

*Florent Marciacq/Tobias Flessenkemper/Ivana Boštjančič Pulko**

Die Reaktion der OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa auf die Migrations- und Flüchtlingskrise

Einführung

Die Migrationskrise, die Europa von der Öffnung der „Balkanroute“ im Spätsommer 2015 bis zu ihrer vermeintlichen Schließung im Winter 2016 betraf, hat die Arbeit der Feldoperationen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Südosteuropa auf unterschiedliche Weise beeinflusst. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Maßnahmen, mit denen die OSZE-Feldoperationen in Albanien, Bosnien und Herzegowina, im Kosovo sowie in Mazedonien, Montenegro und Serbien auf die Migrationskrise reagiert haben. Er beleuchtet die zunehmende Mitwirkung des OSZE-Sekretariats in diesem Bereich und untersucht auf der Grundlage von Feldforschung die Auswirkungen der Migrationskrise auf die OSZE-Feldoperationen hinsichtlich ihrer Überwachungstätigkeit; ihrer Berichterstattung und Zusammenarbeit; der Förderung eines auf Menschenrechten beruhenden Ansatzes bei der Bewältigung der Krise; der Bewusstseinsbildung auf der Ebene der Gemeinden; des Kapazitätsaufbaus in den lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft; des Kapazitätsaufbaus im polizeilichen Bereich und zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit Migration sowie hinsichtlich der Unterstützung von Forschungsaktivitäten. Die hier vorgestellten Forschungsergebnisse sollen zur weiteren Untersuchung der Frage beitragen, inwiefern aktuelle Entwicklungen das Potenzial haben, die Arbeit der OSZE und ihrer Feldmissionen zu verändern.

Der OSZE-Raum und Migration

Die Entwicklungen im OSZE-Raum sind gleichzeitig das Ergebnis einer globalen Krise und regionaler Bewegungen von Menschen, die internationalen Schutz suchen (oder aus den unterschiedlichsten Gründen ihre Heimat verlassen). Diese Menschen stellen nur einen Bruchteil der Gesamtzahl der Migranten weltweit dar. Im Jahr 2015 hatte die weltweite Vertreibung nach Angaben der Vereinten Nationen (VN) ihren bisher höchsten Stand erreicht: Jeder 122. Mensch ist heute ein Flüchtling oder Vertriebener. Dem Hohen

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind diejenigen der Autoren und geben nicht die Meinung ihrer jeweiligen Organisation wieder. Der Beitrag wurde in leicht abweichender Form zuvor veröffentlicht als: Florent Marciacq/Tobias Flessenkemper/Ivana Boštjančič Pulko, The OSCE's Response to the Migration and Refugee Crisis, in: Südosteuropa Mitteilungen 05-06/2016, S. 132-146.

Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge werden 30 Prozent der weltweiten Flüchtlinge von der Türkei, Pakistan und dem Libanon aufgenommen. Jordanien – ein OSZE-Kooperationspartner – gehört zu den Ländern mit der weltweit höchsten Zahl von Flüchtlingen pro Kopf; sie machen 8,96 Prozent der Bevölkerung aus. Von den weltweit 20,2 Millionen Flüchtlingen halten sich 86 Prozent in Entwicklungsländern auf. Die Süd-Süd-Migration, und hier insbesondere die Flüchtlingsbewegung, ist damit weitaus größer als der Strom von Süd nach Nord, der den OSZE-Raum betrifft. Zum Vergleich: Im Februar 2016 hielten sich 3,5 Millionen Flüchtlinge in OSZE-Teilnehmerstaaten auf. Dies entspricht lediglich 0,3 Prozent der Gesamtbevölkerung der Teilnehmerstaaten. Darin enthalten sind auch die 1,13 Millionen Flüchtlinge, die seit Anfang 2015 in Ländern der Europäischen Union eingetroffen sind.

Zwischen einer von Krieg und Instabilität geprägten Zone im Nahen Osten und Mittel- und Westeuropa gelegen, ist Südosteuropa ein Gebiet der Verbindung und des Transits. Es markiert auch die Grenze der OSZE-Region und der Europäischen Union. Die dramatischen Ereignisse rund um die Migrations- und Flüchtlingskrise, die sich zwischen dem Frühjahr 2015 und März 2016 zutrug, insbesondere die *Öffnung* und die *Schließung* der „Balkanroute“ im Spätsommer 2015 bzw. im Winter 2016, haben zu unübersehbaren Herausforderungen für die Region geführt und die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Besonders stark haben sich die Ereignisse auf Griechenland – einen EU-Mitgliedstaat – sowie auf Mazedonien und Serbien ausgewirkt, obwohl alle Länder des Westbalkans zumindest indirekt betroffen sind. Die OSZE unterhält in allen Staaten der Region Feldoperationen. Diese Missionen machen sich in vielfacher Hinsicht Sorgen darüber, wie sich die Entwicklungen auf ihre Fähigkeit auswirken könnten, ihr Mandat zu erfüllen. Dank eines von der Südosteuropa-Gesellschaft (SOG) ins Leben gerufenen Projekts konnten die Autoren des vorliegenden Beitrags Forschungsarbeiten zu diesen OSZE-Feldoperationen durchführen und sich ein eigenes Bild von den Herausforderungen, den Aktivitäten und den Zukunftsaussichten machen. Ausgangspunkt der Studie waren die strategischen Überlegungen der politischen Organe der OSZE. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Aktivitäten und Ergebnisse der von Mai bis September 2016 durchgeführten Feldforschung.

Die Reaktion der OSZE auf die Migrations- und Flüchtlingskrise

In den letzten Jahren hat sich die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE besonders intensiv mit der Migrations- und Flüchtlingskrise, die Europa und den weiteren OSZE-Raum betrifft, befasst. Bereits 2013 legte sie

einen Sonderbericht über die humanitäre Krise in Syrien vor.¹ Der Bericht gab einen Überblick über die Folgen der Aufnahme syrischer Flüchtlinge in wichtigen OSZE-Teilnehmerstaaten, darunter Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien.

Ebenfalls im Jahr 2013 verabschiedete die PV eine EntschlieÙung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum,² in der sie ihre Sorge über die anhaltende humanitäre Krise und die massive Flüchtlingsbewegung und ihre möglichen destabilisierenden Folgen für den OSZE-Raum zum Ausdruck brachte. Die EntschlieÙung forderte die OSZE-Teilnehmerstaaten mit Nachdruck dazu auf, ihren Verpflichtungen in humanitären Angelegenheiten nachzukommen, den syrischen Flüchtlingen jede nur denkbare Hilfe zu leisten und die Regierungen der Türkei und Jordaniens zu unterstützen, die die Hauptlast der Krise zu tragen hatten.

Auch in ihrer EntschlieÙung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum³ rief die PV die Teilnehmerstaaten dazu auf, sich um eine „gerechtere Aufteilung der Flüchtlingsströme“ zu bemühen, gegen den Menschenhandel vorzugehen und den Schutz der Menschenrechte der Migranten zu verbessern.

