

Stephanie Liechtenstein

Was kann die OSZE zur Bewältigung der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise beitragen?

Einführung

Weltweite Wanderungsbewegungen gehörten schon immer zur menschlichen Realität. Sie sind ein natürliches Phänomen, das weder durch Politik noch durch Zäune, Grenzen oder Mauern aufgehalten werden kann. Dennoch dürfen wir nicht verkennen, dass die Globalisierung zu einem deutlich höheren Migrationsaufkommen geführt hat und dass die anhaltenden bewaffneten Konflikte in der Nachbarschaft der Europäischen Union (EU), wie etwa in Syrien, Afghanistan, im Irak und in Libyen, die Flüchtlingsströme beschleunigt haben. Zu einem bereits vorhandenen langfristigen Migrationsstrom, in erster Linie von Afrika nach Europa, kam ein weiterer Strom von Menschen hinzu, die vor gewaltsamen Konflikten im Nahen Osten und in Nordafrika flohen. Der Klarheit halber: Ein Flüchtling fürchtet, in seinem Heimatland verfolgt zu werden (zumeist aufgrund gewaltsamer Konflikte, eines Krieges oder der politischen Situation) und kann oder will deswegen nicht dorthin zurückkehren. Ein Migrant entscheidet sich freiwillig dazu, sein Heimatland zu verlassen, überwiegend aus wirtschaftlichen Gründen.¹ Die aktuellen Migrations- und Flüchtlingsströme können daher als „gemischte Migrationsbewegungen“ beschrieben werden. Der *Global-Trends*-Bericht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) von 2015 stellt fest, dass die Zahl der Vertriebenen weltweit den höchsten Stand seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs erreicht hat.²

Bislang haben die Regierungen auf die großen Migrations- und Flüchtlingsströme hauptsächlich mit unilateralen Maßnahmen zur Begrenzung der Zuwanderung reagiert. Die Errichtung von Zäunen oder die Schließung von Grenzen hat dazu geführt, dass das Problem auf Kosten der betroffenen Menschen von einem Land ins nächste verschoben wurde. Wir stehen daher heute vor einer Steuerungs- und Solidaritätskrise, die auch nicht sobald verschwinden wird. Denn wie es heute aussieht, dürften die bewaffneten Konflikte und

1 Zu einer Definition des Begriffs „Flüchtling“ siehe z.B. das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, in: Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/03/GFK_Pocket_2015_RZ_final_ansicht.pdf. Eine Definition des Begriffs „Migrant“ findet sich z.B. in: International Organization for Migration, Key Migration Terms, unter: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

2 Vgl. UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, 20. Juni 2016, unter: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

die Instabilität in der Nachbarschaft der EU nicht so bald beigelegt bzw. beseitigt werden. Zudem werden andere Probleme wie wirtschaftliche Ungleichheit, ökologische Herausforderungen und der Klimawandel weiterbestehen und noch mehr Menschen dazu bewegen, auszuwandern oder ins Ausland zu fliehen.

Die Steuerungs- und Solidaritätskrise zeigt sich am deutlichsten unter den Mitgliedstaaten der EU, die in dieser Frage gespalten sind. Deutschland und Frankreich befürworten verbindliche Quoten, Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei sind strikt dagegen. Österreich hat Maßnahmen zur Schließung von Grenzen ergriffen und sich mit den Ländern entlang der sogenannten Balkanroute abgestimmt, um den Zustrom von Migranten und Flüchtlingen einzudämmen. Ungarn hat entlang seiner Grenze einen Zaun errichtet, um Migranten und Flüchtlinge daran zu hindern, in sein Hoheitsgebiet einzudringen. Dies hat dazu geführt, dass die Länder an der Peripherie der EU, wie Italien und Griechenland, den größten Teil der Last tragen. Im März 2016 traf die EU eine Abmachung mit der Türkei, in der Ankara versprach, Migranten und Flüchtlinge, die über die Türkei nach Griechenland gelangen, gegen Geld und eine Liberalisierung der EU-Visabestimmungen für türkische Staatsbürger zurückzunehmen. Diese Vereinbarung war aufgrund des Versagens der EU-Mitgliedstaaten, sich solidarisch auf eine Quotenregelung zu einigen, notwendig geworden.

Der vorliegende Beitrag bietet zwar keine Lösungen dafür, wie dieser Mangel an Solidarität innerhalb der EU (und in der gesamten Welt) behoben werden kann; er macht jedoch konkrete Vorschläge, wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zur Bewältigung der Herausforderung beitragen kann. Er knüpft dabei an einige der Ideen an, die erstmals in einem Artikel vorgestellt wurden, der im September 2015 im *Security and Human Rights Monitor* veröffentlicht wurde.³

Der vorliegende Beitrag beginnt zunächst mit der Erörterung des derzeitigen Mandats der OSZE im Bereich der Migrationssteuerung und nennt einige Beispiele dafür, welche Aktivitäten die OSZE im Zusammenhang mit Migration bereits durchführt. Es folgt eine kurze Darstellung der jüngsten Versuche von OSZE-Teilnehmerstaaten, eine Rolle für die OSZE bei der Migrationssteuerung zu definieren. Abschließend werden einige konkrete Vorschläge präsentiert, wie die OSZE ihre Rolle definieren sollte und welche Aktivitäten im Einzelnen intensiviert werden sollten.

