



## Liebe Leserinnen und Leser des politicum!

LANDESHAUPTMANN  
HERMANN SCHÜTZENHÖFER

Das Thema „Asyl“ mit all seinen notwendigen Begleiterscheinungen hat uns aufgezeigt und klargemacht, wie dringend es internationaler Lösungen bedarf und dass nationalstaatliche Vorgehensweisen leider nicht so effizient und zielführend sein können, wie es etwa ein einheitliches europäisches Handeln wäre. Zu Beginn der Flüchtlingskrise im Mai des vergangenen Jahres und auch noch bei meiner Antrittsrede nach der Wahl zum Landeshauptmann im Juni habe ich gesagt, wir würden es schaffen. Mittlerweile muss ich leider feststellen: Alleine schaffen wir das nicht. Damals konnte niemand wissen, dass die Europäische Union bei dieser Thematik handlungsunfähig ist und offensichtlich leider vorerst auch bleibt, denn derzeit gibt es keinen Hinweis darauf, dass es in absehbarer Zeit zu einer tragfähigen und gemeinsamen Flüchtlingspolitik kommen wird. Als im Oktober 2015 in Spielfeld Tausende Flüchtlinge ungefragt und unkontrolliert über die Grenze kamen, musste ich handeln und mit einem Aufschrei reagieren, um die Bundesregierung, die in der Situation offensichtlich überfordert und/oder uneinig war, wachzurütteln. Dieser Durchmarsch und die damit verbundene

Überforderung an der Grenze sorgten bei vielen Mitbürgerinnen und Mitbürgern für ein Gefühl der Ohnmacht. Das ist ein Gefühl, das ein Staat unter keinen Umständen zulassen darf, wenn er ernst genommen werden möchte. Aufgrund dieses Ohnmachtsgefühls ist die Stimmung in der Bevölkerung in eine Richtung gekippt, die dem Staat nicht zum Vorteil gereicht, weil sie jenen Tür und Tor öffnet, die Ressentiments schüren und damit den Spalt in der Gesellschaft zu einem Graben verbreitern. Um diesen Graben wieder zu schließen, müssen sich alle staatstragenden Parteien auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen.

Die Politik der Willkommenskultur war in dieser Form ein Fehler. Das beginnt bei den Aussagen von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die ich ansonsten wirklich sehr schätze, und es endet bei der Applauzzenerie am Wiener Westbahnhof. Die Situation wurde damals unter dem Druck der Menschenmassen, die vom Balkan über Ungarn nach Mitteleuropa und Schweden drängten, leider falsch eingeschätzt. Es wurde nicht damit gerechnet, dass das internationale Netzwerk der verbrecherisch agierenden Schlepper genau auf derartige Signale gewartet hat, um

den Flüchtlingen, die nichts außer einem Mobiltelefon zur Kommunikation mit ihren Familien in der Heimat haben, Versprechungen zu machen, sie auszubeuten und schließlich auf den Weg zu schicken. Man hat im Sommer 2015 mit dem Signal des „Willkommenseins“ das Problem vergrößert und die Situation verschärft.

Am 20. Jänner 2016 gab es im Rahmen des Asylgipfels ein achtbares Ergebnis und einen Schritt in die richtige Richtung: Es wurde vereinbart, für die Aufnahme von Flüchtlingen eine Obergrenze einzuführen. Österreich soll in diesem Jahr nur noch 37.500 Asylwerber aufnehmen und bis 2019 insgesamt maximal 127.500. Es ist eine Obergrenze, die gewährleistet, dass die Belastung für unser Land und für unsere Gesellschaft zumutbar bleibt und eine gelungene

**Um diesen Graben wieder zu schließen, müssen sich alle staatstragenden Parteien auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen.**

**HERMANN SCHÜTZENHÖFER**

Integration ermöglicht. Daneben ist dieser Beschluss aber auch ein Signal an die Europäische Union sowie jene Staaten, die sich bislang nicht solidarisch gezeigt haben. Nicht zuletzt ist es auch eine Botschaft an die Schlepperbanden, die vom Leid der Flüchtlinge profitieren. Deren menschenverachtende Geschäfte müssen dringend unterbunden werden.

Wie eingangs bereits erwähnt, ist bei dieser globalen Herausforderung eine nationalstaatliche Lösung innerhalb der europäischen Gemeinschaft sicher nicht die beste, daran besteht kein Zweifel. Der Entschluss Österreichs, seine Grenzen zu schützen, zeigt deutlich, dass es dringend einer europäischen Antwort auf den Flüchtlingsstrom bedarf. Die EU hat bislang aber

kläglich versagt und der Gipfel Mitte Februar 2016 in Brüssel hat auch nicht zu einer Entspannung beigetragen. Im Gegenteil: Die Äußerungen seitens hochrangiger EU-Vertreter, die Österreich den Bruch internationalen Rechts vorwerfen, obwohl unser Land – gemeinsam mit Deutschland und Schweden – zu den größten Aufnahmeländern zählt, sind mehr als entbehrlich. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass unter Einhaltung europäischen Rechts kein einziger Flüchtling bis nach Österreich kommen könnte, da unser Land von sicheren Drittstaaten umgeben ist. Österreich wurde nur aufgrund der Unzulänglichkeit der Schengen-Grenzsicherung in diese Lage versetzt, wird sich aber einer fairen Aufteilung der Lasten sicher nicht verschließen. Die Tradition der Humanität und Hilfsbereitschaft wird wohl nirgendwo so groß geschrieben wie in Österreich, und wir werden diese Tradition, auf die wir zu Recht stolz sein können, in einem vertretbaren Maß auch fortsetzen. Nur eines lasse ich in diesem Zusammenhang sicher nicht zu: Die Steiermark und insbesondere Spielfeld dürfen nicht zum Wartesaal für Flüchtlinge auf der Balkanroute werden.

Im Zuge der Finanzkrise Athens gab es auf europäischer Ebene Dutzende Gipfel, um Banken und Vermögen zu retten. Beim Flüchtlingsthema geht es um mehr: um Menschenleben und um die Zukunft aller europäischen Kinder. Es ist daher nicht einzusehen, dass hier nicht mindestens die gleichen Anstrengungen zu einer gerechten Aufteilung der Lasten unternommen werden wie bei der Finanzkrise. Die Europäische Union ist gefordert, endlich gemeinsam herzeigbare Lösungen zu finden. Noch ist die Union nicht Geschichte und es besteht Hoffnung.

Die Flüchtlingskrise ist für uns eine dramatische Herausforderung, aber beileibe nicht die einzige: Uns steht eine weitere Mammutaufgabe ins Haus, denn wir müssen uns um die Integration der vielen Flüchtlinge kümmern. In den letzten 50 Jahren sind wir daran oft gescheitert und dieses Scheitern darf sich nicht wiederholen. Falsche Toleranz ist schädlich für eine gelungene Integration. Diese ist nämlich keine Einbahnstraße, denn Integration bedeutet Aufneh-

men, aber auch sich Einzubringen. Einbringen in unsere Gesellschaft und das Anerkennen unserer Werte und Traditionen. Freiheit, Demokratie, Gleichberechtigung und Rechtsstaatlichkeit, das sind jene Werte, die jeder Asylwerber vermittelt bekommen sollte und akzeptieren muss. Diese Wertevermittlung hat sofort zu erfolgen, um dann den Spracherwerb effizient fördern zu können. Die Kenntnis der deutschen Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Hier gilt es, die bereits bestehenden Angebote, wie etwa jenes des Österreichischen Integrationsfonds, auszuweiten und besser zu nutzen. Auch auf die schulische Integration der Flüchtlingskinder ist dementsprechend zu achten, denn gerade sie werden es sein, die auch die Zukunft unseres Landes mitgestalten werden. Die Vermittlung unserer Grundwerte, auf die es keinen Rabatt geben darf, besonders an die jüngsten Mitglieder unserer Gesellschaft ist daher von fundamentaler Bedeutung, um das Entstehen von Parallelgesellschaften zu verhindern.

Österreich ist gerade auch wegen der hohen Sozialleistungen ein Ziel für Schlepper und Wirtschaftsflüchtlinge. Aus diesem Grund unterstütze ich auch jegliche Initiative hin zu neuen Regeln und Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel das Forcieren von Sach- anstatt von Geldleistungen. Bei allen Änderungen werden wir die soziale Gerechtigkeit niemals aus den Augen verlieren, aber mit den derzeit geltenden Voraussetzungen kann es nicht weitergehen. Wir müs-

sen die Attraktivität, zu uns zu kommen, deutlich senken, wenn wir nicht die Zukunft unserer eigenen Kinder und Kindeskinde auf Spiel setzen wollen. Sie sind es, die später die Zeche für eine verfehlte Politik zu bezahlen hätten. Wir können nicht alles Leid dieser Welt in Österreich schultern.

Auch eine Verschärfung der Gesetze bzw. ein restriktives Handeln nach den geltenden Gesetzen ist anzudenken: Wenn jemand straffällig wird oder abtaucht, dann verliert er sein Recht auf Asyl. Wer nicht arbeiten will, wer nicht Deutsch lernt oder wer unseren Rechtsstaat nicht akzeptiert, der hat bei uns keinen Platz! Gleichzeitig – und dazu stehe ich – muss in einem geeinten Europa und nach Maßgabe unserer Regeln jenen temporär Schutz und Hilfe geboten werden, die ihr Leben oder das ihrer Kinder nur durch Flucht aus der Hölle des Kriegs retten können.

In der nunmehr 119. Ausgabe des politicum wird der Themenkomplex Asyl – Flucht – Migration – Integration aus unterschiedlichen Blickwinkeln und wie immer in pluralistischer Weise analysiert und diskutiert. Es ist den Verantwortlichen erfreulicherweise gelungen, Univ.Prof. Dr. Manfred Prisching als Herausgeber und zahlreiche kompetente Persönlichkeiten als Autorinnen und Autoren zu gewinnen. Die Lektüre dieses Heftes bietet mit Sicherheit zahlreiche Impulse und Anregungen – zum Nachdenken und für eine sachliche Diskussion.







# politicum 119

Herausgeber | Manfred Prisching

Editorial <b>Klaus Poier</b>	7
Migration: Europa auf der Suche nach moralischem Realismus <b>Manfred Prisching</b>	8
Zerbricht Europa am Nahen Osten? <b>Karin Kneissl</b>	30
Die Flüchtlingskrise gemeinsam lösen <b>Sebastian Kurz</b>	34
Wir setzen Grenzen, um den sozialen Frieden in unserem Land zu sichern! <b>Johanna Mikl-Leitner</b>	36
Wie bewältigen wir die Flüchtlingskrise? <b>Kurt Kalcher</b>	38
Ausnahmезustand an der Grenze in Spielfeld <b>Reinhold Höflechner</b>	42
Exekutive: Einsatz auf schmalen Grat <b>Alexander Gaisch</b>	46
Die Flüchtlinge und der Rechtsstaat – Einladung zu einem Perspektivenwechsel <b>Wolfgang Benedek</b>	50
15 Thesen zu Europa, Österreich und Vertriebenen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan <b>Michael Geistlinger</b>	54
Integration mit wirkung <b>Kurt Hohensinner</b>	58
Bildung als Schlüssel für eine gelungene Integration <b>Elisabeth Meixner</b>	62
Geschichte vor der Haustür <b>Franz Küberl</b>	64
Die Flüchtlingsfrage: ein Elchtest für Europa? <b>Gerald Schöpfer</b>	68
Ist die Flüchtlingskrise wirklich eine Krise oder doch eher eine Chance für Europa? <b>Christoph Riedl</b>	72
Gesellschaftliche Teilhabe von asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen <b>Elena Weber</b>	76
Die guten Taten und ihre unabsehbaren Folgen <b>Hans Winkler</b>	82
Autorinnen und Autoren	86
Wissenschaftlicher Beirat	87





## Asyl – Flüchtlingskrise – Migration – Integration

KLAUS POIER

Ausgehend von der sogenannten „Flüchtlingskrise“ ist das vorliegende Heft *politicum* 119 – unter dem Schlagwort „Asyl“ dem komplexen Problemfeld von Migration und Integration gewidmet.

Im einleitenden Grundsatzbeitrag zeigt der Soziologe Manfred Prisching als Herausgeber dieses Heftes vielfältige Aspekte der Suche Europas nach „moralischem Realismus“ in der Migrationsfrage auf. Die Nahost-Expertin Karin Kneissl stellt in weiterer Folge die provokante Frage, ob Europa am Nahen Osten zerbrechen könnte. Außenminister Sebastian Kurz betont, dass die Flüchtlingskrise nur gemeinsam in Europa gelöst werden könne. Innenministerin Johanna Mikl-Leitner plädiert angesichts der Krisenerscheinungen für Maßnahmen, die den sozialen Frieden in Österreich sichern. Kurt Kalcher, Flüchtlingskoordinator der Steiermark, zeigt die Leistungen für Asylwerbende, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte auf. Der Bürgermeister von Straß, Reinhold Höflechner, beschreibt in seinem Beitrag den Ausnahmezustand an der Grenze in Spielfeld. Alexander Gaisch, Landespolizeidirektor-Stellvertreter in der Steiermark, geht auf die Herausforderungen, die die Flüchtlingskrise für die Exekutive bedeutet, ein.

Unterschiedliche Antworten auf Rechtsfragen im Zusammenhang mit Migration und Asyl geben die Völkerrechtler Wolfgang Benedek und Michael Geistlinger in ihren Beiträgen. Der Grazer Stadtrat Kurt Hohensinner betont, dass auch die Migrantinnen und Migranten für eine erfolgreiche Integration in die Pflicht zu nehmen seien. Landesschulratspräsidentin Elisabeth Meixner weist auf die Schlüsselfunktion der Bildung für eine ge-

lungene Integration hin. Vor welche Herausforderungen die Krise die Caritas gestellt hat, zeigt der steirische Caritas-Direktor Franz Küberl auf. Gerald Schöpfer, Präsident des Österreichischen Roten Kreuzes, vergleicht die Flüchtlingsfrage mit dem Elchtest – in diesem Fall nicht für Autos, sondern für Europa. Dass die Flüchtlingskrise doch eher eine Chance als eine Krise für Europa sei, argumentiert Christoph Riedl, Geschäftsführer der Diakonie. Die junge Sozialwissenschaftlerin Elena Weber zeigt am Beispiel Deutschlands die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe von asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen auf kommunaler Ebene auf. Der bekannte Journalist Hans Winkler analysiert und kommentiert schließlich die medialen und politischen Diktionen und Narrationen in der Flüchtlings-, Migrations- und Integrationsdebatte.

Unser Dank gilt zuerst dem Herausgeber sowie allen Autorinnen und Autoren für ihre fundierten und facettenreichen Beiträge. Weiters danken wir allen Mithelfern bei der Redaktionsarbeit, namentlich Mag.<sup>a</sup> Katharina Konschegg, Katharina Holzmann, Mag.<sup>a</sup> Daniela Orthaber und Johann Trummer. Für die bewährte grafische Gestaltung gilt unser Dank Ed Höller.

Mit *politicum* 119 können wir zu einem aktuellen, äußerst fordernden Themenkomplex ein inhaltsreiches, pluralistisches Heft vorlegen, in dem Hintergründe, Problemstellungen und Lösungswege aus unterschiedlichen Blickwinkeln aufgezeigt, analysiert und diskutiert werden. In den Beiträgen finden sich zahlreiche Impulse und Anregungen, die insbesondere auch zu einer Versachlichung der sehr kontroversen gesellschaftspolitischen Diskussion beitragen können.

# Migration: Europa auf der Suche nach moralischem Realismus

MANFRED PRISCHING

Die „neue Völkerwanderung“ ist für die Bewohnerinnen und Bewohner der europäischen Länder eine ungewohnte Situation, und so ist es nicht überraschend, dass die Einschätzung der Verhältnisse, in denen sie sich befinden oder zu befinden glauben, schwankt; dass sich die Einschätzungen sozialer Gruppen durch Nichtinformation, Verängstigung, Anbiederei oder Strategie manchmal auf die eine oder andere Seite „verirren“; dass von Seiten der Politik (die sich in einem komplizierten europäischen Mehrebenensystem befindet) mit unterschiedlichen Instrumenten experimentiert wird; dass auf allen Seiten auch Missgriffe geschehen und Unverständnis, Böswilligkeit, Angst und Besserwisserei obwalten. Ein Problem, das mit Anstand und Realismus (beides in ausgewogener Weise) behandelt werden müsste, wächst sich – durch Verschleppung, durch Interessengegensätze, durch Kleingeistigkeit, durch Ungeschick und Managementinkompetenz, aber auch durch die Komplexität der Sache selbst – zu einer Krise nationaler und europäischer Politik aus.

Deshalb ist gleich vorneweg zu relativieren: Das 20. Jahrhundert hat ungeheure Katastrophen

erlebt. In den Sechziger- und Siebzigerjahren gab es bereits Terroranschläge in den deutschsprachigen Ländern; in den Siebzigerjahren folgten eine Wirtschafts- und eine Ökologiekrise, die manche an der weiteren Stabilität des Wirtschaftssystems zweifeln ließen; weltweit sind wir ein paar Mal knapp an einem Atomkrieg vorbeigeschlittert; es gab nicht nur die kommunistischen Militärinterventionen im Ostblock in den Sechzigerjahren, sondern auch einige beängstigende Situationen, bevor 1989 ff. das bolschewistische Imperium zusammengebrochen ist; und dann folgte der Balkankrieg, der erste echte Krieg nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa – das soll nur heißen: Erstens ist die derzeitige Dimension der Flüchtlingskrise für eine starke Institution wie die EU noch lange keine existenzbedrohende Krise, wenn sie nicht durch politisches Spiel und Ungeschick zu einer solchen gemacht wird; zweitens sind die Vorhersagekapazitäten begrenzt, und manches kann anders kommen, als man denkt; und drittens macht sich jeder, der sich in dieser Krise ängstigt, keine Vorstellung davon, wie turbulent sich die europäischen Gesellschaften in den nächsten Jahrzehnten entwickeln werden – denn die





**Wenn es ein politisches Problem gibt, das auf europäischer und nicht auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden muss, dann ist es das Migrationsproblem.**

MANFRED PRISCHING

aktuelle Situation ist eher als komfortabel zu bezeichnen im Vergleich zu erwartbaren Entwicklungen. In der folgenden Skizze wird besonderes Augenmerk gelegt werden auf die Wahrnehmungen und Interpretationen der europäischen Migrationssituation.

## 1. Migrationsumkehr

Weltweit gibt es mehr als 200 Millionen Migranten, also Menschen, die in einem anderen Land leben als jenem, in dem sie geboren wurden. Das sind allerdings nur etwa drei Prozent der Weltbevölkerung, insofern ist nicht die Migration, sondern der geringe Umfang der Migration bemerkenswert – viele Menschen bleiben in ihrer Heimat, auch wenn sie von Elend und Gewalt bedroht sind. Schätzungen der UNO zufolge waren 2013/2014 mehr als 50 Millionen Menschen auf der Flucht. Das jährliche Migrationsvolumen wird auf mindestens zwölf Millionen Menschen geschätzt, etwa sieben bis acht Millionen wandern in die entwickelten Industrieländer zu. Von den restlichen vier bis fünf Millionen nehmen die Schwellenländer einen großen Teil auf. Zu den größten Emigrationsländern gehören derzeit Syrien, Afghanistan, Somalia, der Sudan, der Südsudan und der Kongo.