2015 verabschiedete die PV außerdem eine EntschlieÙung, in der sie zu Sofortmaßnahmen zur Beendigung der Tragödie, dass Migranten bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben kommen, aufrief.⁴ Dies erfordere aufeinander abgestimmte, konsistente und zielgerichtete Maßnahmen der VN zur Bekämpfung des Menschenhandels im Mittelmeerraum. Italien wurde nahe gelegt, einen EU-Plan für die Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen voranzutreiben, damit in Transitländern im südlichen Mittelmeerraum Antragsstellen eingerichtet werden, die Asylanträge gemäß festen Quoten und Umsiedlungsverfahren entgegennehmen und sicherstellen, dass Migranten das Mittelmeer sicher überqueren können, ohne dabei ihr Leben zu riskieren.

1 Vgl. International Secretariat of the OSCE Parliamentary Assembly, Humanitarian Crisis in Syria: A Special Report on the Impact of Syrian Refugees in the OSCE Region, 12. Februar 2013, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/documents-1/other-reports/humanitarian-crisis-in-syria/1528-2013-report-on-the-humanitarian-crisis-in-syria/file>.

2 Vgl. EntschlieÙung über die Lage im Nahen Osten und ihre Auswirkungen auf den OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Istanbul und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der zweiundzwanzigsten Jahrestagung, Istanbul, 29. Juni bis 3. Juli 2013, S. 46-47, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2013-istanbul/declaration/1818-istanbul-declaration-ger/file>.

3 Vgl. EntschlieÙung über die Situation der Flüchtlinge im OSZE-Raum, in: OSCE PA, Erklärung von Baku und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der dreiundzwanzigsten Jahrestagung, Baku, 28. Juni bis 2. Juli 2014, S. 48-51, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2591-2014-baku-declaration-ger/file>.

4 Vgl. EntschlieÙung über die dringende Forderung, die Flüchtlingstragödie im Mittelmeerraum zu beenden, in: OSCE PA, Erklärung von Helsinki und EntschlieÙungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der vierundzwanzigsten Jahrestagung, Helsinki, 5. bis 9. Juli bis 3. Juli 2015, S.54-56, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2015-helsinki/declaration-3/3070-2015-helsinki-declaration-ger/file>.

Die PV befasste sich auf ihrer Wintertagung im Februar 2015, ihrer Jahrestagung in Helsinki im Juli 2015 und ihrer Herbsttagung in Ulaanbaatar im September 2015 erneut mit der Migrationskrise. Obwohl Fragen im Zusammenhang mit Migration traditionell als Teil der Wirtschafts- und Umweltdimension angesehen werden, nimmt sich der dritte Ausschuss der PV, der Allgemeine Ausschuss für Demokratie, Menschenrechte und humanitäre Fragen, zunehmend des Themas an. Die Vorsitzende, der bzw. die Stellvertretende Vorsitzende und die Berichterstatterin des dritten Ausschusses haben im Laufe der vergangenen zwei Jahre mehrere Reisen unternommen, um die Arbeit des Ausschusses und seinen Ansatz gegenüber der Krise zu unterstützen, Informationen über das Thema aus erster Hand zu erhalten, seine Sichtbarkeit zu erhöhen und um sich für eine verbesserte Koordination bei der Lösung der Krise einzusetzen.⁵

Am Weltflüchtlingstag, dem 20. Juni 2015, riefen die OSZE-Parlamentarier die Teilnehmerstaaten erneut dazu auf, gemeinsam die Verantwortung in der anhaltenden Krise zu übernehmen und die Integration von Flüchtlingen und Migranten in die europäischen Gesellschaften zu unterstützen. Die Vorsitzende des dritten Ausschusses, Isabel Santos, besuchte zusammen mit einer Delegation der Sonderbeauftragten und Koordinatorin der OSZE für die Bekämpfung des Menschenhandels, Madina Jarbussynowa, Lampedusa.⁶

Im November 2015 veranstaltete das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) der OSZE ein Expertentreffen in Warschau, dessen Ergebnisse in die Planung zukünftiger Aktivitäten des Büros im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Migranten und dem Schutz ihrer Menschenrechte einfließen und sie unterstützen sollten. In den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des daraus hervorgegangenen Berichts⁷ wurden die Teilnehmerstaaten dazu aufgefordert, ihren internationalen Verpflichtungen sowie ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und sich für die Rechte von Migranten und Asylbewerbern einzusetzen. Hierzu wurde u.a. vorgeschlagen, den Zugang zu Informationen in sozialen Medien zu verbessern, dem Schutz besonders gefährdeter Gruppen Vorrang einzuräumen sowie einen geschlechtssensiblen Ansatz zu verfolgen. Die Experten empfahlen auch eine Reihe technischer Verbesserungen, insbesondere in Bezug auf den „Korridor“, durch den Flüchtlinge und Migranten aus dem südlichen Teil der OSZE-Region in den Norden gelangen. Dies betrifft zunächst den Austausch

5 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, 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, February 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>.

6 Vgl. OSCE, OSCE PA humanitarian Chair marks World Refugee Day in Lampedusa, Pressemitteilung, Lampedusa, 22. Juni 2015, unter: <http://www.osce.org/pa/165491>.

7 Vgl. 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, 21. Januar 2016, unter: <http://www.osce.org/odhr/217616>.

von Daten zwischen den Grenzbehörden, um die Abfertigungsverfahren bei der Einreise und die Verfahren für die Sicherheitsüberprüfung zu erleichtern. In diesem Bereich könnten die OSZE und das BDIMR technische Hilfestellung leisten.⁸

Den Außenministern der OSZE-Teilnehmerstaaten gelang es jedoch im Dezember 2015 nicht, sich auf den Entwurf eines Beschlusses zu einigen, der den Ministerratsbeschluss Nr. 5/09 über Migrationssteuerung vom 2. Dezember 2009 aktualisiert hätte.

Unter den koordinierten aufeinander folgenden Vorsitzen der Schweiz und Serbiens ermutigte der Sonderbeauftragte für den Westbalkan, Botschafter Gérard Stoudmann, alle Feldmissionen in Südosteuropa, ihre Zusammenarbeit weiterhin zu intensivieren, da sie alle vor neuen Herausforderungen stünden, die sich aus dem Flüchtlingsstrom ergaben. Sein ergänzender Vorschlag, die Feldmissionen sollten Bereiche für eine regionale Zusammenarbeit entwickeln, fand keine hinreichende Unterstützung.⁹

Einem Beschluss des Ständigen Ausschusses der PV der OSZE vom 25. Februar 2016 in Wien folgend, wurde der *Ad-hoc*-Ausschuss der Parlamentarischen Versammlung der OSZE für Migration gegründet, dessen Vorsitz der Schweizer Abgeordnete Filippo Lombardi übernahm.¹⁰ Als Anlaufstelle für die Arbeit der Versammlung im Bereich Migration in allen drei OSZE-Dimensionen hat der *Ad-hoc*-Ausschuss auch die Aufgabe, Strategien zu empfehlen, die die Rolle der OSZE im Bereich Migration stärken und den Schutz von Flüchtlingen und Migrant*innen verbessern sollen. Der erste Vor-Ort-Besuch nach seiner Gründung führte den *Ad-hoc*-Ausschuss am 11. Mai 2016 ins französische Calais. Im September desselben Jahres reiste der Ausschuss außerdem nach Sizilien, in den nächsten Monaten sind weitere Reisen in die Türkei und nach Griechenland geplant. Diese Erkundungsmissionen dienen der Erarbeitung von Berichten und Empfehlungen. Sie machen auf die Folgen eines falschen Migrationsmanagements aufmerksam und betonen die Fähigkeit der OSZE, den vielfältigen Herausforderungen im Zuge der gemischten Migration zu begegnen.¹¹

