekretariat an der Einrichtung einer informellen Plattform für den Austausch bewährter Praktiken hinsichtlich einer großen Bandbreite an grenzüberschreitenden Bedrohungen und Herausforderungen arbeitet, wird das Thema Migration eine wichtige Rolle spielen. Es gibt auch Überlegungen, mobile Einsatzteams aufzubauen, um im Bereich Grenzschutz bei Bedarf schnell Schulungen vor Ort anbieten zu können.

Was die OSZE-Institutionen betrifft, so hat das BDIMR Vorschläge für mobile Teams zur Beobachtung der Menschenrechtssituation an den Grenzen und in Aufnahmezentren ausgearbeitet. Aufgrund seiner umfangreichen Erfahrungen mit Migrationssteuerung hat das BDIMR ein beachtliches Potenzial, seinen Teil zu einer konzertierten Antwort der OSZE beizutragen, u.a. mit der Förderung von Nichtdiskriminierung und der Integration von Migranten und Flüchtlingen in ihre Aufnahmeländer. Das Büro des HKNM hat damit begonnen, die potenziellen Auswirkungen großer Migrationsbewegungen auf Gesellschaften mit nationalen Minderheiten zu untersuchen. Auf der Grundlage von OSZE-Verpflichtungen wie den Leitlinien von Ljubljana zur Integration heterogener Gesellschaften von 2012⁷ versucht der/die HKNM, die Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung politischer Konzepte zu unterstützen, die Stabilität und gute interethnische Beziehungen fördern. Die Beauftragte für Medienfreiheit hat bei zahlreichen Gelegenheiten öffentliche Erklärungen abgegeben, in denen sie ihre Sorge über Verstöße gegen das Recht von Journalisten, über Angelegenheiten von öffentlichem Interesse zu berichten, zum Ausdruck brachte, in diesem Fall im Zusammenhang mit Reportagen und Kommentaren zu Migration und Flüchtlingen.

Die Ausweitung von OSZE-Initiativen und -Projekten speziell auf Migranten und Flüchtlinge wäre in allen Bereichen denkbar. Beispielsweise plant die *Gender*-Abteilung des OSZE-Sekretariats den Aufbau von *Mentoring*-Netzwerken für Migrantinnen und Frauen aus Minderheitengruppen nach dem Vorbild früherer Initiativen für Unternehmerinnen in Südosteuropa. Die OSZE-Missionen in Serbien und in Skopje spielen in vielen Fällen eine wichtige Rolle bei der Durchführung von Programmen und Projekten vor Ort.

Die Sensibilisierung für laufende und mögliche künftige Aktivitäten ist fester Bestandteil der Diskussionen in der informellen Arbeitsgruppe und anderen Gremien der OSZE. Dies hat erheblich zu der allmählichen Erkenntnis beigetragen, wie breitgefächert die bestehenden OSZE-Mandate in Bereichen sind, die eng mit dem Thema Migration zusammenhängen (Arbeitsmigration, Grenzmanagement, Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen, Menschenrechtsschutz, Toleranz und Nichtdiskriminierung). Auch das Bewusstsein dafür, dass die OSZE dank ihres umfassenden Sicherheitskonzepts besonders gut dafür geeignet ist, einen holistischen Ansatz zu fördern, der die Sicherheit von Migranten und Flüchtlingen und die Sicherheit von Staaten als Ziele versteht, die sich gegenseitig unterstützen, konnte so erhöht werden.

Die Ergebnisse der Beratungen der informellen Arbeitsgruppe wurden in einem von Botschafter Wild vorgelegten Bericht zusammengefasst, der auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates der OSZE am 20. Juli vorgestellt wurde. Der Bericht, bei dem es sich nicht um ein Konsensdokument handelt, ist ein wichtiger Bezugspunkt für die interne Debatte, hat aber auch außer-

7 Vgl. OSCE HCNM, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, November 2012, unter: <http://www.osce.org/hcnm/96883>.

