

Jean P. Froehly*

Die OSZE und die Flüchtlingskrise

Der Instrumentenkasten der OSZE war *a priori* für eine Reaktion der Organisation auf die europäische Flüchtlingskrise gut ausgestattet: Gemeinsame Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten zum Thema Flüchtlinge waren ebenso vorhanden wie die notwendigen Entscheidungsstrukturen und Institutionen wie z.B. das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Der vorliegende Beitrag wird zunächst auf das OSZE-Regelwerk zur Flüchtlingsproblematik eingehen und im Anschluss daran die Bemühungen der OSZE und ihrer Institutionen skizzieren.

OSZE-Verpflichtungen zu Migranten und Flüchtlingen

Die Themen Freizügigkeit und Migration sind seit der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 auf der Agenda der KSZE und späteren OSZE. Ging es im Helsinki-Prozess zunächst vorrangig um Bewegungsfreiheit, die Öffnung der Grenzen des Eisernen Vorhangs und Wanderarbeit, so haben die KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten seit Anfang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts die Flüchtlingsproblematik als Herausforderung für die europäische Sicherheit und die daraus folgende Notwendigkeit zur Zusammenarbeit erkannt: Die Erklärung und die Beschlüsse des KSZE-Gipfels in Helsinki 1992 stellen fest, dass die Ursachen von Flucht und Vertreibung häufig Konflikte und die Verletzung von KSZE-Prinzipien, einschließlich jener in der menschlichen Dimension, sind, dass Massenströme von Flüchtlingen und Vertriebenen durch die Beseitigung ihrer Ursachen vermieden werden sollen und dass die Problematik Gegenstand internationaler und regionaler Zusammenarbeit und Solidarität sein muss. Auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul 1999 haben die OSZE-Teilnehmerstaaten auch das grundsätzliche Recht auf Asyl und ihre Verpflichtung, den Schutz von Flüchtlingen im OSZE-Raum zu gewährleisten, bekräftigt.

Von besonderer Bedeutung für die heutige Flüchtlingsproblematik sind die umfangreichen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der menschlichen Dimension, die sich explizit auf Flüchtlinge beziehen. Diese beinhalten z.B. die „Förderung einer respektvollen Behandlung aller Personen, die eine Grenze überschreiten möchten, im Einklang mit [...] insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlingsrecht und dem humanitären Recht“,¹ die Verpflichtung

* Die im vorliegenden Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen des Autors.

1 Konzept für Grenzsicherung und -Management, MC.DOC/2/05Corr.1 vom 6. Dezember 2005, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen

tung, „gegen eine gegebenenfalls stattfindende Diskriminierung von Asylsuchenden und Flüchtlingen vorzugehen“² sowie den Schutz u.a. von „Staatenlose[n] und Flüchtlinge[n] vor Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Diskriminierung und durch Intoleranz motivierten Gewalttaten“.³ Relevant sind ebenso OSZE-Verpflichtungen, die sich auf allgemeine Fragen der Migration beziehen, sowie sämtliche Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die selbstverständlich auch für Flüchtlinge gelten.

Die Verschärfung der Flüchtlingskrise in Europa seit Sommer 2015 hat diese politisch bindenden Verpflichtungen einem schwierigen Praxistest unterzogen: Die Krise zeigt, dass sich die OSZE-Teilnehmerstaaten mit der regionalen Solidarität und Zusammenarbeit noch genauso schwertun wie mit der im Konsens zu beantwortenden Frage, ob die verschiedenen OSZE-Organe und -Institutionen mit einer konkreten und praktischen Rolle bei der Bewältigung der Krise beauftragt werden sollen. Dennoch stellt die OSZE nicht nur eine wichtige Plattform für den Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten zum Thema Migration und Flüchtlinge dar. Die OSZE-Organe und -Institutionen haben auch bereits frühzeitig Empfehlungen zur Bewältigung der Krise formuliert. Dies gilt in besonderer Weise für den Direktor des BDIMR, Michael Georg Link, und für den OSZE-Generalsekretär, Lamberto Zannier.

