

*Maria Chepurina**

Die Migrationskrise im OSZE-Gebiet: die Handlungsschwerpunkte der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Der Arabische Frühling, der Zusammenbruch des Gaddafi-Regimes in Libyen und der Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien haben das OSZE-Gebiet für hunderttausende von Menschen, die vor Krieg, Elend und Verfolgung fliehen, zu einem äußerst attraktiven Ziel und auch zu einer Transitregion werden lassen. Die OSZE-Teilnehmerstaaten sind infolge der Migration unter starken Druck geraten und verzeichneten in den letzten zwei Jahren den höchsten Anstieg der Zahl der Migranten seit Anfang der 2000er Jahre, die zumeist aus dem Nahen Osten, Afghanistan und Afrika kommen. Der wachsende Zustrom hat unmittelbare Auswirkungen auf die regionale Stabilität und Sicherheit und ist zu einer Herausforderung geworden, die eine umfassende und multilaterale Reaktion notwendig macht.

Da die gegenwärtige Situation eine koordinierte Reaktion erfordert, besetzt die OSZE, deren dimensionenübergreifender Sicherheitsansatz es ihr ermöglicht, sich von der Versicherheitlichung von Migrationsströmen bis zum Schutz der Rechte von Flüchtlingen mit einer ganzen Reihe von Themen zu befassen, eine einzigartige Nische innerhalb der Arbeitsteilung zwischen den internationalen Akteuren, die sich um eine Lösung der Migrationskrise bemühen. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE (OSZE PV) betonte 2016 auf ihrer Jahrestagung in Tiflis, dass die gegenwärtige Flüchtlingskrise „nur gemeinsam und solidarisch bewältigt werden kann“.¹

Dabei ist es wichtig sich vor Augen zu führen, dass das OSZE-Gebiet nur einen Teil des Migrationskorridors darstellt. Die Migrationsströme, die das OSZE-Gebiet betreffen, stellen nur einen Bruchteil der Gesamtzahl der weltweit vertriebenen Menschen dar, die den Vereinten Nationen (VN) zufolge den höchsten Stand erreicht hat, der jemals verzeichnet wurde. Im Jahr 2015 war einer von 122 Menschen entweder auf der Flucht oder auf andere Weise vertrieben. Von den weltweit 20,2 Millionen Flüchtlingen² lebten 86 Prozent

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autorin.

1 Entschließung über die Herausforderungen für die Sicherheit von Flüchtlingen, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der fünfundzwanzigsten Jahrestagung, Tiflis, 1. bis 5. Juli 2016, S. 58-59, hier: S. 58, unter: <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3389-osce-pa-tbilisi-declaration-ger/file>.

2 Vgl. UNHCR, Tim Gaynor, 2015 likely to break records for forced displacement – study, 18 December 2015, unter: <http://www.unhcr.org/5672c2576.html>. Zu weiteren Einzelheiten siehe: UNHCR, Mid-Year Trends June 2015, June 2015, unter: ebenda und unter <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969.html>.

in Entwicklungsländern.³ Die Süd-Süd-Migration ist dabei bedeutender als diejenige von Süden nach Norden, die im OSZE-Gebiet zu beobachten ist, vor allem aber sind die von Süden nach Süden fließenden Flüchtlingsströme wesentlich größer.⁴

Der vorliegende Beitrag verfolgt zwei Ziele. Im Mittelpunkt des ersten Teils steht die Arbeit der parlamentarischen Dimension der OSZE – ihrer Parlamentarischen Versammlung – im Zusammenhang mit der aktuellen Flüchtlingskrise. Die Migrationskrise im OSZE-Gebiet war in den vergangenen drei Jahren einer der Schwerpunkte der Arbeit der Versammlung. Ihre Aktivitäten reichten von der Einrichtung eines *Ad-hoc*-Ausschusses für Migration bis zu allgemeinen Debatten in den Plenarsitzungen, die zur Verabschiedung von Entschließungen mit praktischer Ausrichtung führten. Im zweiten Teil des Beitrags werden Empfehlungen an die Adresse der OSZE-Teilnehmerstaaten, der Durchführungsorgane der OSZE und der Parlamentarier abgegeben, wie die OSZE und das Engagement der Parlamentarischen Versammlung der OSZE weiter verstärkt werden können, um die gegenwärtige Flüchtlingskrise zu bewältigen.