Europa erlebt in diesen Jahren eine *Migrationsumkehr*. Bis in das 20. Jahrhundert bedeutete „Migration“: Auszug aus Europa in die ganze Welt. Europäer haben die Welt besiedelt: heraus aus der europäischen Armut, den Hungersnöten, der säkularen und religiösen Unterdrückung. Im 19. und frühen 20. Jahrhundert stieg die Anzahl der Auswanderer aus der alten Welt auf

etwa 60 Millionen, die meisten davon gingen nach Amerika. (Schon vorher hatte es die größte „unfreiwillige Wanderung“ der Geschichte gegeben: etwa zwölf Millionen Afrikaner nach Amerika.<sup>1</sup>) Man suchte das bessere Leben auf anderen Kontinenten. Von diesem Enthusiasmus des „ganz anderen Landes“, des Neubeginns und der unbegrenzten Chancen zehrt etwa der „American Dream“ bis heute.<sup>2</sup> Freilich ging damals die Migration in „ungestaltete Räume“ (auch wenn sie de facto nicht unbesiedelt waren), man konnte tatsächlich die neue, eigene, im Vergleich zu Europa „bessere Gesellschaft“ schaffen; heute geht die Migration in „durchgestaltete Räume“, in denen mehr Anpassung als Gestaltung zu gewärtigen ist.

Nunmehr gibt es Massenmigration in umgekehrter Richtung: „Alle“ wollen nach Europa oder in die USA, jedenfalls Menschen aus vielen Teilen der Welt. Man sucht das bessere Leben in Europa. Das ist eine neue Erfahrung für die europäische Halbinsel, und die Ungewöhnlichkeit der Situation wird dadurch verstärkt, dass erst in den letzten zwei Jahrhunderten jene europäischen Nationalstaaten geschmiedet worden sind, die jeweils innerhalb ihrer Grenzen ein hohes Maß an *Homogenisierung* der Völker geschaffen haben. Dies hieß: Einigkeit, Gleichheit, Gemeinschaftlichkeit, Solidarität nach innen; und einen Schnitt, eine Kluft, eine „Andersheit“, Barrieren und Grenzen nach außen. Doch das kaum erst entstandene Wir-Gefühl der Völker wird gleich wieder strapaziert – denn plötzlich sind nicht nur „Wir“ zugegen. In Österreich haben etwa 20 % der Bevölkerung einen Migrationshintergrund. 2014 waren dies etwa 1,7 Mil-

lionen Personen. Von diesen waren 1,25 Millionen im Ausland geboren, weitere 460.000 sind durch Migrantinnen in Österreich geboren worden („zweite Generation“). Etwa 40 % kamen aus einem anderen EU-Land, etwa 30 % aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens außerhalb der EU, 15 % hatten einen türkischen Hintergrund. Im Jahr 2014 – also noch vor der aktuellen Flüchtlingswelle – gab es in Österreich rund 170.000 Einwanderer, etwa 98.000 Personen haben das Land verlassen, daraus ergibt sich eine Netto-Zuwanderung von etwas mehr als 70.000 Personen. (Das wurde allerdings viel weniger zur Kenntnis genommen als die Zuwanderer des Jahres 2015.) Es ist nicht nur ein „Dosierungsproblem“ (die größte Fremdenfeindlichkeit besteht dort, wo die wenigsten Fremden zugegen sind), sondern *auch* ein Dosierungsproblem, das die Wahrnehmungen und Erfahrungen prägt.

Wenn in den letzten Jahren eher leichthin davon gesprochen wurde, dass die europäischen Staaten längst „Einwanderungsländer“ geworden sind, hat man sich wenig Vorstellung davon gemacht, was das bedeutet, und erst die jüngste Flüchtlingswelle mit ihren dramatischen Inszenierungen an den Grenzen hat über die dürre Statistik hinaus das Problem ins Bewusstsein gehoben. Die Statistik Austria hat als Saldo der Zuwanderung nach Österreich in den Jahren 2006 bis 2011 etwa 30.000 pro Jahr verzeichnet, in den letzten Jahren handelte es sich hier um eine Größenordnung von 50.000 bis 70.000, und nach der Prognose, die schon vor den Ereignissen des letzten Jahres erstellt wurde, sollte dieses Zuwanderungsniveau in den nächsten Jahren langsam abnehmen, bis auf ein permanentes Niveau von etwa netto 30.000 – wobei diese Größenordnung natürlich nicht mehr als eine Annahme darstellt. Das bedeutet insgesamt in der Periode 2014 bis 2030 netto 670.000 Personen, in der Periode 2014 bis 2060 etwa 1,5 Millionen. Die Gesamtbevölkerung sollte dabei nur leicht zunehmen, weil die einheimische Bevölkerung schrumpft. Bei einer entsprechenden Wirtschaftsentwicklung und einer gelingenden Arbeitsmarktintegration sollte weiters unter diesen Verhältnissen die Gesamtzahl der Erwerbspersonen konstant bleiben oder leicht zu-

nehmen. Derzeit sind dies etwa 4,15 Millionen Erwerbspersonen, 2050 sollten es etwa 4,25 sein, davon eine gute Million aus dem Einwanderungspotenzial. Das wiederum sollte die Steuerkraft (auch für die Sozialversicherung) aufrechterhalten. Aber niemand weiß, ob die günstigen Annahmen realen Gehalt haben werden.

## 2. Entwicklungsverkettungen

In den entwickelten europäischen Ländern greifen Veränderungsprozesse um sich, die nicht viel miteinander zu tun haben.

- a) Es entwickelt sich die moderne Welt zu einer *spätmodernen* Welt mit Ambivalenzen und Inkonsistenzen, mit Desorientierung und Verunsicherung, auch auf dem Arbeitsmarkt und im Privatleben. In einer gesicherten Welt wird das Leben plötzlich riskant und weniger berechenbar.
- b) Es gibt eine Reihe von *gewaltsamen* Ereignissen rund um Europa, deren zukünftige Entwicklung unabsehbar ist, von der nordafrikanischen Revolution über den neuen Russlandkonflikt bis zum Desaster im Nahen Osten, und das erzeugt Sorgen.
- c) Der Machtanspruch *islamischer Fundamentalisten* irritiert, weil die säkularisierten Europäer mit sonderbaren religiösen Vorstellungen nicht mehr umzugehen wissen.
- d) Die islamische *Gewaltinszenierung* schockiert, weil sich Europa – in nachwirkender Schuld – einem pazifistischen Weltbild ergeben hat. Nach dem Stand der Dinge wird Europa wieder lernen müssen, dass sich die internationale Szene weder durch Wohlfühlklima noch durch Interessenrationalität auszeichnet, sondern dass auch mit schwer überschaubaren Eigendynamiken zu rechnen ist. Die Bewegungsmöglichkeiten sind allerdings begrenzt: „Wer keine Zähne hat, sollte nicht versuchen, sie zu zeigen.“<sup>3</sup>
- e) Der *Terror* wird in die europäischen Länder getragen, und man muss sich auf solche gewaltsamen Ereignisse auf längere Sicht einstellen – nicht einmal die ausgefeiltste „Kontrollgesellschaft“ wird diese Gefahr beseitigen können.

- f) Die *geopolitische* Situation ändert sich, man kann sich in Europa nicht mehr auf den unbedingten Schutz der USA verlassen.

Das alles wird zumindest als irritierend empfunden, und manche finden zu raschen Erklärungen für das Unbehagen: In den Siebzigern war es der „Spätkapitalismus“, der für alle unerfreulichen Phänomene zuständig sein sollte. In den Neunzigern machte man die „Globalisierung“ dafür verantwortlich. Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends waren es die Banken, die Investoren, die Finanzkapitalisten, die Rating-Agenturen, die in unterschiedlichen Mischungen als „Missetäter“ namhaft gemacht wurden. Unverantwortliche Staaten (wie Griechenland) haben eine Zeitlang den Schuldigen abgegeben. Migranten eignen sich als neue Sündenböcke. Denn die Vorstellung, dass alle beängstigenden Phänomene aus einer ungesteuerten und nicht steuerbaren Dynamik resultieren, ist schwer nachzuvollziehen, und das öffentliche Bewusstsein ist eher darauf ausgerichtet, dass irgendjemand „schuld“ sein muss, wenn die Dinge schlecht laufen. Auch ein Unbehagen, das aus ganz anderen Quellen gespeist wird, projiziert sich dann auf ein auffälliges Phänomen wie die Migration.

### 3. Tribalistische Bilder

Migration wird wahrgenommen vor dem Hintergrund eines normativen Leitbildes des Nationalstaates. Dieser ist ein praktisches Ordnungsmodell für ein territorial aufgefächertes politisches Arrangement, mit dem auch der Anspruch normativer Integration und Identität verbunden wird. Dieses „Zugehörigkeitsmodell“ erklärt auch, warum es, gemessen an der Größe von Bevölkerungen in tristen Verhältnissen, recht wenig Migration gibt: Es ist nicht leicht, sich aus der „Heimat“ zu lösen. Der Drang zu „Gefühlsgemeinschaften“ ist stark, und in vielen Ländern der Welt sind es (was wir allzu leicht übersehen) starke *tribalistische* Strukturen, die das politische Gefüge ausmachen<sup>4</sup> – letzten Endes kann man aber auch den Nationalismus als eine groß geratene Form von Tribalismus ansehen. Tribalistische Gefühle (und Inszenierungen) werden auch innerhalb von Nationalstaaten sichtbar,

wenn es beispielsweise um eine Fußballweltmeisterschaft geht. (Überhaupt wird in europäischen Ländern ein diskreditierter Nationalismus – der als solcher nicht allzu penetrant zelebriert werden darf (außer in Frankreich) – vor allem bei sportlichen Events ausgetragen; man kann dies als Verstärkung oder als Kompensation solcher Gefühle betrachten.)

National-tribalistische Gefühle sind nicht immer mit dem Glauben an eine Volks- und Blutgemeinschaft verbunden, obwohl diese in manchen Gemeinschafts- und Authentizitätsforderungen verborgen ist, sehr häufig aber werden diese Gefühle auf Führerfiguren projiziert, die einerseits das „Wesen“ des Volkes zu verkörpern vermögen, die andererseits die Komplexität der modernen Welt dementieren, indem sie die einfachen Lösungen versprechen: das Durchschlagen des gordischen Knotens. Auch die Analyse der Sprache von Kritikern einer aktuellen Migrationspolitik verrät gewisse Anklänge an den Wunsch, dass es Zeit für ein „kräftiges Zupacken“ wäre: „aufräumen“, „Hausaufgaben machen“, „Entschiedenheit“, „Herr im Haus“, „Widerstand“ ...

Nationale Gefühle werden jedenfalls nicht automatisch in der *europäischen Einheit* eingeschmolzen, wie es zuweilen vorhergesagt oder gewünscht wurde. Der Soziologe Karl Otto Hondrich hat vor einigen Jahren geschrieben: „Das Reden gegen oder für Nationalismus bewirkt gar nichts. Nationale Gefühle schwinden, sofern Vor- und Nachteile, Probleme und Problemlösungen nicht mehr im nationalen Rahmen entstehen, wahrgenommen und umstritten werden. Das wäre der Fall, wenn alles nur einheitlich ‚europäisch‘ (oder ‚weltbürgerlich‘) diskutiert und geregelt würde. Dann würden nationale Gefühle durch europäische ersetzt. So ist es aber nicht. Gerade im Versuch, eine gemeinsame europäische Linie zu finden, werden nationale Institutionen und Traditionen oft erst bewusst und mit Zähnen und Klauen verteidigt oder vorangetrieben. [...] Nationale Gefühle werden durch internationale nicht außer Kraft gesetzt, sondern wachsen und kräftigen sich an ihnen.“<sup>5</sup> *Mehr Europa heißt nicht automatisch weniger Nation.* Im Idealfall bedeutet *innere Homogenität* in einem Nationalstaat: *eine Volkswirtschaft, ein*

politisches Gebilde mit Souveränität und (vorzugsweise) Demokratie, *ein* Volk (eine Sprache, eine Kultur, ein Schicksal). In reiner Form sind solche Gebilde natürlich fast nirgends verwirklicht, aber es war diese Idee, die aus fragmentierten territorialen Flecken soziale „Einheiten“ geformt hat. Es war meist das Schulsystem, das den Leuten beigebracht hat, dass sie in einem „Schicksalsraum“ leben – und der eine oder andere (nicht so seltene) Krieg zwischen den europäischen Ländern hat noch jeweils das Gemeinschaftsgefühl gestärkt. Denn der ausgeprägte Nationalismus setzt die Nation als „höchsten Wert“ und als „letzte Instanz“ der Sinnstiftung, sie bekommt in diesem Sinne gewissermaßen religiöse Qualität.<sup>6</sup> – Äußere *Heterogenität* meint: Die Völker sind ganz verschieden. Das konnte mit Ablehnung und Abwertung der anderen einhergehen, wenn man die Andersartigkeit mit Rasseaspekten oder Entwicklungsaspekten verbunden hat – dann waren andere Länder „rückständig“ oder „entwicklungsunfähig“. Aber die Feststellung einer solchen Unterschiedlichkeit konnte auch (besonders seit der romantischen Epoche und hinein in kulturellrelativistische Strömungen) mit Respekt, Achtung und Wertschätzung der Differenzen des jeweiligen unvergleichlichen „Wesens“ einer politischen Entität verbunden sein.<sup>7</sup> *Die anderen sind anders, und das ist gut so.* „Fremdverstehen“ wird zu einer beidseitigen Aufgabe.<sup>8</sup>

Die klassische (politische) Souveränität eines Staates beruhte auf der Kontrolle seiner Grenzen (im Hinblick auf Personen, Kapitalien und Güter). Dieses klassische Staatsmodell wird in Kommentaren angesprochen, wenn über „Zäune“, „Barrieren“ und „Quoten“ diskutiert wird: Wer seine Grenze nicht kontrollieren kann, ist nicht souverän. Es wird dabei übersehen, dass dieses Modell in Europa bewusst außer Kraft gesetzt wurde: Es gibt keine „souveränen“ Staaten in Europa. Es gibt direkte Gesetzgebung aus Brüssel. Es gibt keine selbstständige Verfügung über den Fluss von Gütern oder Menschen. Es gibt die „Aufhebung aller Grenzen“ im „Binnenraum“. Um nationalstaatliche Maßnahmen einer nicht mehr vorgesehenen Grenzkontrolle zu verteidigen, muss man anders argumentieren: dass etwa das Kollektivsystem der Regulierung und

der Kontrolle von Außengrenzen nicht funktioniert; dass man in „Ausnahmesituationen“, in denen europäisches Management ausbleibt, anders handeln muss; und dass der Regelbruch anderer Akteure den eigenen Regelbruch erzwingt. Rechtliche Regeln, gerade wenn es sich um „weiche“ menschenrechtliche und völkerrechtliche Prinzipien handelt, sind nicht so unsinnig, dass sie in jeder Situation nach dem Wortlaut befolgt werden müssen, auch wenn dies in die Selbstzerstörung führt. Auch wenn aber der klassische Souveränitätsbegriff nicht mehr anwendbar sein mag, sind die Nationalstaaten gleichwohl „lebendige Einheiten“: Es gibt sie, und sie sind handlungswirksam. Sie sind als „Gebilde“ (mit modifizierter Souveränität) auch im Wir-Bewusstsein der Gruppen gegenwärtig. In der Epoche der Nationalstaaten haben sich „*imagined communities*“<sup>9</sup> herausgebildet – und auch wenn Identität und Schicksalsgemeinschaft imaginiert sein mögen, so ist doch diese Imagination genauso wirksam, wie wenn alle ihre Elemente historisch richtig wären, und nicht durch einen Vertrag zu beseitigen. Wenn eine Situation als real definiert wird, dann ist sie bekanntlich auch real.

Erst durch den modernen Nationalstaat und die Nationalgesellschaft mit ihrer Inklusions-/Exklusionsproblematik) wird nun aber die *Mobilität* zwischen den Gesellschaften zu einem regulierungsbedürftigen Problem – es wird nicht mehr selbstverständlich sein, dass man sich überallhin verfügen kann, vielmehr werden Grenzkontrollen eingeführt, zu einem Zeitpunkt, als diese Gesellschaften sich als „liberale“ zu verstehen beginnen. Zur gleichen Zeit werden die „Völker“ überhaupt erst wichtig, denn mit der Verbreitung des demokratischen Gedankens und (Schritt für Schritt) demokratischen Institutionen werden sie zu einem „Willenssubjekt“, zu einem „Wesen“, das über sein eigenes Schicksal zu befinden hat, und für diesen Zweck ist es wichtig zu wissen, wer zu jenen gehört, die entscheiden dürfen. (Deshalb ist es leichtsinnig, die Nationalstaaten allzu rasch für obsolet zu erklären, solange jedenfalls nicht ersichtlich ist, wie demokratische Äquivalente auf europäischer Ebene funktionieren könnten – einschließlich der „Beobachtbarkeit“ einer Brüsseler Regierung,



über alle Sprachgrenzen hinweg, im Sinne einer „demokratischen Öffentlichkeit“. <sup>10)</sup>

#### 4. Erosionsprozesse

Durch Globalisierung und Europäisierung<sup>11</sup> werden die nationalstaatlichen Gemeinschaften, kaum dass sie sich in den Köpfen der Menschen festgesetzt haben, in der Realität wieder aufgelöst, auch wenn die politischen und rechtlichen Verhältnisse vorderhand (mehr oder weniger) bestehen bleiben; aber von Autonomie und Unabhängigkeit, die mit der Idee der Souveränität immer verbunden gewesen sind, kann realpolitisch ohnehin keine Rede sein, und auch die „rechtliche Verdichtung“ (auf der Welt und in Europa) eliminiert zusehends die klassische Beschreibung eines souveränen Staates. Auch wenn der Großteil der Bevölkerung Europas diese Schritte nicht wirklich beobachten kann, wächst doch ein diffuses Unbehagen, das sich oft in einem schlecht artikulierten Ressentiment gegen „Brüssel“ Luft macht. Die Spannung zwischen (a) Offenheit plus Gemeinschaftlichkeit im Internen und (b) Abschließung plus Andersartigkeit im Externen lässt sich ohnehin nicht auflösen, sie wird aber durch das soziale Phänomen der Migration aktualisiert – denn nun geraten all diese Kategorien in Verwirrung.

Der Auflösungs- und Relativierungsprozess der „nationalstaatlichen Container“ fände auch ganz ohne Migration statt; aber die sich beschleunigende Migration kommt hinzu und vermittelt weitere Anstöße zur Kosmopolitisierung und Multikulturalisierung. In manchen europäischen Großstädten hat jedes zweite neugeborene Kind einen Migrationshintergrund, und die „gemischten“ Verhältnisse sind alltagsweltlich erlebbar. Diese realen Veränderungen verändern auch den Kontext, in dem konkrete Ereignisse gedeutet werden. „Aufregende Ereignisse“, die von den Medien auch noch „sensationalisiert“ werden, lenken die Aufmerksamkeit auf Phänomene, die vordem nicht oder halb oder bloß aus dem Augenwinkel gesehen wurden. Oft führen „Dosierungsänderungen“ von Phänomenen zu „Switches“ in der Wahrnehmung, und man stellt plötzlich fest, dass man sich nicht in der „Normalität“, sondern in einer „Krise“ befindet. Das

war noch nicht der Fall, als man die Fremden bloß als „Wandernde“ oder als „Gastarbeiter“ auffassen konnte, die doch etwas ganz anderes waren als die „Staatsbürger“. Einwanderer, die bleiben wollen, werden mit anderem Blick betrachtet. Nun aber sind sie da, und es sind viele.