Nach der Wintertagung im Februar 2016 veröffentlichte der dritte Ausschuss der PV der OSZE einen neuen Bericht über die Rolle der OSZE in der Migrationskrise.¹² Der Bericht beginnt mit der Feststellung, dass die anhaltende Migrationskrise durchaus dazu beitragen könnte, die Folgen der Überalterung

8 Vgl. ebenda, S. 4.

9 Vgl. OSCE, Strengthening regional co-operation in Western Balkans one of key 2015 priorities, says OSCE Chairperson Dačić on visit to Mission to Serbia, Pressemitteilung, Belgrad, 29. Januar 2015, unter: <http://www.osce.org/cio/137716>, sowie Interview der Autoren in der OSZE-Mission in Serbien.

10 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, 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>.

11 Vgl. OSCE, In visit to Sicily, members of OSCE PA migration committee reiterate calls for greater responsibility-sharing, Pressemitteilung, Pozzallo, 9. September 2016, unter: <http://www.osce.org/pa/263371>.

12 Vgl. OSCE Parliamentary Assembly, Migration Crisis in the OSCE Area, a.a.O. (Anm. 5).

und des Rückgangs der Bevölkerung Europas abzumildern. Er bemängelt außerdem die Verschwendung intellektuellen Potenzials durch die mangelnde Integration der Flüchtlinge aus Syrien in den Arbeitsmarkt. Anschließend geht er auf die Rolle ein, die die OSZE bei der Bewältigung der Migrationskrise spielen könnte. Er empfiehlt konkret, dass die Organisation darauf hinarbeiten solle, die Kohärenz ihrer verschiedenen Ansätze auf diesem Gebiet zu erhöhen; die Plattformen ihrer zweiten Dimension effektiver zu nutzen, um Erfahrungen auszutauschen und bewährte Praktiken für die Integration von Migranten und Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt zu entwickeln; stärker auf den Input und die Erfahrung der OSZE-Feldoperationen zurückzugreifen; eine thematische Feldmission zu Migration einzurichten, deren Tätigkeitsbereich die gesamte Region umfasst, um die regionale Kooperation in dem Gebiet auszubauen; und die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern und Partnerorganisationen zu verbessern.¹³

Am 10. Mai 2016 führten die OSZE und die *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* in Athen eine Veranstaltung zum Thema Migrations- und Flüchtlingskrise und ihre Auswirkungen auf die europäische Sicherheit durch.¹⁴ Auf der Konferenz wurden die Auswirkungen von Massenbewegungen von Menschen auf die Sicherheit auf regionaler und subregionaler Ebene, die Rolle internationaler Organisationen sowie die Kooperation und Koordination zwischen den relevanten Akteuren diskutiert. Die Teilnehmer betonten, dass das Phänomen der Migration höchstwahrscheinlich auch in den nächsten Jahrzehnten ein Thema sein wird, und riefen zur Suche nach langfristigen Lösungen auf.

Im Juli 2016 gab der Allgemeine Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt der PV ebenfalls einen Bericht heraus, der auf die Migrationskrise einging.¹⁵ Der Ausschuss kritisierte die Zunahme von Hetzpropaganda im politischen Diskurs in vielen europäischen Ländern und forderte stattdessen eine „offene Migrationsdebatte, die auf der ökonomischen Tatsache beruht, dass wir in einer globalisierten Welt [...] das ökonomische Potenzial von Arbeitskräftemobilität erschließen, wenn wir die Mobilität von Fähigkeiten und Fertigkeiten erhöhen“.¹⁶ Außerdem sei eine größere Mobilität der Arbeitskräfte „Teil der Lösung von Problemen wie Fachkräftemangel und Innovationsschwäche“.¹⁷ Der Bericht unterstreicht die Notwendigkeit, einen umfassenderen Ansatz zum Thema Migration zu ver-

13 Der Bericht enthält auch Empfehlungen, die sich konkret an einzelne OSZE-Teilnehmerstaaten und EU-Mitgliedstaaten richten.

14 Vgl. OSCE, Implications of migration and refugee crisis for the European security discussed at OSCE-ELIAMEP event in Athens, 12. Mai 2016, unter: <http://www.osce.org/sg/239911>.

15 Vgl. OSCE PA, Bericht für den Allgemeinen Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wissenschaft, Technologie und Umwelt, 25 Jahre parlamentarische Zusammenarbeit: Vertrauensbildung durch Dialog, Berichterstatterin: Marietta Tidei, Tiflis, 1-5 July 2016, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/reports-and-draft-resolutions/3260-2nd-committee-report-ger/file>.

16 Ebenda, S. 2.

17 Ebenda.

folgen und nach politischen Lösungen zu suchen, die die Ziele der OSZE in allen drei Körben gleichzeitig unterstützen.

Auch die informelle Arbeitsgruppe der OSZE zur Frage der Migrations- und Flüchtlingsströme hat einen wertvollen Beitrag geleistet. Die Arbeitsgruppe war 2016 vom deutschen OSZE-Vorsitz mit der Aufgabe betraut worden, die vorhandenen Instrumente der OSZE für die Bewältigung migrationsbedingter Herausforderungen zu analysieren, geeignete Ansatzpunkte für die OSZE zu identifizieren und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zu erarbeiten. Die Tätigkeit der informellen Arbeitsgruppe beruhte auf einem von der PV im Februar 2016 vorgelegten Bericht. Die Befunde und Empfehlungen der informellen Arbeitsgruppe wurden auf einer Sondersitzung des Ständigen Rates am 20. Juli 2016 vorgestellt.¹⁸ Empfohlen wurde u.a. die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Migration, der die Arbeit der OSZE im Bereich Migration und Flüchtlinge koordiniert, indem er mit anderen Sonderbeauftragten zusammenarbeitet, die Macht der Organisation nutzt, alle an einem Tisch zu versammeln, um Teilnehmerstaaten und Partner (sowohl intern als auch extern) zusammenzubringen, und die Bemühungen in allen drei Dimensionen der Sicherheit synchronisiert.