Mandat und Kompetenz der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Wichtigstes Ziel der parlamentarischen Dimension der OSZE ist es, durch Dialog Vertrauen aufzubauen. Der auf dem KSZE-Gipfel 1990 in Paris ins Leben gerufenen OSZE PV gehören über 320 Parlamentarier aus den 57 Staaten an, die die OSZE-Region bilden. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, die demokratische Legitimität der Organisation zu stärken, die OSZE-Prinzipien zu unterstützen und zu fördern und den Dialog zwischen den Vertretern der mehr als einer Milliarde Menschen im OSZE-Gebiet zu erleichtern.⁵

Wie in der Geschäftsordnung der OSZE PV dargelegt und in einem zum 25. Jahrestag der Gründung der PV im Frühjahr 2016 vom Präsidenten der OSZE PV vorgelegten Visionspapier hervorgehoben wird, bestehen die wichtigsten Aufgaben der Versammlung im direkten Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise unter anderem darin,

3 Vgl. Myths, Facts and Answers about Refugees and Migrants, prepared by UNRIC, IOM, UNHCR, UNDP and OHCHR, 4. November 2015, IOM Migration Newsdesk, unter: <https://weblog.iom.int/myths-facts-and-answers-about-refugees-and-migrants>.

4 Vgl. ebenda.

5 Zu weiteren Einzelheiten siehe: Andreas Nothelle, OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 377-406; Michael Fuchs/Angelika Pendzich-von Winter, Die Parlamentarische Versammlung der OSZE. Entstehungsgeschichte, Funktionen, Arbeitsweise und Gremien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 393-404.

- als Forum für den parlamentarischen Dialog zu dienen und Lösungen für die dringlichsten Fragen im OSZE-Gebiet sowie Themen vorzuschlagen und zu diskutieren, die während der Ministerrats- und Gipfeltreffen angesprochen werden;
- zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit beizutragen und die Erfüllung von Verpflichtungen zu unterstützen, die die Teilnehmerstaaten in der Schlussakte von Helsinki und nachfolgenden Dokumenten eingegangen sind;
- auf Dialog beruhende Mechanismen zur Verhütung und Lösung von Konflikten zu entwickeln und zu fördern;
- die Stärkung demokratischer Institutionen und die Umsetzung der Verpflichtungen in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu unterstützen;
- die Wahrnehmung der OSZE und ihrer Instrumente unter Parlamentariern und in der Öffentlichkeit zu steigern; und
- zur Entwicklung der institutionellen Strukturen der OSZE und der Zusammenarbeit zwischen OSZE-Institutionen beizutragen.⁶

Zur Umsetzung dieser Ziele werden verschiedene Instrumente genutzt. An erster Stelle steht hierbei die Erklärung, die jedes Jahr auf der Jahrestagung der PV diskutiert und verabschiedet wird. Die jährliche Erklärung, die aus von den Parlamentariern vorgelegten Entschlüssen besteht, ist die gemeinsame Stimme der Versammlung und stellt deren zentrale Botschaft an den Ministerrat der OSZE und die Teilnehmerstaaten dar.

Die Tagungen der Versammlung dienen auch als Plattform für den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Parlamentariern. Neben der Jahrestagung finden in jedem Jahr satzungsgemäß zwei weitere Treffen statt – die Herbst- und die Wintertagung der Versammlung. Dadurch wird eine gewisse Flexibilität der Agenda gewährleistet, die Diskussionen und den Austausch bewährter Verfahren zu topaktuellen Themen ermöglicht.