Der OSZE-Generalsekretär und die Mittelmeerpartnerschaft

OSZE-Generalsekretär Zannier besuchte im September 2015 den Wiener Westbahnhof, um sich ein Bild von der Behandlung neu ankommender Flüchtlinge zu machen, und forderte die OSZE-Teilnehmerstaaten im Dezember 2015 dazu auf, mehr für die Bewältigung der Flüchtlingskrise zu tun. Die OSZE stelle für die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Partnerländer der Organisation in den Nachbarregionen eine Plattform für handlungsorientierte Diskussionen dar. Das Ziel müsse sein, internationale Antworten durch die Schaffung von Synergien zu fördern, sei es durch langfristige Integrationsstrategien, sei es durch das Know-how der OSZE in Fragen des Grenzmanagements.⁴ Der OSZE-Generalsekretär sprach hier auch die wichtige Rolle an,

des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach, 6. Dezember 2005, S. 11-17, hier: S. 12, unter: <http://www.osce.org/de/mc/18779>.

2. Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 83-85, hier: S. 85, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40535>.
3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Madrid 2007, Beschluss Nr. 10/07, Toleranz und Nichtdiskriminierung: Förderung der gegenseitigen Achtung und des Verständnisses füreinander, MC.DEC/10/07, 30. November 2007, S. 3, unter: <http://www.osce.org/de/mc/29453>.
4. Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretary General, OSCE Secretary General visits Vienna's West Station to meet refugees and representatives of Austria's Interior Ministry, Police and humanitarian organizations, Wien, 24. September 2015, unter: <http://www.osce.org/sg/184921>; Organization for Security and Co-

die die Partnerschaft der OSZE mit den sechs Kooperationspartnern im Mittelmeerraum (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien [seit 1998], Marokko und Tunesien) bei der Bewältigung der Krise spielen kann. Vergessen wird mitunter, dass der OSZE-Partnerstaat Jordanien zu den Staaten mit der größten Dichte von Flüchtlingen gehört – sie machen derzeit fast neun Prozent der Gesamtbevölkerung aus.

Die OSZE-Mittelmeer-Partnerschaft reicht zurück bis zur Schlussakte von Helsinki, in der die Teilnehmerstaaten ihre Überzeugung bekräftigt haben, „dass die Sicherheit in Europa im weiteren Zusammenhang der Sicherheit der Welt zu betrachten ist, und dass sie mit der Sicherheit im Mittelmeerraum in seiner Gesamtheit eng verbunden ist“.⁵ Zu den Themen des Dialogs gehörten bislang z.B. Grenzsicherheit, Migrationssteuerung sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung. Deutschland hatte im Jahr 2015 den Vorsitz in der OSZE-Mittelmeer-Kontaktgruppe inne und baute in dieser Funktion den Dialog über Fragen zu Migration und Flüchtlingen aus. Den Höhepunkt des Vorsitzjahres bildete die jährliche Mittelmeerkonferenz, die im September in Jordanien stattfand. In seiner Eröffnungsrede machte Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier deutlich:

„[...] wenn ethnische und konfessionelle Konflikte ganze Gesellschaften zermürben und über das Mittelmeer und Balkanroute zu uns nach Europa vertreiben: dann klopfen die Krisen des Nahen und Mittleren Ostens nicht nur an unsere Türen. Sondern sie sind längst angekommen! Wir in Deutschland werden in diesem Jahr eine Million Flüchtlinge aufnehmen, die größten Teile davon aus Syrien und der Nachbarschaft. Weder Deutschland noch Europa insgesamt sind in der Lage, jedes weitere Jahr einen Zustrom in dieser Größenordnung aufzunehmen. Und für unsere Partner am südlichen Mittelmeer sind die Bedrohungen ungleich näher und ungleich größer.

Deshalb sind wir heute gemeinsam hier! Einerseits, um der guten Tradition der Kooperation zwischen OSZE und ihren Partnern am Mittelmeer in dieser schwierigen Lage neuen Schwung zu verleihen. Aber eben auch, um gemeinsam zu sagen: Wir alle sind betroffen von den Konflikten im Mittleren Osten und deshalb müssen wir gemeinsames Handeln zu deren Lösung nicht nur anbieten, sondern einfordern.“⁶

operation in Europe, OSCE Secretary General, Efforts to address needs of refugees and migrants have to be stepped up, says OSCE Secretary General Zannier on International Migrants Day, Wien, 18. Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/sg/211441>.

5 Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki, 1. August 1975, S. 49, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39503>.

6 Auswärtiges Amt, Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Mittelmeerkonferenz der OSZE in Jordanien, 20. Oktober 2015, unter: <https://www.auswaertigesamt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2015/151020-BM-OSZE-Mittelmeerkonferenz.html>.

