

Zusammenfassung der Podiumsdiskussion

„Die OSZE in der Flüchtlings- und Migrationskrise“

16. März 2017

Österreichisches Institut für Internationale Politik

Die Migrationskrise, die Europa von Frühling 2015, mit der Öffnung der Balkanroute, bis Anfang 2016, ihrer vermeidlichen Schließung, traf, hatte eine enorme Auswirkung auf die Europäische Union. Gleichzeitig beeinflusste sie auch die Arbeit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und ihre Feldmissionen am Westbalkan.

Wie sind Migration und die umfassenden, sicherheitspolitischen Herausforderungen in der OSZE-Agenda miteinander verbunden? Welche Rolle kommt der OSZE in der Migrationssteuerung in Europa und jenseits seiner Grenzen zu? Welchen Herausforderungen stehen die OSZE und die Westbalkanstaaten in der Migrationsfrage gegenüber? Welchen Ansatz verfolgt Österreich als teilnehmender Staat, der 2017 auch den OSZE-Vorsitz innehat? Um diese Fragen zu beantworten, organisierte das Österreichisch-Französische Zentrum für die Annäherung in Europa (Wien), die Südosteuropagesellschaft (München) und das Österreichische Institut für Internationale Politik (Wien) am 16. März 2017 eine Podiumsdiskussion zum Thema „**Die OSZE in der Flüchtlings- und Migrationskrise**“. Zu Beginn der Veranstaltung wurde eine schriftliche Begrüßung des Sonderbeauftragten des Deutschen OSZE-Vorsitzes Gernot Erler ausgeteilt (kann auf www.oefz.at gedownloadet werden).

Der Generalsekretär des Österreichisch-Französischen Zentrums für die Annäherung in Europa, **Botschafter Johannes Kyrle**, eröffnete den Abend mit Zahlen und Fakten rund um die Migrationskrise und unterstrich dabei die Herausforderungen, denen Europa seit 2015 gegenüberstand, und noch immer gegenübersteht. Er kritisierte, dass man sich nicht mit den Ursachen der Flüchtlingskrise befasst hatte; auch nicht als die Anzahl der Flüchtlinge und Migranten, die in Europa ankamen, stark zurückgingen (2016: 370.000). Krieg, Unsicherheit und Ungewissheit haben nach wie vor Menschen dazu bewegt, ihr Land zu verlassen. Mehr als 75.000 Menschen blieben nach der Schließung der Balkanroute unter inhumanen und klimatisch rauen Umständen in den Balkanländern stecken.

Gleichzeitig ist die Zahl der Todesopfer im Mittelmeer deutlich angestiegen: circa 5000 Flüchtlinge sind 2016 ertrunken. Die Wahrscheinlichkeit während der Überfahrt zu sterben beträgt mittlerweile 1:88. Anschließend betonte Johannes Kyrle, dass die Migrationskrise enorme Auswirkungen sowohl auf die Innenpolitik der einzelnen

Länder, als auch auf die europäische und internationale Politik hatte und noch immer hat. Innenpolitisch nutzten populistische Parteien die Krise, um Regierungsparteien in Verruf zu bringen bzw. ihre eigene Beliebtheit zu steigern. Bezüglich der europäischen und internationalen Politik hat die Flüchtlingskrise die Zusammenarbeit belastet, die nationalen Interessen der einzelnen Staaten neu belebt und die Rückkehr zur Grenzpolitik eingeleitet. Es ist also nicht überraschend, dass vor dem Hintergrund der Flüchtlingskrise, die Migrationssteuerung als zentrales Anliegen in der Sicherheitspolitik von vielen EU-Mitgliedsstaaten definiert wurde und als große Herausforderung von der OSZE erkannt wurde. Eines der Schlüsselthemen dabei ist die Definition einer globalen Sicherheitsstrategie bezüglich der Migrationssteuerung, das dieses komplexe Thema in einer geeigneten Weise behandelt.