#### 5. Nationale Differenzierungen

Der jeweilige nationale Blick auf Migration weist unterschiedliche Akzente auf. Natürlich hat Migration auch schon im letzten halben Jahrhundert stattgefunden. Da waren die *Vertreibungen* und *Umsiedlungen* nach dem Zweiten Weltkrieg, die zahlreichen Flüchtlinge nach 1945 (darunter die Einwanderung deutschsprachiger Populationen aus dem Osten und Südosten). Da waren Ereignisse wie Ungarn 1956 oder die Balkankriege 1991 bis 1999. Die Auflösung der *Kolonialreiche* brachte einen Zustrom von Menschen insbesondere nach den Niederlanden (in den späten Vierzigerjahren), nach Frankreich (in den Fünfziger- und Sechzigerjahren) sowie nach Portugal (Anfang der Siebzigerjahre), ebenso nach Großbritannien.

In Ländern wie Deutschland und Österreich war man seit den Sechziger-/Siebzigerjahren mit *Gastarbeitern* konfrontiert. Mit südlichen Ländern schloss man damals Vereinbarungen zur Arbeitskräfterekrutierung. (Eigentlich hat man auf ein *Rotationsprinzip* gesetzt, auf Rückkehr und Ersetzung durch neue Arbeitnehmer. Stattdessen gab es Spätfolgen: Familiennachzug und Heiratsmigration. Einige Gastarbeiter aus den frühen Jahren kehren erst jetzt wieder heim in den Süden, weil sie ins Pensionsalter kommen und die letzten Lebensjahre in der Heimat verbringen möchten.) Die Öffnung des *Eisernen Vorhanges* erleichterte schließlich die Ausreise aus den osteuropäischen Staaten.

Aus dieser Auflistung ist schon ersichtlich, dass das Problem der Fremden national mit ganz unterschiedlichen Kontexten und Wahrnehmungen verbunden ist: in England und Frankreich eher mit der *kolonialen* Vergangenheit, in Deutschland, Österreich und der Schweiz mit dem *Gastarbeiterproblem*. Vielfach ging es bei den Migrationsbewegungen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts um temporär Anwesende,

vielfach um Personen ähnlicher kultureller Zugehörigkeit – und der Rest war zu verkraften. Flüchtlingskatastrophen größeren Ausmaßes fanden anderswo statt, und man hat sie in Europa gar nicht recht zur Kenntnis genommen.

Die Phänomene wurden also unterschiedlich gedeutet – und „umgedeutet“, wie im Fall der Gastarbeiter, die unvermerkt zu Einwanderern wurden. Aber die Wurzeln unterschiedlicher Deutungen (und ideologischer Interpretationen) sind schwer ausfindig zu machen. Eines der Rätsel, das zu lösen ist, betrifft den Umstand, dass sich innerhalb Deutschlands rechtsradikale Fremdenfeindlichkeit in den postkommunistischen Zonen besonders stark entwickelt. Offenbar kommen mehrere Momente zusammen:

- a) Die enge strukturelle Verwandtschaft von Links- und Rechtsradikalismus (im Sinne der Totalitarismustheorie<sup>12</sup>) wirkt nach.
- b) Der „Osten“ hat einen drastischen wirtschaftlichen Verfall erlebt, und die Korrelation von sozialer Problematik und autoritären Einstellungen ist bekannt. Man darf nicht vergessen, dass sowohl zu Kommunismus als auch zu Faschismus starke antikapitalistische Gefühle gehören.
- c) In den östlichen Ländern ist eine (lebenspraktisch) „starke“ kommunistische Ideologie zusammengebrochen, und der autoritäre Nationalismus (insbesondere in seiner „rechten“ Prägung) dringt in das entstandene ideologische Vakuum vor.

## 6. Sichtbarkeit

Die Migration der Gegenwart ist ein *Wahrnehmbarkeitsproblem*. Die relative Statik der Populationen in früheren Zeiten hat nicht nur mit mangelnden Transportsystemen zu tun, sondern mit Kommunikation. In einem abgeschlossenen Dorf in Afrika konnte man auch im Zustand größter Armut glauben, dass die ganze Welt so ähnlich beschaffen wäre wie das eigene Dorf. Aber mittlerweile haben die elektronischen Kommunikationsströme die ganze Welt zugänglich gemacht. Das eigene Land wird als „Ort in einer Welt“ gesehen – und die Menschen in unterentwickelten Regionen nehmen wahr, dass man anderswo reich ist und schön lebt.

„Jedermann bekommt, heute anders als früher, im weltumspannenden System der Medien leibhaftig vorgeführt, dass es tatsächlich noch Länder gibt, in denen Milch und Honig fließen und die Märkte und Supermärkte überquellen von allem, was unsere Welt anzubieten hat. Da Hilfe ausbleibt, welcher Grund, wenn nicht Gewalt, sollte Menschen im Elend festhalten, wenn doch das ebenfalls weltumspannende moderne Verkehrsnetz die verbliebenen Paradiese so gut erreichbar macht? Wähten früher die Europäer Eldorado in den neuen Welten, so suchen es deren Bewohner heute – auch – in Europa.“<sup>13</sup>

Es handelt sich nicht mehr um die großen Überfälle und Eroberungszüge von Staaten, deren Heere aufeinander prallen, um die Beutezüge der Völker und Stämme wie um 500 nach Christus, sondern um Familien und Gruppen, Einzelpersonen und Verwandtschaften, die dorthin streben, wo es Lebenschancen gibt. „Dass Menschen, die in den jordanischen Lagern ankommen, nicht zuerst um Essen oder medizinische Hilfe bitten, sondern danach fragen, wo sie ihr Smartphone aufladen können, zeigt, dass die überlebenswichtige Ressource unserer Zeit die Information ist. Denn im Netz erhalten die Flüchtlinge Kenntnis über die Kontaktdaten der Schlepper, ihre Preise, die Routen, die Bedingungen in den Aufnahmелändern. Mögen sie über die Länder, durch die ihr Weg führt, auch wenig wissen, so bewegen sie sich, vom Navigationsgerät wie von den Erfahrungen ihrer Vorgänger gesteuert. Kommt es zu einer Blockade der Route, verbreitet sich diese Nachricht in Windeseile, dauert es kaum ein paar Stunden, bis sich der Treck neu formiert hat. Mithin fungieren die Flüchtlingsbewegungen, allen Bildern zum Trotz, als eine Form der Schwarmintelligenz.“<sup>14</sup>

*Bilder sind es, die Menschen in Bewegung setzen.* Die Bilder werden durch Gerüchte angereichert und durch die elektronischen Netze verbreitet, Gerüchte über „Paradiese“, in denen man vom Reichtum etwas abbekommen kann. Dabei gibt es unterschiedliche Erwartungshaltungen von MigrantInnen:

- a) die Bereitschaft, hart zu arbeiten, um an dieser reichen Gesellschaft teilzuhaben,
- b) die Vorstellung, dass man durch harte Arbeit binnen kurzer Zeit „reich“ würde, und

c) die Illusion, dass man in diesem Luxusland alles geschenkt bekommt.

Auch die (mit einigem Glück zu bewerkstelligende) „Zugänglichkeit“ der Luxusländer wird medial vermittelt. Dadurch nährt sich der Flüchtlingsstrom gewissermaßen selbst: Denn allein die kolportierten Berichte machen klar, dass es Leute – viele Leute – gibt, denen es gelungen ist, in das Eldorado vorzudringen, und diese Berichte lösen Überlegungen aus, ob man es nicht auch selbst probieren sollte. Migration ist nicht nur Verzweiflungstat, in vielen Fällen handelt es sich um vernünftige Abwägungen: „Erfolgsmeldungen“ verändern das Kalkül, und manche begehen sich auf den „Trampelpfad“ ins Paradies, den andere schon begangen haben.

Das Bild der Welt, zu der die Flüchtenden streben, wird durch zahlreiche Informationen geprägt. Deshalb sind symbolische Taten so bedeutsam. Wer ein „Willkommen“ ausruft, operiert nicht mit Variablen innerhalb eines Modells, dessen Parameter (als feste Verhaltensgrößen) konstant bleiben. Es werden vielmehr die Parameter verändert, weil sich die Chancenstruktur für potenzielle Akteure verschiebt. Auch in der umgekehrten Richtung sind Bilder und Meldungen wirksam: mehr Stacheldraht, jahrelange Distanz zur Familie, weniger Sozialtransfers, unangenehme Aufenthaltsräume – das verschiebt das Nutzen-Kosten-Verhältnis, es produziert veränderte Bilder in den Köpfen. „Abwehrpolitik“ dieser Art wird deshalb nicht nur wegen der Kontrollnotwendigkeiten oder wegen der Kostensenkungserfordernisse zelebriert, sondern auch als Signal zur Attraktivitätssenkung. Man hat die Anreize ein wenig überdosiert, jetzt gibt es Korrekturen an den „Bildern des Paradieses“.

## 7. Unfriedlichkeit

Einer der Gründe, die die Menschen aus ihren Heimatländern treiben, ist freilich „Unfriedlichkeit“. In den Neunzigerjahren glaubte man, dass nach dem Ende des Ost-West-Konflikts der globale Frieden ausbrechen würde – doch sind wir in diesen Jahren mit Abendnachrichten konfrontiert, die sich zeitweise wie *Kriegsberichterstattung* anhören. Es sind teils konventionelle Kriege, teils neue Gewaltaktivitäten, teils „fourth

*generation wars*“.<sup>15</sup> Dazu kommt das neue Phänomen der Bildung islamischer Gegenmacht, eine neue Konfrontation, die den Kalten Krieg abgelöst hat. Samuel Huntington hat allerdings schon in seiner These vom „*clash of civilizations*“<sup>16</sup> behauptet, dass sich gerade durch den Prozess der Globalisierung die kulturellen Zonen (die er im Wesentlichen den großen Religionen zuordnete) nicht „vereinheitlichen“ würden, sondern dass sich gerade an den Rändern der Kulturkreise, dort also, wo sie aneinanderstoßen, die großen Konflikte abspielen würden. (Mittlerweile sind allerdings diese *Clashes* auch schon in die europäische Kulturzone hineingetragen worden, in die Ränder der Großstädte, wo die „Berührung“ der Kulturen noch intensiver stattfindet.)

## 8. Hoffnungslosigkeit

Es sind nicht nur gewaltsame Zonen, die die Emigration speisen; es ist auch das Bestehen von „*failed and crazy states*“.<sup>17</sup> Die fortbestehende Hoffnungslosigkeit in diesen Ländern, insbesondere im Nahen Osten und in weiten Teilen Afrikas, das materielle Elend, die mangelnde Gesundheitsversorgung, die allgegenwärtige Korruption kontrastieren mit Visionen und Hoffnungen über Europa. Heribert Prantl hat schon vor zehn Jahren in der Süddeutschen Zeitung aufgelistet: „Die sogenannte Demokratische Republik Kongo, der Sudan, Sierra Leone und Somalia existieren als Staaten nur noch auf der Landkarte; andere Staaten stehen vor dem Zusammenbruch. Afrika ist ein Ort des Zerfalls, an dem sich eine Clique von Uralt-Regenten herausnimmt, was man sich herausnehmen kann. In Angola verschwinden jährlich bis zu eine Milliarde Dollar aus den Öleinnahmen. Kamerun macht außer im Fußball keine Fortschritte. Ein verrückt gewordener Robert Mugabe hat Simbabwe, die einstige Kornkammer Afrikas, in ein Armenhaus verwandelt. Eine halbe Million seiner ärmsten Bürger hat er aus ihren Hütten jagen und diese Behausungen niederbulldozern lassen – dann die UN gebeten, den Ausgewiesenen neue Quartiere bereitzustellen. Der König von Swasiland hat inzwischen zum elften Mal geheiratet, er lässt für jede seiner Frauen einen

Palast bauen; für die Aidskranken in seinem Land (37 % der Schwangeren sind HIV-infiziert) tut er nichts.“<sup>18</sup>

Es sind diese Zustände, die für die meisten Länder Afrikas – trotz aller vorhandenen Ressourcen – keine gute Prognose erlauben. Jede weiterführende wirtschaftliche Entwicklung benötigt Rahmenbedingungen, die nun einmal (und dies ist nicht „eurozentrisch“) dem europäischen Modell<sup>19</sup> ähneln: Eigentumsschutz, Rechtsstaatlichkeit, Friedlichkeit, politische Verlässlichkeit, ein geringes Korruptionsniveau, geistige Beweglichkeit, Bildung usw.

Die meisten Flüchtlinge kommen gar nicht aus den ärmsten Ländern, vielmehr aus etwas entwickelteren Staaten oder Regionen. Dort verfügen die Menschen über das minimale Humankapital, das sie im Zielland einsetzen können, und schließlich muss auch die legale oder illegale Reise finanziert werden. Die härteste Armut verbindet sich hingegen mit Immobilität. Armut bildet aber auch völkerrechtlich keinen legitimen Migrationsgrund: Wenn wirtschaftliche Hoffnungslosigkeit einen Migrationsgrund darstellte, dann müsste in den westlichen Gesellschaften mehr als die Hälfte der Menschheit aufgenommen werden. Humanitäre Solidaritätsargumente bewähren sich unter Schönwetterbedingungen, aber nicht dann, wenn die Mehrheit der „Elenen“ dieser Erde darangeht, das aus ihrer Sicht „Richtige“ zu tun: in die „Paradiese“ abzuwandern.

## 9. Bevölkerungsschrumpfung

Demografische Probleme sind Langzeitprobleme, deshalb besteht die Möglichkeit, sie über lange Zeit politisch und gesellschaftlich zu ignorieren.<sup>20</sup> Die deutschsprachigen Länder haben das Thema besonders lange tabuisiert, weil jede demografische Überlegung eines rassistisch-faschistischen Hintergrunds verdächtigt wurde. Der historische Schatten führt zur präventiven Verdrängung, obwohl eine gänzlich andere Situation besteht und sich für die Zukunft abzeichnet. Es ist nicht die „Volk ohne Raum“-Thematik, sondern die „Raum ohne Volk“-Thematik. In Europa folgt dem ersten der zweite demografische Übergang: Es gibt eine strukturelle Ten-

denz moderner Gesellschaften zur *Kinderarmut*. (Eine Geburtenrate von 1,3 bis 1,4 in Ländern wie Deutschland und Österreich bedeutet, dass jede Generation um ein Drittel schrumpft. Wenn die anfängliche Alterskohorte 100 Personen aufwies, hat die dritte Generation danach bloß noch 27 Kinder.) Das bedeutet, dass das Wirtschaftswachstum beschränkt wird (eine mangelnde Anzahl von Arbeitskräften) und dass die Sozialversicherungssysteme unbezahlbar werden (eine mangelnde Anzahl von Beitragszahlern). Es gibt nur ein gutes Argument für das „Schrumpfen“: Beim herrschenden Lebensstil hat Österreich ohnehin einen „ökologischen Fußabdruck“, der die zweieinhalbfache Fläche des Landes ausmacht.

Es gibt für die niedrige Geburtenrate viele Gründe und wenige Lösungen. (Die Bereitstellung von Kinderverwahrungsinstitutionen für berufstätige Frauen ist ein wichtiges und sinnvolles, aber nur ein kleines Element in einem komplexen Feld von Beziehungen. Sie wird deshalb allein keine entscheidende Veränderung bringen.) Generell rechnen nationale und internationale Organisationen in ihren Szenarien, dass die schrumpfende Bevölkerung Europas teilweise oder ganz durch Immigration stabilisiert wird. Dies würde eine nicht unbeträchtliche Zuwanderung nach Europa bedingen, jedenfalls wären ein paar 100.000 Menschen pro Jahr nötig; allerdings müssten auch die Integration (in Bildung und Arbeitsmarkt) gelingen und eine befriedigende Wirtschaftsentwicklung stattfinden, wenn aus der Zuwanderung eine Stärkung und nicht eine Schwächung resultieren soll.

## 10. Bevölkerungsexplosion

Während die europäische Bevölkerung schrumpft, explodiert die Bevölkerung in Afrika – und Afrika ist nur durch ein schmales Meer von Europa getrennt. Deshalb gilt es den Blick nicht nur auf den Nahen Osten und den nordafrikanischen Gürtel zu richten, jene Zonen, die heute Aufmerksamkeit erregen, sondern auf den ganzen afrikanischen Kontinent. Die afrikanische Bevölkerung beläuft sich heute auf etwa 1,2 Milliarden (im Vergleich: die Europäische Union hat etwa 500 Millionen Einwohner). Doch



Afrika wird sich bis zur Jahrhundertmitte auf ca. 2,4 Milliarden verdoppeln, bis zur Jahrhundertende wird es sich auf 4,5 Milliarden vervierfacht haben. (Die abnehmende Geburtenrate durch eine allenfalls günstige wirtschaftliche Entwicklung ist dabei bereits berücksichtigt, aber demografische Entwicklungen haben durch die jeweils vorhandene – jüngere – Population Langzeiteffekte.) Es gibt eine Umfrage des „Pew Research Centers“, in der man schon für die gegenwärtige Situation zu dem Ergebnis kommt: Rund zwei Drittel der in Afrika Verbliebenen, rund 700 Millionen, würden gerne nach Europa kommen.

Wir haben es mit einer riesigen jugendlichen Bevölkerung zu tun, die (durch ihre Masse) selbst bei einigermaßen befriedigender wirtschaftlicher Entwicklung „überflüssig“ ist, also keinerlei Lebenschancen besitzt. Nach der „*Youth bulge*“-Theorie von Gunnar Heinsohn resultieren aus solchen Situationen Instabilität und Gewalt, Bürgerkrieg, Imperialismus, Völkermord und Terrorismus<sup>21</sup>, wie dies an historischen Beispielen im Laufe der letzten Jahrhunderte illustriert werden kann. (Manche Sozialwissenschaftler spekulieren darüber, ob China geneigt sein könnte, die „überschüssigen jungen Männer“ – 115 männliche auf 100 weibliche Jugendliche – durch einen Krieg zu „entsorgen“; so wie dies seinerzeit auch in Europa durch die Kreuzzüge geschehen ist. Karin Kneissl hat es lapidar auf den Punkt gebracht: „Testosteron macht Politik.“<sup>22</sup>) Selbst wenn die kriegerische „Entlastung“ vom Bevölkerungsüberschuss vermieden werden kann, bestehen jedenfalls Anreize zur Emigration, und das heißt, dass die Wanderungsprozesse erst begonnen haben. Die „überschüssigen jungen Männer“ haben ja auch in den arabischen Ländern (angesichts des wirtschaftlichen und politischen Desasters) keine Chance, ein geordnetes Leben aufzubauen und eine Familie zu gründen. Bei den jugendlichen Einwanderern in Europa steht das Geschlechterverhältnis bei 125 Männern und 100 Frauen; und es ist nicht unplausibel, dass solche Verhältnisse unliebsame Folgen haben.<sup>23</sup>

Der in der aktuellen Diskussion geäußerte Vorwurf: Man dürfe den Menschen nicht Angst machen, indem man von Millionen Flüchtlingen fantasiere, davon könne keine Rede sein, das

sei nur Panikmache – dieser Vorwurf ist nichts anderes als ein Plädoyer für Kurzsichtigkeit, denn es handelt es sich zwar tatsächlich nicht um einen unmittelbar bevorstehenden Ansturm von Millionen Menschen, wohl aber ist der Vorwurf der Panikmache in längerfristiger Perspektive bloß Ausdruck einer Realitätsverweigerung unter Berufung auf angeblichen Realismus. Man müsste die Einwohner der zentralafrikanischen Länder für ziemlich dumm halten, wenn man annimmt, dass sie ihre eigene Lage nicht durchschauen und ihre Chancen im Hinblick auf Europa nicht kalkulieren.