3 Vgl. Stephanie Liechtenstein, Europe at a crossroads: How the OSCE can help support the current refugee crisis, in: Security and Human Rights Monitor, 9. September 2015, unter: http://www.shrblog.org/shr_monitor/Europe_at_a_crossroads__How_the_OSCE_can_help_support_the_current_refugee_crisis.html?id=565.

Die OSZE und Migration: Mandat und Aktivitäten

Die OSZE befasst sich seit ihren Anfängen mit dem Thema Migration. Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 – das „Gründungsdokument“ der OSZE – geht im Rahmen des sogenannten „zweiten Korbes“ (Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt) auch auf „wirtschaftliche und soziale Aspekte der Wanderarbeit“ ein. Sie erachtet Wanderarbeiter als einen „wichtigen wirtschaftlichen, sozialen und menschlichen Faktor sowohl in den Aufnahme- als auch in den Herkunftsländern“.⁴ Sie fordert die Teilnehmerstaaten außerdem dazu auf, das persönliche und soziale Wohl von Wanderarbeitern zu wahren, eine elementare sprachliche und berufliche Vorbereitung der Wanderarbeiter zu organisieren, die Gleichberechtigung zwischen Wanderarbeitern und Bürgern der Aufnahmeländer zu gewährleisten, darauf zu achten, dass ihnen zufriedenstellende Lebensbedingungen zuteilwerden und sie eine Beschäftigung finden, sicherzustellen, dass die Kinder von Wanderarbeitern Zugang zum Schulunterricht haben, und die Vereinigung von Wanderarbeitern mit ihren Familien zu fördern.⁵ Diese Maßgaben bildeten die Grundlage für die Befassung der OSZE mit Migrationsfragen.

In den 1980er und 1990er Jahren kamen zahlreiche weitere Verpflichtungen in wichtigen OSZE-Dokumenten hinzu, und die Organisation erwarb im Laufe der letzten 40 Jahre umfassende Kenntnisse im Bereich Migrationssteuerung. Insbesondere der Beschluss Nr. 2/05 des Ministerrats von Ljubljana über *Migration* aus dem Jahr 2005, die Brüsseler *Ministererklärung zur Migration* aus dem Jahr 2006 und der Athener Ministerratsbeschluss Nr. 5/09 über *Migrationssteuerung* aus dem Jahr 2009 nahmen positiv Bezug auf das Phänomen der Migration. So wird z.B. die „wachsende Bedeutung einer wirksamen Migrationssteuerung und deren Nutzen für die sozioökonomische Entwicklung, den sozialen Zusammenhalt, die Sicherheit und Stabilität in allen Ländern“ anerkannt.⁶ Alle drei Dokumente stellen einen klaren Zusammenhang zwischen einer wirksamen Migrationssteuerung und der Aufrechterhaltung der Sicherheit her. Da sich die Dokumente auf Arbeitsmigration konzentrieren, wird das Thema Migration überwiegend im Rahmen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE behandelt.

Neben der Steuerung von Arbeitsmigration hat die OSZE jedoch auch zahlreiche Verpflichtungen und Aktivitäten entwickelt, die direkt oder indirekt zur Bewältigung der Herausforderungen in Verbindung mit Migranten und

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 43-44, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2016, Kap. A.1; online unter: <http://www.osce.org/helsinki-final-act>.

5 Vgl. ebenda, S. 44-45 (S. 46-48).

6 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, hier: S. 25, unter: <http://www.osce.org/mc/67623>.

Flüchtlingen beitragen. In dieser Hinsicht sollten vor allem der menschlichen Dimension der OSZE und den Aktivitäten des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Das BDIMR stützt seine Arbeit in diesem Kontext auf die OSZE-Verpflichtungen zu den Themen Migration, Freizügigkeit sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung und dabei vor allem auf den Maastrichter Ministerratsbeschluss Nr. 4/03 über Toleranz und Nichtdiskriminierung aus dem Jahr 2003.⁷

Auch zahlreiche andere Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE tragen mit ihrer Arbeit zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit Migranten und Flüchtlingen in Europa bei. Es würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, sie alle darzustellen und zu analysieren. Erwähnt werden sollte jedoch, dass die Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels, die Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD), der Hohe Kommissar/die Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten (HKNM) und viele Feldoperationen in diesem Bereich besonders wichtige Tätigkeiten durchführen.

Die OSZE ist also bereits auf vielfältige Weise beteiligt. Die entscheidende Frage ist daher, welche dieser Aktivitäten weiterentwickelt oder ausgebaut werden sollten. Was der OSZE generell fehlt, ist eine stärkere Ausrichtung auf gemischte Migrationsströme, d.h. Ströme von Menschen, die ihre Heimatländer aus allen möglichen Gründen verlassen, darunter Krieg, Verfolgung, wirtschaftliche Probleme und Umweltfaktoren. Auch müsste ihre Herangehensweise an die Thematik systematischer und kohärenter sein. Der vorliegende Beitrag macht einige Vorschläge, wie dies erreicht werden kann.