Die OSZE ist in diesem Bereich seit der Verabschiedung des OSZE-Aktionsplans zur Bekämpfung des Menschenhandels im Jahr 2003 aktiv. Seit September 2014 ist Botschafterin Madina Jarbussynowa aus Kasachstan als OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels tätig. Die OSZE ist somit gut aufgestellt, den neuen Herausforderungen, die sich aus der Flüchtlingskrise für den Kampf gegen den Menschenhandel ergeben, zu begegnen. Im Februar 2016 machte OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier nach einem Treffen mit dem Direktor von Europol darauf aufmerksam, dass mindestens 10.000 unbegleitete Kinderflüchtlinge seit ihrer Ankunft auf dem europäischen Kontinent verschwunden und wahrscheinlich Menschenhändlern in die Hände gefallen seien. Dies zeige, so der Generalsekretär, wie wichtig es sei, den Schutz der Staaten mit dem Schutz menschlicher Sicherheit in Einklang zu bringen.⁷

Bereits im Juli 2015 hatte sich die „Allianz gegen den Menschenhandel“ auf Einladung der OSZE zu einer großen Konferenz zusammengefunden, um über das Thema „Menschen in Gefahr: Bekämpfung des Menschenhandels entlang der Migrationsrouten“ zu diskutieren. Auf der Konferenz wurde der opferorientierte Ansatz bei der Bekämpfung des Menschenhandels bekräftigt und es wurden Instrumente beleuchtet, mit denen im Kontext der Flüchtlingskrise gegen Menschenhandel vorgegangen werden kann. Besonders hervorgehoben wurde die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft, vor allem wenn es um die Wahrung der Menschenrechte von Frauen und Kindern geht.

Das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR)

Das BDIMR mit Sitz in Warschau beschäftigt sich seit seiner Gründung vor 25 Jahren intensiv mit Migrations- und Flüchtlingsfragen. Das umfasst nicht nur die unmittelbar auf Migrantenrechte oder die Beratung von Staaten z.B. bei der Einführung von Systemen zur Bevölkerungsregistrierung fokussierte Arbeit, sondern auch Bereiche, in denen Flucht und Binnenvertreibung eher indirekt eine Rolle spielen, wie z.B. Wahlen, Menschenrechte, Demokratisierung oder die Integration von Sinti und Roma. Seit dem OSZE-Ministerrat in Maastricht im Jahr 2003 ist das BDIMR von den Teilnehmerstaaten mandatiert, an der Verhinderung von Diskriminierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden mitzuwirken, was bei der aktuellen Krise von besonderer Bedeutung ist, wie Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in seiner Antrittsrede als Amtierender Vorsitzender der OSZE für das Jahr 2016 hervorgehoben hat:

7 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretary General, OSCE Secretary General and Europol Director discuss need to address threat of trafficking children migrants, Wien, 4. Februar 2016, unter: <http://www.osce.org/sg/220566>.

„Zu einer neuen Dialogkultur in der OSZE gehört auch, dass wir untereinander vorbehaltlos diskutieren, wie wir gemeinsamen Herausforderungen entgegentreten wollen [...]

Ich denke [... dabei] auch an das Thema Migration. Gerade hier sollten wir das Potenzial der Organisation nutzen. Sie hat dafür die geographische Spannweite und den thematisch umfassenden Ansatz. Sie ist ein gutes Forum für Diskussion und Austausch. Und sie ist der richtige Ort, die gesellschaftlichen Folgen von Migration und Zuwanderung in den Blick zu nehmen – mit besonderem Fokus auf Toleranz und Nicht-Diskriminierung.“⁸

Das BDIMR ist Mitglied im Konsultativforum für Grundfreiheiten der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex und berät außerdem die EU-Grundrechteagentur (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, FRA) in allen menschenrechtlichen Fragen. Diese Zusammenarbeit bildet eine gute Grundlage dafür, die Kooperation zwischen der EU und der OSZE im Bereich Grenzmanagement unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten noch weiter auszubauen. Die Mandate beider Organisationen ergänzen sich gut: Während sich das Mandat von Frontex auf den EU-Raum beschränkt und auch die FRA nicht außerhalb der EU-Grenzen tätig sein kann, deckt das Mandat des BDIMR auch den Westbalkan und die Türkei ab.