## 11. Push und Pull

Selten gibt es den einen Grund für Migration. Meistens sind es nicht einfach Anstöße aus dem Herkunftsland oder die Attraktivität des Einwanderungslandes, die zur Migration führen, sondern eher komplexe Kombinationen von Push- und Pull-Faktoren. Klassische *Push-Faktoren* sind Armut, Elend und Hungersnot; Arbeitslosigkeit und Zukunftsunfähigkeit; Krieg, Bürgerkrieg, Terror und Unterdrückung; sowie die Chance, die größere Familie oder das Dorf mit dem erwartbaren Einkommen im Einwanderungsland „mit-“ bzw. „überleben“ zu lassen. Klassische *Pull-Faktoren* sind umgekehrt Wohlstand, Einkommen, Reichtum; Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen und Brauchbarkeit zielortspezifischen Humankapitals; Sicherheit, Stabilität und Sozialstaat; Vorsorge für die Kinder; attraktive Zukunftsbilder.

Zwischen dem Ausgangs- und dem Zielort spielen *intermediäre Faktoren* eine Rolle: Kosten und Gefahren der Migration; und mögliche „Landemöglichkeiten“ („Brückenköpfe“ in den Zielländern: frühere Angehörige, Bekannte oder Stammesmitglieder; „Netzwerke“) erleichtern den Entschluss. „Der Begriff des ‚Netzwerks‘ kann dabei zunächst denkbar weit gefasst werden und soll zum Ausdruck bringen, dass die einzelne Emigrationsentscheidung – wenn nicht gar der Migrationswunsch – oft überhaupt erst aufgrund von Informationen, die über Kommunikationsinfrastrukturen geliefert werden, zustande kommt und nur verwirklicht werden kann, wenn während der Migration und im Zielland bestimm-

te Infra- und Opportunitätsstrukturen wiederum dank spezifischer Kommunikationsnetze zur Verfügung stehen. In diesem allgemeinen Verständnis sind ‚Netzwerke‘ ganz unterschiedlicher Größenordnungen vorstellbar und können ganze ethnische Gruppen mit einer bestimmten Migrations-‚Tradition‘ genauso wie dörfliche Gemeinschaften, aber auch transnational vernetzte Großfamilien oder Schlepperorganisationen umfassen.“<sup>24</sup>

## 12. Belastungsgrenzen

Das Asylrecht stammt aus einer Zeit, in der das Problem leicht zu definieren war: Asyl wurde gewährt, wenn Menschen persönlich durch Diktaturen verfolgt wurden. Kriegerische Verhältnisse berechtigten wenigstens zum temporären Aufenthalt. Wenn sich unsichere und gewaltsame Verhältnisse ausbreiten und Menschen vor der Aussichtslosigkeit in zusammengebrochenen wirtschaftlichen und politischen Strukturen flüchten, entstehen Abgrenzungsprobleme. Denn ein chancenloses Leben, bis an die Grenze des Hungertodes, berechtigt nicht zum Asyl. Die Abgrenzung zwischen dem *Asylsuchenden* und dem *Wirtschaftsflüchtling* ist nicht einfach. Abgesehen davon, dass ein gewissermaßen „unternehmerisches“ Denken, also das Vorhaben, sich durch harte Arbeit in geordneten Verhältnissen ein geziemendes Leben zu gestalten, gerade in europäischer Perspektive nicht diskreditierend ist, wird zuweilen zwischen „*betterment migration*“ und „*subsistence migration*“ unterschieden: Ersteres ist Mobilität im Sinne der beschriebenen Verbesserung der eigenen Lebenschancen, letzteres ist die Flucht aus unerträglichen Existenzbedingungen. Immerhin ist daran zu erinnern, dass die Vereinigten Staaten von Amerika fast ausschließlich von „Wirtschaftsflüchtlingen“ aufgebaut wurden.

Quantitative Begrenzungen in den Zielländern sind in der ersten Phase der Flüchtlingswelle abgelehnt worden, werden aber zunehmend konsensfähig in allen europäischen Ländern. Klassische Asylanten waren immer einige verfolgte Menschen, die man aufnehmen konnte, und in Ausnahmesituationen können es auch einige mehr werden. Doch auch wenn die völkerrecht-

lichen Dokumente allgemeine Formulierungen beinhalten, kann es kein unbegrenztes Asylrecht geben. Alle Menschenrechte, die in nationalen Verfassungen oder internationalen Dokumenten festgelegt sind, haben in der konkreten Anwendung ihre Begrenzungen und Abwägungen erfahren. (Bei der Beschneidung männlicher Jugendlicher, die vor einiger Zeit diskutiert worden ist, waren essenzielle Werte wie körperliche Unversehrtheit, Religionsfreiheit und Elternrecht abzuwägen –, und in diesem Falle hat man die körperliche Unversehrtheit den anderen Rechten hintangestellt. Aber das ist jeweils in konkreten Fällen ein Balance-Problem.)

In entsprechender Weise sind auch andere Rechte abzuwägen: Das Asylrecht kann keinen Staat zu Opfern verpflichten, die seinen Status in gravierender Weise beeinträchtigen oder den inneren Frieden gravierend gefährden. Es wäre auch im Sinne der Wahrung von Menschenrechten nicht sinnvoll, jene Institutionen zu gefährden, die diese Menschenrechte nach besten Kräften zu schützen imstande wären, oder eine chaotische Situation herbeizuführen, in der gerade diese Rechte erfahrungsgemäß verletzt werden. Schließlich verweist die Genfer Flüchtlingskonvention schon ihrer Präambel darauf, dass sich „nicht zumutbare schwere Belastungen“ für einzelne Länder ergeben könnten und dass in diesem Fall nur durch „internationale Zusammenarbeit“ eine Lösung erzielt werden kann. Mit dem Blick auf die Mittelmeeranrainer- und die Balkanstaaten sei hinzugefügt, dass es ein *Recht auf Asyl*, aber kein *Recht auf die Reise ins gewünschte Asyl* gibt.<sup>25</sup>

Freilich hat man innenpolitisch dennoch mit dem Paradoxon zu tun, dass man einerseits die Flüchtlinge fernhalten (und deshalb im konkreten europäischen Fall die Türkei und Griechenland das unangenehme Geschäft erledigen lassen) will, dass man aber bei konkreten Personen, die es bis ins Inland geschafft haben, bei der Rechtsdurchsetzung nicht „zusehen“, das heißt etwa mit der Abschiebung von Familien nicht konfrontiert werden möchte. Deshalb neigt die Politik dazu, die Grenzbarrieren in einiger Distanz, direkt am Mittelmeer, aufzubauen, damit die Sichtbarkeit der Verweigerungspolitik die heimischen Gemüter nicht belastet. Deshalb

sind auch „Zäune“ auf der Balkanroute eine Entlastung für Deutschland, das offiziell bei der Willkommenspolitik verbleiben kann, weil dieses Willkommen dann weniger oft ausgesprochen werden muss, wenn die stacheldrahtbewehrten Barrieren zwischen Österreich und Griechenland von weniger Menschen überwunden werden.

### 13. Anpassungsvarianten

Für jene Menschen, die „erfolgreich“ im Asyl- oder Einwanderungsstatus gelandet sind, beginnt erst der Prozess der Eingliederung in die Aufnahmegesellschaft, und davon hängt auf lange Sicht vieles ab. *Assimilation* kann von Flüchtlingen nicht gefordert werden, gerade nach dem europäischen Verständnis von individuellen Freiheiten; *Integration* zielt hingegen auf die Akzeptanz eines rechtlichen, politischen und sozialen Rahmens ab. Integration soll *Fragmentierung* (den Zerfall einer Gesellschaft in unterschiedliche Gruppen, sodass jede ethnische Gruppe ihr eigenes „soziales Universum“ bildet) ebenso wie *Polarisierung* (die zunehmend feindselige Konfrontation von Gruppen innerhalb einer Gesellschaft, einschließlich der Formierung einer „Gegengesellschaft“) vermeiden. Die Einigkeit über die Wünschbarkeit von Integration lässt sich abstrakt leicht herstellen, aber das Problem liegt immer im Detail, in der europäischen Situation: der Muslim mit mehreren Ehefrauen; der Schwimmunterricht für Schulkinder; das Kreuz im Klassenzimmer; die männliche Beschneidung. In Wahrheit müssen die „Sphären der persönlichen Autonomien“ verträglich gemacht werden. Noch schwieriger wird es bei „Weltbildern“, wenn es sich also etwa um übergreifende Kategorien wie „Ehre“ dreht.<sup>26</sup> Da wird auch die Vermittlung der europäischen Position schwierig, was soll man denn schon sagen: dass die Europäer mit dem sonderbaren Phänomen der „Ehre“ eigentlich nichts mehr anfangen können und sie derlei Firlefanz rasch vergessen sollten? Erstens: Die Herstellung von Kompatibilität zwischen Eingewanderten und Ansässigen wird zu einem herausfordernden Thema. Es ist eine absurde Vorstellung, wenn im Zusammenhang mit Integration und europäischer Wertewelt auf lokale Sitten und Gebräuche verwiesen wird, um

die Wertediskussion lächerlich zu machen: auf den Schweinebraten und die Blasmusik, auf knorrige Tiroler Bauern und Wiener Bobos. Das hat beileibe nichts mit europäischer Wertewelt zu tun. Gleichwohl gibt es einen *harten Kern europäischer Werte*, von den Menschenrechten bis zur Demokratie, von der Rechtsstaatlichkeit bis zur Korruptionsbekämpfung, von der Gleichberechtigung der Geschlechter bis zum Bildungsanspruch der Mädchen – und um solche Werte gilt es ja auch in den europäischen Ländern immer wieder zu ringen, denn sie verstehen sich nicht von selbst und unterliegen einer ständigen Gefährdung durch die Einheimischen.

Man mag über die Quantität streiten, ob es sich um 15 oder 30 % der einheimischen Bevölkerung handelt – aber in dieser Größenordnung wird wohl der Anteil jener Einheimischen liegen, die man nicht als in einen europäischen Wertekanon wohlintegriert bezeichnen kann. (Empirische Belege und Beispiele finden sich leicht zugänglich in den Leserforen von Zeitungen.) Immerhin führen die Anstöße durch die Flüchtlingspolitik zu einer neuerlichen Reflexion dessen, was in der Tat die geistigen europäischen Besonderheiten sein könnten – denn auch in Europa ist man sich augenscheinlich nicht mehr sicher, was denn eigentlich diesen Kern der europäischen Besonderheit ausmacht. Es gehört zu den alten Weisheiten, dass man erst durch die Begegnung mit dem Fremden auf das Eigene gestoßen wird – und dann nachzudenken beginnen muss.

Zweitens: Spätmoderne Gesellschaften können nicht auf ein geteiltes normatives Dach zurückgreifen, denn dieser „Baldachin“<sup>27</sup>, eine geschlossene gemeinschaftliche Weltanschauung, ist auch in europäischen Gesellschaften längst zerbrochen. Es gibt eine hohe Wertschätzung für Pluralisierung und Individualisierung, für Vielfalt und Authentizität, es gehört zum Selbstverständnis gegenwärtiger Gesellschaften, dass Menschen nicht vollständig integriert sein müssen, ja dies auch nicht sollen oder können: „Leben im Dazwischen“; „*marginal man*“; „multiple Identität“ – das gilt nicht nur für Migranten (im „postkolonialen“ Bewusstseinsstand), sondern auch für „Eingesessene“. Man wird für Einwanderer keine „kulturelle Einheitlichkeit“ anstreben

können, die es auch im Inland längst nicht mehr gibt. Es gibt keine umfassende „Leitkultur“ – im Sinne einer „nationalen Gesinnungslehre“<sup>28</sup> –, wohl aber gibt es „Vereinbarkeitsprobleme“ in wichtigen und in unwichtigen Bereichen.

Drittens: Ein weiterer Aspekt lässt den Unterschied der neuen zur alten Migration deutlich werden: Die neue Migration bedeutet nicht mehr notwendig ein „Eintauchen“ in eine neue Gesellschaft, den resoluten Beginn eines „neuen Lebens“, denn die verbesserten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten erlauben es, den Kontakt zum Herkunftsland sowie die entsprechenden sozialen Bindungen aufrecht zu erhalten: Man kann die heimischen Zeitungen lesen und das heimische Fernsehen schauen, man kann telefonieren, mailen, skypen, man kann öfter einmal einen Heimatbesuch absolvieren, man kann zu großen Festtagen heimkehren oder sich allenfalls die Braut aus der Heimat holen. Man kann in einzelnen Fällen sogar noch an politischen Wahlen über das Heimatland teilnehmen. Man muss also aus den Herkunftstraditionen nicht gänzlich „aussteigen“ – was möglicherweise die Integration bremst. Insofern besteht oft die explizite Absicht, in jeweils modifizierter Weise in *beiden* Kulturen zu Hause zu sein – was sich allerdings bei den Angehörigen der zweiten oder dritten Generation meist doch deutlich zugunsten des Ziellandes verschiebt, weil für sie das Heimatland der Eltern oder Großeltern eher als „symbolischer“ und nicht so sehr als „lebensrelevanter“ Bezugspunkt erscheint.

Viertens: Doch es geht nicht nur um die großen Werte, sondern auch um die kleinen Dinge des alltäglichen Lebens, die ein Zusammenleben fördern oder erschweren können, um soziale „Praktiken“.<sup>29</sup> Insofern sind die „Lächerlichkeiten“ nicht unwichtig, wenn sie zu ständigen Reibereien führen können – angefangen bei der Mülltrennung, die für viele Immigranten ein sonderbares und unverständliches Verfahren darstellt. Aber es geht auch um ein höheres Maß an „Regelungsdichte“, das in europäischen Ländern vorherrscht, um Standards der Pünktlichkeit, um alltägliches Verhalten, um Hygienestandards. Einheimische sollten sich die Nichtselbstverständlichkeit solcher Konventionen bewusst machen, auch Toleranz walten las-

sen und die Möglichkeit von Missverständnissen in Betracht ziehen; aber wenn Integration gelingen soll, dann wird sie sich nicht nur auf die „erhabenen Menschenrechte“ beschränken können, sondern auch auf die *lebensweltlichen Verträglichkeiten* beziehen müssen. Recht und Verfassung wahren, alles andere kann beliebig/divers sein – diese einfache Regel wird zu keinem gedeihlichen Zusammenleben führen.

## 14. Arbeitsmarkt-Mismatch

Das alte Modell der sozialen Mobilität hat in den europäischen Ländern eine klare Rolle für ausländische Arbeitskräfte vorgesehen: Sie treten ganz unten in die soziale Schichtung ein, etwa als Bauarbeiter und Kellner, und bleiben dort. Bei den Gastarbeitern waren niedrige Qualifikationen erwünscht, weil man in dieser Etage des Arbeitsmarktes Bedarf hatte. Für die einheimische mittlere und untere Klasse war diese soziale „Unterschichtung“ vorteilhaft, denn man konnte sich aus unangenehmen Tätigkeiten zurückziehen und hatte zudem das schöne Gefühl, nicht ganz unten im sozialen Ranking zu sein.

In der gegenwärtigen Situation ist alles anders: Es gibt einen Überschuss an Arbeitskräften im unqualifizierten Bereich, denn viele ihrer Jobs sind in die Dritte Welt abgewandert, der Rest ist bedroht durch Automatisierung. Nun kommt ein zusätzlicher Druck auf diesem überbesetzten Arbeitsmarkt durch meist unqualifizierte Immigration zustande. Einwanderer konkurrieren mit Inländern um billige Wohnungen und schlecht bezahlte Jobs. Es ist kein Wunder, dass Fremdenfeindlichkeit vor allem in den unteren sozialen Schichten wächst, die noch mehr unter Konkurrenzdruck geraten: Die vermeintlich allein moralische Position, die Grenzen weit zu öffnen, ist schließlich auch mit den moralischen Verpflichtungen gegenüber den betroffenen Einheimischen abzuwägen. Die Erwerbstätigenquote (der 15- bis 64-Jährigen) lag in den letzten Jahren bei den Österreichern bei etwa drei Viertel, bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund bei etwa zwei Drittel; dies ist insbesondere auf die niedrigere Erwerbsbeteiligung von Migrantinnen zurückzuführen. Ganzjährig erwerbstätige ausländische Staatsbürger verdienten rund



84 % des mittleren Netto-Einkommens in Österreich. Es gibt sogar das Argument, dass wir Ausländer (etwa im Bereich der Handwerker und Facharbeiter) deswegen brauchen, weil die Inländer in vielen Jobs längst zu Dilettanten geworden sind.<sup>30</sup>

Alle Länder würden sich hochqualifizierte Einwanderer wünschen, die die Knappheit in den oberen Etagen des Arbeitsmarktes beheben: Konkurrenz um die „besten Köpfe“. Mittlerweile ist auch das Potenzial der weiblichen Arbeitskräfte im Inland weitgehend ausgeschöpft, indem man die noch in den Sechziger- und Siebzigerjahren vorherrschende Sichtweise, dass die Arbeitswelt das Reich der „Entfremdung“ darstelle, so umgedeutet hat, dass die Arbeitswelt ganz im Gegenteil das Reich der „Selbstentfaltung“ verkörpert – und demgemäß die mittlerweile qualifizierte weibliche Arbeitskraft besser zu nutzen beginnen konnte. Die entwickelten Staaten sehen sich in einem globalen Produktivitäts- und Innovationswettbewerb, und sie interessieren sich für die Zuwanderung von „*high potentials*“.

In Österreich hat man versucht, ein Kriterien geleitetes Modell der Zuwanderung mithilfe der Rot-Weiß-Rot-Karte zu installieren, um Fachkräfte in Mangelberufen, besonders Hochqualifizierte, Studienabsolventen und sonstige Schlüsselkräfte aus Nicht-EU-Ländern zu bekommen oder im Lande zu behalten. (Aber es sind eben nicht vorwiegend die qualifizierten indischen IT-Spezialisten, die den Großteil der Einwanderer stellen; denn diese streben in die angelsächsische Welt.) Für die (weniger entwickelten) Auswanderungsländer ist ein solcher „*brain drain*“ natürlich ein gravierender Nachteil.

Der *Mismatch* auf entwickelten Arbeitsmärkten zwischen Qualifizierten und Unqualifizierten, der schon in den letzten Jahren zu gewissen Polarisierungseffekten bei Einkommen und Vermögen geführt hat, verschärft sich jedenfalls. Wirtschaftlichkeitsberechnungen (wie viele Jahre ein Flüchtling sozialpolitische Leistungen in Anspruch nimmt, ab wann er dem Staat etwas „bringt“) sind derzeit seriös nicht anzustellen – schon weil die einfachsten Datengrundlagen (etwa über Qualifikationen) fehlen. Über Einwanderungskontingente und Rückkehrquoten kann

man nur Vermutungen anstellen, ebenso über die Dauer des Aufenthalts der „geduldeten Flüchtlinge“, bei denen der Integrationserfolg vermutlich geringer zu veranschlagen ist. Schätzungen für Bildungs- und Gesundheitsausgaben sowie andere flüchtlingsbezogene Staatsausgaben sind gleichfalls nur mit großen Schwankungsbreiten darstellbar.

## 15. Politische Polarisierung

Die politische Situation wird dadurch kompliziert, dass die öffentliche Diskussion auf extreme Positionen reduziert wird. Auf der einen Seite steht die Position des *Stacheldrahts*, die Illusion, dass man Europa vollständig abschotten könnte. (Das geht nur, wenn man an der Grenze „schießt“.) Sie ist häufig verbunden mit einer pauschalen Schmarotzerunterstellung (Sozialbetrüger, Sozialschmarotzer, Sozialtouristen; Asylmissbrauch) bzw. mit einer pauschalen Kriminalisierung.