Jüngste Versuche, eine Rolle für die OSZE bei der Migrationssteuerung zu definieren

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben die Notwendigkeit erkannt, eine kohärente Antwort auf die gegenwärtige Herausforderung, die mit der zunehmenden Zahl an Migranten und Flüchtlingen verbunden ist, zu entwickeln. 2015 versuchte der serbische OSZE-Vorsitz, auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Belgrad ein auf Konsens beruhendes Dokument zur Migration zu verabschieden. Die Diskussionen über den Entwurf gestalteten sich jedoch schwieriger als erwartet; sie wurden zusehends politisiert und letztlich konnte kein Konsens gefunden werden. Daran zeigte sich, dass die Teilnehmerstaaten ganz

7 Vgl. Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 83-85, unter: <http://www.osce.org/mc/40535>.

unterschiedlicher Auffassung darüber sind, ob und wie sich die OSZE zur Bewältigung dieser Herausforderung einschalten sollte.

Nach dem gescheiterten Versuch, auf dem Ministerratstreffen in Belgrad ein Konsensdokument zu verabschieden, wollte OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier das Thema auf der Agenda der Organisation halten. Er berief daher eine Konferenz im Rahmen der *OSCE Security Days* zum Thema „Neuausrichtung von Migration und Sicherheit – Brückenschlag zwischen nationalen und regionalen Antworten“ ein, die am 4. März 2016 in Rom stattfand. An der Konferenz, deren Gastgeber das italienische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Zusammenarbeit war, nahmen mehr als 300 Vertreter von Regierungen, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft teil. Auf der Konferenz wurde deutlich, dass es „breite Unterstützung für eine größere Rolle der OSZE im Umgang mit der Migration gab“.⁸ Aus den Debatten gingen fünf wichtige Bereiche hervor, mit denen sich die OSZE befassen sollte: „1. Solidarität mit den Erstasylländern, 2. Schutz der Menschen auf allen Migrationsrouten, 3. Bekämpfung des Menschenhandels und der organisierten Kriminalität entlang der Routen, 4. verantwortungsvolles Grenzmanagement und 5. eine koordinierte Verteilungs- und Integrationspolitik.“⁹

Als Folgemaßnahme hierzu rief der deutsche Vorsitz 2016 die „Informelle Arbeitsgruppe zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme“ ins Leben, deren Vorsitz der Ständige Vertreter der Schweiz bei der OSZE, Botschafter Claude Wild, übernahm. Die Gruppe verfasste einen Bericht, in dem die fünf zentralen Bereiche aufgegriffen und Empfehlungen abgegeben wurden. Der Bericht und die Empfehlungen wurden bei einer Sondersitzung des Ständigen Rats der OSZE am 20. Juli 2016 ausführlich erörtert. Zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Beitrags stand das Ergebnis des OSZE-internen Diskussionsprozesses noch nicht fest.

Konkrete Schritte zum Ausbau der Rolle der OSZE in Migrations- und Flüchtlingsfragen

Das politische Engagement der OSZE-Teilnehmerstaaten

Um eine solide Grundlage für die Befassung der OSZE mit den Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen zu schaffen, sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten erneut ernsthafte Verhandlungen über ein Konsensdokument zur Migration aufnehmen, das bei dem OSZE-Ministerratstreffen in Hamburg im Dezember 2016 verabschiedet werden könnte.

8 OSCE Security Days, Refocusing Migration and Security: Bridging National and Regional Responses, Rome, 4 March 2016, SEC.DAYS/11/16, 5. April 2016, S. 3, unter: <http://www.osce.org/sg/231526> (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

9 Ebenda.

Dies ist wichtig, weil es auf dem Ministerratstreffen in Belgrad 2015 nicht gelungen war, einen solchen Beschluss zu fassen. Dessen ungeachtet ist die OSZE jedoch bestens dafür aufgestellt, ihre gute Arbeit in Migrationsfragen auch ohne einen im Konsens angenommenen Ministerratsbeschluss auf der Grundlage bestehender Dokumente fortzuführen. Wie weiter oben dargelegt, hat sie für zahlreiche Aktivitäten bereits ein Mandat und verfügt auch über das erforderliche Know-how. Eine Einigung in Hamburg auf ein neues, auf Konsens beruhendes Ministerratsdokument zu den Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen wäre jedoch aus mehreren anderen Gründen wichtig.

Erstens sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten deutlich machen, weshalb die Steuerung der Migrations- und der Flüchtlingsströme ein Thema ist, mit dem sich die OSZE befassen sollte. Das ist deshalb wichtig, weil es zahlreiche andere, stärker spezialisierte Organisationen und Agenturen gibt, die bereits in diesem Bereich tätig sind. Für die OSZE wäre es wichtig, einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der erfolgreichen Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität im gesamten OSZE-Gebiet herzustellen. Die OSZE ist schließlich eine Sicherheitsorganisation, die in den drei Dimensionen von Sicherheit aktiv ist: der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension sowie der menschlichen Dimension.