Da die Konsensregel, die die Arbeit der gouvernementalen Seite der OSZE kennzeichnet, für die Beschlussfassung der OSZE PV nicht gilt, profitiert diese bei der Beschäftigung mit aufkommenden und akuten Problemen von der größeren Flexibilität und Anpassungsfähigkeit ihrer Strukturen. Die Parlamentarier der OSZE, und vor allem die Leitung der Versammlung, fördern die von der OSZE verabschiedeten Beschlüsse durch die aktive Zusammenarbeit mit den Medien, wodurch die Sichtbarkeit der Arbeit, der Prinzipien und der Ziele der OSZE erhöht wird. In den letzten Jahren hat sich die Versammlung auch stärker auf die Arbeit der Parlamentarier „vor Ort“ konzentriert. Dies geschah in Form von hochrangigen Besuchen, Erkundungsmissionen

6 Zu weiteren Einzelheiten siehe: Our common vision for the OSCE Parliamentary Assembly: Supporting OSCE principles and facilitating parliamentary dialogue, OSCE PA President Ilkka Kanerva (MP, Finland), Spring 2016, unter: <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/reports-19/3362-osce-pa-vision-document/file>.

und Feldbesuchen, um sich so aus erster Hand ein Bild von der Situation vor Ort zu machen und für sie ein Bewusstsein in der Öffentlichkeit zu schaffen. Und schließlich hat die Versammlung, deren Ausschussstruktur die drei Körbe der Schlussakte von Helsinki widerspiegelt, auch eine Reihe nützlicher Mechanismen entwickelt, wie etwa *Ad-hoc*-Ausschüsse und Sonderbeauftragte, die eine gezielte Befassung der Parlamentarier mit konkreten Fragen ermöglichen, sobald diese auftreten.

Die OSZE PV: Politisches Engagement für konkrete Ergebnisse

Votum zum Handeln

In den letzten drei Jahren stand das Thema Migration ganz oben auf der Tagesordnung der OSZE PV. Die PV hat seitdem in ihren jährlichen Erklärungen konkrete Handlungsvorschläge verabschiedet. Im Anschluss an die in einer Plenarsitzung geführte Debatte über die humanitäre Krise in Syrien wurde 2013 eine *Entschließung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum* in die Erklärung von Istanbul aufgenommen. Die Entschließung betont die tiefe Sorge der Versammlung „angesichts der humanitären Krise der Flüchtlinge, die vor dem Krieg fliehen, und ihrer möglichen destabilisierenden Folgen für die Region“ und fordert die OSZE-Teilnehmerstaaten mit Nachdruck auf, „ihren Verpflichtungen in humanitären Angelegenheiten nachzukommen, damit den syrischen Flüchtlingen jede nur denkbare Hilfe geleistet wird“.⁷

2014 wurden zwei Entschließungen zum Thema Migration verabschiedet: die *Entschließung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum* und die *Entschließung über eine umfassende Einwanderungsreform*. Die Entschließungen betonen, dass „internationale Akteure wie die OSZE und die Europäische Union die humanitären Folgen der Krisen im Mittelmeerraum nicht ignorieren können“,⁸ und rufen die Europäische Union dazu auf, ihr Dublin-System zu überarbeiten, eine gerechtere Verteilung der Last der Verantwortung sicherzustellen, die Belastungen für Ersteintrittsländer zu verringern und neue legale Wege auszuloten, die einen sicheren Zugang zur EU bieten. Sie appellieren außerdem an die OSZE-Teilnehmerstaaten, ihr Engagement zu verstärken und ihr Instrumentarium zur Bekämpfung des Menschenhandels, zum Schutz der am stärksten gefährdeten Flüchtlingsgruppen und zur Be-

7 Entschließung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Istanbul und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der zweiundzwanzigsten Jahrestagung, Istanbul, 29. Juni bis 3. Juli 2013, S. 46-47, hier: S. 47, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2013-istanbul-annual-session>.

8 Entschließung über eine umfassende Einwanderungsreform, in: OSCE PA, Erklärung von Baku und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der dreiundzwanzigsten Jahrestagung, Baku, 28. Juni bis 2. Juli 2014, S. 44-47, hier: S. 44, unter: <http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session>.

kämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt weiterzuentwickeln. Zudem ermutigen sie die OSZE, ihren multidimensionalen Sicherheitsansatz und ihre Präsenz vor Ort zu nutzen, um politische Maßnahmen zum Institutionenaufbau und zum Grenzmanagement zu unterstützen.⁹

2015 verabschiedete die PV die *Entschließung über die dringende Forderung, die Fluchtlingsstragodie im Mittelmeerraum zu beenden*, die das „uneingeschränkte Recht aller Menschen, die vor Verfolgung und bewaffneten Konflikten fliehen, gemäß dem Genfer Abkommen und anderen internationalen Verträgen Asyl in einem OSZE-Land zu beantragen“,¹⁰ hervorhebt und zu einer Reform des Dublin-Systems aufruft.