Botschafter Clemens Koja, ständiger Vertreter Österreichs bei der OSZE wandte sich anschließend ans Publikum, um die Komplexität des Migrationsstroms und die Schwierigkeit, angemessen darauf zu antworten, zu unterstreichen. Er deutete darauf hin, dass ein „mögliches Scheitern einer koordinierten und umfassenden Reaktion auf die Krise - bei gleichzeitiger Achtung der Menschenrechte und Sicherheitsbestreben - die Probleme verstärken würde, denen wir gegenüberstehen“.

Clemens Koja legte dar, dass die OSZE gut aufgestellt ist, um die internationalen Bemühungen – wie z.B. den Schutz von Flüchtlingen und die Migrationssteuerung – voranzutreiben. Zusätzlich zur Erleichterung von inklusiven politischen und politikfeldbezogenen Dialog und zur Förderung von regionaler Koordination und Kooperation der teilnehmenden Staaten bezüglich Migration, fördert die OSZE strukturelle Entwicklung und Belastbarkeit durch z.B. ihre Demokratisierungs- und sicherheitspolitischen Reforminitiativen. Im Speziellen unterstützt die OSZE die teilnehmenden Staaten vor Ort durch ihr Netzwerk an Feldmissionen. Clemens Koja unterstrich Österreichs Bemühungen, diese Ziele im Rahmen des österreichischen OSZE-Vorsitzes zu unterstützen, indem man beispielsweise zentrale Herausforderungen wie Staatenlosigkeit oder Arbeitsmigration thematisiert.

Tobias Flessenkemper von der Südosteuropa-Gesellschaft moderierte die Diskussion und führte das Publikum in die Studie zur Rolle der OSZE im Migrations-Management ein (verfügbar unter www.oefz.at), die unter der Federführung von der Südosteuropa-Gesellschaft mit der Unterstützung des deutschen OSZE-Vorsitzes geleitet wurde.

Florent Marciacq, Chargé de mission des Österreichisch-Französischen Zentrum für die Annäherung in Europa / Universität Luxemburg, stellte die Studie vor. Er begann mit einer Erklärung, warum sich die OSZE überhaupt der Herausforderung der Migrationssteuerung annehmen sollte bzw. sich bereits annimmt: Erstens inkludiert die umfassende Sicherheitsagenda der OSZE einen nicht-traditionellen Ansatz des Sicherheitskonzepts, das mit Migrations-Themen überlappt. Zweitens stellt die geografische Ausbreitung der OSZE einen Vorteil in diesem spezifischen Themenbereich dar: Sowohl Herkunftsländer, als auch Transit- und Zielländer finden sich unter den teilnehmenden Staaten bzw. Kooperationspartnern der OSZE. Am wichtigsten ist jedoch, dass die Migrationssteuerung bereits Teil des ursprünglichen

Mandats der OSZE ist, das in der Helsinki-Schlussakte definiert wurde. Florent Marciacq weist darauf hin, dass Migrationssteuerung in den 1970ern durch die ökonomische und ökologische Dimension in die OSZE aufgenommen wurde. Später wurde sie dann als Vorbedingung für grundsätzliche Nachhaltigkeit in der gegenwärtigen Sicherheitsfrage gesehen. In den 1990ern vertiefte die OSZE ihre Verpflichtungen in diesem Feld mit speziellem Fokus auf Arbeitsmigration. Legale zirkuläre Migration wurde positiv gesehen, als Möglichkeit wirtschaftliches Wachstum zu fördern, Entwicklungsunterschiede zu verringern und mögliche Spannungen, die damit in Verbindung stehen, zu lösen.