Des Weiteren verfügt die Organisation über ein starkes Mandat für Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement. Die Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen sollte als eine Möglichkeit zur Konfliktprävention angesehen werden. Denn schlecht gesteuerte langfristige Migrations- und Flüchtlingsströme führen potenziell zu Instabilität nicht nur in den Ländern, die den Großteil der Menschen aufnehmen, sondern auch in der gesamten Region. Sie haben auch das Potenzial, die menschliche Sicherheit der Migranten und Flüchtlinge selbst zu bedrohen und Spannungen innerhalb von Gemeinschaften hervorzurufen, in denen nationale Minderheiten leben. Sie führen außerdem zu kriminellen Aktivitäten wie Menschenhandel und Schleuserkriminalität. Die verfehlte Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen hat die Zunahme von Intoleranz, Hassverbrechen und Fremdenfeindlichkeit in den Zielländern zur Folge. Als eine Organisation, die auf dem Konzept umfassender Sicherheit beruht und über ein starkes Mandat zur Konfliktprävention verfügt, muss die OSZE sich daher mit diesem Thema befassen.

Zweitens ist die Verabschiedung eines Konsensdokuments auf dem Ministerratstreffen in Hamburg wichtig, damit die OSZE der internationalen Gemeinschaft insgesamt zeigen kann, dass die Organisation die aktuelle Herausforderung ernst nimmt und bereit ist, zu ihrer Bewältigung beizutragen. Um für andere Organisationen und internationale Partner mehr Klarheit zu schaffen, wäre es ratsam, allgemeine Bereiche für das weitere Engagement der OSZE zu erläutern.

Drittens sollte ein im Konsens verabschiedetes Dokument die Ernennung eines OSZE-Koordinators oder -Sonderbeauftragten für Migrations- und Flüchtlingsfragen vorsehen. Dieser Punkt ist besonders wichtig, damit andere Organisationen wissen, wer ihr Ansprechpartner innerhalb der OSZE ist. Derzeit ist das noch völlig unklar, da es mehrere Abteilungen, Institutionen und Feldmissionen gibt, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit dem Thema befassen.

Viertens sollte in einem Konsensdokument des Ministerrats festgehalten werden, dass es sich bei der gegenwärtigen Massenbewegung um einen gemischten Migrationsstrom handelt, dass sie also aus Menschen besteht, die ihre Heimatländer aus den verschiedensten Gründen verlassen haben, einschließlich Krieg, Verfolgung, wirtschaftlicher Probleme und Umweltfaktoren. Das umfassende Sicherheitsmandat der OSZE gibt der Organisation eine einzigartige Möglichkeit, sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit der Krise der Flüchtlings- und Migrationssteuerung zu befassen und so zu ihrer Bewältigung beizutragen.

Und schließlich kann ein auf Konsens beruhendes Ministerratsdokument dazu genutzt werden, den Beitrag der OSZE zur Erfüllung der Auflagen der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten zu erläutern, die bei einer Plenartagung der VN-Generalsversammlung auf hoher Ebene über die Bewältigung großer Flüchtlings- und Migrantenströme am 19. September 2016 in New York verabschiedet wurde. Als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen muss die OSZE ihren Beitrag zu diesem Prozess festlegen und gleichzeitig ihre Bereitschaft erklären, auch einen Beitrag zu ihm zu leisten. Die New Yorker Erklärung erkennt „die Belastung [...] die große Flüchtlingsströme für die Ressourcen der Länder [...] bedeuten“, fordert die Staaten auf, sich „auf eine ausgewogenere Verteilung der Lasten und Verantwortlichkeiten bei der Aufnahme und Unterstützung der Flüchtlinge der Welt“ zu verpflichten und kündigt Pläne an, „2016 einen Prozess zwischenstaatlicher Verhandlungen einzuleiten, der zur Annahme eines globalen Paktes für sichere, geordnete und reguläre Migration auf einer zwischenstaatlichen Konferenz im Jahr 2018 führt“.¹⁰

Der OSZE-Koordinator für Migrations- und Flüchtlingsfragen

Um internationalen Partnern einen besseren Überblick zu ermöglichen, sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten die Ernennung eines Koordinators bzw. Sonderbeauftragten für Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Flüchtlingen in Betracht ziehen. Idealerweise sollte die Bereitschaft zur Ernennung eines Koordinators bereits in dem obengenannten beim Hambur-

10 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, S. 13-14 und S. 12, unter: <http://www.un.org/depts/german/gv-71/band1/ar71001.pdf>.

ger Ministerratstreffen im Konsens zu verabschiedenden Dokument erwähnt werden. Andere internationale Organisationen wie die EU, der Europarat und die Vereinten Nationen haben ähnliche Stellen geschaffen. Da fast alle Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE sich auf die eine oder andere Weise mit dem Thema Migrations- und Flüchtlingsströme befassen, ist es für andere Organisationen kaum zu erkennen, wer was macht und wo der richtige Ansprechpartner zu finden ist.

Die Einrichtung eines solchen neuen Postens wird jedoch sehr wahrscheinlich ein höchst umstrittenes Thema sein, da nicht alle der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten Migration für wichtig genug halten, um eine Erhöhung des OSZE-Haushalts zu rechtfertigen. Dieses finanzielle Problem kann dadurch gelöst werden, dass die neue Stelle im Abordnungsverfahren vergeben wird, das es denjenigen Staaten, die ein berechtigtes Interesse an dem Posten haben, ermöglicht, einen ihrer Staatsangehörigen für die Ausübung der Tätigkeit zu bezahlen.