Auch die Jahrestagung von 2016 war von einer starken Konzentration auf Migrationsfragen geprägt und spiegelte sowohl humanitäre Besorgnisse als auch die zunehmende Debatte über Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Migration wider. Die *Entschließung über die Rechte von Fluchtlingsen* hebt die Notwendigkeit hervor, die Imperative des humanitären Schutzes und der nationalen Sicherheit miteinander in Einklang zu bringen, anstatt sie als unvereinbare Gegensätze zu betrachten. Sie fordert die Harmonisierung der Normen für die Aufnahme von Fluchtlingsen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten „in Zusammenarbeit mit der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) und dem Europäischen Unterstutzungsburo für Asylfragen (EASO)“.¹¹ Die *Entschließung über die Herausforderungen für die Sicherheit von Fluchtlingsen* befasst sich mit der Notwendigkeit, den Sicherheitsbedenken, die sich „aufgrund der begrenzten Kontrolle“ der Migrationsströme ergeben, Rechnung zu tragen, und ruft die OSZE dazu auf, sich „mit Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit Migration als integralem Bestandteil einer verstärkten Rolle der OSZE bei der Bewältigung der Migration zu befassen“.¹²

Über diese Entschließungen hinaus hat die Versammlung auch mehrere ihrer Sitzungen bei den Wintertagungen im Februar 2015 und Februar 2016, der Jahrestagung in Helsinki im Juli 2015, der Jahrestagung in Tiflis im Juli 2016, der Herbsttagung in Ulaanbaatar im September 2015 und der Herbsttagung in Skopje im Oktober 2016 der Diskussion möglicher Lösungen für die Flüchtlings- und Migrationskrise gewidmet. Durch den Meinungsaustausch

9 Vgl. ebenda, S. 46, sowie Entschließung über die Situation der Fluchtlingse im OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Baku und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, a.a.O. (Anm. 8), S. 48-51.

10 Entschließung über die dringende Forderung, die Fluchtlingsstragodie im Mittelmeerraum zu beenden, in: OSCE PA, Erklärung von Helsinki und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der vierundzwanzigsten Jahrestagung, Helsinki, 5. bis 9. Juli 2015, S. 54-56, hier: S. 55, unter: <https://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-helsinki-annual-session>.

11 Entschließung über die Rechte von Fluchtlingsen, in: OSCE PA, Erklärung von Tiflis und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung, a.a.O. (Anm. 1), S. 56-57, hier: S. 57.

12 Entschließung über die Herausforderungen für die Sicherheit von Fluchtlingsen, a.a.O. (Anm. 1), S. 59.

mit führenden internationalen Experten – darunter IOM-Generaldirektor William L. Swing, der EU-Kommissar für humanitäre Hilfe und Krisenschutz Christos Stylianides, Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sowie nichtstaatliche Organisationen – verstärkte die Versammlung die Aufmerksamkeit ihrer Mitglieder für das Thema, belebte den interparlamentarischen Dialog und Meinungs austausch und ermutigte die Parlamentarier, eine tragfähige Lösung sowohl innerhalb der OSZE als auch auf nationaler Ebene zu erarbeiten und umzusetzen.