Die Reaktion der OSZE-Feldmissionen auf die Migrationskrise in Südosteuropa

Die Migrationskrise war und ist für alle OSZE-Missionen in Südosteuropa ein Grund zur Sorge. Der massive Zustrom von Migranten wurde als ein potenziell destabilisierendes Phänomen erkannt, das die regionale Stabilität gefährden und die Transformationsprozesse nach Konflikten beeinträchtigen könnte. Die Krise traf jedoch nicht alle Länder der Region gleichermaßen. Am stärksten betroffen waren zweifellos Serbien und Mazedonien und mit ihnen die Feldmissionen in Belgrad und Skopje, die in der Migrationskrise die Ursache zahlreicher neuer dimensionsübergreifender Herausforderungen sahen, die sofortiges Handeln erforderten. Mit anderen Worten: Die Missionen konnten sich mit der Migrationskrise nicht im Rahmen ihrer normalen Arbeitsroutine befassen, sondern mussten, um sie zu bewältigen, neue Initiativen in die Wege leiten. Kosovo, Albanien, Montenegro sowie Bosnien und Herzegowina waren hingegen kaum von der Krise betroffen, dies vor allem aus topographischen Gründen. In diesen Ländern stationierte Missionsmitarbeiter zeigten sich in Gesprächen in erster Linie erleichtert, da die Missionen dem Thema keinen Vorrang würden einräumen müssen. Auch wenn sie einige vorläufige Einschätzungen würden vornehmen müssen (was zu ihrer Routinearbeit gehört), waren sie davon überzeugt, dass keine weiteren Vor-

18 Vgl. OSCE, *Assembly's work on migration presented to OSCE Ambassadors by Ad Hoc Committee Chair Lombardi at a special Permanent Council*, Pressemitteilung, Wien, 20. Juli 2016, unter: <http://www.osce.org/pa/255471>.

kehrungen notwendig seien, solange die Krise ihr Gastgeberland nicht betraf. Kurz gesagt: Sie hielten am „*Business-as-usual*“-Ansatz fest. Erwähnenswert ist, dass diese Missionen sich auch über die Herausforderungen, denen Serbien und Mazedonien und deren OSZE-Feldmissionen gegenüberstanden, nur wenig besorgt zeigten. Obwohl die OSZE-Feldmissionen in der Region die Krise durchaus als regional und länderübergreifend bezeichneten, war ihre Reaktion in der Praxis offensichtlich von traditionelleren, länderzentrierten Ansichten geprägt – was auch ihrem Mandat entspricht. Dies könnte eine Erklärung für das fehlende regionale Engagement der OSZE-Feldmissionen bei der Bewältigung der Migrationskrise sein und natürlich auch eine Antwort darauf, warum das Engagement der Feldmissionen in der Region so unterschiedlich ausfiel.

Überwachungstätigkeit

Die Migrationskrise führte bei den meisten OSZE-Feldmissionen zu einer Zunahme ihrer grenzüberschreitenden Überwachungsaktivitäten. Da die Liberalisierung der Visabestimmungen für die meisten Staaten des Westbalkans kurz vor dem Abschluss stand, begann die EU, ihre Unterstützung im Bereich des integrierten Grenzmanagements (*Integrated Border Management*, IBM), das bis 2010 eines der Haupttätigkeitsfelder der EU war, zu reduzieren.¹⁹ Grenzen wurden als „funktional“ betrachtet. Die Migrationskrise hat jedoch gezeigt, dass die Fähigkeit, in normalen Zeiten zu funktionieren, die Möglichkeit eines Versagens in Krisenzeiten nicht ausschließt. Beispielsweise zeigten die Überwachungsaktivitäten der OSZE in Serbien, dass die Grenzkontrollstellen inmitten der Krise personell unterbesetzt waren, unter einem hohen Grad an Korruption litten und nicht über die Ausrüstung verfügten, die notwendig wäre, um entsprechend reagieren zu können.²⁰ Informationen dieser Art, die durch die physische Präsenz der OSZE-Mitarbeiter vor Ort und ihre regelmäßigen Kontakte mit lokalen Akteuren gewonnen wurden, waren für die Missionen von entscheidender Bedeutung, um ein Gespür dafür zu bekommen, wie sich die Lage wahrscheinlich weiterentwickeln würde. Bei ihren Bemühungen – auch kurzfristig – „flexibel und bedarfsorientiert zu reagieren“ stützen sich die Missionen in Belgrad und Skopje maßgeblich auf Informationen dieser Mitarbeiter.

Während die OSZE-Mission in Serbien, deren Hauptsitz sich in Belgrad befindet, auf ihre Präsenz in Südserbien (sie unterhält ein Büro in Bujanovac) zurückgreifen konnte, um die Grenze im Süden des Landes stärker zu überwachen, organisierte die Mission in Skopje ihre Aktivitäten von der Hauptstadt aus. Zu Beginn der Krise besuchten ein Team der Gruppe Polizeiaufbau

19 Vgl. Tobias Flessenkemper/Tobias Bütow, Building and removing visa walls: On European integration of the Western Balkans, in: S+F Sicherheit und Frieden/Security and Peace 3/2011, S. 162-168.

20 Interview der Autoren in der OSZE-Mission in Serbien.

(*Police Development Unit*, PDU) und ein Team der Gruppe *Monitoring (Monitoring Unit*, MU) der Mission einmal wöchentlich die Grenzgebiete. Nach der schrittweisen Verschärfung der Grenzvorschriften durch die mazedonische Regierung zwischen November 2015 und Februar 2016 wurde ein PDU-Team drei- bis viermal wöchentlich an die Südgrenze bei Gevgelija entsandt. Diese Präsenz wurde durch zwei PDU-Teams, die ab März 2016 regelmäßig nach Gevgelija entsandt wurden, zusätzlich verstärkt. Gelegentlich blieben die PDU-Teams dort auch über Nacht. Mittlerweile fanden ähnliche Besuche an der Grenze im Norden des Landes statt. Die Intensität der Überwachungsaktivitäten nahm erst ab Mai 2016 wieder ab, als die Mission die Anzahl beispielsweise der Besuche in Gevgelija auf ein bis zwei pro Woche reduzierte.²¹ Demnächst werden die Überwachungsaktivitäten von dem kürzlich in Gevgelija eröffneten Büro unterstützt, das aus einem in dem Lager aufgebauten Container besteht.

In Bosnien und Herzegowina beobachtete die Mission die Migrationskrise weniger intensiv und vor allem aus größerer Entfernung. Sie versuchte einzuschätzen, wie sich eine mögliche Veränderung der von Migranten benutzten Hauptroute auf das Land auswirken könnte. Diese Einschätzung beruhte jedoch vor allem auf Informationen aus zweiter Hand, die die Behörden zur Verfügung gestellt hatten, oder auf Informationen, die aus routinemäßiger Arbeit gewonnen worden waren. Konkret untersuchte eine neu eingestellte OSZE-Referentin für Menschenrechte (der Dienstposten war im Sommer 2015 eingerichtet worden) in Brčko die möglichen Auswirkungen der Migrationskrise auf das Gebiet, für das sie zuständig war. Gespräche mit den lokalen Behörden ließen sie zu dem Schluss kommen, dass diese nicht vorbereitet seien. In den übrigen Landesteilen war die Mission darauf eingestellt, den 2014 geschaffenen Mechanismus zur Einrichtung nichtständiger Büros zu nutzen, der eine rasche und stationäre Entsendung von OSZE-Mitarbeitern in für diesen Zweck angemietete Büros ermöglichen soll.

