

Das KSZE-Seminar über Migration inklusive Flüchtlinge und Vertriebene

Ablauf

Vom 20. - 23. April 1993 fand in Warschau am Sitz des KSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) das obenerwähnte Seminar statt. Es handelte sich um das zweite einer Reihe von Seminaren in der menschlichen Dimension der KSZE, die jeweils ein spezifisches Thema haben. Die Diskussionen wurden in den folgenden drei Gruppen abgehalten:

Prevention of Involuntary Migration

Topics will include an overview of potential migration flows within and into the CSCE region; and discussion of the root causes of displacement and involuntary migration

Geleitet von Jonas Widgren, Sekretär der Informellen Zwischenstaatlichen Konsultationen für Asyl-, Flüchtlings- und Migrationspolitik, Genf

Protection of involuntary migrants

Topics will include fundamental norms of international protection (including policy toward third-country nationals, i.e. non-CSCE participating States); different legal systems of protection (asylum status, temporary protection, etc.); and protecting the internally displaced (encompassing a discussion of case studies of successful and unsuccessful protection regimes)

Geleitet von Adam Bernatowicz, Migrations- und Flüchtlingsamt im polnischen Innenministerium

Co-operation among international institutions and domestic institution building

Topics will include a possible presentation by relevant international institutions on developing domestic migration institutions consistent with the CSCE and democratic norms; private humanitarianism and co-operation with the NGO community in refugee assistance and resettlement (with possible contributions by involved NGOs); and managing voluntary ethnic migration and resettlement (with possible presentations by CSCE States with established joint programmes in ethnic relocation)

Geleitet von Willibald Pahr, Sonderbeauftragter für Wanderungs- und Flüchtlingsfragen im österreichischen Innenministerium

Der Grossteil der Delegierten waren Fachleute und Experten, doch zahlreiche Staaten hatten auch KSZE-Sachverständige entsandt. Die schweizerische Delegation setzte sich wie folgt zusammen:

- Botschafter R. Weiersmüller, Delegationschef
- Frau Anne Grethe Nielsen, Bundesamt für Flüchtlinge
- Herr Reto Dürler, KSZE-Dienst

Auch dieses Seminar wurde vom ODIHR hervorragend organisiert. An der Veranstaltung nahmen ausser den staatlichen Delegationen eine Anzahl von internationalen Organisationen und nicht-staatlichen Institutionen teil. Eine besondere Rolle war der Internationalen



Organisation für Migration zugeordnet, deren Vorsitzender das Einführungsreferat hielt. Wie beim ersten Seminar zur Toleranz nahm auch diesmal der Europarat mit einer bedeutenden Delegation teil und versorgte die Seminarteilnehmer mit umfassendem Dokumentationsmaterial über seine Aktivitäten im Bereich des Themengebiets.

Inhalt

Die Diskussionen in der ersten Gruppe zeigten, dass die Schwierigkeiten der westeuropäischen Staaten mit der unkontrollierten Einwanderung nun auch den Staaten im Osten des Kontinents richtig bewusst geworden sind. Die Verantwortlichkeit der Ursprungsländer für die Wanderer wird allmählich zu "soft law". Polen ist in der Zwischenzeit zu einem der wichtigsten Transitländer für Einwanderer aus der Dritten Welt geworden. Die Menschen werden beispielsweise mittels Helikopter von der Ukraine ins polnische Przemysl geflogen; dort warten Autobusse auf die Ankömmlinge und fahren sie an die deutsche Grenze. Während wirtschaftliche Gründe bei Menschen aus der Dritten Welt in der Regel im Vordergrund stehen, ist der Demokratiemangel in Osteuropa oft ein Grund für Spannungen zwischen verschiedenen Ethnien. Entsprechende Studien in Kroatien haben gezeigt, dass der Demokratisierungsprozess ausschlaggebend für die Verringerung von Minderheitenkonflikten ist. Verstärkte Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen trägt mithin dazu bei, Wanderungen einzudämmen. Die Schweiz hat dargelegt, dass sie an der Reisefreiheit festhält und keine unnötigen Hindernisse dabei schaffen will. Die illegale Einwanderung und der Missbrauch des Asylrechts rechtfertigen aber die herrschende Visumsregelung. Anzustrebendes Ziel ist jedoch die Visumsfreiheit in ganz Europa. Die osteuropäischen Staaten brachten ein gewisses Verständnis dafür auf, dass die Verwirklichung dieses Ziels Zeit beansprucht.