Im Laufe der Jahre hat der Umfang der Arbeit der Versammlung zum Thema Migration zugenommen. Die Besonderheit der Versammlung ist ihre umfassendere Herangehensweise an migrationsbezogene Fragen, die über die Wirtschafts- und Umweltdimension hinausgeht. Für die Versammlung war Migration immer auch ein wichtiges humanitäres Anliegen. Daher wurden im Laufe der Zeit sowohl der Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen als auch der Ausschuss für politische Angelegenheiten und Sicherheit beim dem Thema allmählich aktiver und meldeten sich immer häufiger zu Wort. Zu den zentralen Fragen gehören der Schutz der Menschenrechte der Zuwanderer, ihre Integration in die Gesellschaften der Aufnahmeländer sowie ein menschenwürdiger Ansatz zur Migration sowie Sicherheitsaspekte der Migrationsströme. Wie im Bericht des Ausschusses der OSZE PV für humanitäre Fragen festgestellt wurde „wird zwar anerkannt, dass Migrationsströme auch Sicherheitsaspekte aufweisen, doch ist es dringend geboten, den Diskurs und die politischen Entscheidungen im Zusammenhang mit Migration nicht übermäßig zu versicherheitlichen; das gilt insbesondere nach der Tragödie von Paris. [...] Die Gefahr einer Versicherheitlichung von Migration besteht darin, dass sie zu einer Legitimierung außerordentlicher Reaktionen führen kann. Auch wenn die Notwendigkeit besserer Screening-Verfahren offensichtlich ist, sollten Menschen, die vor dem Krieg fliehen und in Europa Asyl suchen, nicht verteufelt werden“.¹³

Parlamentarier vor Ort

Der zweite wichtige Tätigkeitsschwerpunkt der PV konzentriert sich darauf, Informationen aus erster Hand über die Lage entlang der Migrationsrouten im OSZE-Gebiet zu erlangen, vor allem entlang der Zentralen Mittelmeerroute und der Balkanroute, sowie über die Bedingungen und Herausforderungen, vor denen Migranten stehen, die in den Flüchtlingslagern im OSZE-Gebiet auf eine Entscheidung bezüglich ihres Rechtsstatus warten.

13 OSCE PA, Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement. Thematic report prepared by the Bureau of the OSCE PA General Committee on Democracy, Human Rights and Humanitarian Questions, Februar 2016, S. 10, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Auf der Suche nach bewährten Praktiken und konkreten Handlungsmöglichkeiten sowohl für die parlamentarische Diplomatie als auch für die OSZE im Allgemeinen ist die Versammlung in den Jahren 2015 und 2016 verstärkt vor Ort tätig geworden, so in Şanlıurfa in der Türkei, auf Lampedusa und in Mineo in Italien, in Preševo und Miratovac in Serbien und in Calais in Frankreich, um nur einige zu nennen. Die Arbeit vor Ort und menschliche Kontakte haben es den Parlamentariern ermöglicht, Erkundungsmissionen durchzuführen, sich einen persönlichen Eindruck von der Situation zu verschaffen und ein besseres Verständnis davon zu erlangen, welche Anpassungen in der nationalen, der europäischen und der internationalen Migrationspolitik notwendig sind.

Besuche dieser Art ermöglichen es den Mitgliedern der OSZE PV, denen das Thema am Herzen liegt, nicht nur, die Lage vor Ort zu bewerten und zu beobachten, sondern auch international sichtbar zu machen, was eine bessere Koordination, mehr Solidarität und die Lastenteilung bei der Lösung der Krise bewirken kann. Die PV nimmt innerhalb der OSZE-Strukturen eine einzigartige Stellung ein, indem sie wesentlich dazu beiträgt, sowohl die Parlamente als auch die Bevölkerungen der OSZE-Staaten für bestimmte Themen zu sensibilisieren.

Die Arbeit vor Ort hat es den Mitgliedern der Versammlung auch ermöglicht, mehr über die OSZE-Feldmissionen, vor allem in den Balkanstaaten, zu erfahren und enger mit ihnen zusammenzuarbeiten und dabei deren Gastgeberländer bei Problemen im Zusammenhang mit Migration sowohl durch Kapazitätsaufbau als auch durch technische Hilfsprogramme aktiv zu unterstützen.