Im Kosovo und in Albanien versuchten die Feldmissionen gleichermaßen einzuschätzen, wie weit die lokalen Behörden auf eine mögliche Änderung der Migrationsroute vorbereitet waren. Im Kosovo nahm die Mission zur Kenntnis, dass die Behörden eine Art Notfallplan ausgearbeitet hatten, verstärkte jedoch ihre Beobachtungskapazitäten in dem Gebiet nicht. In Albanien achtete die OSZE-Präsenz stärker auf grenzüberschreitende Bewegungen, setzte jedoch keine Beobacherteams vor Ort ein, die sich speziell mit Migration befassten, da dies die begrenzten Ressourcen zu sehr strapaziert hätte. In der OSZE-Mission in Pristina gab es zwar Mitarbeiter, die die Arbeit der Kommunen im Bereich Migration überwachten. Diese kamen jedoch nicht in Zusammenhang mit der Migrationskrise zum Einsatz, sondern überwachten lediglich die Wiedereingliederung von Migranten aus dem Kosovo,

21 Vgl. OSCE Mission to Skopje, Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis, SEC.FR/444/16/Rev.1, 10. Juni 2016.

die nach ihrer Auswanderung 2014/2015 (un)freiwillig zurückgeführt worden waren.

Berichterstattung und Intensivierung der strategischen Zusammenarbeit

Die Migrationskrise hat zu einer Ausweitung der Berichterstattung und einer verstärkten Zusammenarbeit der OSZE-Feldmissionen geführt. Zusätzlich zu der üblichen Berichterstattung veröffentlichte die Mission in Serbien im Frühjahr 2016 einen Hintergrundbericht über die Migrationskrise.²² Ein solcher Hintergrundbericht ist im Rahmen der Berichterstattung der OSZE-Feldmissionen selten. Er geht auf ein breites Themenspektrum ein, informiert über die wichtigsten Entwicklungen und untersucht eingehend die diesbezügliche Rolle der Mission. In dem Hintergrundbericht vom März 2016 gab die Mission einen Überblick über die migrationsbedingte Lage in Serbien und die damit einhergehenden Herausforderungen und Konsequenzen und unterzog die Maßnahmen, die sie bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführt hatte, „um dem Aufnahmeland dabei zu helfen, menschenrechtliche Aspekte in sein [Migrations-]Management zu integrieren“ einer kritischen Prüfung.²³ Im Einzelnen gab der Bericht die jüngsten Entwicklungen bei den Migranten- und Flüchtlingszahlen wieder, hielt die Reaktionen des Aufnahmelandes (z.B. die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Migration“ in Serbien) fest, untersuchte regionale und bilaterale Auswirkungen (z.B. die Wahrscheinlichkeit, dass sich regionale Spannungen verschärfen könnten) und identifizierte eine Reihe von Herausforderungen und Bedrohungen. Der Bericht stellte beispielsweise fest, dass es seit der Schließung der Balkanroute „deutliche Hinweise darauf gibt, dass die derzeitige Situation die Gefahr der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels durch internationale organisierte Netzwerke erhöhen könnte“.²⁴ Der auf Initiative der Feldmission erstellte Bericht wurde dem Ständigen Rat in Wien übermittelt. Einige Delegationsleiter haben angeblich großes Interesse an dieser Initiative bekundet. Die Mission in Skopje verfasste ebenfalls einen ziemlich umfassenden Hintergrundbericht über ihre Aktivitäten im Kontext der Migranten- und Flüchtlingskrise.²⁵ Dieser Bericht enthielt eine Zeitleiste von Ereignissen im Land, die mit Migration zusammenhingen, sowie eine Auflistung der von der Mission in Bereichen wie Bekämpfung des Menschenhandels, Überwachung und Polizeiarbeit durchgeführten Maßnahmen.

Zusätzliche Berichte wurden über bestimmte Ereignisse (die Mission in Serbien erstellte z.B. einen Bericht über die Vorfälle in Horgoš im Jahr 2015, um den Ständigen Rat hierfür zu sensibilisieren) oder zu bestimmten Themen an-

22 Vgl. OSCE Mission to Serbia, Background Report. Baseline analysis, project and non-project activities in the field of migration, SEC.FR/230/16, 31. März 2016.

23 Ebenda (alle Zitate aus fremdsprachlichen Quellen sind eigene Übersetzungen).

24 Ebenda.

25 Vgl. OSCE Mission to Skopje, Update on Activities in the Area of Migrant/Refugee Crisis, a.a.O. (Anm. 21).

gefertigt (die Mission in Skopje legte z.B. im Mai 2016 einen Bericht über Menschenhandel im Zusammenhang mit Migration vor, der auf Ermittlungsergebnissen der mazedonischen Polizei in Tabanovce beruht). Diese Berichte – unabhängig davon, ob sie thematisch breiter oder enger angelegt waren – sind nicht auf Ersuchen aus Wien entstanden, auch wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten sie begrüßten und parallel dazu Briefings veranstaltet wurden, um wichtige Akteure über ihren Inhalt in Kenntnis zu setzen (z.B. im Februar 2016 für Polizeivertreter aus den Visegrád-Staaten, als die Balkanroute geschlossen wurde). Bei den Berichten handelte es sich vielmehr weitgehend um Eigeninitiativen der Missionen. Solche Berichte wurden nur für Serbien und Mazedonien erstellt; auch haben OSZE-Feldmissionen keinen Bericht angefertigt, der sich mit der gesamten Region befasst. Die Präsenzen in Tirana, Sarajewo, Pristina und Podgorica haben keine Berichte speziell über Migration veröffentlicht, sondern sind nur gelegentlich im Rahmen ihrer routinemäßigen Berichterstattung auf das Thema Migration eingegangen.

Eine weitere Auswirkung der Migrationskrise auf die Aktivitäten der OSZE-Feldmissionen im Westbalkan war die (begrenzte) Intensivierung ihrer strategischen Zusammenarbeit in Migrationsfragen. Dies gilt vor allem für die Missionen in Serbien und Skopje sowie in geringerem Umfang für die Präsenz in Albanien. Die Zusammenarbeit zwischen den Missionen war nicht formell organisiert, sondern fand hauptsächlich *ad hoc* und in Form informeller Treffen auf verschiedenen Ebenen statt. So organisierten beispielsweise die Leiter der OSZE-Missionen in Serbien und Skopje im November 2015 einen gemeinsamen Besuch des *One-Stop*-Zentrums in Preševo (Serbien) und der Transitstation Tabanovce in Mazedonien, um „die Abläufe beim Migrationsmanagement zu beobachten und eine weitere Zusammenarbeit zu erörtern“.²⁶ Diese Initiative wurde als „Teil eines verbesserten Informationsaustauschs zwischen den beiden von der Krise betroffenen Feldoperationen“ beschrieben.²⁷ Ebenso trafen sich die Leiter der OSZE-Mission in Skopje und der OSZE-Präsenz in Albanien im Februar 2016, um über die jüngsten Entwicklungen in der Migrationskrise und darüber, dass eine Schließung der Balkanroute zu einem Zustrom von Migranten nach Albanien führen könnte, zu diskutieren. Bei dem Treffen wurde vereinbart, die Möglichkeit gemeinsamer Treffen auf der Arbeitsebene zur Migrations- und Flüchtlingskrise zu prüfen.²⁸ Auf der Leitungsebene wiederum boten OSZE-Treffen in Wien den OSZE-Missionsleitern in der Region die Gelegenheit, zusammenzukommen und die Kooperation bei migrationsbezogenen Angelegenheiten zu erörtern, so beispielsweise im Rahmen der Sondersitzung des Ständigen Rates am 20. Juli 2016.