halb der OSZE Interesse geweckt und wurde an wichtige Partnerorganisationen weitergeleitet. Er gibt einen Überblick darüber, was die OSZE im Rahmen bestehender Mandate bereits unternimmt, und plädiert für eine umfassende Rolle für die Organisation. Seine insgesamt 50 Empfehlungen enthalten konkrete Maßnahmen auf politischer, institutioneller und technischer Ebene, mit denen die OSZE zu einer effektiveren Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen, die das OSZE-Gebiet jetzt und in Zukunft betreffen, beitragen könnte. Die Empfehlungen des Berichts richten sich sowohl an die Teilnehmerstaaten als auch an das Sekretariat, die Institutionen und die Feldoperationen der OSZE. Sie sind aufgerufen, die Empfehlungen sorgfältig hinsichtlich ihrer Machbarkeit und Vereinbarkeit mit bestehenden Mandaten zu prüfen. Die Liste der Empfehlungen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, und es werden sicherlich noch weitere Ideen hinzukommen. Die Empfehlungen werden zum Teil bereits umgesetzt, doch könnte noch eine Verstärkung einiger Maßnahmen in Erwägung gezogen werden. Nicht alle, aber viele der vorgeschlagenen Maßnahmen erfordern zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen. Mögliche Synergien müssen ebenso berücksichtigt werden wie das Risiko von Doppelarbeit mit anderen Organisationen. Im Hinblick auf die Zeitplanung für die Implementierung müssen kurz-, mittel- und langfristige Ziele festgelegt werden. Und schließlich erfordern viele der vorgeschlagenen Initiativen eine enge Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen und Einheiten der Organisation im Rahmen einer klar festgelegten Rollenverteilung.

Das Sekretariat, die Institutionen und die Feldoperationen der OSZE nehmen derzeit eine interne Bewertung der Empfehlungen vor, die von einer Anfang 2015 im Sekretariat eingerichteten *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe geleitet wird. Damit wurde eine interne Plattform für den Informationsaustausch über migrationsbezogene Aktivitäten und die Beurteilung der Handlungsmöglichkeiten der OSZE geschaffen. Außerdem beriet und unterstützte die Arbeitsgruppe die aufeinanderfolgenden Vorsitze in ihren Bemühungen, die Diskussion unter den Teilnehmerstaaten zu fördern, in diesem Jahr vor allem in Bezug auf die informelle Arbeitsgruppe. Die *Ad-hoc*-Arbeitsgruppe wird vom Direktor des Büros des Generalsekretärs geleitet und auf der Arbeitsebene von einer Anlaufstelle in dem Büro koordiniert. Der Bericht von Botschafter Wild empfiehlt u.a., dieses *Ad-hoc*-Arrangement durch eine formalere und eigens dafür einrichtete Unterstützungsstruktur zu ersetzen, die von einem Sonderbeauftragten oder einem Koordinator geleitet wird. Nach den Vorstellungen des Sekretariats wäre diese Person idealerweise im Sekretariat angesiedelt und mit den Befugnissen und Ressourcen ausgestattet, die dazu notwendig sind, die innere Kohärenz und die Sichtbarkeit nach außen zu erhöhen, um so die Wirksamkeit der migrationsrelevanten Aktivitäten der OSZE zu verbessern.

Partnerschaften stärken

Migration ist zu einem zentralen Thema für den Dialog mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum bei den regelmäßigen Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe in Wien und der jährlichen OSZE-Mittelmeerkonferenz geworden. Auch in den Gesprächen mit Organisationen mit einem ausgeprägten Schwerpunkt auf dem Mittelmeerraum, darunter die Union für den Mittelmeerraum und die Arabische Liga, geht es häufig um das Thema Migration. Gelegenheiten für einen Erfahrungsaustausch mit den Mittelmeer-Partnern gibt es reichlich, doch werden sie nicht immer genutzt. Ein Problem ist, dass die Mechanismen zur Förderung einer solchen Zusammenarbeit effektiver sein könnten, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten sich darauf einigen würden, sie zu vereinfachen. Beispielsweise wird der sogenannte Partnerschaftsfonds meistens dazu genutzt, die Teilnahme von Experten aus OSZE-Partnerländern im Mittelmeerraum an OSZE-Veranstaltungen zu finanzieren. Ohne die einstimmige Zustimmung der Teilnehmerstaaten kann der Fonds nicht genutzt werden, um Treffen in den Partnerländern selbst zu finanzieren. Auch die Finanzierung solcher Treffen durch den OSZE-Gesamthaushalt ist nicht möglich.