Der Wendepunkt: die Einsetzung des Ad-hoc-Ausschusses der OSZE PV für Migration

Am 25. Februar 2016 verabschiedete der Ständige Ausschuss der OSZE PV, dem die Leiter der nationalen Delegationen und die Mitglieder des Präsidiums angehören und der die Arbeit der Versammlung leitet, einstimmig einen Beschluss über die Einsetzung des *Ad-hoc*-Ausschusses der OSZE PV für Migration. Das Mandat des Ausschusses definiert dessen Rolle wie folgt:

- Er dient als Kontaktstelle für die Arbeit der OSZE PV im Bereich Migration in allen drei Dimensionen der OSZE: in politischen Fragen und in Fragen der Sicherheit, in Wirtschaftsfragen sowie in Fragen zu Menschenrechten und humanitärer Hilfe.
- Er erarbeitet Politikempfehlungen, die die Arbeit der OSZE im Bereich Migration sowie die Behandlung von Migranten und deren Perspektiven in OSZE-Ländern verbessern sollen.
- Er fördert die Diskussion über Fragen im Zusammenhang mit Migration in der Versammlung sowie den parlamentarischen Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich.

- Er arbeitet in Migrationsfragen eng mit dem OSZE-Sekretariat und den OSZE-Institutionen sowie mit relevanten externen Akteuren zusammen, um das Verständnis der Mitglieder der Versammlung für die Wichtigkeit der in diesem Bereich geleisteten Arbeit zu fördern.¹⁴

Der Ausschuss verfolgt damit drei verschiedene Handlungsstränge. Erstens unternimmt er Besuche vor Ort, um die dortigen Entwicklungen zu beobachten, und erarbeitet auf dieser Grundlage Empfehlungen für die nationalen Parlamente, die OSZE-Teilnehmerstaaten und die OSZE-Institutionen. Zweitens stellt er sicher, dass die Flüchtlingskrise in Europa auf der Tagesordnung der OSZE PV ganz oben bleibt, indem er sowohl die Diskussion über das Thema als auch die Aufnahme konkreter Empfehlungen in die Erklärungen der Versammlung fördert. Und schließlich arbeitet der Ausschuss auf das übergeordnete Ziel der Versammlung hin, die Verbesserung der Koordination und Kooperation innerhalb der Organisation, indem er gemeinsame Initiativen mit ihren verschiedenen Institutionen in die Wege leitet.

Die Versammlung arbeitet bereits erfolgreich mit der informellen Arbeitsgruppe der OSZE zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme, dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) sowie der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels zusammen. Die gemeinsamen Initiativen beruhen alle auf dem Prinzip des gemeinsamen Handelns und der Bündelung der Bemühungen. Damit wird es Regierungen, ihren Auswärtigen Diensten und den Legislativen ermöglicht, ihre Anstrengungen bei der Ursachenbekämpfung zu koordinieren.

Eine parlamentarische Vision, wie es mit der OSZE weitergehen könnte: eine multidimensionale Antwort

Größere Kohärenz der Bemühungen innerhalb der Organisation

In der Erklärung von Tiflis vom Juni 2016 begrüßte die OSZE PV die Initiative des OSZE-Generalsekretärs, die *OSCE Security Days* vom Frühjahr 2016 dem Thema Migration, insbesondere den Auswirkungen großer Wanderungsbewegungen auf die Sicherheit, zu widmen. Diese *Security Days* sollten der Organisation – in Absprache mit ihren internationalen Partnern, den nationalen Regierungen und NGOs – die Gelegenheit bieten, herauszufinden, auf welche Weise sie am besten einen tragfähigen Beitrag leisten und gleichzeitig die Arbeit ihrer Partnerorganisationen im Bereich Migration ergänzen kann.

14 Vgl. OSCE PA, Ad Hoc Committee on Migration, unter: <https://www.oscepa.org/about-osce-pa/parliamentary-committees-groups/other-committees-groups/226-ad-hoc-committee-on-migration>.

Die OSZE weist mehrere entscheidende Vorzüge auf, die sie nutzen sollte: ihr umfassendes Instrumentarium, ihr geographischer Wirkungsbereich, der sich von Eurasien bis nach Nordamerika erstreckt, sowie ihre großen Feldmissionen und ihr inklusives Mandat.