Die OSZE als politische Plattform

Wie eingangs bereits erwähnt, muss man sich darüber im Klaren sein, dass die auf unterschiedliche Gründe zurückzuführende Massenbewegung von Menschen auch langfristig anhalten wird. Eine auf verschiedene Gründe zurückgehende Migration ist eine Realität, die Regierungen nicht mit unilateralen Maßnahmen stoppen können. Im Gegenteil: Sie ist eine Herausforderung, die gemeinsames Handeln erfordert. Die OSZE mag zwar nicht in der Lage sein, sie zu bewältigen, sie kann aber als nützliche Plattform für den politischen Austausch dienen.¹¹

Beispielsweise wäre die OSZE das ideale Forum für eine Fachkonferenz mit Migrationsexperten aus den OSZE-Hauptstädten. In Anbetracht der großen geographischen Ausdehnung der OSZE-Region, zu der Europa, die ehemalige Sowjetunion, Kanada, die USA und die Mongolei gehören, könnte eine solche Konferenz ein einzigartiger Ort für den Austausch bewährter Praktiken und die Diskussion über eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Herkunfts-, Transit- und Zielländern sein. Auch die OSZE-Kooperationspartner in Asien und im Mittelmeerraum sollten daran teilnehmen. Die Teilnahme Jordaniens, eines Kooperationspartners im Mittelmeerraum, wäre angesichts der großen Zahl von Menschen, die dort Zuflucht gesucht haben, besonders interessant. Als Herkunftsland könnte Afghanistan, ein Kooperationspartner der OSZE in Asien, ebenfalls einen wertvollen Beitrag leisten.

Die OSZE könnte auch eine Expertenkonferenz einberufen, auf der die Teilnehmer über die Umsetzung der vom UNHCR und der IOM abgegebenen Empfehlungen zum Umgang mit gemischten Migrationsströmen diskutieren.

11 Vgl. Interview mit Daniel Baer, US-Botschafter bei der OSZE, in: Security and Human Rights Monitor, 16. September 2016, unter: http://www.shrblog.org/shr_monitor/Interview_with_Daniel_Baer_US_Ambassador_to_the_OSCE.html?id=625.

Das internationale Regime zum Schutz von Flüchtlingen besteht aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und dem dazugehörigen Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967. Die am 28. Juli 1951 auf einer Sonderkonferenz der Vereinten Nationen verabschiedete Konvention war die Folge der Vertreibung zahlreicher Menschen in Europa während des Zweiten Weltkriegs und bezog sich auf „Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind“. Das Protokoll von 1967 weitete die Anwendung der Konvention auf Flüchtlinge aus anderen Ländern aus und hob auch die zeitliche Begrenzung auf. Die Genfer Konvention definiert, wer als Flüchtling gilt, erläutert die Rechte von Flüchtlingen und legt die rechtlichen Verpflichtungen der Staaten zum Schutz von Flüchtlingen dar.¹² „Kernstück des Abkommens ist das Gebot des sogenannten ‚Non-Refoulement‘ (Nicht-Zurückweisung), das den individuellen Schutzanspruch gegenüber dem Unterzeichnerstaat vor Abschiebung in eine Verfolgungsgefahr manifestiert.“¹³ Mit anderen Worten: Flüchtlinge dürfen nicht in ein Land abgeschoben werden, in denen ihr Leben oder ihre Freiheit ernsthaft bedroht ist. Die Rechte von Migranten sind außerdem in der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus dem Jahr 1990 ausgeführt. Es gibt jedoch keinen multilateralen Vertrag, der die Rechte von Menschen festlegt, die ihre Heimatländer aus anderen Gründen wie z.B. Naturkatastrophen verlassen. Die Realität gemischter Migrationsströme ist daher ein Phänomen, das die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft verlangt. Die OSZE könnte dabei als politische Plattform für eine Debatte über diesbezügliche Empfehlungen dienen.

Angesichts der großen geographischen Ausdehnung des OSZE-Gebiets könnte bei einer solchen Konferenz nicht nur über die aktuellen Flüchtlings- und Migrationsströme nach Europa diskutiert werden, sondern auch über die Zuwanderung von Migranten aus Lateinamerika in die Vereinigten Staaten oder über Migrationstrends in Zentralasien, Osteuropa, den Balkanstaaten und Russland.

An einer solchen Konferenz sollten auch Vertreter anderer einschlägiger internationaler Organisationen teilnehmen, wie etwa des UNHCR, der IOM, des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der VN (UNOCHA) oder des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) sowie Vertreter einschlägiger nichtstaatlicher Organisationen (NGOs).

Die Einrichtung eines OSZE-Expertenpools für mobile Missionen

Über die Bereitstellung einer politischen Plattform hinaus sollte die OSZE auch ihr Know-how in den Bereichen Frühwarnung und Berichterstattung

12 Vgl. Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (In Kraft getreten am 22. April 1954), Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (In Kraft getreten am 4. Oktober 1967), a.a.O. (Anm. 1).

13 UNHCR, Vorwort, Berlin, im Februar 2015, in: ebenda, S. 3.

nutzen und einen Pool von Experten schaffen, die in mobile Missionen entsandt werden können.