Die Diskussionsgruppe, welche sich mit dem Schutz unfreiwilliger Wanderer auseinandersetzte, war sich einig, dass der Begriff des Flüchtlings im Sinne der Genfer Konvention keine konzeptuellen Probleme darstellt. Schwierigkeiten bot der Terminus "Vertriebene"; eine Erweiterung des Flüchtlingsbegriffs wurde ausgeschlossen, eine andere Lösung konnte nicht gefunden werden. Bei der Diskussion der vorläufigen Aufnahme war der Zeitfaktor Gegenstand von Debatten. Es zeigte sich, dass "vorläufig" sehr schnell zu einer Fiktion zu werden droht. Eng mit dieser Frage verknüpft ist die Integration. Auch hier waren die Ansichten sehr unterschiedlich. Im besonderen kontrovers war die Frage, ob Zugewanderte ihre eigenen Sitten und Bräuche beibehalten sollen und in welchem Mass sie sich anzupassen hätten. Ein weiteres Thema war die Frage der Lastenverteilung (burden-sharing). Hier herrschte von mancher Seite breite Skepsis: die vom Krieg im ehemaligen Jugoslawien betroffenen Staaten zeigten Enttäuschung, während westliche Staaten Zurückhaltung übten. Eine Delegation wollte den Lastenausgleich auf einen blossen Meinungs-austausch limitiert sehen. Die Diskussion wurde überwiegend von Interventionen westeuropäischer Delegationen geprägt. Es stellte sich indessen klar heraus, dass die Staaten Osteuropas und Zentralasiens nicht über die nötige Infrastruktur und die nötigen Mittel verfügen, um die wachsenden Einwanderungsprobleme zu bewältigen.

Die Diskussion in der dritten Gruppe befasste sich zunächst mit den verschiedenen nationalen Migrationskonzepten (migration policies) und dann mit der Rolle der internationalen und nichtstaatlichen Organisationen. Die USA hoben hervor, dass sie ihr Migrationskonzept etwa alle zehn Jahre revidieren. Vermehrt wurde dargetan, dass ehemalige Auswanderungsländer zu Einwanderungsländern geworden sind und (noch) kein Migrationskonzept haben. Es wurde auch festgestellt, dass alle Staaten eine defensive Migrationspolitik betreiben. Heute

haben praktisch alle Staaten keine wirkliche Kontrolle über die Migration. Die USA sprachen dem Quotensystem das Wort, während die meisten westeuropäischen Staaten an der Individualprüfung festhalten wollen. Es wurden Wege besprochen, wie dieses System effizienter angewendet werden kann; dabei wurde der schweizerischen Asylgesetzgebung Anerkennung gezollt. Das Individualverfahren wurde aber auch in Zweifel gezogen, weil es angesichts der Masseneinwanderung versagt hat. Ausserdem würden die Informationen aus den Ursprungsländern der Einwanderer stets politisch gewertet, was keine Objektivität biete und das Verfahren fraglich erscheinen liesse. Von russischer Seite wurde vorgebracht, dass 25 Millionen Russen in anderen Staaten praktisch über Nacht Fremde im eigenen Land geworden seien; Russland sei gezwungen, die Rechte der Russen in diesen Staaten wahrzunehmen. Von osteuropäischer und zentralasiatischer Seite erging ein Appell an die westlichen Staaten und die internationalen Organisationen, mehr Hilfe zu leisten. Es wurde aber betont, dass Unterstützung zur Selbsthilfe humanitärer Hilfe vorgezogen werde. Die Rolle der nichtstaatlichen Organisationen wurde allgemein als sehr wichtig eingestuft; es wurde in diesem Zusammenhang der Wunsch nach mehr und verbesserter Koordination zwischen den einzelnen NGO's geäussert.

Würdigung

Viele der früheren Auswanderungsländer sind heute zu Einwanderungs- oder Transitländern geworden. Diese Entwicklung bedingt die Schaffung einer kohärenten Migrationspolitik. Sie sollte indessen nicht von einem Ministerium allein konzipiert werden, sondern es handelt sich dabei um eine eigentliche Regierungsaufgabe. Von verschiedener Seite wurde angeregt, die KSZE solle eine Koordinationsrolle für eine umfassende Migrationspolitik übernehmen. Die schwedische Delegation (Schweden hat zur Zeit den Vorsitz in der KSZE) unterbreitete den Vorschlag, dass Migrationsfragen periodisch im geeigneten Gremium innerhalb der KSZE diskutiert werden. Die Reaktionen darauf gingen von Sympathie (USA) über Skepsis (D, F) bis zu Ablehnung (GB). Die Schweiz nahm eine offene Haltung ein; ein Dialog über Migrationsfragen in der KSZE hat ohne Zweifel positive Aspekte. Weil die entsprechenden Probleme aber rasch in praktische Fragen münden, müssen sich spezifische Einrichtungen damit befassen. Eine globale Beurteilung bleibt meist oberflächlich. Ausserdem sollte eine gewisse Diversität der Akteure beibehalten werden.