Abgesehen davon, dass eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit externen Partnern notwendig ist, muss sich die OSZE, deren Sekretariat, unabhängigen Institutionen und Feldpräsenzen auf über 20 Länder verteilt sind, weiterentwickeln und auch die interne Koordination verbessern, um einen gemeinsamen OSZE-weiten Aktionsplan aufzustellen, der dazu beitragen soll, die Situation zu entschärfen und Überschneidungen bei den Aktivitäten ihrer Institutionen zu vermeiden. Unter den jetzigen Umständen führt die dezentralisierte Struktur der OSZE dazu, dass gelegentlich Informationen verloren gehen und bewährte Praktiken nicht immer weitergegeben werden.

Der von der Versammlung im Februar 2016 verabschiedete Bericht „*Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement*“ hebt mehrere vorrangige Bereiche hervor, in denen Handlungsbedarf besteht. In einigen von ihnen zeichnen sich bereits sechs Monate später Fortschritte ab:

„Die Entwicklung eines organisationsweiten Vorgehens mit klar festgelegten Rollen und Verantwortlichkeiten eines jeden OSZE-Gremiums würde eine bessere Kohärenz, Koordination und Wirkung gewährleisten. Alle Dienststellen innerhalb der OSZE-Familie sollten ermutigt werden, konkrete Projektvorschläge zu diesem Thema vorzulegen. Auch ist eine klarere Aufteilung der Portfolios zu Migrationsfragen innerhalb der drei Dimensionen der Tätigkeit der OSZE erforderlich.“¹⁵

Berücksichtigt werden sollte allerdings, dass die Feldoperationen der OSZE, deren Mandate in unterschiedlichen historischen Kontexten und vor unterschiedlichen länderspezifischen Hintergründen entwickelt wurden, nicht alle gleichermaßen dafür ausgestattet sind, sich mit Migrationsfragen zu befassen. Auch könnte möglichen Synergien und gemeinsamen, von benachbarten Feldmissionen geleiteten Projekten mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, wie es 2015 von der OSZE-Mission in Serbien und derjenigen in Skopje bei ihrer gemeinsamen Beobachtung von Flüchtlinge betreffenden Entwicklungen an der Grenze zwischen Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien erfolgreich geprobt wurde.

Parlamentarischer Austausch bewährter Praktiken

Die Lösung der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise im OSZE-Gebiet ist in erster Linie eine politische Aufgabe. Um der gegenwärtigen Situation gerecht werden zu können, sind neue politische Strategien und Gesetze notwen-

15 OSCE PA, *Migration Crisis in the OSCE Area: Towards Greater OSCE Engagement* a.a.O. (Anm. 13), S. 5.

dig, die insbesondere gewährleisten, dass die ankommenden Migranten und Flüchtlinge die Möglichkeit erhalten, sich für das System als Gewinn statt als Belastung zu erweisen.

Damit erhält die Parlamentarische Versammlung der OSZE, der Parlamentarier aus allen 57 Teilnehmerstaaten angehören, höchste Bedeutung. Die OSZE PV sollte ihre politische Prominenz und ihre Möglichkeiten zur Arbeit vor Ort dazu nutzen, im Hinblick auf die politischen Strategien der Staaten zur Bewältigung der Flüchtlingskrise auch weiterhin für Solidarität, Toleranz und ausgewogenes Handeln zu werben. Ebenso muss sie auch weiterhin das Bewusstsein für das Thema schärfen, namentlich durch ihre jährlichen Erklärungen und Entschlüsse, ihre allgemeinen Debatten und ihre Erkundungsbesuche vor Ort.

Der Bericht der PV vom Februar 2016 stellt fest: „Die OSZE-Parlamentarier sollten sich ihrer Verantwortung bewusst sein und bei der Bekämpfung von Vorurteilen gegenüber Migranten und Flüchtlingen mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie Antidiskriminierungsgesetze fördern und rational und sachlich über Migration diskutieren.“¹⁶

Um den Austausch bewährter Praktiken zu fördern, könnten die Mitglieder der OSZE PV Beispiele einer gelungenen Integration von Migranten und Flüchtlingen aus ihren jeweiligen Wahlkreisen vorstellen und dabei die wichtigsten Herausforderungen und Chancen, die sich während dieses Prozesses ergeben haben, aufzeigen und bewährte Verfahrensweisen weitergeben. Ein solcher regelmäßiger Austausch und gezielte Aufklärungskampagnen könnten dazu beitragen, dass die Menschen in den Teilnehmerstaaten die Vorteile, die die Migranten ihrem Land bringen, besser erkennen.

Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten

Die Migrations- und Flüchtlingskrise hat im Laufe der letzten zwei Jahre zu zunehmenden Spannungen und Spaltungen zwischen einigen OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem auf dem Balkan, zwischen EU- und Nicht-EU-Ländern sowie zwischen west- und osteuropäischen Staaten innerhalb der EU geführt. Für einige Teilnehmerstaaten stellen große Flüchtlingsströme eine neue Erfahrung dar. Sie benötigen zusätzliche technische Unterstützung und zusätzliche Kapazitäten, um mit der Situation zurechtzukommen.

Die OSZE PV hat den OSZE-Teilnehmerstaaten zwei konkrete Vorschläge unterbreitet: erstens, die Einrichtung eines Koordinierungsgremiums für Migration auf hoher Ebene, das von Kontaktstellen in allen OSZE-Institutionen und -Organen unterstützt wird; und zweitens, die Einrichtung einer thematischen Feldmission, die es ermöglicht, gezielter und kohärenter auf die Herausforderungen der Migration zu reagieren, mit denen die Region derzeit konfrontiert ist.

16 Ebenda, S. 7.

Die thematische Feldmission könnte ihren Sitz in einem der EU-Länder haben, die am stärksten von der Krise betroffen sind, mit dem Auftrag, im gesamten OSZE-Gebiet tätig zu werden. Ihr Mandat könnte darin bestehen, „die Kommunikationskanäle zwischen Regierungen und staatlichen Behörden der Nachbarstaaten und der Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern zu stärken, um eine bessere Kommunikation und Koordination sowie den verstärkten Abbau der Spannungen sicherzustellen“. Gleichzeitig könnte sie die Aufgabe haben, „Schulungen zum Migrationsmanagement und zur Integration von Migranten anzubieten, den Austausch bewährter Praktiken für Beamte, die mit Migrationsfragen befasst sind, zu erleichtern und die Bedingungen für Flüchtlinge in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu überwachen“.¹⁷

Die größte Herausforderung im Zusammenhang mit diesem Vorschlag bestünde natürlich darin, die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten sowie eine angemessene und nachhaltige Finanzierung – möglicherweise durch außerbudgetäre Beiträge – zu gewährleisten.

Die Verabschiedung eines Ministerratsbeschlusses zum Thema Migration wäre ebenfalls ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Parlamentarische Versammlung hat es bedauert, dass es dem OSZE-Ministerrat 2015 nicht gelungen ist, die Beschlussvorlage über die „Reaktion der OSZE auf die gegenwärtige Migrations- und Flüchtlingskrise“ zu verabschieden, und verfolgt die Arbeiten zu diesem Thema für das nächste Ministerratstreffen im Jahr 2016 aufmerksam. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der letzte Ministerratsbeschluss zum Thema Migration – vom Dezember 2009 – über sieben Jahre zurückliegt.¹⁸

Und schließlich muss angesichts der Tatsache, dass Entwicklungen im Mittelmeerraum unmittelbare Auswirkungen auf das OSZE-Gebiet haben, die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern in der Region in Migrationsfragen, aber auch darüber hinaus, verbessert werden. Die eng miteinander verknüpften Herausforderungen können am wirksamsten gemeinsam bewältigt werden, was wiederum die Notwendigkeit unterstreicht, die bestehende Partnerschaft erheblich zu vertiefen. Einer der ersten Schritte bei der Zusammenarbeit im Bereich Migration könnte z.B. sein, die Partnerstaaten aufzufordern, innerhalb ihrer Strukturen eine Kontaktstelle für Migrationsfragen zu benennen, die Teil des OSZE-Netzwerks von Kontaktstellen für Migration wird. Die Mittelmeerpartner der OSZE könnten auch dazu eingeladen werden, an den bereits bestehenden Schulungen zum Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit Migration teilzunehmen, wie sie etwa vom BDIMR durchgeführt werden.

Es ist an der Zeit, nicht länger zu warten, sondern zu handeln.

17 Ebenda, S. 6.

18 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>.