In öffentlichen Erklärungen im Juni⁹ und September¹⁰ 2015 erinnerte BDIMR-Direktor Link die OSZE-Staaten an ihre Verpflichtung, gemeinsam auf eine koordinierte, solidarische und nachhaltige Antwort auf die Krise hinzuwirken, die auf der Achtung der Menschenrechte beruht. Link hob hervor, dass Menschenrechte nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger der Teilnehmerstaaten gelten, sondern für alle, einschließlich Migranten, Asylbewerber und Flüchtlinge. Er verwies auch auf die besondere Verantwortung der Regierungen im Umgang mit dem Thema im politischen Raum. Anstelle der Verstärkung von Barrieren an den Grenzen müssen, so Link, die würdige Behandlung und der Schutz aller Bedürftigen im Zentrum der Bemühungen stehen. Im Dezember 2015 wandten sich das BDIMR, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und der Europarat in einer gemeinsamen öffentlichen Erklärung an die ungarische Regierung und forderten sie zu einem humanen Umgang mit Flüchtlingen auf. Die Erklärung war eine Reak-

8 Auswärtiges Amt, Antrittsrede von Außenminister Steinmeier vor dem Ständigen Rat der OSZE zur Übernahme des OSZE-Vorsitzes, Wien, 14. Januar 2016, unter: http://www.auswaertiges-amt.de/nm_582136/sid_D72BDDC337EE4391724E3088166D77BB/DE/Infoservice/Presse/Reden/2016/160114_BM_Antrittsrede.html.

9 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE human rights chief calls for humane treatment of refugees, Budapest, 19. Juni 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/165141>.

10 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE human rights chief calls for human rights-based cooperative response to Europe's migration crisis, Warschau, 1. September 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/179406>.

tion auf eine erneute öffentliche Kampagne der ungarischen Regierung, die Flüchtlinge und Migranten als „Kriminelle“, „Eindringlinge“ und „Terroristen“ bezeichnete.¹¹

Die Empfehlungen eines großen Expertentreffens, das das BDIMR im November 2015 in Warschau veranstaltet hat und an dem 55 Vertreterinnen und Vertretern zahlreicher von der Flüchtlingskrise betroffener OSZE-Teilnehmerstaaten sowie Experten internationaler Organisationen und des OSZE-Sekretariats und anderer OSZE-Einrichtungen teilnahmen, trugen wesentlich zu einem besseren Verständnis der Flüchtlingskrise und zur Identifizierung von Lösungsansätzen bei. In ihnen wird u.a. hervorgehoben, dass vor allem besonders gefährdete Gruppen unter den Flüchtlingen, wie z.B. Frauen, Kinder, ältere Menschen, unbegleitete Minderjährige und Menschen mit Behinderungen, die vorrangige Aufmerksamkeit internationaler Organisationen wie der OSZE benötigen.¹²

Eine weitere vom BDIMR organisierte Veranstaltung im Dezember 2015 beschäftigte sich insbesondere mit Intoleranz und Hasskriminalität gegenüber Migranten, Flüchtlingen und Asylbewerbern.¹³ Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft aus sieben OSZE-Teilnehmerstaaten diskutierten über die Auswirkungen der Migrations- und Flüchtlingskrise auf das Verhältnis zwischen lokalen Gesellschaften und Migranten. Die Veranstaltung verdeutlichte einmal mehr die wichtige Rolle, die die Zivilgesellschaft und deren Stärkung bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise spielen kann.

Auch noch nach der teilweisen Schließung der sogenannten Westbalkanroute war das BDIMR bereit, eine Mission zur Erkundung der Lage der Migranten und Flüchtlinge im OSZE-Raum zu entsenden, die beispielsweise in der Türkei oder Griechenland die Lage vor Ort hätte ermitteln und konkrete Beratung zur Bewältigung der Krise hätte leisten können. Eine solche Mission hätte Themen wie den Zugang zu Registrierungs- und Antragsverfahren, humanitäre Bedingungen, unmenschliche Behandlung, den Entzug von Freiheitsrechten, Nichtdiskriminierung und Schutz vor Hasskriminalität, zusätzliche Schutzmechanismen für besonders gefährdete Gruppen, den Zugang zu

11 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human rights, Hungary urged to refrain from policies and practices that promote intolerance and hatred, Genf/Brüssel/Warschau, 21. Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/211951>.