Mobile Missionen könnten z.B. eingerichtet werden, um über die Lage in betroffenen Ländern („östlich und westlich von Wien“) zu berichten und diese in enger Abstimmung mit Spezialorganisationen wie dem UNHCR oder dem IOM und anderen Akteuren vor Ort zu beraten. Experten aus verschiedenen Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE, die sich zuvor bereits mit Migrations- und Flüchtlingsfragen befasst haben, könnten vorübergehend an solchen Missionen teilnehmen. Auf der Grundlage eines Mandats zur Tatsachenermittlung könnten die Missionen Berichte erstellen, in denen die Lage beschrieben wird und die weiterreichenden Auswirkungen auf die Sicherheit erörtert werden. Die Berichte könnten als Instrumente zur Frühwarnung und als Grundlage für die Erarbeitung von Empfehlungen und die Entwicklung konkreter Projekte in den betroffenen Ländern dienen.

So befinden sich beispielsweise mehrere OSZE-Feldoperationen in den Ländern entlang der Balkanroute. Viele von ihnen befassen sich seit den 1990er Jahren mit den Folgen gewaltsamer Vertreibung und ihrer Bewältigung. Sie könnten bei der Durchführung von Projekten helfen, die von den Experten der mobilen Missionen empfohlen werden. Hierzu müssten die Mandate einiger Feldoperationen gegebenenfalls angepasst werden, was sich allerdings als schwierig erweisen könnte.

Die mobilen Missionen müssen jedoch nicht auf Länder beschränkt bleiben, in denen die OSZE Feldoperationen unterhält. Sie könnten beispielsweise auch in Länder wie Deutschland, Griechenland, Italien, Österreich, Schweden und die Türkei entsandt werden. Als an der Peripherie der EU gelegene Länder tragen Griechenland und Italien derzeit den größten Teil der Last, da die meisten Migranten und Flüchtlinge dort zuerst den Boden der EU betreten. Die Regierungen der beiden Länder stehen damit vor der Herausforderung, eine große Zahl von Flüchtlingen und Migranten registrieren, unterbringen und verpflegen zu müssen. Schweden, Deutschland und Österreich sind die Hauptzielländer innerhalb der EU und haben mehr Flüchtlinge und Migranten aufgenommen als andere EU-Mitgliedstaaten. Die Türkei ist derzeit das Land mit der weltweit höchsten Zahl an Flüchtlingen.

Nicht nur um die Objektivität der mobilen Missionen bei der Beurteilung der Auswirkungen auf die Sicherheit für das gesamte OSZE-Gebiet zu gewährleisten, sondern auch um glaubwürdig zu bleiben, wäre es wichtig, eine geographische Ausgewogenheit hinsichtlich der Länder, in die mobile Missionen entsandt werden, zu wahren.

Durch die Zusammenführung von Experten aus OSZE-Feldoperationen und Spezialisten aus den Institutionen und Abteilungen der OSZE – darunter das BDIMR, der HKNM, das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of Economic and Environmental Activities*, OCEEA), das TNTD und das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhan-

dels – würde ein Expertenpool geschaffen, der sich mit der Frage der Flüchtlings- und Migrationsströme aus unterschiedlichen Blickwinkeln befasst. Das Know-how der OSZE in den unterschiedlichsten Bereichen könnte damit gebündelt und so für die OSZE zu einem neuen starken Aktivposten werden.

So verfügt das OCEEA beispielsweise über langjährige Erfahrung im Bereich der Steuerung von Arbeitsmigration und könnte hier berichtend und beratend tätig werden. Das BDIMR, das bereits eng mit mehreren OSZE-Feldoperationen zusammenarbeitet, bietet Regierungsbeamten Schulungen dazu an, wie Migranten und Flüchtlinge am besten in die Aufnahmegesellschaften integriert werden können, und könnte somit zu diesem Thema berichten und beraten. Der HKNM ist bestens dazu geeignet, über die Auswirkungen von Flüchtlings- und Migrationsströmen auf die interethnischen und interkulturellen Beziehungen in Gesellschaften zu berichten, die durch ethnische und kulturelle Vielfalt geprägt sind. Die OSZE-Sonderbeauftragte und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels ist gut dafür positioniert, über Menschenhandel entlang der Migrationsrouten zu berichten. Das TNTD fördert die Zusammenarbeit im Bereich Grenzsicherung und -management durch die Schulung von Mitarbeitern von Strafverfolgungsbehörden und Grenzbeamte. Dies ist nicht nur wichtig für die Bekämpfung des Menschenhandels, der Schleuserkriminalität und irregulärer Migration, sondern auch dafür, Terroristen an der Überquerung von Grenzen entlang der Migrationsrouten zu hindern.

Alle obengenannten Aktivitäten beziehen sich sowohl auf Migranten als auch auf Flüchtlinge und decken alle drei Sicherheitsdimensionen der OSZE ab. Damit ist die OSZE wie kaum eine andere Organisation in der Lage, das Problem der gemischten Migrationsströme aus verschiedenen Blickwinkeln anzugehen und dabei Menschenrechtsaspekte, Menschenhandel und Schleuserkriminalität, Wirtschafts- und Arbeitsmigration sowie Auswirkungen auf die Sicherheit entlang internationaler Grenzen im Auge zu behalten.