Ein Vorschlag zur sichtbaren Stärkung der Mittelmeer-Partnerschaft sieht die Einrichtung eines OSZE-Zentrums für Sicherheit im Mittelmeerraum vor, das sich auf eine Reihe dimensionsübergreifender Themen, darunter auch Migration, konzentrieren würde. Ein solches Zentrum könnte die auf die Mittelmeer-Partnerländer ausgerichteten Aktivitäten der OSZE koordinieren, relevante Akteure außerhalb der OSZE-Kreise ansprechen und gemeinsame Projekte mit anderen regionalen Organisationen, VN-Agenturen und nichtstaatlichen Akteuren entwickeln, u.a. indem man Möglichkeiten zur Einbeziehung des privaten Sektors erkundet und die Chancen, von dieser Seite Unterstützung zu erhalten, auslotet. Das Zentrum könnte in einem der Teilnehmerstaaten im Mittelmeerraum eingerichtet werden und eine eigenständige Plattform dafür bieten, die OSZE Mittelmeer-Partner (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien) durch Dialog, Forschung, Aus- und Weiterbildung sowie Projektentwicklung einzubinden.

Die Gründung eines OSZE-Mittelmeerzentrums könnte unabhängig davon, wie umfangreich sein Tätigkeitsbereich wäre, einen wichtigen Impuls zur Stärkung der Beziehungen im gesamten Mittelmeerraum geben. Der italienische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe im Jahr 2017 und der OSZE insgesamt im Jahr 2018 wird die Vertiefung der Beziehungen innerhalb der gesamten Mittelmeer-Region wahrscheinlich noch stärker betonen. Im Rahmen des bemerkenswerten OSZE-Projekts „Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“, das im Juni 2016 im italienischen Vicenza in Zusammenarbeit mit den italienischen *Carabinieri* und deren hochmodernem Ausbildungszentrum ins Leben gerufen wurde, werden simulationsgestützte Schulungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Grenzschüt-

zern, Polizeibeamten, Staatsanwälten, Arbeitsaufsichtsbeamten, Vertretern der Zivilgesellschaft und anderen relevanten Akteuren aus der Mittelmeerregion angeboten. Angesichts des generell gestiegenen Interesses an der Förderung engerer Beziehungen könnte dieses Projekt auf ein weiteres Zusammengehen der OSZE mit ihren Mittelmeer-Partnern in einer Vielzahl von Fragen u.a. im Zusammenhang mit Migration hindeuten.

Die OSZE legt stets großen Wert darauf, Komplementarität und Zusammenarbeit mit regionalen und internationalen Organisationen und NGOs zu maximieren. Seit vielen Jahren unterhält die OSZE enge Partnerschaften mit zahlreichen VN-Organisationen sowie mit den VN angegliederten und anderen internationalen und regionalen Organisationen. Bei den Treffen der informellen Arbeitsgruppe bereicherten Vertreter einiger dieser Organisationen die OSZE-Debatte mit ihrer eigenen Sichtweise, insbesondere zum Schutz von Migranten und Flüchtlingen und zu rechtlichen Fragen. Bei diesen Anlässen sprachen sich viele Teilnehmer für eine verstärkte Rolle der OSZE im Zusammenhang mit Migrationsfragen aus und verwiesen dabei auf die besonderen Vorteile der OSZE als regionale Sicherheitsorganisation, die auf lange Sicht ein besseres Migrationsmanagement fördern, aber auch eine wichtige operative Rolle spielen könne.

In einigen Regionen, wie z.B. in der Ostukraine, arbeitet die OSZE eng mit dem UNHCR zusammen. Aufgrund ihres privilegierten Zugangs kann die Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) der OSZE in der Ukraine auf spezifische humanitäre Bedürfnisse und einen besonderen Schutzbedarf aufmerksam machen sowie Hilfeleistungen durch entsprechende Organisationen erleichtern. Eine gemeinsam vom UNHCR und der OSZE entwickelte *Protection Checklist*⁸ wird in diesem Zusammenhang bereits erfolgreich angewandt. Sie wird auch von verschiedenen OSZE-Feldoperationen genutzt, um den OSZE-Mitarbeitern dabei zu helfen, die Schutzbedürfnisse verletzlicher Bevölkerungsgruppen, darunter Flüchtlinge, Vertriebene, Rückkehrer, Staatenlose sowie Personen, die der Gefahr der Vertreibung ausgesetzt sind, zu identifizieren.