Die Migrationskrise führte letztlich zu einer Intensivierung der Beziehungen zwischen den OSZE-Feldmissionen in der Region und den Büros internatio-

26 OSCE Mission to Serbia, a.a.O. (Anm. 22).

27 OSCE Mission to Skopje, a.a.O. (Anm. 21).

28 Vgl. ebenda.

naler Organisationen und internationaler Nichtregierungsorganisationen (INGOs), die im Bereich Migration tätig sind. Die UNHCR-Vertretung in Serbien und andere Organe der VN sowie die EU organisierten regelmäßige Briefings, an denen die OSZE-Mission in Serbien teilnahm. Die Treffen hatten hauptsächlich den Zweck, die Migrationskrise zu erörtern. In Mazedonien fanden wöchentlich Treffen mit Vertretern der Regierung und von VN-Organen (UNHCR, UNICEF u.a.) sowie mit einer Vielzahl von Vertretern von INGOs und NGOs statt (*Save the Children*, Rotes Kreuz, *Macedonian Young Lawyers Association* u.a.). An den Treffen nahmen auch die Migrationskontaktstelle und andere OSZE-Bedienstete teil. Ähnliche Treffen wurden in anderen Balkanstaaten für denselben Zweck organisiert, und auch hier nahmen die OSZE-Feldmissionen teil. In Montenegro wurden die regelmäßigen gemeinsamen Diskussionen über die Migrationskrise mit der Schließung der Balkanroute aufgenommen. Der vorrangige Zweck dieser Treffen war es, Informationen über die aktuelle Lage im Land auszutauschen und über die Aktivitäten der verschiedenen Akteure zu diskutieren. Obwohl keiner der internationalen Akteure die Agenda komplett bestimmte, spielte der UNHCR zumindest in Serbien eindeutig die führende Rolle.

Förderung eines auf Menschenrechten beruhenden Ansatzes bei der Bewältigung der Krise

Die OSZE-Feldmissionen setzen sich aktiv für einen auf Menschenrechten beruhenden Ansatz bei der Bewältigung der Migrationskrise ein. So haben sie beispielsweise den Aufbau eines regionalen Netzwerks zivilgesellschaftlicher Organisationen (CSOs) unterstützt, die sich für den Schutz der Menschenrechte engagieren. Zur Arbeit des 2010 gegründeten Netzwerks gehört auch der Bereich erzwungene und freiwillige Migration. Das Netzwerk ermöglicht den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen CSOs, bietet juristische Analysen an und dient als Plattform für die gemeinsame Lobbyarbeit auf nationaler und internationaler Ebene. Seit November 2015 unterstützen die OSZE-Feldmissionen in der Region die Veranstaltung von Workshops zu den Themen Migration und internationale Menschenrechtsnormen im Rahmen des Netzwerks. Die Mission in Serbien unterstützte zudem die Übersetzung eines 2015 vom Belgrader Zentrum für Menschenrechte veröffentlichten Berichts über Menschenrechte in Serbien, der die Einhaltung internationaler Standards bei der Behandlung von Asylbewerbern untersucht, ins Englische.²⁹

Die OSZE-Feldmissionen in der Region halfen auch bei der Organisation regionaler Treffen zu diesen Themen durch andere internationale Einrichtungen. So unterstützten sie beispielsweise 2015 eine internationale Konferenz

29 Vgl. Belgrade Centre for Human Rights, *Human Rights in Serbia 2015*, Belgrad 2016, unter: <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2013/04/Human-Rights-in-Serbia-2015.pdf>.

der Ombudspersonen und Vertreter nationaler Menschenrechtsinstitutionen aus dem Mittelmeerraum, dem Westbalkan und anderen europäischen Regionen, die zur Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung führte.³⁰ Sie unterstützten ebenso die Organisation einer internationalen Konferenz von Ombudspersonen, die im September 2016 unter dem Titel „Herausforderungen für Ombudseinrichtungen hinsichtlich gemischter Migrationsströme“ in Tirana stattfand. Die Konferenz endete mit der Verabschiedung der „Erklärung von Tirana zur Migration“, die den VN zur Prüfung vorgelegt werden soll.

Und schließlich haben die OSZE-Missionen in der Region bei der Organisation einer zweitägigen Expertenkonferenz über den „Schutz der Rechte von Asylbewerbern, Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen“ Hilfestellung geleistet, die vom BDIMR im November 2015 in Warschau veranstaltet wurde und an der sie auch selbst teilnahmen. Das Ziel der Konferenz war die Identifizierung bewährter Praktiken bei der Behandlung von Asylbewerbern und anderen Personen sowie die Förderung politischer Maßnahmen, die sich mit dem Völkerrecht, den internationalen Menschenrechtsnormen, den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Standards im Einklang befinden.

Bewusstseinsbildung auf der Ebene der Gemeinden

Die OSZE-Missionen, vor allem diejenige in Serbien, haben eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Öffentlichkeit auf der Gemeindeebene für die Migrationskrise zu sensibilisieren. Die Mission in Serbien arbeitete mit Vertretern der Zivilgesellschaft in Südserbien zusammen (z.B. mit dem Jugendbüro in Preševo), um unter der örtlichen Bevölkerung eine positive Einstellung gegenüber Migranten und Flüchtlingen zu fördern. Im November und Dezember 2015 unterstützte sie „Titulli“, ein „unabhängiges, zweisprachiges lokales Online-Medium in Südserbien“,³¹ indem sie Material für eine Artikelserie und Fotostrecken zu migrationsbezogenen Themen zur Verfügung stellte. Diese Initiative wurde von der Öffentlichkeit sehr gut aufgenommen, da die Medienberichterstattung in Serbien im Allgemeinen große Anteilnahme an der Not derer zeigt, die von der Migrationskrise betroffen sind.

In Bosnien und Herzegowina half die Mission bei der Organisation einer Konferenz an der Juristischen Fakultät in Banja Luka, die sich mit der Frage befasste, ob Bosnien und Herzegowina als ein Land, das Migranten „exportiert“, möglicherweise zu einem Land werden könnte, das Migranten willkommen heißt. Die Mission erklärte sich auch bereit, mit den örtlichen Gemeinden in einen Dialog zu treten, um mit dem Zustrom von Migranten ein-

30 Vgl. Ombudsman/National Human Rights Institutions, Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Refugees and Migrants – „The Belgrade Declaration“, November 2015, unter: <http://www.enhri.org/Asylum-and-Migration>.