Neben der Schaffung eines Pools von Experten für die Bewältigung von Herausforderungen in Verbindung mit Migrations- und Flüchtlingsbewegungen aus allen relevanten Abteilungen und Institutionen der OSZE gibt es zwei weitere konkrete Bereiche, in denen die OSZE über langjährige Erfahrung verfügt und die sich deshalb dafür anbieten, ausgebaut zu werden: die Verbesserung der Integration und die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit in den Zielländern sowie ein effektives Grenzmanagement.

Verbesserung der Integration sowie Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit und Hassverbrechen

Die erfolgreiche Integration von Migranten und Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaften ist ein entscheidender Aspekt für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in den Zielländern. Wird Integration erfolgreich gehandhabt, kann Zuwanderung für die Aufnahmegesellschaften zu einem Ge-

winn werden. Daniel Baer, US-Botschafter bei der OSZE, stellte in einem Interview mit dem *Security and Human Rights Monitor* fest: „Auf lange Sicht werden diejenigen Gesellschaften erfolgreich sein, die belastbar sind und denen es gelingt, unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu integrieren, indem sie ihre Talente nutzbar machen.“¹⁴

Hierzu kann das BDIMR einen wichtigen und auch langfristigen Beitrag leisten. Erstens hat das BDIMR Erfahrung in der Veranstaltung von Schulungen zu bewährten Verfahren für die Integration von Migranten in Aufnahmegesellschaften im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen. 2015 und 2016 hat das BDIMR eine Reihe von Lehrgängen und Workshops zu diesem Thema u.a in Moldau, Lettland und Estland durchgeführt. Ähnliche Workshops könnten auch OSZE-Staaten angeboten werden, die derzeit Zielländer für in Europa ankommende Flüchtlinge und Migranten sind, also z.B. Österreich, Schweden, Deutschland und die Türkei.

Zweitens hat das BDIMR Erfahrung mit der Fortbildung von NGO-Mitarbeitern und Regierungsbeamten hinsichtlich der Identifizierung, Meldung und Behandlung von Hassverbrechen, Intoleranz, Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Migranten und Flüchtlingen. Das BDIMR könnte seine Schulungsprogramme und Sensibilisierungskampagnen erheblich ausweiten und den betroffenen OSZE-Staaten anbieten. In vielen Teilen Europas finden rechtsextreme und populistische Parteien verstärkt Zulauf. Sie nutzen die Flüchtlings- und Migrationskrise für ihre eigenen Zwecke, indem sie die angeblichen negativen Auswirkungen dieser Herausforderung betonen. Diesen negativen Einstellungen entgegenzuwirken ist für die europäischen Gesellschaften sehr wichtig, vor allem auch für die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität in den Zielländern.

Im Rahmen eines großen Informationstreffens zum Thema hassmotivierte Übergriffe auf Migranten, Flüchtlinge und Asylsuchende in der OSZE-Region, das am 11. Dezember 2015 in Warschau stattfand, sammelte das BDIMR Informationen über fremdenfeindliche Rhetorik und Hassverbrechen an Migranten und Flüchtlingen, wie z.B. Angriffe auf Flüchtlingsunterkünfte und Gewalt gegen Flüchtlinge und Migranten entlang der Balkanroute. Das Angebot an Schulungen für Vertreter der Zivilgesellschaft und Regierungsbeamte in den betroffenen Ländern zur Vermittlung von Methoden zur Aufdeckung und Bekämpfung von Hassverbrechen sollte daher deutlich ausgeweitet werden.

Verbesserung der Grenzsicherung

Die OSZE verfügt über langjährige Erfahrung im Grenzmanagement, bei dem sie ein doppeltes Ziel verfolgt: Die Grenzen sollen sowohl offen als auch sicher sein. Das OSZE-Referat Grenzsicherung und -management (*Border*

14 Interview mit Daniel Baer, a.a.O. (Anm. 11).

Security and Management Unit, BSMU) hilft den Teilnehmerstaaten gemeinsam mit mehreren Feldoperationen und dem TNTD dabei, die Kapazitäten von Grenzbehörden und -beamten entsprechend dem OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management zu erhöhen. Das Konzept fordert einerseits, den „freien und sicheren Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Investitionen über Grenzen hinweg“ zu fördern, und betont andererseits die Notwendigkeit, die Bedrohung durch Terrorismus und das internationale organisierte Verbrechen durch „die Verhinderung grenzüberschreitender Personen-, Waffen- und Kapitalbewegungen, die mit terroristischen und sonstigen kriminellen Aktivitäten in Zusammenhang stehen“ zu verringern.¹⁵

Darüber hinaus bietet die OSZE Rahmen und Mechanismen für die Zusammenarbeit zwischen Grenzschutzbeamten an, wie z.B. das „*Policing OnLine Information System*“ (POLIS) und das „*Border Security and Management National Focal Point Network*“. Sie geben Grenzschutzbeamten aus den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten die Gelegenheit, zusammenzuarbeiten und bewährte Praktiken beim Grenzmanagement auszutauschen. Diese Netzwerke könnten zukünftig von Grenzbeamten dazu genutzt werden, sich über Erfahrungen und bewährte Praktiken bei der Steuerung des grenzüberschreitenden Zustroms von Migranten und Flüchtlingen auszutauschen.