Auf der anderen Seite steht die Position der *Grenzenlosigkeit*, die Illusion, dass man aus Gründen der Menschlichkeit unendliche Massen aus ihren desolaten Lebensumständen befreien und aufnehmen müsste. (Das geht, je nach Quantität, nur, wenn man den eigenen Lebensstandard zu halbieren bereit ist, und das dürfte politischen Brennstoff in sich bergen.) Auch wohlhabende Staaten haben begrenzte wirtschaftliche, politische und kulturelle Potenziale. Die Artikulationsmöglichkeiten der elektronischen Welt ermöglichen die Verbreitung pointierter Positionen – in Wahrheit handelt es sich oft um einen ekelhaften Diskurs, der nicht das Geringste mit einer „politischen Öffentlichkeit“<sup>31</sup> klassischer Prägung oder „demokratischen“ Argumentationen zu tun hat. Der Regisseur Milo Rau spannt noch einen weiteren Bogen, wenn er „zynischen Humanismus“ anspricht: „Globale Katastrophen werden in Medienereignisse überführt, Systemdebatten verkommen zu rein organisatorischen Auseinandersetzungen über Aufanglager und das Für und Wider einer neointerventionistischen Politik. Die strukturelle Grausamkeit eines weltweiten Systems von Kapital- und Humanströmen wird in einer Art Zweitverwertung zu Empörungskapital für virtu-

elles Feierabend-Engagement. Und wie immer, wenn Europa für kurze Zeit aus seinem Schlaf der Vernunft erwacht, beginnt das altbekannte Betroffenheitsspielchen.<sup>32</sup>

Freilich bewegt sich Rau nicht in den Mühlen einer politischen Ebene. Dort muss man sich um jenen Pragmatismus bemühen, der überall, bei den überaus Gutwilligen und den überaus Eigensüchtigen, aneckt – Humanismus mit Augenmaß, moralischer Realismus. Die Zivilgesellschaft wird mit Recht gelobt, weil die Hilfwilligen Brot und Schlafsäcke ausgeteilt haben, aber zur Lösung des Problems benötigt man den Staat. Man mag über den Staat schimpfen, wie man will, doch die Erfahrung zeigt, dass ohne *organisierte Staatlichkeit* nichts geht. Auf die Europäische Union ist offensichtlich kein Verlass, nicht aus dem Verschulden der Brüsseler Bürokratie und Exekutive, sondern aus der Unwilligkeit der Nationalstaaten, für das Gemeinsame einzutreten. (Die Ostländer haben sich in dieser Frage über ihre eigene Reputation überhaupt keine Sorgen gemacht.) Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt, dass die Nationalstaaten zu früh für tot erklärt worden sind<sup>33</sup> – offenbar sind sie die relevanten Akteure, weil sie letzten Endes über das „Gewaltmonopol“ verfügen. Auch die Globalisierung hat diese wesentliche Komponente nicht außer Kraft gesetzt, der Weg zur Weltgesellschaft braucht vielmehr die Nationalstaaten und ist ohne sie unvorstellbar. Karl Otto Hondrich hat schon 2006 geschrieben: „Die moderne Gesellschaft ist auf dem Weg zur Weltgesellschaft. Sie muss das Zusammenleben von sechs Milliarden Menschen unterschiedlicher Herkunft, Interessen, Sprache, Religion usw. sicherstellen. Das ist nicht durch Aufhebung von Grenzen möglich. In einer grenzenlosen Gesellschaft, wo der einzelne sich unmittelbar zum Ganzen verhalten müsste, wäre er ohne Halt und Orientierung unwägbaren Gewalten ausgesetzt. Staaten als überschaubare und legitime Gewaltmonopole schützen dagegen. Wo sie scheitern, wie mancherorts in Afrika und unlängst in Afghanistan, herrscht Chaos.“<sup>34</sup>

Freilich muss der Staat zu diesem Zwecke „funktionieren“. Er muss nicht alle großen Probleme lösen, aber wenigstens vor Ort eine gewisse Managementkompetenz aufweisen. Der

Widerwille gegen politische Instanzen wird nicht zuletzt dadurch genährt, dass die Kleinigkeiten nicht funktionieren – sowie im Jahr 2015 über Wochen die Unfähigkeit der österreichischen Regierung medial „vorgeführt“ wurde, für Ärzte, Duschen, Nahrungsmittel und dergleichen zu sorgen. *Ein guter Teil der Krise resultiert aus der Beobachtung des Krisenbewältigungschaos.* Die daran anknüpfende Sorge geht ja weiter: Wenn die Regierung sich nicht in der Lage sieht, innerhalb einiger Wochen ein paar Ärzte nach Traiskirchen zu bekommen – welche Handlungsfähigkeit wird sie aufweisen, wenn es um eine „echte“ Krise geht? Das Versagen bei Kleinigkeiten produziert Misstrauen im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit bei größeren Ereignissen.

## 16. Terror

Das europäische Problem des Terrors hat mit dem Migrations- und Flüchtlingsproblem nicht viel zu tun, dennoch wird es in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit damit in Zusammenhang gebracht. Aber Terroristen sind nicht darauf angewiesen, sich in Flüchtlingsströmen zu verstecken; gleichwohl mag der eine oder andere Fundamentalist „mitschwimmen“. Zwei Aspekte sind von Belang.

Erstens: Die Gefährdungslage ist und bleibt hoch, denn Terror ist kostengünstig, unvermeidbar und wirksam. Irgendwann wird es deshalb weitere größere Anschläge in europäischen Ländern geben. Die europäischen Bevölkerungen werden sich an das „israelische Modell“ gewöhnen müssen, mit ständigen Sicherheitskontrollen auch an Supermärkten und bei allen Veranstaltungen, und allgemein an ein höheres Überwachungsniveau. Weiters ist nach dem Stand der Dinge anzunehmen, dass radikale Bewegungen die steigenden Ängste der Menschen nutzen, um ihre autoritären Ideologien auszubauen und ihren Einfluss zu verfestigen.

Zweitens: Der Zusammenhang mit dem Migrationsproblem ist nur insoweit herzustellen, als im Falle mangelnder Integration und im Falle des Aufbaus von „Gegenkulturen“ auf lange Sicht ein soziales Potenzial heranwachsen könnte, das den Nährboden für terroristische Akteure bildet.

## 17. Problem Europa

Wenn es ein politisches Problem gibt, das auf *europäischer und nicht auf nationalstaatlicher Ebene* gelöst werden muss, dann ist es das Migrationsproblem, nicht zuletzt deswegen, weil die Idee Europas die Aufhebung der Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten durch Verlegung aller Kontrollen an die Außengrenzen eingeschlossen hat. Wenn aber die Freizügigkeit unbeschränkt und unkontrolliert gesichert sein soll, muss der Zustrom von außen „administriert“ werden – und das kann nicht einfach an jene Länder abgeschoben werden, die zufällig eine Außengrenze besitzen. Administration beginnt bei einer Verbesserung der schlechten Datenlage; denn faktisch haben die europäischen Länder keine Informationen darüber, wie viele Menschen welchen Alters, welcher Herkunft und welcher Ausbildung in das Land kommen oder es wieder verlassen. Es fehlen Daten über gelingende und misslingende Integrationsprozesse, auch im Vergleich der Ethnien und Generationen. Das Wissen über sonstige globale Migrationsprozesse ist noch geringer, denn alle Statistiken der internationalen Organisationen sind mit großer Vorsicht zu betrachten. Sicher ist nur: Das Volumen der Migrationsbewegungen hat weltweit zugenommen, die Formen sind vielfältiger und komplexer geworden, Lösungsansätze werden pessimistischer gesehen.

Die Spielräume eines einzelnen Staates sind beschränkt, wie sich im Missmanagement 2015/2016 gezeigt hat. Maßnahmen einzelner Staaten führen zu *Problemverschiebungen*, aber zu keinen *Problemlösungen*. Die Architektur von Schengen und Dublin ist zusammengebrochen, ebenso rasch wie die vermeintlich belastbare europäische Solidarität; und ein neues rechtliches oder moralisches Design ist nicht in Sicht. Die Situation wird erschwert durch innenpolitische Rücksichtnahmen und Strategien in den einzelnen Ländern. Auch eine europäische Lösung, die darauf abzielt, das ganze Problem an Griechenland oder die Türkei abzuschieben (im Sinne einer „Verteidigung“ der europäischen Außengrenze), ist problematisch genug: weil erstens gerade diese Grenzen (über das Mittelmeer) schwer abzuschirmen sind (wenn man die

Menschen nicht ertrinken lassen will); weil man sich zweitens ein offensichtlich autoritäres Regime wie die Türkei zum engen Partner erwählt und auf „Gegengeschäfte“ einlassen muss; und weil man drittens nicht willens ist, den ganzen Aufwand der betroffenen Staaten wirklich zu bezahlen. (Es klingt viel, wenn man der Türkei drei Milliarden Euro in Aussicht stellt, aber der Umstand, dass sich zur Jahreswende 2015/2016 etwa zweieinhalb Millionen und möglicherweise bald drei Millionen Flüchtlinge dort aufhalten, lässt für jeden Flüchtling bloß 1.000 Euro übrig – und damit kommt man nicht über etliche Jahre. Wenn sich aufgrund nachfolgender Barrieren 100.000 Flüchtlinge in Griechenland sammeln, dann ist dies – finanziell und administrativ – zu 100 % ein europäisches und nicht ein griechisches Problem.) Dass man den durch die deutsche „Willkommensbotschaft“ geschaffenen Zeitgewinn für eine europäische Lösung nicht genutzt hat<sup>35</sup>, ist der entscheidende Indikator für die Handlungsunfähigkeit Europas im gegenwärtigen institutionellen Rahmenwerk.

## 18. Ursachenbekämpfung

Einige Lösungen, die auf der Hand zu liegen scheinen, werden nicht problemlos funktionieren. Natürlich sollte man bei den Migrationsursachen ansetzen. Doch die *Kriege und Bürgerkriege* im Nahen Osten und in Afrika werden sich nicht so rasch beenden lassen. Man müsste die *existenzbedrohende Armut* in allen aktuellen und potenziellen Ländern beseitigen; doch dies wird über die Entwicklungshilfe schon seit Jahrzehnten versucht, vielfach mit bescheidenem Erfolg. Man kann *neue Flüchtlingslager* aufbauen und die Lage in den bestehenden verbessern; doch langfristig installierte Flüchtlingslager können zur Quelle neuer Unruhe werden, wie Palästina zeigt.

## 19. Inländer-Integration

Integration heißt nicht Ununterscheidbarkeit: Gerade in einer pluralistischen Gesellschaft sind die Spielräume des Verhaltens und Lebens auch für Einheimische viel größer geworden. Alle leben unterschiedlich, auch die Inländer. „In

unserer Wirklichkeit versteht sich nichts mehr von selbst – dieser Selbstverständlichkeitsverlust ist selbst schon ganz selbstverständlich geworden.<sup>36</sup> Aber der „harte Kern“ unserer Werte, von dem wir zunächst annehmen, dass er sich doch von selbst versteht, auch wenn wir nicht immer sicher sind, dass wir ihn noch verstehen, ist nicht nur gegen Fremde, sondern auch gegen Einheimische zu verteidigen: keine autoritären Anwendungen „tolerieren“; kein „Verständnis“ für fremde Sitten und Gebräuche üben, wo es um Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit oder etwa die Behandlung von Frauen und Kindern geht; keine Feindseligkeit ausleben, wo Toleranz und Respekt Zurückhaltung gebieten. Im einen Fall kann es keine, im anderen Fall muss es Konzessionen geben, gerade aus dem Gesichtspunkt europäischer Werthaltungen.

Es scheinen zwei Prozesse gleichzeitig abzu-  
laufen: Erstens entdecken wir auf der Suche nach Argumenten in der Flüchtlingskrise einen *europäischen Wertekatalog*, eine „*Lebensform*“, die es zu verteidigen gilt – und stoßen prompt auf große Schwierigkeiten, diesen Wertekatalog schnell einmal zu formulieren oder zu rekonstruieren. Schließlich leben wir in einer spätmodernen Zeit, und da ist es kaum möglich, allgemein verbindliche Werte zu formulieren oder auf einen Konsens über solche zu hoffen, jedenfalls gelingt dies nicht im Sinne einer traditionellen „Gesellschaften-werden-durch-Werte-integriert“-Vorstellung.<sup>37</sup> Beim Versuch, uns über das Fremde klar zu werden, stoßen wir auf die Beschreibungsschwierigkeiten des Eigenen. Freilich könnten wir mit Habermas darauf vertrauen, dass herrschaftsfrei-demokratische Verfahren eine Konsensbildung bewirken.<sup>38</sup> Aber das funktioniert auch nur in idealen Welten problemlos. In der wirklichen Welt können die Medien aus ihrer Dramatisierungslogik, die Politiker aus ihrer Machterhaltungslogik nicht „aussteigen“, und das „Volk“ besteht mittlerweile (pluralistisch) aus „Völkern“, die alle vermeinen, im Namen der Gesamtheit zu sprechen. „Das Volk und sein ‚Volkskörper‘ zerfallen, wenn zu viele unterschiedliche Völkerstämme mit dem Ruf ‚Wir sind das Volk‘ gegeneinander antreten.“<sup>39</sup>

Damit werden wir aber mit der Nase auf das zweite Problem gestoßen: eine *paradoxe europäische Heterogenität*, die darin besteht, dass es offensichtlich eine Menge von (sich artikulierenden, noch mehr schweigenden) Leuten gibt, die durch ihre Art der Verteidigung europäischer Werte offensichtlich außerhalb des Kanons europäischer Werte stehen. Es ist eben fatalerweise nicht so, dass die Wahrung von Verfassung und Recht alles ist, worüber es zu reden gilt, und das richtet sich an Einheimische ebenso wie an Einwanderer. Auch Menschenrechte gelten nicht absolut, und die Abwägung im Einzelfall greift auf andere Elemente eines gesellschaftlichen Bewusstseins, außerhalb der kargen rechtlichen Bekundungen, zurück. Ebenso ist das Wesen einer funktionierenden Demokratie nicht auf geschriebene Verfahren und Gebote zu reduzieren (wie uns Entwicklungen in Ungarn, Polen, der Slowakei, der Türkei und Russland zeigen), sie benötigt vielmehr ein umfangreiches Repertoire „politischer Kultur“.<sup>40</sup> Europäische Kultur ist eben auch ein Problem des *Bewusstseins*, und Europa ist kein geografisches, sondern ein *geistiges Gebilde*, in das auch Personen ohne Migrationshintergrund integrationsbedürftig sind. Der Sozialphilosoph Wolfgang Kersting hat einmal gesagt, dass aktive, selbstsichere und verantwortungsbewusste Bürger, wie wir sie als Europäer imaginieren und für eine demokratische Ordnung voraussetzen müssen, nur in „partikularen lebensgeschichtlichen Kontexten“ entstehen und eines „soliden Traditionssockels“ bedürfen.<sup>41</sup> Diese Voraussetzungen scheinen in einer spätmodernen Stressgesellschaft<sup>42</sup> zu schwinden. Alles ändert sich so rasch, dass sich komplexe Deutungsmuster kaum noch verfestigen können. Wir verstehen die Welt nicht mehr, weil sie immer schon anders geworden ist, bevor wir die vorigen Verhältnisse verstanden und uns innerlich angeeignet haben.

Westeuropäische Gesellschaften hatten offenbar zu wenig Zeit, sich an die Inkonsistenzen und Vagheiten, die Unverbindlichkeiten und Widersprüche, die Ambivalenzen und Risiken *spätmoderner* Gesellschaften zu gewöhnen – denn es gibt keinen Weg hinter diese geistige und lebenspraktische „Fleckerlteppich-Konfiguration“ zurück, und jede tatsächliche Einschränkung,



die im Dienste der Wiederbelebung traditioneller Geltungsansprüche stünde, würde vehement bekämpft werden. Dennoch wird gleichzeitig die *Sehnsucht nach der heilen Ordnung* kultiviert, obwohl sie ohnehin mit verklärten Vergangenheiten operiert. Die soziale Ordnung ist kein festes Gefüge mehr, sondern ein Gemisch von Strömungen, Einflüssen, Statements. In Wahrheit ist es auch keine Gesellschaft der Territorien mehr, in denen wir uns befinden, sondern eine der „displacements“, im unmittelbaren und im übertragenen Sinne: Man wird permanent anderswohin „verfrachtet“. Und die Migranten machen deutlich, dass die ganze Welt eine der „routes“ und nicht mehr eine der „roots“ ist.<sup>43</sup> Das sind schon Begriffe aus der postkolonialen Theorie, deren ideologische Voreingenommenheit man nicht teilen muss, um die Befunde von Hybridisierung, „collage“- und „sampling“-Konstruktionen<sup>44</sup> nicht nur in Bezug auf nachkoloniale Verhältnisse, sondern in Bezug auf die spätmoderne Gesellschaft generell anwendbar zu finden. D.h.: Alles geht durcheinander, alles vermischt sich, man kennt sich nicht mehr aus, Normalitäten und Selbstverständlichkeiten verschwinden – mit und ohne Migranten. Wenn die Mischungsverhältnisse (und die Destabilisierungspotenziale) nun durch die Flüchtlingskrise verschärft werden, können in dieser prekären Situation autoritäre Kräfte stärker werden und Feindseligkeiten zunehmen.

## 20. Output-Legitimation

Wir müssen nicht ganz so weit gehen, um zu sagen: „*It's the economy, stupid.*“ Aber *Output-Legitimation* für die bestehenden wirtschaftlichen und politischen Systeme hat es gegeben, solange Krisenphänomene beherrschbar waren, und der Verlauf der letzten Jahrzehnte war (historisch und global kooperativ) für Europa eine Ausnahmesituation. Wie immer man zu Regierung und Politik gestanden ist: Sie haben „geliefert“. Aber nun treffen mehrere Krisen zeitlich zusammen:

a) Der *Wirtschaftsprozess* läuft in der finanzkapitalistischen Epoche nicht rund, eine volatile Situation unter steigenden Belastungen und mit zunehmendem Konkurrenzdruck wird zukünftige Besserstellungen bremsen.

b) Das *politische System* ist überfordert, es wird ihm von allen Seiten Handlungsunfähigkeit zugeschrieben, oft in geifernder Feindseligkeit; aber tatsächlich haben sich die Handlungsmöglichkeiten der Politik eingeschränkt. Eine leichtsinnig-kurzsichtige Performanz in konkreten Fällen des Handlungsbedarfs verschärft die Aversionen der Wählerinnen und Wähler.

c) Die *kulturelle Welt* wird nur noch in Kategorien der Desorientierung beschrieben. Die Moderne hat Gemeinschaftsorientierung und Religiosität als vormoderne Relikte abgetan; aber die Erfahrung der Spätmoderne ist es, dass nach dem Abstreifen der einengenden Bindungen nur Bindungslosigkeit übrig bleibt, also Einsamkeit, und dass der allseitige Pluralismus in die ständige Verunsicherung führt. Die Kosten können möglicherweise aufgewogen werden durch das Versprechen eines stetig steigenden Wohlstandes; aber was ist die „Entschädigung“ für die Unannehmlichkeiten, wenn die ständige Wohlstandssteigerung nicht mehr eintritt?

d) *Gewalt und Terror* herrschen rund um Europa, teilweise in Europa, und da die Gewöhnung an ein sicheres europäisches Ambiente die Sensibilität gegenüber Gewalt und Blut wesentlich gesteigert hat, beeindrucken demonstrative Gewalttaten umso mehr.

e) Die geopolitische Situation ist unsicher und die bequeme „Lebenslüge“, dass man im Ernstfall von westlichen Partnern (im Konkreten: den Amerikanern) geschützt werden würde, driftet ihrem Ende zu.