Darüber hinaus hat die OSZE eine Reihe von Migrationssteuerenden Verpflichtungen entwickelt, die zum Ziel haben, Menschenrechte zu schützen, illegale Migration - und seit kurzem auch Zwangsmigration - zu bekämpfen. Letztere Verpflichtungen traten als Reaktion auf den Jugoslawienkrieg auf. Diese sehen vor, dass die teilnehmenden Staaten der OSZE „ihren Beitrag zu gemeinsamen Bemühungen leisten sollen, um die Last der Zwangsmigration gemeinsam zu tragen“; dass die teilnehmenden Staaten es unterlassen sollen, ihre eigene Sicherheit auf Kosten anderer Staaten zu erhöhen; dass sie humanitäres Recht unter allen Umständen respektieren und Wege suchen sollen, den Schutz der Zivilisten zu verbessern; dass sie sicherstellen sollen, dass ihre nationalen Regelungen mit internationalen Verpflichtungen übereinstimmen; dass sie Individuen mit Würde behandeln und Diskrimination verhindern sollen. Diese Verpflichtungen sind, laut Florent Marciacq, aktueller denn je. Eine weitere Stärke der OSZE sind ihre Feldmissionen, die eine stärkere Beteiligung der OSZE in der Migrationssteuerung fördern und erlauben, Erfahrungen vor Ort zu sammeln.

Die Antwort der OSZE auf die Flüchtlingskrise war/ist laut Florent Marciacq zweiseitig: Einerseits, auf organisationaler Ebene, setzte sich die Parlamentarische Versammlung für mehr Engagement ein; informelle Strukturen und Ad-hoc-Strukturen wurden geschaffen und ein Ministerratsbeschluss wurde schließlich im Dezember 2016 getroffen, der die OSZE-Durchführungorgane ermutigte, ihre Arbeit im Rahmen der bestehenden Mandate und verfügbaren Ressourcen fortzuführen und gleichzeitig ermutigte er die teilnehmenden Staaten, die OSZE-Plattform zu nutzen, um migrationsbezogene Themen anzusprechen. Die Reaktionen der OSZE selbst jedoch waren im Großen und Ganzen beschränkt. Im Gegensatz dazu erwiesen sich die OSZE-Feldmissionen, vor allem jene in Serbien und Makedonien, als sehr proaktiv und innovativ.

Florent Marciacq erklärte darüber hinaus, dass die Feldmissionen während der Flüchtlingskrise ziemlich unabhängig vom Sekretariat arbeiteten. Sie ergriffen die Initiative und begannen selbstständig mit Aktivitäten vor Ort. Interessant ist, dass sich die Mandate der Feldmissionen deutlich voneinander unterscheiden: Die Aufgabe der Feldmission in Skopje beschränkt sich, z.B., auf die Überwachung Grenzen und der Sicherstellung von Stabilität, wohingegen die Mission in Tirana dem Land zur Seite steht, mit dem Ziel einen funktionierenden Staat aufzubauen. Ungeachtet dieser Unterschiede kann man sagen, dass die OSZE-Feldmissionen auf die Migrationskrise folgendermaßen reagiert haben: Ausweitung der Kontrollaktivitäten, der Berichterstattung und der vermittelnden Aktivitäten (Hintergrundberichte, gemeinsame

Besuche...); Fokussierung auf den Menschenrechtsansatz während der Krise (Unterstützung des regionalen Netzwerks von zivilgesellschaftlichen Organisationen); Sensibilisierungsaktivitäten auf kommunaler Ebene; lokale Steuerung und Entwicklung von Handlungskompetenzen in der Zivilgesellschaft (Aus- und Weiterbildung der *Frontkräfte*); Überwachung und Bekämpfung von migrationsbezogener Kriminalität (Unterstützung und Schulung von lokalen Einsatzkräften und Gründung von gemeinsamen Plattformen)