12 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE/ODIHR's expert panel meeting discusses safeguarding rights of asylum seekers, refugees and other persons in need during the migration crisis, 13. November 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/199736>; zu den Ergebnissen des Treffens siehe OSCE/ODIHR, Expert Panel Meeting, Migration Crisis in the OSCE Region: Safeguarding Rights of Asylum Seekers, Refugees and Other Persons in Need of Protection, 12-13 November 2015, Warsaw, Poland, Summary report, unter: <http://www.osce.org/odihr/217616>.

13 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Intolerance faced by migrants, refugees at the centre of OSCE/ODIHR fact-finding workshop in Warsaw, 11. Dezember 2015, unter: <http://www.osce.org/odihr/209156>.

Dienstleistungen und Unterstützung sowie das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren abdecken können. In einer gemeinsamen Presseerklärung anlässlich des Weltflüchtlingstags bekräftigten Generalsekretär Zannier und BDIMR-Direktor Link nochmals diese Bereitschaft. In der Erklärung hob Link insbesondere hervor:

„Der Schutz der Außengrenzen und die Vorschriften zur Einreise von Ausländern sind souveräne Vorrechte eines jeden OSZE-Teilnehmerstaates, von dem umgekehrt erwartet wird, dass er das völkerrechtliche Verbot der Rücksendung oder Ausweisung von Flüchtlingen an Orte, an denen ihr Leben oder ihre Freiheit bedroht sein könnten, sowie die internationalen Normen hinsichtlich der Anwendung tödlicher Gewalt und die Verpflichtung zur Förderung einer würdigen Behandlung aller Menschen, die Grenzen überschreiten wollen, achtet [...] Das BDIMR ist nach wie vor bereit, alle von der Migrations- und Flüchtlingskrise betroffenen OSZE-Teilnehmerstaaten dabei zu unterstützen, die Förderung und den Schutz der Menschenrechte in ihren Reaktionen zu gewährleisten und tragfähige Lösungen zu finden.“¹⁴

Die Parlamentarische Versammlung

Auch die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE hat sich intensiv mit der Krise befasst und dabei die Bemühungen des BDIMR nachdrücklich unterstützt. In einem im Februar 2016 für die Wintertagung der PV in Wien¹⁵ vorgelegten Bericht des Ausschusses für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen über die Migrationskrise im OSZE-Gebiet und ein stärkeres Engagement der OSZE¹⁶ unterbreiten die Abgeordneten Isabel Santos, Ivana Dobesova und Gordana Comic zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung der Reaktion der OSZE auf die Flüchtlingskrise. Der Bericht ist eine der zahlreichen Maßnahmen der OSZE-Parlamentarier, die sich bereits auf ihren Treffen im Jahr 2015 in Wien, Helsinki und Ulaanbaatar mit der Flüchtlings-

14 Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE Secretariat/Secretary General, States must protect human rights of refugees and work for sustainable solutions, say OSCE Secretary General Zannier and ODIHR Director Link, Warschau/Wien, 20. Juni 2016, unter: <http://www.osce.org/odihr/247696> (alle Zitate aus fremdsprachigen Texten sind eigene Übersetzungen).

15 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Parliamentary Assembly, Crisis of migrants and refugees tops agenda for 2016 OSCE PA Winter Meeting, 17. Februar 2016, unter: <http://www.osce.org/pa/222676>.

16 Isabel Santos/Ivana Dobesova/Gordana Comic, 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, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/winter-meetings/2016-vienna-1/reports-1/3159-migration-crisis-in-the-osce-area-3rd-committee-thematic-report-feb-2016/file>

krise beschäftigt haben. So reisten die Parlamentarier u.a. zu den Brennpunkten der Krise in der Türkei, Italien oder entlang der Westbalkanroute.