Die Rolle der OSZE muss im breiteren Kontext globaler Antworten auf das Phänomen der Migrations- und Flüchtlingsströme gesehen werden. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen und aufgrund ihrer dimensionsübergreifenden fachlichen Kompetenz, ihres flexiblen Instrumentariums, ihrer Präsenz vor Ort und ihrer engen Verbindungen mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen und regionalen Organisationen ist die OSZE bestens dafür geeignet, die regionale Anwendung der auf globaler Ebene entwickelten Leitlinien zu unterstützen. Auf dem VN-Gipfeltreffen zu Flucht und Migration im September 2016 stellte OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier den zusätzlichen Nutzen, den re-

8 Vgl. OSCE/UNHCR, *Protection Checklist. Addressing Displacement and Protection of Displaced Populations and Affected Communities along the Conflict Cycle: a Collaborative Approach*, 2014, unter: <http://www.osce.org/cpc/111464>.

gionale Organisationen für eine vernünftige globale Migrationssteuerung erbringen können, in den Mittelpunkt seiner Rede.⁹ Die New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten,¹⁰ die von den VN-Mitgliedstaaten auf dem Gipfel verabschiedet wurde, wird für die OSZE bei der Suche nach einer Definition ihrer Rolle bei der Unterstützung eines wirksamen Multilateralismus zu einem wichtigen Bezugsdokument werden. Im Gegenzug kann die OSZE einen regionalen Beitrag zu den Diskussionen leisten, die hoffentlich 2018 zur Verabschiedung eines globalen Flüchtlingspakts und eines globalen Pakts über sichere, geordnete und legale Migration führen werden.

Der Blick nach vorn

Die Ansicht, dass die OSZE einen Beitrag zu einer effektiveren Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen leisten sollte, wird von den OSZE-Teilnehmerstaaten zunehmend unterstützt. Bei einem informellen OSZE-Ministerratstreffen, das im September 2016 vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier in Potsdam einberufen wurde, um über das gegenwärtige Sicherheitsumfeld in Europa zu diskutieren, bezeichneten viele Teilnehmer Migration als eine heute und in absehbarer Zukunft große Herausforderung für die Sicherheit. Mehrere Minister sprachen sich für einen holistischen und multidimensionalen Ansatz aus, bei dem die OSZE ihre zahlreichen Instrumente kombinieren sollte, um Migration besser in ihre Arbeit insgesamt einzubeziehen. Noch wichtiger ist vielleicht, dass keine Einwände dagegen erhoben wurden, dass die OSZE sich an der Bewältigung migrationsbedingter Probleme beteiligt.

Im Herbst 2016 wird die informelle Arbeitsgruppe die Diskussion über Elemente eines möglichen Beschlusses oder einer Erklärung des Ministerrats zur Migration aufnehmen, was auch die erste Empfehlung im Bericht von Botschafter Claude Wild war. Botschafter Wild, der auch weiterhin im Auftrag des OSZE-Vorsitzes für das Projekt zuständig ist, wird all seine diplomatischen Fähigkeiten einsetzen müssen, um in einem nach wie vor komplizierten politischen Kontext ein konkretes Ergebnis zu erzielen. Das Ministerratstreffen in Hamburg wird Gelegenheit bieten, ein politisches Signal dafür zu setzen, dass die Gestaltung und Steuerung von Migration stärker in der Arbeit der OSZE verankert werden soll. Intern wäre ein solches Dokument eine willkommene politische Bestätigung einer aktiveren Rolle der Organisation in diesem Bereich durch die Teilnehmerstaaten; den externen Partnern gegen-

9 Vgl. Intervention of the OSCE SG Lamberto Zannier, High Level Meeting of the Plenary of the General Assembly to address large movements of refugees and migrants, New York, 19. September 2016, unter: <http://www.osce.org/secretariat/265496>.