Die OSZE sollte ihre Erfahrungen verstärkt dazu nutzen, Grenzschutzbeamte sowohl in Fragen „harter“ Sicherheit als auch hinsichtlich der menschenrechtlichen Aspekte des Grenzmanagements fortzubilden. Große Migranten- und Flüchtlingsströme unterstreichen die Notwendigkeit eines effektiven Grenzmanagements, um kriminellen Aktivitäten wie z.B. Schleuserkriminalität, Menschenhandel und der illegalen Einreise ausländischer Kämpfer und Terroristen vorzubeugen. Diese Aufgabe würde in den Kompetenzbereich des TNTD fallen. Es könnten Lehrgänge für Grenzschutzbeamte in betroffenen Ländern, wie z.B. jenen entlang der Balkanroute, angeboten werden. Ein solcher Fortbildungskurs, an dem Beamte aus dem Bereich Grenzsicherung und -management sowie Terrorismusexperten aus OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnerländern teilnahmen, fand bereits am 7. September 2016 in Deutschland statt. Die Beamten lernten dort, wie sie ihre Fähigkeiten zur Identifizierung ausländischer terroristischer Kämpfer verbessern können.¹⁶

Der Lehrgang wurde von Experten der OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (*OSCE Border Management Staff College*, BMSC) unterstützt, das seinen Sitz in Duschanbe (Tadschikistan) hat. Das BMSC ist ein Kompetenzzentrum, das – oft in Zusammenarbeit mit Spezialorganisationen wie dem

15 Konzept für Grenzsicherung und -management, MC.DOC/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. 11-17, hier: S. 12, unter: <http://www.osce.org/node/18779>.

16 Vgl. OSCE, Border Management Staff College, OSCE supports advanced training course in Germany on addressing cross-border challenges in identification of foreign terrorist fighters, Garmisch-Partenkirchen, 7. September 2016, unter: <http://www.oscebmsc.org/en/news-73>.

UNHCR oder dem IOM – Schulungen für Grenzbeamte aus den 57 OSZE-Teilnehmerstaaten anbietet. In Zukunft sollten die Teilnehmerstaaten dieses Kompetenzzentrum verstärkt nutzen.

Die großen Wanderungsbewegungen haben gleichzeitig die Notwendigkeit deutlich gemacht, die grundlegenden Menschenrechte von Migranten und Flüchtlingen an den Grenzübergängen zu schützen. Hier könnte das BDIMR – ebenfalls in Zusammenarbeit mit Spezialorganisationen wie dem UNHCR und der IOM – sein Know-how zur Verfügung stellen und Polizeibeamten und Grenzschutzern Schulungen zu den Menschenrechten von Flüchtlingen (wie z.B. dem Grundsatz der Nicht-Zurückweisung) und Migranten anbieten, die an internationalen Grenzen eintreffen. Das BDIMR verfügt bereits über umfassende Erfahrungen in der Fortbildung von Grenzbeamten zum Thema Menschenrechte.

Fazit

Der vorliegende Beitrag hat einige konkrete Vorschläge dazu gemacht, welchen Beitrag die OSZE zur Steuerung der aktuellen großen Migrations- und Flüchtlingsströme leisten kann. Dies ist deshalb wichtig, weil die Massenbewegung von Menschen wahrscheinlich auf lange Sicht anhalten wird und eine eindeutige Verbindung zwischen der effektiven Steuerung von Migrations- und Flüchtlingsströmen und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Stabilität hergestellt werden kann. Da die OSZE eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen ist, sollten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten die wesentlichen Vorzüge der Organisation zunutze machen.

Erstens sollte die Macht der OSZE, alle an einem Tisch zusammenzubringen, dazu genutzt werden, Regierungsexperten aus der gesamten OSZE-Region, die ganz Europa, die USA, Kanada, die ehemalige Sowjetunion und die Mongolei umfasst, mit den OSZE-Kooperationspartnern, internationalen Organisationen und NGOs zusammenzubringen.

Zweitens sollten die operativen Stärken der Organisation maximal genutzt werden. Die OSZE könnte einen Pool von Experten aus allen einschlägigen Abteilungen, Institutionen und Feldoperationen der OSZE einrichten, die als mobile Missionen in die betroffenen Länder „östlich und westlich von Wien“ entsandt werden könnten. Das Know-how der verschiedenen OSZE-Abteilungen, -Institutionen und -Feldoperationen gewährleistet, dass das Thema dimensionsübergreifend behandelt würde, einschließlich verschiedener Aspekte wie die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels, Terrorismusprävention sowie der Schutz der wirtschaftlichen Rechte von Arbeitsmigranten und der Menschenrechte von Flüchtlingen. Die Aktivitäten der OSZE im Zusammenhang mit der Integration von Migranten und

Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaften sowie zur Verbesserung der Grenzsicherung sollten in diesem Kontext aufgewertet werden. Diese ganzheitliche Art und Weise, sich mit gemischten Migrationsströmen zu befassen, versetzt die OSZE wie keine andere Organisation in die Lage, eine wichtige Rolle bei den internationalen Bemühungen zur Bewältigung dieser Herausforderung zu spielen.