In diese Situation „platzt“ nun die Flüchtlingskrise, und es verbreitet sich die Vermutung, dass von ihr

a) weitere negative Impulse auf den Wirtschaftsprozess ausgehen (Stress für den Wohlfahrtsstaat, Integrationsaufwendungen, Probleme auf dem Arbeitsmarkt), dass sich

b) gerade an der Handhabung dieses Problems die Handlungsschwäche der Politik besonders deutlich zeigt, dass

c) durch Multikulturalisierung die ohnehin dürftigen Reste kultureller Einheitlichkeit und Normalität zerstört werden, dass

d) ein erhöhtes Gewalt-, Terror- und Anomiepotenzial auch im Inland zu gewärtigen sein könnte und dass

e) der islamische Machtanspruch für Europa ein langwieriges Problem darstellen könnte.

Die individualisierte Gesellschaft kann ihre „Unterschiedlichkeitsinszenierungen“ leben, solange sie nicht unter Stress gerät; aber wenn es in einer Situation „knapp“ wird, wenn Krisenphänomene auftauchen, schlägt rasch der Individualismus in Egoismus um, der politische Prozess gewinnt autoritäre Akzente und die Suche nach den Gründen des Übels findet innere und äußere Sündenböcke.

## 21. Nicht-Lösungen

Europa ist mit einer Flüchtlingswelle konfrontiert, die man eigentlich schon früher hätte erwarten können, die sich aber – aus einem Zusammenreffen von mehreren Gründen – plötzlich verschärft hat. Es beginnt die Meditation darüber, wie man sich zu den Flüchtlingen – aus ökonomischen, politischen oder kulturellen Gründen – verhalten soll, und dieser Diskurs ist moralisch und ideologisch, feindselig und hinterhältig, altruistisch und kosmopolitisch, pragmatisch und strategisch. Die Erfahrungen und die Bilder, die Einzelereignisse und die Studien gewinnen eine eigentümliche Dynamik, in der sich Plausibilitäten und Sagbarkeiten verschieben. Man beginnt über „Lösungen“ nachzudenken, diese jedenfalls einzufordern; aber Lösungen gibt es nicht, nur pragmatische „Attraktivitätspolitik“. Was also liegt auf dem Tisch?

*Erstens: Man müsse unsere Kapazitätsgrenze für die Immigration aus distanten Kulturen festlegen.* Dass solche Festlegungen nicht mit dem Europarecht oder dem Völkerrecht vereinbar sind, ist eine sekundäre Frage – wenn viele andere rechtliche Festlegungen bereits zusammengebrochen sind, wird man mit pragmatischem Blick das Notwendige tun müssen. Aber es wird nicht funktionieren, denn die Flüchtlinge werden sich an Obergrenzen nicht halten. Wenn die offiziellen Kanäle verschlossen sind, dann werden sie umso intensiver in die nicht-offiziellen Kanäle drängen: Schlepper engagieren, über die grüne Grenze marschieren, Zäune umgehen

oder durchschneiden – schließlich geht es um ein gutes oder schlechtes Leben, oder um das Leben überhaupt. Man kann nur die Attraktivität eines Landes steigern oder senken, und eine ganze Reihe von (realen und symbolischen) Maßnahmen aus den letzten Monaten zielen auf „Attraktivitätspolitik“.

*Zweitens: Man müsse die Grenzen völlig aufmachen.* Das ist die Variante der „guten Menschen“, die allerdings glauben, dass sie selbst diese Rechnung nicht bezahlen müssten. Aber was geschieht, wenn es nicht (im österreichischen Fall) 30.000 oder 60.000 oder auch einmal 100.000 Flüchtlinge sind, sondern wenn in jedem Jahr 100.000 kommen – oder 200.000. 100.000 Menschen pro Jahr über die nächsten 30 Jahre sind drei Millionen Menschen, was für ein Land, das vier Millionen Berufstätige aufweist, recht viel ist. Bedeutet die moralische Option auch, dass man den eigenen Lebensstandard im Bedarfsfall halbieren muss, weil dies die Nächstenliebe gebietet? Was immer die Nächstenliebe gebieten mag: Ohne gröbere soziale Konflikte dürfte eine Halbierung des Lebensstandards nicht abgehen. Das ist vermutlich nicht aushaltbar.

*Drittens: Man müsse die Grenzen völlig dicht machen:* Der europäische Container, mit vollständiger Abriegelung, wird nicht funktionieren. Das Mittelmeer lässt sich nicht abriegeln. Die einzelnen Länder lassen sich nicht „dicht“ machen – so viel Stacheldraht gibt es gar nicht. Abriegelung kann nur negative Anreize setzen, d.h. die Migrationskosten erhöhen. Aber die Vereinigten Staaten von Amerika versuchen bereits seit vielen Jahren (und ebenfalls mit Zäunen), ihre Grenze zu Mexiko dicht zu bekommen – ohne Erfolg. (Mexiko hat etwa 122 Millionen Einwohner, etwa 12 Millionen Mexikaner siedeln in den Vereinigten Staaten.) Die Amerikaner verwenden „zivilisierte“ Methoden: Sie greifen die Flüchtlinge auf und transportieren sie zurück – und in der nächsten Nacht versuchen sie es wieder, solange bis es gelingt. Eine solche Grenze bekommt man nur dicht, indem man „schießt“.

*Viertens: Man müsse die Flüchtlinge nach Quoten auf europäische Länder verteilen.* Das könnte die europäische Solidarität fordern, und die

aversive Haltung der Ostländer verschafft ihnen in Westeuropa keine Reputation. Aber natürlich haben sie in einem Argument recht: Die Flüchtlinge wollen nicht nach Litauen oder nach Rumänien, sie wollen dorthin, wo sie Lebenschancen haben. Und wenn sie erst einmal eine Aufenthaltsberechtigung besitzen, werden sie in einem Territorium, das keine Grenzkontrollen kennt, dorthin wandern, wo sie die besten Chancen besitzen. Schließlich sind es auch die EU-Inländer aus der Peripherie, die lieber ins „Zentrum“ wollen. (Deshalb könnten sich die Ostländer ruhig als solidarisch zeigen, denn es bleibt für sie weitgehend folgenlos.)

*Fünftens: Man müsse die Ursprungsländer fördern und Auswanderungsursachen beseitigen.* Aber über Entwicklungshilfe reden wir schon mehr als 50 Jahre, sie hat nicht viel bewirkt, und die Rahmenbedingungen sind schlechter geworden. Nach wie vor gibt es eine Diskussion darüber, wie man bestimmte unterentwickelte Länder auf den Pfad der Entwicklung setzen kann. Das Argument, dass es sich bei jeder Unterentwicklung um eine Spätwirkung europäischer Aggression und Kolonialisierung handelt, ist dadurch unglaublich geworden, dass es eine ganze Reihe von südostasiatischen Ländern, die ebenfalls eine vergleichbare Kolonialgeschichte aufweisen, geschafft hat, eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu setzen und sie mittlerweile mit den entwickelten Ländern mithalten können. Bei allen Fehlern der westlichen Mächte kultivieren Afrika und der Nahe Osten eine Opferrolle, die über einheimische, hausgemachte Schwächen hinwegtäuschen soll.<sup>45</sup>

*Sechstens: Man müsse die Schlepper bekämpfen.* Aber die Schlepper bedienen nur einen (illegalen) Markt, so wie die Drogenhändler – und die Bekämpfungserfolge halten sich auch bei Letzteren in Grenzen. Schlepper sind nur ein Symptom, und selbstverständlich wird es ein ausreichendes Angebot geben, wenn es eine Nachfrage gibt – das ist nur ein Kostenproblem. *Siebtens: Man müsse die Brandherde löschen.* Auch dabei handelt es sich um eine edelmütige Forderung, die allerdings eine starke Einmischung und Bevormundung der nordafrikanischen und nahöstlichen Staaten durch die west-

lichen Mächte impliziert – während doch die aktuellen Argumente darauf hinauslaufen, dass viele der Probleme erst dadurch entstanden sind, dass westliche Mächte eingegriffen haben, also etwa versucht haben, diktatorische Staaten mit militärischen Mitteln zu demokratisieren. Die Kriege um den Islamischen Staat dürften jedoch kaum verhandlungsfähige Phänomene sein, weil allein schon Verhandlungen mit dem westlichen „Teufel“ aus der Sicht der wesentlichen Akteure untragbar sind. Aus heutiger Sicht werden die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Nahen Osten noch Jahrzehnte dauern, der Nahe Osten wird sich selbst in eine Stätte der Verwüstung verwandeln, und ein Ende der afrikanischen Bürgerkriege – quer durch den Kontinent – ist auch nicht in Sicht.<sup>46</sup>

*Achtens: Man müsse die Aufnahmezentren an die Außengrenzen oder in die Ursprungsländer verlagern,* dann könnten die Flüchtlinge gleich administrativ „behandelt“ werden, in den meisten Fällen könnte über Asyl oder Nicht-Asyl gleich entschieden werden. Das ist richtig, aber die „Ausgeschiedenen“, denen der Asylstatus verwehrt bleibt, werden andere Wege in das „Paradies“ suchen und nicht einfach heimkehren. Dennoch handelt es sich um ein Versagen der Europäischen Union, kein kompetentes Management auf die Beine gestellt zu haben – allein das eigentliche Problem der Migration wird dadurch nicht gelöst. Eine gewisse Wirksamkeit wird gleichwohl die „symbolische Politik“ entfalten: eine gewisse Unattraktivität des Zuzugs von Seiten europäischer Länder zu signalisieren und zu visualisieren.

*Neuntens: Man müsse Sicherheitszonen an den Grenzen der Kriegsgebiete schaffen,* um die Flüchtlinge dort zu halten. Die Einrichtung solcher Zonen wird derzeit insbesondere durch Arrangements mit der Türkei versucht, auch wenn man sich dabei in eine schwächere Position mit der zunehmend autoritären Türkei manövriert. Dennoch lautet die Frage, was man auf Dauer mit derartigen Flüchtlingslagern macht. Wenn sie über Jahrzehnte bestehen, schafft man ein gefährliches soziales Potenzial – die Palästinenser sind kein ermutigendes Beispiel.

*Zehntens: Pro futuro – Man müsse globale Ökologienpolitik betreiben,* um den durch Klima-

erwärmung entstehenden Katastrophen (insbesondere in Afrika) vorzubeugen. Denn die gegenwärtige Situation ist vergleichsweise harmlos, der entscheidende demografische Druck entsteht in den nächsten Jahrzehnten in Afrika. Dieser demografische Druck wird durch die ökologischen Katastrophen, die durch den Mangel einer globalen Klimapolitik gerade in den Zentralräumen Afrikas ausgelöst werden, verschärft werden. Da es aber nach dem besten verfügbaren Wissensstand keine wirksame Ökologiepolitik auf globaler Ebene geben wird (der letzte Gipfel in Paris hat Versprechungen für die nächsten Jahrzehnte geliefert), haben wir es mit Katastrophensituationen zu tun, in denen sich die Entscheidungssituation für die Bevölkerung verschärfen wird. Viele werden zu wandern versuchen, bevor sie verkommen.

- 1 Wolfgang Reinhard, *Lebensformen Europas. Eine historische Kulturanthropologie*, München 2004, 424.
- 2 Manfred Prisching, *Schlechte Träume. Der „American Dream“ unter Globalisierungsdruck*, in: Karl S. Althaler (Hg.), *Primat der Ökonomie? Über Handlungsspielräume sozialer Politik im Zeichen der Globalisierung*, Marburg 1999, 283–310.
- 3 Hans-Georg Soeffner, *Gesellschaft ohne Baldachin. Über die Labilität von Ordnungskonstruktionen*, Weilerswist 2000, 374.
- 4 Karl Acham, *Im Schatten künftiger Konflikte. Über einige ethnisch-kulturelle Verwerfungen im heutigen Europa und ihre möglichen Folgen für Politik und Wissenschaft*, in: Christian Brünner u.a. (Hg.), *Mensch – Gruppe – Gesellschaft. Von bunten Wiesen und deren Gärtnerinnen und Gärtnern. FS für Manfred Prisching zum 60. Geburtstag*, 2 Bde, Wien-Graz 2010, 1–17 (6 ff.).
- 5 Karl Otto Hondrich, *Weltgefühle, deutsche Gefühle. Ein soziologisches Notizbuch*, Juni/Juli 2006, in: *Merkur* 691/2006, 1.011–1.024 (1.013).
- 6 Thomas Luckmann, *Die unsichtbare Religion*, Frankfurt am Main 1991.
- 7 Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, 3. Aufl., München 2002.
- 8 Julia Reuter, *Ordnungen des Anderen. Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden*, Bielefeld 2002.
- 9 Benedict R. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, 2. ed., London u.a. 1991.
- 10 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*; mit einem Vorwort zur Neuauflage 1990, Frankfurt am Main 2010.
- 11 Manfred Prisching, *Globalismus und Weltgesellschaft*, in: Friedrich Fürstenberg/Georg W. Oesterdiekhoff (Hg.), *Globalisierung ohne Grenzen? Soziologische Beiträge zum Entgrenzungsdiskurs*, Hamburg 2004, 83–105.
- 12 Carl J. Friedrich/Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge/Mass. 1956. Hannah Arendt, *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft*. Frankfurt am Main 1955.
- 13 Soeffner, *Gesellschaft ohne Baldachin*, 373 (FN 3).
- 14 Martin Burckhardt, *Selfie mit Kanzlerin*, in: *Merkur* 802/2016, 71–77 (71).
- 15 Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002.
- 16 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York/NJ 1996.
- 17 Robert I. Rotberg, *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton/NJ 2004.
- 18 Heribert Prantl, *Afrika? Haben wir nicht auf der Agenda*, in: Ulrich Beck (Hg.), *Generation Global. Ein Crashkurs*, Frankfurt am Main 2007, 120–127 (121).
- 19 Dieter Senghaas, *Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen*, Frankfurt am Main 1982.
- 20 Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Bonn 2006.
- 21 Gunnar Heinsohn, *Söhne und Weltmacht. Terror im Aufstieg und Fall der Nationen*, Zürich 2003.
- 22 Karin Kneissl, *Testosteron macht Politik*, Wien 2012.
- 23 Karin Kneissl, *Zornige junge Männer sind in Europa angekommen*, in: *Die Presse*, 15. Jänner 2016, 26–27.
- 24 Mathias Albert, *Zur Politik der Weltgesellschaft. Identität und Recht im Kontext internationaler Vergesellschaftung*, Weilerswist 2002, 135.
- 25 Daniel Thym, *Universalismus und Flüchtlingsdebatte*, in: *Merkur* 802/2016, 65–70 (65).
- 26 Ludgera Vogt, *Zur Logik der Ehre in der Gegenwartsgesellschaft. Differenzierung, Macht, Integration*, Frankfurt am Main 1997.
- 27 Soeffner, *Gesellschaft ohne Baldachin* (FN 3).
- 28 Hans-Georg Soeffner, *Vergesst eure Leitkultur!* in: *FAZ*, 12. Jänner 2016.
- 29 Robert Schmidt, *Soziologie der Praktiken. Konzeptionelle Studien und empirische Analysen*, Berlin 2012.
- 30 Thomas Rietzschel, *Die Stunde der Dilettanten. Wie wir uns verschaukeln lassen*, Wien 2012.
- 31 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (FN 10).
- 32 Milo Rau, *Flüchtige Betroffenheit reicht nicht*, in: *Die Zeit*, 7. Jänner 2016.
- 33 Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main 1998.
- 34 Hondrich, *Weltgefühle*, 1014 (FN 5).
- 35 Herfried Münkler, *Wie ahnungslos kluge Leute doch sein können*, in: *Die Zeit*, 11. Februar 2016, 7.
- 36 Norbert Bolz, *Die Sinngesellschaft*, Düsseldorf 1997.
- 37 Talcott Parsons, *Zur Theorie sozialer Systeme*, Wiesbaden 1976.
- 38 Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main 1988. Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main 1983.



- 39 Soeffner, Vergesst eure Leitkultur (FN 28).
- 40 Peter Kielmansegg, Nachdenken über die Demokratie. Aufsätze aus einem unruhigen Jahrzehnt, 2. Aufl, Stuttgart 1981.
- 41 Wolfgang Kersting, (Hg.), Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und der Moral, Weilerswist 2002, 21.
- 42 Hartmut Rosa, Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne, Frankfurt am Main 2006.
- 43 James Clifford, Routes. Travel and Translation in the Late Twentieth Century, Cambridge/Mass. 1997.
- 44 Elisabeth Bronfen u.a. (Hg.), Hybride Kulturen. Beiträge zur anglo-amerikanischen Multikulturalismusdebatte, Tübingen 1997.
- 45 Senghaas, Von Europa lernen (FN 19).
- 46 Andreas Rinke/Christian Schwägerl, 11 drohende Kriege. Künftige Konflikte um Technologien, Rohstoffe, Territorien und Nahrung, München 2012.





# Zerbricht Europa am Nahen Osten?

KARIN KNEISL

Staaten, die die Kolonialmächte nach dem Ersten Weltkrieg aus der osmanischen Konkursmasse schufen, befinden sich gegenwärtig teils in Auflösung. Die daraus entstehenden Flüchtlingsbewegungen provozieren einen Test, an dem die EU eher zerbrechen als wachsen wird.

Dass man zu Fuß von Europa in den Orient pilgern kann, das taten besonders Fromme zu allen Zeiten. Auch die Kreuzritter zogen bekanntlich über die Balkanroute in den Südosten und hinterließen dabei eine Spur der Verwüstung. Gegenwärtig erfolgt der Zug der Menschenmassen in umgekehrter Richtung. Wir spüren, wie verdammt nahe uns diese Region wieder einmal ist. Nicht umsonst heißt es in fast allen kontinentaleuropäischen Sprachen der „Nahe Osten“, während es im Englischen der „Middle East“ ist. Denn aus einer Londoner Perspektive ist diese Region ein Stück weiter weg. Und für die USA, die sich zusehends aus dem östlichen Mittelmeer und der Arabischen Halbinsel zurückziehen, wird der Raum zunehmend uninteressant. Die EU hingegen tritt sowohl in ihrer Gesamtheit als auch bei den Versuchen einer regionalen Koordination uneins auf. Da eine europäische

Gesamtlösung kaum zustande kommt, werden die von Migration betroffenen Staaten jeweils nationale Maßnahmen treffen, um den Flüchtlingsstrom zu reduzieren. Denn letzterer wird nicht abreißen, selbst wenn es zu einer Stabilisierung Syriens kommen sollte. Der Migrationsdruck wird infolge des Wohlstandsgefälles zwischen Nord und Süd anhalten. Delegationen aus einigen EU-Staaten besuchten im Herbst 2015 Israel, um sich ein Bild von der dortigen Mauer, die das seit 1967 besetzte Westjordanland durchschneidet, zu machen. Was europäische Politiker zuvor als Verletzung internationalen Rechts verurteilten, wird offenbar salonfähig, nämlich militärische Anlagen zu schaffen, um das jeweilige Staatsgebiet „zu schützen“.

Das von „Grenzen freie“ Europa, wie es das Schengener Abkommen schuf, ist damit Geschichte. Wenn es bereits als Erfolg gewertet werden muss, dass EU-Mitglieder überhaupt noch einander zu Europäischen Räten treffen, anstatt sich nur verbal wegen der Verteilung von Flüchtlingen zu attackieren, dann wird die Möglichkeit eines Zerfalls der EU wahrscheinlicher. Zeitgleich wächst der Wunsch Großbritanniens, die EU zu verlassen, sollten die von London vor-



Der Aufstieg des politischen Islams ist auch als eine Art Antiglobalisierungsbewegung zu verstehen. Die fortschreitende Radikalisierung lässt sich teilweise mit demografischen Aspekten erklären.