Der Bericht der PV spricht sich in sieben Punkten für ein verstärktes Engagement der OSZE aus: Erstens fordert er eine stärkere Kohärenz innerhalb der Organisation – eine Aufgabe, die der deutsche OSZE-Vorsitz für das Jahr 2016 bereits als dringlich erkannt hatte. Der Bericht sieht für das BDIMR eine besondere Rolle bei der Überwachung von Menschenrechtsaspekten der Migrationssteuerung vor und ermutigt die Staaten, solche Bemühungen zu unterstützen; eine weitere wichtige Rolle sieht er im Bereich der Gesetzgebungsberatung, die vom BDIMR teilweise in Zusammenarbeit mit der Venedig-Kommission des Europarates durchgeführt wird. Die Beratung kann den OSZE-Teilnehmerstaaten dabei helfen sicherzustellen, dass ihre Rechtsvorschriften mit der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und weiteren internationalen Normen in Einklang stehen. Zweitens spricht sich der Report für eine stärkere Einbeziehung der OSZE-Feldoperationen aus, die insbesondere auf dem Balkan ein dichtes Netz lokaler OSZE-Präsenzen bilden und auch bereits regional abgestimmte Projekte durchführen. Drittens wird die Einrichtung einer thematischen Feldmission zu Migrationsfragen in einem EU-Staat vorgeschlagen, und viertens die stärkere Einbindung der OSZE-Kooperationspartner im Mittelmeerraum. Der Bericht ruft außerdem zur Fortsetzung der intensiven Debatte in der PV und zum Austausch bewährter Praktiken bei der Integration von Flüchtlingen auf lokaler Ebene durch die Parlamentarier auf. Schließlich setzt sich der Bericht für eine engere Zusammenarbeit der OSZE mit internationalen Partnerorganisationen wie dem UNHCR, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Europarat und der EU ein, beispielsweise durch die Einrichtung lokaler Arbeitsgruppen, die aus Vertretern der verschiedenen Organisationen bestehen.

Auch die Jahrestagung der PV der OSZE Anfang Juli 2016 in Tiflis befasste sich intensiv mit dem Thema Migration und Flüchtlinge: Die dort verabschiedeten Entschlüsse betreffen die Rechte von Flüchtlingen und Herausforderungen für die Sicherheit durch Migration.

Welche Rolle für die OSZE?

Die *OSCE Security Days*, eine von OSZE-Generalsekretär Zannier ins Leben gerufene Konferenzreihe, befassten sich am 3. und 4. März 2016 in Rom mit dem Thema Migration und Sicherheit¹⁷ und gaben damit den Überlegungen zur Rolle der OSZE bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise neuen Schwung. Auf Initiative des deutschen OSZE-Vorsitzes wurde in den Wiener

17 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Security Days: Refocusing Migration and Security – Bridging National and Regional Responses, Rom, 4. März 2016, unter: http://www.osce.org/secdays/2016/migration-and-security_

Entscheidungsgremien der OSZE die „informelle Arbeitsgruppe der OSZE zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme“ unter dem Vorsitz des Ständigen Vertreters der Schweiz bei der OSZE, Botschafter Claude Wild, eingerichtet, die zur Vorbereitung einer Sondersitzung des Ständigen Rates in sieben Sitzungen – vom 16. März bis zum 27. Juni 2016 – Vorschläge für konkrete Maßnahmen der OSZE formulieren sollte. Die OSZE-Teilnehmerstaaten, das OSZE-Sekretariat und die OSZE-Institutionen, insbesondere das BDIMR, haben sich aktiv an den Diskussionen und Planungen beteiligt. Mitte Juni legte der OSZE-Generalsekretär eine umfassende Übersicht über die Aktivitäten aller Durchführungsorgane der OSZE, also des Sekretariats, der Feldeinsätze und der autonomen Institutionen, vor, zu der auch das BDIMR einen substanziellen und umfangreichen Beitrag geliefert hatte.

Die Ergebnisse der informellen Arbeitsgruppe wurden am 20. Juli in einer Sondersitzung des Ständigen Rates vorgestellt. Botschafter Wild hob hervor, dass die OSZE optimal positioniert und bestens dafür gerüstet sei, ihre politische Macht, alle an einem Tisch zu versammeln, und ihr technisches Know-how dazu zu nutzen, formale und informelle Netzwerke zu schaffen, und unterstrich, dass „in solchen Netzwerken nationale Experten und Entscheidungsträger bewährte Praktiken in allen konkreten Fragen austauschen können, die für die Gestaltung und die Implementierung verantwortungsvoller nationaler Migrations- und Flüchtlingspolitiken gelöst werden müssen“.¹⁸

Der Abschlussbericht von Botschafter Wild, der Ende Juli 2016 dem deutschen OSZE-Vorsitz zur Verfügung gestellt wurde,¹⁹ enthält 50 Empfehlungen an die OSZE-Teilnehmerstaaten und die Durchführungsorgane der OSZE in den Bereichen „Schutz“, „Kriminalitätsbekämpfung“, „Grenzmanagement“, „erfolgreiche Integration“ sowie „Solidarität und Partnerschaften“. Bemerkenswert ist die herausgehobene Rolle, die der Bericht den OSZE-Institutionen, einschließlich des BDIMR, in den einzelnen Bereichen zuweist. So empfiehlt er den Teilnehmerstaaten z.B. im Bereich „Schutz“