10 Zum vollständigen Text der Erklärung siehe: Vereinte Nationen, Generalversammlung, New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten, Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 19. September 2016, A/RES/71/1, 3. Oktober 2016, unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>.

über würde es demonstrieren, dass die OSZE es ernst meint. Über die Bekräftigung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen hinaus könnte das Dokument auch die Rolle der OSZE in und ihren möglichen Beitrag zu den globalen Bemühungen um die Gestaltung und Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen hervorheben.

Ob sich die OSZE-Teilnehmerstaaten darauf einigen werden, der OSZE konkrete neue Aufgaben im Zusammenhang mit Migration zu übertragen, bei denen ihre Konfliktverhütungskapazitäten, ihre Feldpräsenzen und ihre Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte genutzt werden, bleibt abzuwarten. Für den Fall, dass den Durchführungsorganen der OSZE zusätzliche Aufgaben übertragen werden, wären adäquate finanzielle Mittel und zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich. In Anbetracht der wiederholten Kürzungen des OSZE-Haushalts in den vergangenen Jahren wird die Formel „mit weniger Mitteln mehr erreichen“ nicht mehr funktionieren. Der Spielraum für eine Neugewichtung der Aktivitäten tendiert gegen null und würde eine Vernachlässigung anderer wichtiger Bereiche bedeuten, wie der OSZE-Generalsekretär bei den jüngsten Haushaltsdebatten respektvoll, aber unmissverständlich deutlich gemacht hat.

Angesichts der allgemeinen Zerstrittenheit in der OSZE sind Erwartungen, dass der Hamburger Ministerrat zu einer Ausweitung des OSZE-Engagements oder konkreten operativen Leitlinien führen wird, wahrscheinlich verfrüht. Mehrere politische Stolpersteine – wozu auch scheinbar unverwandte Themen gehören – könnten eine ministerielle Übereinkunft zu Fall bringen. Einige Teilnehmerstaaten werden Prinzipien und Werte, einschließlich Solidarität und Lastenteilung, betonen wollen, während andere möglicherweise zögern werden, sich zu engagieren. Die Frage nach der Tätigkeit der OSZE im Zusammenhang mit Binnenvertriebenen verkompliziert die in der OSZE geführten Debatten regelmäßig – von Diskussionen über die Fähigkeit der Organisation, sich mit allen Phasen des Konfliktzyklus zu befassen, bis hin zu Haushaltsverhandlungen über Feldoperationen in bestimmten Konfliktgebieten. Während die einen Binnenvertriebene als integralen Bestandteil der umfassenderen Herausforderung sehen wollen, der besonderer Erwähnung bedarf, wollen andere Fragen im Zusammenhang mit Binnenvertriebenen strikt auf diejenigen Formate beschränken, die sich mit den Langzeitkonflikten im OSZE-Raum befassen. Der Bericht von Botschafter Wild bezeichnet Binnenvertriebene im Übrigen als ein wichtiges Thema, das jedoch nicht in den Aufgabenbereich der informellen Arbeitsgruppe falle, die ausschließlich für grenzüberschreitende Bewegungen von Menschen zuständig sei.

Auch wenn es in Hamburg zu keinem konkreten Ergebnis kommen sollte, werden das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Institutionen sich weiterhin um mehr Kohärenz in ihren migrationsbezogenen Aktivitäten bemühen und die in den letzten zwei Jahren bereits geleistete Arbeit konsolidieren. Unter der Aufsicht und mit der Ermutigung der zuständigen Unterausschüsse des Ständigen Rates der OSZE werden sie ihre Folgemaßnahmen wahrscheinlich auf

diejenigen Empfehlungen des Berichts von Botschafter Wild konzentrieren, die breite Unterstützung genießen und mit den gegenwärtigen Ressourcen umsetzbar sind. Sie werden vermutlich auch weitere Chancen nutzen, um die Wirkung bereits laufender migrationsrelevanter Aktivitäten der OSZE zu verstärken. Auch ohne einen Konsens haben die zukünftigen Vorsitze – Österreich im Jahr 2017 und Italien 2018 – doch einige Möglichkeiten, Schwerpunkte zu setzen und Orientierung zu geben.