Der breite Teilnehmerkreis, der neben Fachleuten staatlicher Delegationen auch zahlreiche Migrationsspezialisten internationaler Organisationen und NGO's umfasste, erlaubte eine bereichernde Diskussion und eine grosse Anzahl von nutzbringenden Kontakten. Die Staaten Zentral- und Osteuropas waren gut vertreten. Die US-Delegation hatte Vertretern der GUS-Republiken eine Teilnahme ermöglicht, doch die Delegationen beschränkten sich oft auf eine Zuhörerrolle. Die Ausgabe von Reisepässen ist in der Russischen Föderation in grossem Mass begonnen worden. Eine Reisewelle im Laufe dieses Jahres kann nicht ausgeschlossen werden. Es ist wünschenswert, dass Reisen russischer Bürger nicht durch Hindernisse im Visumbereich erschwert werden. Bei einem allfälligen Missbrauch des Asylsystems wären Gesuche russischer Bürger prioritär zu behandeln, und der Vollzug müsste rasch sichergestellt werden.



Reto Dürler



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.72.9.15.1(45)-WER/ROE

3003 Bern, 6. Mai 1993

p.B.41.21.09

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

KSZE: Human Dimension Seminar on Migration, including Refugees and Displaced Persons, Warschau, 20. - 23. April 1993

Verteiler

- EJPD**
- Generalsekretariat
 - Bundesamt für Ausländerfragen
 - Bundesamt für Flüchtlinge
 - Sekretariat des Departementschefs
- EVD**
- Bundesamt für Aussenwirtschaft, OECD-Dienst
 - Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
 - Abteilung Arbeitsmarkt
- EDA**
- Herrn Staatssekretär J. Kellenberger
 - Generalsekretariat
 - Direktion für internationale Organisationen
 - Direktion für Völkerrecht
 - Politische Abteilung I
 - Koordinator für Osteuropahilfe
 - Europaratsdienst
 - Politische Abteilung II
 - Politische Abteilung III
 - KSZE- Dienst
 - Politisches Sekretariat
 - Integrationsbüro EDA/EVD
 - Sekretariat des Departementschefs
- Schweizerische Botschaft in Warschau
 - Schweizerische Mission bei den EG, Brüssel
 - Ständige Vertretung der Schweiz beim Europarat, Strassburg
 - Ständige Mission der Schweiz bei den i.O., Genf
 - Schweizerische Delegation bei der OECD, Paris
- Mitglieder der Schweizer Delegation

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

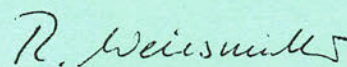
Zum ersten Mal haben sich dank diesem Seminar Experten der KSZE einerseits und Spezialisten aus dem Flüchtlings- und Migrationsbereich andererseits getroffen, um sich vertieft über Flucht- und Migrationsprobleme in West-, Mittel- und Osteuropa auszusprechen. Die Konturen der einzelnen Sachgebiete (normale Reisen, Einwanderung, Vertriebene, Asylfälle und die mit diesen Kategorien zusammenhängenden Grauzonen) beginnen sich zu klären. Namentlich beginnt die Botschaft zu greifen, dass wir nicht die Reisen und die menschlichen Kontakte sondern nur die illegale Einwanderung beschränken wollen. Dies ist nicht zuletzt aus aussenpolitischer Sicht zu begrüßen.

In der internationalen Migrationsdebatte haben die Reformstaaten Osteuropas bisher eher eine zuhörende Rolle gespielt. Der Tagungsort und die mehr politisch zusammengesetzten Delegationen, wie sie in der KSZE üblich sind, führten zu einer **bedeutend aktiveren Teilnahme dieser neuen Partnerstaaten**. Sie informierten auch präziser über die GUS-internen unfreiwilligen Migrationen.

Mein Eindruck ist, dass z.B. in Weissrussland und der Ukraine zwar viel Unmut über die teilweise erzwungenen Personenbewegungen herrscht (ausgesprochen schlechte Stimmung gegenüber den baltischen Staaten!), der Wille zur **einigermassen friedlichen Spannungsbeilegung** jedoch grösser ist als im ehemaligen Jugoslawien.

Herr Reto Dürler vom KSZE-Dienst und Frau Anne-Grethe Nielsen vom BFF haben am Seminar mitgewirkt. Herr Dürler hat den beiliegenden Bericht verfasst. Ihnen sei für die konstruktive Mitarbeit bestens gedankt. Mein Dank richtet sich auch an Herrn Geschäftsträger Josef Aregger, der uns in Warschau mit Rat und Tat unterstützt hat.

Koordinator für internationale
Flüchtlingspolitik



(Rudolf Weiersmüller)

Beilage

Bericht über das Seminar