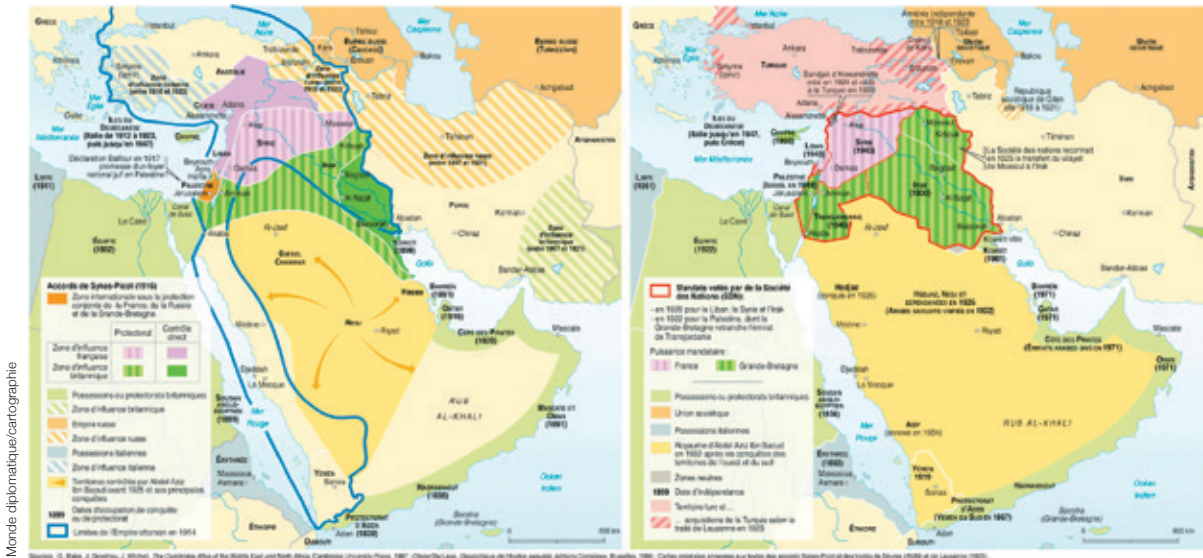
KARIN KNEISSL

gelegten Reformpläne mit ihren vielen Ausnahmen für die britischen Beitragszahler nicht umgesetzt werden. Ein „Brexit“, also ein Austritt aus der EU, den der Vertrag von Lissabon gar nicht vorsieht, wird von britischen Parlamentariern bereits durchgerechnet und nicht mehr so dramatisch gesehen. Dabei war es u.a. die britische Kolonialpolitik, die einst die Staaten und Grenzen im Orient auf dem Reißbrett zeichnete.

Aus der Orientfrage wurde der Nahostkonflikt

Gegenwärtig holen uns die Kriegsgänge der letzten hundert Jahre ein. Denn die politische Landkarte in diesem Raum ist das unmittelbare Ergebnis des Ausgangs des Ersten Weltkriegs.

Nicht die oft zitierte diplomatische Geheimkorrespondenz Sykes-Picot von 1915/16 sollte die Grenzen zwischen den Nachfolgestaaten des Osmanischen Reichs prägen. Vielmehr wurde das Erdölabkommen vom April 1920 in San Remo zur territorialen Grundlage. Zuerst wurden die Pipelines, so jene zwischen dem britisch kontrollierten Mosul in Nordmesopotamien durch das französisch beherrschte Syrien in die Hafenstadt Haifa im britischen Mandatsgebiet Palästina, verlegt, dann wurden die Grenzen zwischen diesen neu geschaffenen arabischen Nationalstaaten gezogen. Es ging um den Transport des Erdöls aus dem britisch kontrollierten Nord-Mesopotamien, der heute kurdischen Autonomiegebiete im Irak, via das von Frankreich kontrollierte Syrien in den



- Die Karte des Sykes-Picot-Abkommen hatte keine Folgen für die Aufteilung des Nahen Osten. Doch in San Remo wurden 1920 die Pipeline-Trassen vereinbart, denen die Grenzen folgen sollten.

Hafen Haifa im britischen Mandatsgebiet Palästina. Zuerst einigte man sich auf die Pipeline, dann wurden die Grenzen gezogen. Die Gefahr des Zerfalls von Irak und Syrien infolge der Kriege, die in die Region hineingetragen wurden, ergibt sich auch aus den Karten.

Der Zugang zu Erdöl bestimmte von Anbeginn das Schicksal der Menschen in dieser Region, die gegenwärtig von den Ereignissen des Ersten Weltkriegs wie auch der Irak-Invasion von 2003 erschüttert wird. Als die Bewegung Daech, Vorläuferin des Islamischen Staats (IS), am 11. Juni 2014 Mosul eroberte und damit den Erdölschmuggel zu einer lukrativen Einnahmequelle weiter ausbaute, gründete Daech-Führer Al-Baghdadi kurz darauf das grenzüberschreitende Kalifat, das sich von Nordsyrien in den Irak hinein erstreckt. Mit der Schaffung eines Territoriums ist in den Augen vieler Muslime der Wiederaufbau des von Mustafa Kemal Atatürk 1923 abgeschafften Kalifats gelungen. Dies macht die Attraktivität des IS aus. Hatte sich Al-Qaida im Februar 2014 von Daech abgegrenzt, da diese einstige Splittergruppe, die 2005 im Irak entstanden war, als zu radikal empfunden wurde, so hat der IS gegenwärtig mehr Zulauf, erhält mehr finanzielle Zuwendungen als Al-Qaida.

Sollte auch der IS infolge der kurdischen Gegenwehr und militärischen Operation, die Russland gemeinsam mit dem Iran und China koordiniert, wieder von der Bildfläche verschwinden, so würden neue Bewegungen in diesem Vakuum entstehen. Die Kluft zwischen Schiiten und Sunniten wächst bedrohlich in allen betroffenen Staaten bzw. gewinnen extreme Sunniten vielerorts die Oberhand oder beteiligen sich zumindest über ein „divide et impera“ an den Machtspielen. Hierzu zählt auch die Türkei, die sich auf gesellschaftspolitischer Ebene infolge des von Präsident Recep Tayyip Erdoğan verfolgten autoritären Kurses zusehends in eine repressive islamische Republik verwandelt.

Die Rückkehr der Religion in die Politik reduziert sich nicht auf die islamische Welt, doch ist diese Entwicklung hier am deutlichsten sichtbar. Während der Iran pragmatisch an seiner Rückkehr auf die Weltbühne arbeitet, sich als stabiler Staat der Region versteht und seine Handelsverbindungen auch mit Russland und China ausbaut,

gerät die Türkei in wachsende Isolation. Der Widerstand der säkularen Bevölkerung wächst in allen Bereichen von Bildung bis Justiz, doch die Repression des von der Regierungspartei AKP kontrollierten Sicherheitsapparats ist heftig. Ein Kippen der Türkei in eine Diktatur auf Basis einer islamischen Gesellschafts- und Rechtsordnung unter der absoluten Kontrolle des Präsidenten zeichnet sich ab. Sollte dies eintreten, würde ein weiterer Brandherd im Nahen Osten, diesmal direkt an der EU-Außengrenze, entstehen. Die Flüchtlingsströme würden gewaltig zunehmen bzw. die bereits bestehenden Auseinandersetzungen zwischen Unterstützern und Gegnern der AKP in Europa an Gewalt zunehmen. Verfolgt man die vielen Zugeständnisse, zu denen einige europäische Regierungen bereit sind, wenn die Türkei nur endlich die EU-Außengrenzen vor Flüchtlingen bewahren möge, dann fühlt man sich an den Umgang der Europäer mit dem einstigen libyschen Langzeitherrscher Muammar al-Gaddafi erinnert. Er war der favorisierte Verbündete, da sein autoritäres Herrschaftssystem die Fluchtbewegungen über das Mittelmeer unterband.

Was einst als Orientfrage die europäischen Staatskanzleien beschäftigte, wurde infolge vieler Fehleinschätzungen und zweifelhafter Allianzen zu einem Bündel aus heute gleichsam unauflösbaren Nahostkonflikten, die von jenem zwischen Israel und Palästina bis zum Zerfall des Iraks reichen. Diese Kriege mit all ihren menschlichen Schicksalen holen uns nun mitten in Europa ein, wo Menschen zwischen Spielfeld und Passau erstmals bewusst wird, wie verdammt nahe uns der Nahe Osten ist.

## Die zerrissenen europäischen Gesellschaften und die arabische Demografie

In Reaktion auf den wachsenden Islamismus organisieren sich Bewegungen, ob in Deutschland oder Skandinavien und Frankreich, denen wiederum der Vorwurf des Rechtsextremismus gemacht wird. Dass sich Glaubenskriege neuerlich in Europa abspielen können, sollte nicht als bloßes Hirngespinnst abgetan werden. Wenn alle politischen Ideen versagen, dann wird im Na-

men Gottes wieder mobilisiert.<sup>1</sup> Eine solche Entwicklung zeichnet sich in einigen europäischen Gesellschaften immer mehr ab. Als Wortspiel mag herhalten, dass Orientierung von Orient kommt. Sämtliche politischen Konzepte und Ideologien haben über die vergangenen Jahrzehnte im Nahen Osten versagt, was u.a. eine Rückkehr zur religiösen Heilsversprechen zur Folge hatte.

Der Aufstieg des politischen Islams ist auch als eine Art Antiglobalisierungsbewegung zu verstehen. Die fortschreitende Radikalisierung lässt sich teilweise mit demografischen Aspekten erklären. Denn immer weniger junge Menschen können sich aufgrund der Massenarbeitslosigkeit einen Status in der Gesellschaft verschaffen.<sup>2</sup> Sie sind entsprechend leicht von einer Blut- und Boden-Ideologie, wie sie der IS bietet, verführbar. Dass einer großer Teil der Dschihadisten aus Europa stammt bzw. noch viel mehr Sympathisanten in europäischen Staaten leben, wird zu einem wachsenden Problem. Denn neben Sicherheit, so werden Amokläufe in Form von Autofahrten in Menschenmengen zunehmen<sup>3</sup>, geht es auch um das zwischenmenschliche Zusammenleben in den großen Agglomerationen. Die Versorgung von Flüchtlingen trifft letztlich die Gemeinden, wo die aufgenommenen Menschen zu integrieren sind. War dies bereits vor dem Beginn der großen Flüchtlingswellen im Sommer 2015 eine finanzielle und gesellschaftspolitische Herausforderung, hat sich die Bewältigung der Probleme seither nur verschärft. Die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung für syrische und irakische Kriegsvertriebene ist bemerkenswert, doch letztere stellen laut Aufzeichnungen der Behörden in den Aufnahmeländern – Registrierungen fanden im Herbst 2015 kaum statt bzw. sind viele gefälschte Reisedokumente im Umlauf – rund ein Viertel der Asylanten. Viele junge Menschen, vorzugsweise Männer zwischen 20 und 30 Jahren, ziehen gegenwärtig auch aus Jordanien, Ägypten und dem Libanon weg und fallen in den großen Flüchtlingsstrecks nicht auf.

Die Babyboomer der arabischen Welt sind die Jahrgänge der späten 1980er Jahre. Sie gingen gegen ihre jeweiligen Autokraten vor fünf Jahren auf die Straßen, sie begannen die Revolten und

zogen in der Folge in die Kriege. Es ist diese Generation, die flüchtet. Das Durchschnittsalter in der MENA (Middle East and North Africa)-Region bewegt sich zwischen 18 und 25 Jahren. 100 Millionen Arbeitsplätze müssten laut einer Weltbankstudie bis 2030 geschaffen werden, um diese geburtenstarken Jahrgänge aufzunehmen. Auch die arabischen Golfstaaten sind mit dieser Herausforderung konfrontiert. Infolge eines niedrigen Erdölpreis-Niveaus lässt sich das Wohlfahrtssystem der Petromonarchien nur bedingt aufrecht erhalten. Die Migration aus der Region wird, ob infolge von Krieg und Vertreibung oder aus wirtschaftlichen Gründen, anhalten und anwachsen.

Die vielen Versuche der europäischen Institutionen hierauf zu reagieren, ob über eine gemeinsame Mittelmeer-Dimension, wie sie der 1995 gestartete Barcelona-Prozess vorsah, oder im Rahmen der Europa-Mittelmeer-Partnerschaft, sind gescheitert. Die EU spricht zwar von einer gemeinsamen Außenpolitik, doch praktiziert sie diese nicht. Nun geht es um viel mehr, nämlich die jeweilige nationale Sicherheit. Die staatlichen Behörden sind angesichts Tausender Menschen an den Grenzübergängen überfordert. Die grünen Grenzen werden überrannt. Abschottung durch Zäune und Einsatz von militärischer Gewalt werden von einigen betroffenen Regierungen geplant. Dass die EU am nahöstlichen Drama zerbrechen könnte, zeigt die Brisanz dieser alten Schicksalsgemeinschaft zwischen Europa und dem östlichen Mittelmeer. Orientierung kommt von Orient, im Guten wie im Schlechten.

(Stand Ende 2015)

1 Karin Kneissl, *Die Zersplitterte Welt. Was von der Globalisierung bleibt*, Wien 2013, 197.

2 Karin Kneissl, *Testosteron Macht Politik*, Wien 2012.

3 Der IS empfahl seinen Anhängern in einer Aussendung vom 25. September 2014, Ungläubige, falls erforderlich und möglich, so zu töten, dass man sie einfach mit dem Auto überfahre.

# Die Flüchtlingskrise gemeinsam lösen

SEBASTIAN KURZ

Europa ist mit einer Flüchtlingsbewegung von gigantischem Ausmaß konfrontiert. Dabei tragen drei Länder – Österreich, Deutschland und Schweden – die Hauptlast des Zustroms. Allein im Jahr 2015 stellten 90.000 Menschen in Österreich einen Antrag auf Asyl. Das sind mehr als dreimal so viele Asylanträge als im Jahr 2014.

Es ist wichtig und steht außer Zweifel, dass jene Menschen, die tatsächlich Schutz brauchen, diesen auch bekommen. Es kann jedoch nicht sein, dass alle Flüchtlinge, die nach Europa kommen, einfach durch zahlreiche sichere Länder ziehen und sich aussuchen, in welchem sie ihren Antrag auf Asyl stellen wollen.

Im Rahmen des Asylgipfels, der im Jänner 2016 stattfand, verständigte sich die österreichische Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern daher auf eine nationale Obergrenze von 37.500 Asylanträgen im heurigen Jahr und beschloss eine Reduktion der Flüchtlingszahlen auf maximal 1,5 % der Bevölkerung für die Folgejahre bis 2019.

Die österreichische Entscheidung, eine Obergrenze für Flüchtlinge einzuführen, bedeutet einen Weckruf für Brüssel. Fest steht, dass es

langfristig einer gesamteuropäischen Lösung bedarf, d.h. einer fairen Lastenaufteilung innerhalb der EU und eines effizienten Schutzes der EU-Außengrenzen.

Hier ist noch viel zu tun. Die EU-Grenzsicherung in Griechenland funktioniert de facto nicht. Dadurch belasten die Flüchtlingsbewegungen über die östliche Mittelmeerroute in Richtung Westeuropa auch die Staaten des westlichen Balkans. Ein koordiniertes Vorgehen mit den Ländern der Region und die Sicherung der mazedonisch-griechischen Grenze stellen derzeit die sinnvollsten Lösungen dar. Darüber sind wir uns einig.

Auf meiner Westbalkanreise Anfang Februar 2016 besprach ich mit den Regierungsspitzen der Länder des westlichen Balkans eine Kooperation bei der Flüchtlingsfrage. Auch eine Unterstützung durch österreichische Soldaten und Polizisten wurde in Aussicht gestellt.

Die Inbetriebnahme der Hotspots in Griechenland und Italien ist längst überfällig. In den Aufnahmezentren sollen die Fingerabdrücke der Flüchtlinge genommen und dann über eine EU-Sicherheitsdatei abgeglichen werden. Sind die Flüchtlinge registriert, sollen sie auf die EU-Län-





© Freisteller

## Im Vordergrund steht aber natürlich die Bekämpfung der Ursachen des Flüchtlingsstroms. Die Hauptursache dieser Migrationswelle sind Kriege, Krisen und ein fanatischer Islamismus.

SEBASTIAN KURZ

der aufgeteilt werden. Die Umsetzung ist derzeit noch ausständig.

Ebenso besteht bei der Rückführung von abgewiesenen Asylwerbern dringender Handlungsbedarf. Basierend auf EU-Recht fällt der EU die Aufgabe zu, Abkommen über die Rücknahme mit einzelnen Ländern abzuschließen. Wir müssen als Europa endlich Druck auf diese Länder ausüben, damit Rückübernahmen von Asylwerbern mit negativen Asylbescheiden durch unsere Partnerländer funktionieren. Die EU darf nicht länger nur „global payer“, also Zahler sein, sondern wir müssen zu einem „global player“ werden. Das bedeutet eben auch, auf unsere Interessen zu achten.

Zudem ist die Einrichtung von gut gesicherten Schutzzonen in den Krisengebieten ein wichtiger Ansatz, den die EU gemeinsam mit der UNO weiterverfolgen sollte. In und um die Krisengebiete müssen Aufnahmezentren mit der Möglichkeit, Asylanträge auch außerhalb der EU stellen zu können, eingerichtet werden.

Im Vordergrund steht aber natürlich die Bekämpfung der Ursachen des Flüchtlingsstroms. Die Hauptursache dieser Migrationswelle sind Kriege, Krisen und ein fanatischer Islamismus ausgehend von terroristischen Organisationen wie ISIS/Da'esh. Für die Lösung der Konflikte im Nahen Osten braucht es mehr diplomatische Energie und internationalen Einsatz gegen den islamistischen Terror. Dabei ist die Allianz gegen ISIS/Da'esh, die auch von Österreich unterstützt wird, erst der Anfang. Notwendig wäre auch ein UN-Sicherheitsratsmandat für Einsätze gegen den IS, um die Basis für den Kampf zu verbreitern.

Auch ein größeres humanitäres Engagement vor Ort ist nötig. Österreich hat darauf reagiert. Es wird in diesem Jahr zusätzlich zu den bisherigen Hilfsleistungen einen Beitrag für syrische Flüchtlinge in der Region geben. In Zusammenarbeit mit der UNO, insbesondere UNHCR, stellt die österreichische Bundesregierung weitere 600.000 Euro aus dem Auslandskatastrophenfonds (AKF) für Syrien-Flüchtlinge in der Region rund um Syrien bereit. 450.000 Euro werden UNHCR zur Hilfe bei der Überwinterung in der Region bereitgestellt. Die Organisation stellt im Zuge dessen unter anderem Decken, Zelte, Heizgeräte und Winterkleidung zur Verfügung. Weitere 150.000 Euro werden die Arbeit des Amts für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA) unterstützen.

Während wir versuchen, den Zustrom nach Österreich zu verringern, müssen wir uns jedoch darüber im Klaren sein, dass jene, die gekommen sind und einen positiven Asylbescheid erhalten haben oder mit einem solchen rechnen können, zumindest auf Zeit in Österreich bleiben werden. Für sie muss es einen Integrationsplan geben, der sie selbsterhaltungsfähig macht und es ihnen ermöglicht, sich schnellstmöglich zu integrieren. Schon im November 2015 wurde der 50-Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten vorgestellt. Dieser wurde im Jänner 2016 im Ministerrat angenommen. Mit dem neuen Integrationsplan, der das Erlangen von Deutschkenntnissen, den Besuch eines Wertekurses und die Arbeitswilligkeit von jedem und jeder Asylberechtigten einfordert, haben wir Verbindlichkeiten für den Integrationsprozess geschaffen.