Abschließend wies Florent Marciacq darauf hin, dass die Reaktion der OSZE auf die Flüchtlingskrise insgesamt eher beschränkt war: erstens, weil sich die teilnehmenden Staaten nicht zwingend darauf geeinigt haben, das Problem im Rahmen dieser spezifischen Organisation zu lösen; und zweitens, weil bestimmte, wichtige Verknüpfungen fehlten (wie z.B. zwischen „Bekämpfung von gewaltbereiten Extremismus“ und „Migration“). Florent Marciacq bemängelte den fehlenden umfassenden, systematischen, kohärenten Ansatz bei migrationsbezogenen Themen, was daran liege, dass die ökonomische und ökologische Dimension nur an zweiter Stelle stehe - im Vergleich zur ersten und dritten Dimension der OSZE. Darüber hinaus kritisierte er den Mangel an Experten, die sich in diesem Feld einsetzen. Marciacq forderte einen regionaleren OSZE-Ansatz und einen allumfassenderen Rahmen, um die sicherheitspolitischen Aspekte der Migrationssteuerung besser mit der ökonomischen, ökologischen und menschenrechtlichen Dimension vereinbaren zu können. Generell appellierte er dafür, den migrationsbezogenen Themen eine höhere Priorität in der OSZE-Agenda zukommen zu lassen.

Senada Šelo-Šabić, Forscherin am Kroatischen Institut für Entwicklung und Internationale Beziehungen, leitete ebenfalls eine Studie zum Thema des Migrationsstroms auf der Balkanroute 2015/2016. Das Resultat ihrer Studie zeigte, dass Institutionen wie die OSZE oder die EU nicht die Hauptakteure während der Flüchtlingskrise waren. Sie unterstrich viel mehr den gemeinsamen, regionalen Ansatz der Premierminister der Westbalkanstaaten. Senada Šelo-Šabić zeigte in der Studie, wie die Länder des Westbalkans unterschiedlich an die Krise herangegangen sind. Eine sehr interessante Erkenntnis war, dass die EU-Mitgliedschaft nicht ausschlaggebend für den Umgang mit der Krise war: Makedonien und Slowenien folgten einem sicherheitspolitischen Ansatz, wohingegen Kroatien und Serbien sich mehr auf den humanitären Aspekt fokussierten. Senada Šelo-Šabić betonte auch, dass Makedonien ein politisches Narrativ entwickelte, in dem es das eigene Land als das für die EU am nützlichsten darstellte, weil es die Flüchtlinge auf dem Weg nach West-/Nordeuropa stoppte. Die Wissenschaftlerin fasste zusammen, dass die Zivilgesellschaft in allen Staaten des westlichen Balkans den Flüchtlingen half. Alle Länder in der Region zeigten Besorgnis über die humanitäre Lage; vor allem dann, wenn sie sicher waren, dass die Flüchtlinge weiterziehen würden, um *das Problem von jemand anderem* zu werden. In der Tat betrachten die Westbalkanländer ihre wirtschaftliche Situation nicht als gut genug entwickelt, um Flüchtlinge aufzunehmen; vor allem auch deswegen, weil viele Einheimische auf der Suche nach besseren wirtschaftlichen Bedingungen vom westlichen Balkan nach Westeuropa emigrieren.

Vedran Dzihic, leitender Forscher am österreichischen Institut für Internationale Politik, sprach das fundamentale Dilemma zwischen dem humanitären und normativen/ sicherheitspolitischen Ansatz an. Er legte die unterschiedlichen Standpunkte europäischer Länder dar, indem er beispielsweise den österreichischen Außenminister Kurz mit der deutschen Kanzlerin Merkel verglich; der erste repräsentiert den sicherheitspolitischen Ansatz (was sich durch dem Bau von Stacheldrahtzäunen und der Forderung nach der Schließung der Balkanroute zeigte), die zweite verkörpert mit ihrem Leitsatz „Ja, wir schaffen das!“ den humanitären Ansatz. Vedran Dzihic betonte die Notwendigkeit eines Abkommens zwischen den Staaten, um Migrationsströme gut bewältigen zu können und erwähnte dabei das Flüchtlingsabkommen zwischen der EU und der Türkei. In Bezug auf Österreichs OSZE-Vorsitz meinte er, dass Österreich nicht den normativen Kern der OSZE gänzlich neu beleben werde, aber dass Österreich sehr wohl einen ersten Schritt in diese Richtung machen könne.