31 Interview der Autoren in der OSZE-Mission in Serbien.

hergehende Spannungen zu mildern. Eine bewährte Plattform für einen solchen Dialog existiert bereits in Form der 19 lokalen „Koalitionen gegen Hassverbrechen“, die mit Unterstützung der OSZE eingerichtet worden waren. Dabei kommen Bürger aller Altersgruppen und örtliche Vertreter unterschiedlicher Glaubensgemeinschaften und ethnischer Gruppen zusammen. Aus Mazedonien und den anderen Ländern der Region wurden keine Aufklärungs- oder Sensibilisierungskampagnen bekannt.

Kapazitätsaufbau in den lokalen Verwaltungen und der Zivilgesellschaft

In Serbien und Mazedonien wurden eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten der örtlichen Behörden bzw. der Zivilgesellschaft in die Wege geleitet. In Serbien unterstützt die Mission die örtliche Verwaltung in Gebieten, die unter zunehmendem Migrationsdruck geraten sind, bei der Suche nach praktikablen Lösungen beim Verkehrsmanagement (z.B. dadurch, dass sie den Dialog zwischen örtlichen Behörden und dem UNHCR erleichtert).

In Mazedonien wird die Mission 2016 insgesamt 60 Sozialarbeiter und NGO-Aktivisten schulen. Sie werden an Grenzübergängen und Transitzentren eingesetzt, um die frühzeitige und vorausschauende Identifizierung von Opfern von Menschenhandel, insbesondere aus besonders gefährdeten Gruppen (unbegleitete Minderjährige, Migranten, Flüchtlinge, Asylsuchende, Gewaltopfer), durch Sozialarbeiter, die im direkten Kontakt mit Migranten stehen, zu verbessern.

Die Mission in Skopje hat sich in ähnlicher Weise darum bemüht, durch die Förderung eines mehrjährigen Projekts den Zugang zur Justiz und zu einem Rechtsbeistand für die Opfer von Menschenhandel zu verbessern: Fast 20 Anwälte werden darin geschult, die Opfer zu vertreten und ihnen einen kostenlosen Rechtsbeistand anzubieten. So können sie z.B. durch die direkte Beteiligung an Gerichtsverfahren in laufenden Fällen von Menschenhandel und Schleuserkriminalität praktische Erfahrungen sammeln.

Durch ihre Beteiligung an der Fortbildung von mehr als 50 Richtern, Staatsanwälten und Polizeibeamten im Juni und Juli 2015 trug die Mission in Skopje ebenfalls zur Stärkung der Fähigkeiten von Fachleuten bei, sich mit Fällen von Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu befassen und dabei den Grundsatz der Nichtbestrafung von Opfern anzuwenden.

Kapazitätsaufbau im polizeilichen Bereich und zur Bekämpfung von Kriminalität im Zusammenhang mit Migration

Einige Missionen haben auf die Migrationskrise reagiert, indem sie im Bereich Polizeiaufbau aktiver wurden. Die Mission in Serbien beispielsweise führte ein außerbudgetäres Projekt mit dem Titel „Mobile Polizeiwache“ durch, das darauf abzielte, die Gemeinden durch Hilfestellung und Fortbil-

Maßnahmen für die örtliche Polizei zu unterstützen. Ähnliche Projekte laufen derzeit auch in Mazedonien: Die Mission in Skopje hat bereits Schulungen für mehr als 100 Polizeibeamte – vor allem Angehörige der Grenzpolizei – zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und grenzüberschreitender Bedrohungen durchgeführt. Die Fortbildung ist nicht auf migrationsrelevante Aspekte der Polizeiarbeit beschränkt, schließt diese aber ein (insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Schleuserkriminalität). So fanden beispielsweise von Mai 2015 bis März 2016 in Zusammenarbeit mit internationalen Partnern Lehrgänge zu Profiling und Suchtaktiken, Schulungen zur Überwachung grüner Grenzen sowie Aus- und Fortbildungskurse zur Identifizierung gefälschter Dokumente statt. In Bosnien und Herzegowina bekundete die Polizeichefin in Brčko ihr Interesse an ähnlichen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, jedoch kam die Mission in Sarajevo aufgrund der relativ geringen Zahl dort eintreffender Migranten ihrer Bitte nicht nach. In Albanien unterstützte die Mission die Grenzpolizei, indem sie Computer für fünf Grenzübergangsstellen zur Verfügung stellte, mit dem ausdrücklichen Ziel, die Kapazitäten der Beamten vor Ort zur Bewältigung eines möglichen Anstiegs der Zahl von Migranten zu erhöhen.

Die Qualifizierungsmaßnahmen im Zuge des (Grenz-)Polizeiaufbaus zielen auf die Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Migration ab. Mit der Schließung der Balkanroute haben Schleuserkriminalität und Menschenhandel, die schon zu Beginn der Krise florierten, in der Region noch weiter zugenommen und Verbrechen im Zusammenhang mit irregulärer Migration sind zu einem ernstem Problem geworden. Flüchtlinge und Wirtschaftsmigranten, die die gemischten Migrationsströme bilden, die in die Westbalkanstaaten kommen oder sie durchqueren, sind besonders anfällig für Ausbeutung und Menschenhandel. Einige Missionen haben daher Mittel für Projekte bereitgestellt, die sich mit diesem Problem befassen. So wurde beispielsweise in Albanien im Januar 2016 ein 18-monatiges Projekt unter dem Titel „Schutz von Kindern vor Menschenhandel, Ausbeutung und irregulärer Migration“ ins Leben gerufen. Das Projekt zielt primär auf potenzielle Auswanderer aus Albanien ab. Es informiert sie über gesetzliche Verpflichtungen, fördert die Berufsausbildung von Kindern in entlegenen Gebieten und bietet Stipendien an. Ein weiteres Projekt, das im Juni 2016 von der OSZE-Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels ins Leben gerufen wurde, richtet sich an alle Migranten, die in OSZE-Teilnehmerstaaten oder -Kooperationspartner einreisen oder sie durchqueren. Diese auf zwei Jahre angelegte außerbudgetäre Initiative mit dem Titel „Bekämpfung von Menschenhandel entlang der Migrationsrouten“ wird von der Mission in Skopje und anderen OSZE-Feldpräsenzen in der Region unterstützt. An ihr werden insgesamt 200 Beamte aus verschiedenen Einrichtungen der Region teilnehmen. Ziel ist es, die Kapazitäten von Teilnehmerstaaten aus der Region und darüber hinaus zur raschen Identifizierung der Opfer und effektiven strafrechtlichen Verfolgung von Menschenhändlern zu

erhöhen und so die Strafverfolgung entlang dieser Routen insgesamt zu verbessern.