[...] in Erwägung zu ziehen, BDIMR-Missionen zur Bewertung der Menschenrechtssituation einzuladen. Die Missionen würden den Gastgeberländern vertrauliche Berichte, einschließlich Empfehlungen, zukommen lassen. Sie würden Bereiche für ein mögliches Engagement einschlägiger OSZE-Organe aufzeigen [...] in Erwägung zu ziehen, das BDIMR dazu einzuladen, die Einhaltung der Menschenrechte in Gesetzentwürfen oder bereits verabschiedeten Gesetzen im Zusammenhang mit Massenbewegungen von Menschen zu untersuchen; in Erwägung zu

18 Zitiert nach: Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE States explore role for the Organization regarding migration and refugee flows, Wien, 20. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/cio/255451>.

19 Towards a comprehensive governance of migration and refugee flows in the OSCE area, Report by the Chairperson of the OSCE Informal Working Group Focusing on the Issue of Migration and Refugee Flows, Ambassador Claude Wild, Switzerland, to the Chairperson of the OSCE Permanent Council, Ambassador Eberhard Pohl, Germany, 27. Juli 2016.

ziehen, das BDIMR dazu einzuladen, Kapazitäten nationaler Menschenrechtsinstitutionen sowie von zivilgesellschaftlichen und freiwilligen Gruppen aufzubauen, um diese in die Lage zu versetzen, eine Lagebeurteilung vorzunehmen und ihr Mandat wirksam zu nutzen.²⁰

Im Bereich erfolgreiche Integration wird den Teilnehmerstaaten empfohlen, „[...] in Erwägung zu ziehen, die vom BDIMR angebotene Unterstützung umfassender zu nutzen, um die Integration von Migranten durch Aufklärungskampagnen, die Förderung des Austauschs bewährter Praktiken und den Aufbau von Kapazitäten der zuständigen nationalen Behörden im Zusammenhang mit der Integration von Migranten im OSZE-Gebiet zu erleichtern“.²¹

Die Erklärung des Hamburger Ministerrats

Der „Wild-Bericht“ stellte einen wichtigen Meilenstein in den Bemühungen des deutschen OSZE-Vorsitzes dar, in der europäischen Flüchtlingskrise Handlungsfelder für die OSZE zu identifizieren und die Teilnehmerstaaten sowie Organe, Institutionen und Gremien der OSZE für deren Umsetzung zu gewinnen. Ebenso konnte er als Grundlage für weitere Planungen mit Blick auf den Hamburger Ministerrat genutzt werden. So war das Thema Migration Gegenstand der hochrangigen Beratungen auf dem informellen Treffen der OSZE-Außenminister, zu dem Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier am 1. September nach Potsdam geladen hatte. Die unermüdlichen Bemühungen des deutschen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE erwiesen sich schließlich als erfolgreich: In Hamburg einigten sich die Teilnehmerstaaten nach langwierigen Verhandlungen auf einen Beschluss über „die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen“, der „den Durchführungsorganen der OSZE nahe[legt], im Rahmen der bestehenden Mandate und verfügbaren Ressourcen ihre Befassung mit der Frage der Migration fortzusetzen, unter anderem durch Verstärkung der Aktivitäten, die zum Austausch nachahmenswerter Verfahren und zur Intensivierung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern führen, in einer Weise, die die Aktivitäten anderer maßgeblicher internationaler Organisationen und Agenturen ergänzt“.²² Mit ihrer Zustimmung zur Nutzung der OSZE-Plattform sandten die OSZE-Teilnehmerstaaten somit ein klares politisches Signal an das BDIMR, die übrigen Institutionen und das OSZE-Sekretariat, dass sie ihre Arbeit in diesem Bereich an-

20 Ebenda, Empfehlungen Nr. 10, 11 und 12.

21 Ebenda, Empfehlung Nr. 36.

22 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 3/16, Die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen, MC.DEC/3/16/Corr.1, 9. Dezember 2016, S. 2, unter: <http://www.osce.org/de/cio/290601>.

erkennen und ermutigten sie damit, die Themen Flüchtlinge und Migration weiterhin auf ihre Tagesordnung zu setzen.