Die OSZE-Feldmissionen haben darüber hinaus die Einrichtung gemeinsamer operativer Plattformen gefördert, die dazu dienen sollen, das Vertrauen zu erhöhen, den Informationsaustausch zu verbessern und die Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und anderen Dienststellen über die Grenzen der Westbalkanstaaten hinweg zu fördern. So unterstützten sie z.B. vor rund zwei Jahren die Einrichtung bilateraler Zentren für den Informationsaustausch zwischen Albanien und dem Kosovo sowie zwischen Mazedonien und Montenegro und Pläne zur Gründung trilateraler Zentren für den Austausch zwischen dem Kosovo, Albanien und Montenegro sowie zwischen Albanien, Griechenland und Italien. Ähnliche Zentren wurden bereits in anderen Westbalkanländern eingerichtet – oftmals auf Initiative der OSZE. Sie ermöglichen es den Strafverfolgungsbeamten verschiedener Länder, sich persönlich zu treffen, um wichtige Fragen zu erörtern und können daher problemlos dazu genutzt werden, die Bekämpfung der mit Migration zusammenhängenden Kriminalität zu verstärken. Die Mission in Skopje hat ebenfalls versucht, auf verschiedenen Wegen die Einrichtung eines gemeinsamen griechisch-mazedonischen Kontaktzentrums zu fördern, doch blieben ihre Bemühungen bislang aufgrund der Namensfrage erfolglos.

Und schließlich haben OSZE-Feldmissionen bei der Organisation verschiedener Workshops, Tagungen und Konferenzen zur Bekämpfung mit Migration verbundener Kriminalität für Strafverfolgungsbeamte aus der Region geholfen oder an ihnen teilgenommen. Durch die Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in diesem Bereich versuchen die OSZE-Feldmissionen, den Austausch bewährter Praktiken zu beleben, die Kommunikation zu verbessern und damit die Effektivität der Maßnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel und Schleuserkriminalität zu steigern. So half beispielsweise die Mission in Montenegro im September 2016 bei der Organisation eines Workshops über irreguläre Migration und mit Migration zusammenhängende Kriminalität. Der Workshop war vom OSZE-Sekretariat angeregt worden und wurde von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) unterstützt. Die Mission in Serbien veranstaltete im November 2015 gemeinsam mit der IOM und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechensbekämpfung (UNODC) einen ähnlichen Workshop, in dessen Mittelpunkt Verbrechen im Zusammenhang mit irregulärer Migration im Westbalkan standen. Sie unterstützte auch die Teilnahme von Vertretern des serbischen Innenministeriums an einem regionalen Treffen der Strafverfolgungsbehörden zum Thema grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, einschließlich der Schleusung von Migrant*innen, das in Skopje stattfand.

Im April 2016 unterstützte die Mission in Serbien die Durchführung regionaler Treffen von Polizeibeamten, die mit der Bekämpfung von Menschenhandel und Verbrechen im Zusammenhang mit Migration befasst sind. Der Initi-

ative, die ursprünglich von Ungarn ins Leben gerufen worden war, schlossen sich auch Serbien und Mazedonien an. Unterstützt wurde sie von den OSZE-Missionen in Serbien und Skopje. Beide OSZE-Missionen drängten darauf, den geographischen Einzugsbereich der Treffen der Strafverfolgungsbehörden auszuweiten. Sie suchten auch nach Möglichkeiten, die Treffen zu institutionalisieren. Dies führte zur Gründung einer regionalen Plattform, die logistische und technische Hilfe für Tagungen der Strafverfolgungsbehörden in der Region anbietet, bei denen operative Fragen erörtert werden. Die OSZE-Feldmissionen unterstützten ebenso vor Kurzem die Organisation eines bilateralen Treffens zwischen mazedonischen und albanischen Strafverfolgungsbehörden, ein regionales Treffen der nationalen Koordinatoren der Westbalkanländer für die Bekämpfung des Menschenhandels mit dem Schwerpunkt unbegleitete minderjährige Migranten (Mai 2016), ein regionales Treffen von nationalen Kontaktstellen für die Bekämpfung des Menschenhandels und NGO-Vertretern (September 2016) sowie ein regionales Treffen der Leiter der Strafverfolgungsbehörden im Westbalkan und der umliegenden Region (Oktober 2016). Für die OSZE-Missionen ist die Unterstützung solcher Treffen nichts Ungewöhnliches – sie ist Teil ihrer normalen Arbeit zur Bekämpfung des Menschenhandels. Jedoch hat die potenzielle bzw. tatsächliche Zunahme der mit Migration zusammenhängenden Kriminalität dazu geführt, dass Migration auf der Agenda der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels inzwischen ganz oben steht. So spiegelt sich diese Zunahme auch in der Arbeit der OSZE-Feldmissionen wider.

Unterstützung von Forschungsaktivitäten

Die Migrationskrise hat dazu geführt, dass das Interesse der Missionen an Forschungsaktivitäten oder deren Unterstützung geringfügig gestiegen ist. So unterstützte die Mission in Serbien im November 2015 beispielsweise Professor Mark Latoneros Forschungsarbeit über den Einsatz neuer Technologien in Migrationsfragen logistisch, indem sie eine Reihe von Beratungsgesprächen mit wichtigen Akteuren in Serbien organisierte. Die Mission in Bosnien und Herzegowina erkannte in ihrer neuen Strategie zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus für die Jahre 2015-2020 die Notwendigkeit, die Forschung über die Rolle salafistischer Bewegungen im Land stärker zu unterstützen. Obwohl die Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus und das Thema Migration in den Programmen der Missionen stets voneinander getrennt werden, gibt es in den Reaktionen auf beide Phänomene grundsätzliche Überschneidungen.

Fazit

Im vergangenen Jahr hat die OSZE eine Reihe von Dokumenten verabschiedet, die sich speziell auf die Migrationskrise beziehen, und die Feldmissionen haben eine Vielzahl von Aktivitäten entfaltet. Ein erster Überblick über die Ergebnisse – der keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern lediglich auf die gegenwärtigen Entwicklungen eingeht – kann dazu beitragen, neue Ideen und Eindrücke zu sammeln, die zukünftige OSZE-Aktivitäten inspirieren könnten. Der Ansatz und die Rolle der Missionen in der Region unterschieden sich im Untersuchungszeitraum erheblich voneinander, obwohl ihre Mandate in ihrer Flexibilität ähnlich begrenzt sind. Feststellen lässt sich jedoch, dass die migrationsbedingten Entwicklungen in den Gastgeberländern aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet wurden und man weitgehend mit *Ad-hoc*-Maßnahmen auf sie reagiert hat. Trotz der eingeschränkten Flexibilität und der begrenzten finanziellen Mittel für eine Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen haben die Missionen – nicht zuletzt bei der Unterstützung der Behörden des Gastgeberlandes – versucht, vorausschauend zu handeln. Auch wenn die meisten europäischen Staaten Migration als Sicherheitsproblem betrachten, haben wir im Laufe unserer Forschungsarbeit insgesamt den Eindruck gewonnen, dass das Thema eher als eine Angelegenheit der Europäischen Union als der OSZE angesehen wird. Angesichts der spezifischen Beziehungen zwischen den Westbalkanstaaten und der Europäischen Union verdienen die besonderen Herausforderungen, vor denen die OSZE-Feldoperationen stehen, weiterhin stärkere Beachtung. Die hier vorgestellte Forschungsarbeit soll dazu beitragen, der Frage, inwieweit die aktuellen Entwicklungen das Potenzial haben, die Arbeit der OSZE und ihrer Feldmissionen in Südosteuropa zu verändern, weiter nachzugehen.