# Wir setzen Grenzen, um den sozialen Frieden in unserem Land zu sichern!

JOHANNA MIKL-LEITNER

**W**ir stehen heute in Europa vor einer enormen Herausforderung – dem größten Migrationsstrom seit dem Zweiten Weltkrieg. Es ist Europas Pflicht, den Menschen, die vor Krieg und Terror flüchten, Schutz zu bieten.

Österreich ist hier als Transit-, aber auch als Zielland besonders betroffen. Da ist es völlig unverständlich, dass einzelne EU-Staaten die Hauptlast tragen und weit mehr Flüchtlinge aufnehmen als andere.

Österreich ist dabei mit Schweden und Deutschland eines der am meisten belasteten Länder der EU. 90.000 Menschen stellten im vergangenen Jahr in Österreich einen Asylantrag. Und täglich kommen mehr. Viele wollen zwar immer noch weiter, etwa nach Deutschland und Schweden, dennoch wurden hierzulande im Jänner 2016 wieder 7.000 Asylanträge gestellt (im Vergleich zu 4.124 Anträgen im Jänner 2015).

Seit dem vergangenen Jahr sehen wir, dass wir an die Grenzen der Belastbarkeit stoßen und es eine faktische Obergrenze dessen, was unsere Systeme aushalten, gibt. Deutschlands Bundespräsident Joachim Gauck beschrieb die in Deutschland ähnliche Situation vor ein paar Wochen damit: „Unser Herz ist weit. Doch unsere Möglichkeiten, sie sind endlich.“

Auf nationaler Ebene werden wir daher wieder zum Kern des Asylrechts zurückkehren – mit der Einführung von Asyl auf Zeit. Es geht darum, vom grundsätzlich dauerhaften Aufenthaltsrecht auf ein grundsätzlich befristetes Aufenthaltsrecht umzustellen. Das ist aus meiner Sicht notwendig, um sicherzustellen, dass das Asylrecht nicht zum Zuwanderungsinstrument verkommt. Wir bekennen uns ganz klar um Schutz – aber eben nur solange auch wirklich Schutzbedarf besteht. Und wenn keine Fluchtgründe mehr bestehen, wird der Asylstatus ab-



**Österreich hat 2015 die Grenzen seiner Belastbarkeit erreicht. Viele Systeme wie Quartiere, Spitäler, Schulen, der Arbeitsmarkt, aber auch die Einsatzkräfte wurden massiv gefordert und teilweise auch überfordert.**

**JOHANNA MIKL-LEITNER**

erkannt und die betroffene Person zurück in das Herkunftsland gebracht.

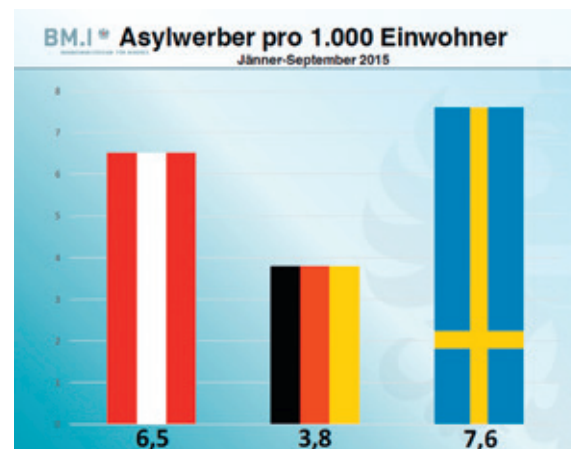
Darüber hinaus ist es notwendig, die Grenzen besser kontrollieren zu können. Dafür braucht es auch die Kontingente, wie viele Flüchtlinge wir ins Land lassen bzw. auch wie viele durchreisen können. Hier geht es um mehr Kontrolle, aber auch um kontrollierte Abläufe, um die Systeme im Bereich Transport, Versorgung etc. nicht zu überlasten.

Die Lösungen an den Binnengrenzen können jedoch nur Hilfsmaßnahmen sein. Soll Europa nicht an der Flüchtlingsfrage scheitern, brauchen wir jetzt gemeinsame Antworten. Dafür ist die Sicherung der EU-Außengrenze ein Gebot der Stunde. Ohne die sogenannte „Festung Europa“ wird es nicht möglich sein, die offenen Binnengrenzen auf Dauer sicherstellen zu können. Nur so kann ein professioneller Umgang mit Migrationsbewegungen gewährleistet werden.

Dafür braucht es an den EU-Außengrenzen und darüber hinaus in den Krisenregionen Hotspots, in denen geprüft werden muss, ob es sich um einen echten Kriegsflüchtling oder einen Auswanderer aus wirtschaftlichen Gründen handelt. Jene, die Schutz bekommen, sollen dann mittels einer fairen und fixen Quote auf alle 28 Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Damit wird einerseits sichergestellt, dass Menschen, die vor Krieg und Terror flüchten, Schutz in Europa erhalten. Andererseits ist das aber auch ein deutliches Signal, dass man sich für diesen Schutz nicht das wirtschaftlich attraktivste Land aussuchen kann – denn gerade die letzten Wochen haben gezeigt, dass die Menschen auf der Durchreise in Kroatien und Slowenien kaum Asylanträge stellen.

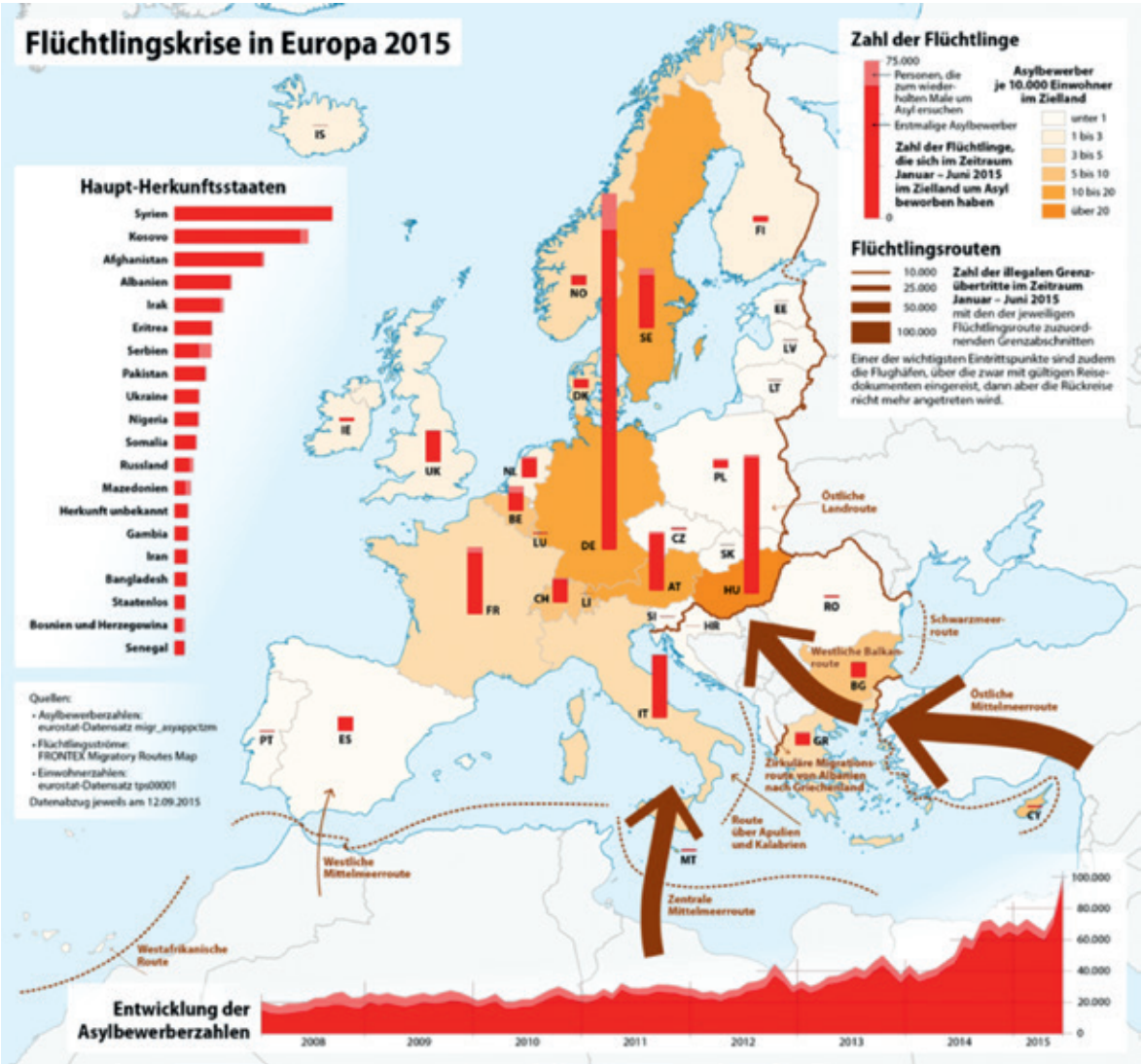
Darüber hinaus soll der Schwerpunkt auf Außerlandesbringungen dafür sorgen, dass jene Menschen, die nicht hier bleiben dürfen, rasch in ihre Heimat zurückgeführt werden. Mindestens 50.000 Menschen werden wir bis zum Jahr 2019 zurück in ihre Heimat bringen. Allein 2015 konnten bereits 8.365 Personen außer Landes gebracht werden. Eine Informationskampagne in den Herkunftsländern, beispielsweise in Afghanistan, soll dabei helfen, die Gerüchte über die Zustände in Österreich auszuräumen und die Menschen in den Regionen zu halten.

Österreich hat 2015 die Grenzen seiner Belastbarkeit erreicht. Viele Systeme wie Quartiere, Spitäler, Schulen, der Arbeitsmarkt, aber auch die Einsatzkräfte wurden massiv gefordert und teilweise auch überfordert. Das gilt es mit Maßnahmen, die die Attraktivität Österreichs für Migranten senken, zu verhindern – wir müssen jetzt von der grenzenlosen Willkommenskultur zurück zu einer Politik mit Augenmaß und Vernunft. Wir setzen Grenzen, um den sozialen Frieden in unserem Land zu sichern.



# Wie bewältigen wir die Flüchtlingskrise?

KURT KALCHER



• Flüchtlingsströme im ersten Halbjahr 2015



**Zur Stunde weiß niemand, wie sich trotz Obergrenzen und Kontingenten, trotz einer multilateralen Koordination und trotz der Anstrengungen der Europäischen Union die Lage entwickeln wird.**

KURT KALCHER

**B**ei einer groben Beurteilung der Flüchtlingsproblematik muss man zuerst erkennen, in welcher Phase der Bewältigung von Flüchtlingsströmen wir uns gegenwärtig befinden. Derzeit konzentrieren sich die EU und Teile ihrer Mitgliedstaaten auf den ordnungsgemäßen Transit von Flüchtlingsströmen. Die eigentliche Herausforderung wird jedoch in der Integration jener Menschen, die sich in unser gesellschaftliches Gefüge eingliedern wollen und müssen, bestehen. Die aktuelle Flüchtlingskrise möchte ich aus zwei Blickwinkeln beleuchten: dem Transit von Flüchtlingen und deren Grundversorgung.

## Transit

Grundsätzlich stelle ich fest, dass es eine ausschließliche Aufgabe des Bundes ist, Flüchtlinge an den Grenzen zu übernehmen. Gleichzeitig mit der Registrierung wird festgestellt, wer durchreisen und wer um Asyl ansuchen möchte. Waren es im Jahr 2014 282.000 Flüchtlinge, die in die Europäische Union gekommen sind, erfolgte im Jahr 2015 eine Steigerung von 78 % auf 1.539.000 Flüchtlinge. Österreich übernahm seit dem Ausbruch der Krise rund 800.000 Menschen, in die Steiermark sind über die Grenzübertrittsstellen Spielfeld und Bad Radkersburg im vergangenen Jahr 204.700 Menschen gekommen. Angesichts der Dimensionen an Flüchtlingen wurde die Einrichtung von Transitlagern notwendig. Derzeit gibt es in Österreich 52 derartige Transitlager, in Graz steht die Euroshoppinghalle in Webling mit einem maximalen Fassungsvermögen von 2.000 Plätzen zur Verfügung.

Nicht nur an den Grenzen, sondern auch in diesen Transitlagern haben neben Polizei und Bundesheer vor allem viele ehrenamtliche Bürger als Vertreter der Zivilgesellschaft entscheidend dazu beigetragen, eine ordnungsgemäße, professionelle Organisation sicherzustellen. Als Beispiel für diese unglaubliche Leistung sei der 16. November 2015 angeführt: An diesem Tag kamen in Spielfeld und Bad Radkersburg insgesamt 9.652 Flüchtlinge an. 6.506 wurden mit Bussen, 2.050 mit sechs Sonderzügen in Transitquartiere gebracht, 1.096 Flüchtlinge mussten in Spielfeld warten. Dieses Beispiel lässt sehr genau erkennen, welche ungeheure Herausforderung auf alle Einsatzkräfte zugekommen ist.

Zur Stunde weiß niemand, wie sich trotz Obergrenzen und Kontingenten, trotz einer multilateralen Koordination und trotz der Anstrengungen der Europäischen Union die Lage entwickeln wird. Eines ist sicher: Der Flüchtlingsstrom wird so lange unvermindert anhalten, bis in den Herkunftsländern ein Mindestmaß an Sicherheit gewährleistet wird und die Nachbarstaaten menschenwürdige Bedingungen zur Versorgung von Flüchtlingen bereitgestellt haben.

## Grundversorgung

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 legt klar fest, wer ein Flüchtling ist, welchen rechtlichen Schutz, welche Hilfe und welche sozialen Rechte sie oder er von den Unterzeichnerstaaten erhalten sollte. Sie definiert aber auch die Pflichten, die ein Flüchtling dem Gastland gegenüber erfüllen muss und schließt bestimmte



Gruppen – wie z.B. Kriegsverbrecher – vom Flüchtlingsstatus aus. Österreich hat vor 60 Jahren die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet und sich zur Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen verpflichtet.

Die Entwicklung der Asylanträge in Österreich zeigt folgendes Bild:

- 2013 17.503
- 2014 28.027
- Aktuell (1. März 2016) 86.797

Mit 1. März 2016 befinden sich also in Österreich 86.797 AsylwerberInnen in der Grundversorgung. Die AsylwerberInnen werden nach einem festgelegten Schlüssel auf die Bundesländer verteilt. Der Schlüssel der Steiermark beträgt 14,24 % aller in Österreich registrierten AsylwerberInnen und Asylwerber.

Um Klarheit in die Begriffswelt des Asylwesens zu bringen, möchte ich drei wesentliche Begriffe beleuchten:

- „AsylwerberInnen und Asylwerber“ haben in Österreich um Asyl angesucht, das Verfahren läuft beim Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl.
- „Asylberechtigte“ erhalten einen positiven Bescheid und sind nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt. Außerdem wird ihnen ein Konventionspass ausgehändigt.
- „Subsidiär Schutzberechtigte“ sind nicht als Flüchtlinge anerkannt, haben jedoch eine befristete Aufenthaltsberechtigung, da eine Abschiebung in ihr Heimatland eine reale Gefahr der Folter und unmenschlichen Behandlung für sie bedeutet.

Die Leistungen der Grundversorgung umfassen die Unterbringung, eine angemessene Versorgung, Krankenversicherungsbeiträge, Beratung und soziale Betreuung, Transportkosten, Schulbedarf, Bekleidung, Maßnahmen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge etc. Die Kosten werden zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 geteilt.

Im Detail tragen Bund und Länder die Kosten für folgende Leistungen.

Vom Land Steiermark organisierte, geprüfte und gemietete Quartiere mit Betreuung durch den Quartiergeber:

- Vollversorgung
  - Die QuartiergeberInnen erhalten einen Tagessatz von 19 Euro für Unterbringung und Verpflegung (drei Mahlzeiten am Tag).
  - Die AsylwerberInnen erhalten 40 Euro im Monat an Taschengeld.
- Teil-Selbstversorgung
  - Die QuartiergeberInnen erhalten einen Tagessatz von 19 Euro. Davon zahlen sie den AsylwerberInnen pro Monat 110 Euro für die Selbstverpflegung. Des Weiteren werden Grundnahrungsmittel und Hygieneartikel zur Verfügung gestellt.
  - Die AsylwerberInnen erhalten 40 Euro im Monat an Taschengeld.
- Selbstversorgung
  - Die QuartiergeberInnen erhalten einen Tagessatz von 12 Euro für die Unterbringung.
  - Die AsylwerberInnen verpflegen sich selbst und erhalten 150 Euro pro Monat an Verpflegungsgeld.

Von den Betroffenen selbst organisierter und gemieteter Wohnraum ohne Betreuung durch den Quartiergeber:

- Privatwohnungen
  - Eine Einzelperson erhält 120, eine Familie 240 Euro für die Miete (pro Monat).
  - Das Verpflegungsgeld beträgt pro Person/Monat für Erwachsene 200, für Minderjährige 90 Euro.
- Weitere Leistungen unabhängig von der Unterbringungsart:
  - Krankenversicherung;
  - Bekleidungshilfe max. 150 Euro/Jahr;
  - Schulbedarf max. 200 Euro/Jahr;
  - Fahrtkosten für den Schulbesuch.

Die steirische Strategie in der Grundversorgung konzentriert sich darauf, dass das Durchgriffsrecht des Bundes nicht zur Anwendung kommt. Die Verwendung kleiner Quartiere, z.B. von 10 bis 50 Personen, erleichtert die Akzeptanz und Integration.

Von besonderer Bedeutung ist das Bundesverfassungsgesetz über die Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden. Hinter dieser Bezeichnung versteckt sich das „Durchgriffsrecht“ des Bundes. Dieses Recht kommt dann zur Anwendung, wenn ein Bundesland, ein Bezirk oder eine Gemeinde

über 2.000 Einwohner die Quote von 1,5 % der Bevölkerung nicht erfüllt. In diesen Fällen kann der Bund in Objekten, die in seiner Verfügungshoheit stehen, bis zu 450 Asylwerber unterbringen. Diese Dimension bedeutet eine regionale gesellschaftspolitische Belastung, die ein Höchstmaß an Ablehnung nach sich zieht.

Die Betreuung der AsylwerberInnen in organisierten Quartieren erfolgt durch die QuartiergeberInnen, alle Asylwerbenden (zusätzlich) von der Caritas, die mit dem Land Steiermark einen entsprechenden Vertrag hat.

Darüber hinaus erhalten unbegleitete Minderjährige (UMF) intensivere, ihrem Alter entsprechende Betreuung, pflegebedürftige bzw. kranke oder traumatisierte Asylwerbende entsprechend der jeweiligen Notwendigkeit.

Das Land versucht seit Beginn der Flüchtlingskrise, geeignete Quartiere für die Asylwerberinnen und Asylwerber bereitzustellen. In eigenen Konferenzen wurden alle Bürgermeisterinnen und Bürgermeister des Landes dringend gebeten, das Land bei der Quartiersuche zu unterstützen. Das Land hat gemeinsam mit den Betreuungsorganisationen wie z.B. Caritas, Jugend am Werk, Volkshilfe, Diakonie eine Strategie entwickelt, wie die Aufnahme von Asylwerberinnen und Asylwerbern in den Gemeinden funktionieren kann. Bei vielen Bürgerversammlungen und Informationsabenden wird versucht, der Bevölkerung durch eine aktive Information Sorgen und Ängste zu nehmen. Dabei konzentrieren sich die Fragen immer wieder auf die Beschäftigung:

- Asylwerberinnen und Asylwerber haben während des Zulassungsverfahrens sowie in den drei Monaten nach Zulassung keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, danach besteht ein eingeschränkter Zugang zu unselbstständiger Tätigkeit:
- Im Rahmen festgesetzter Kontingente können Asylwerberinnen und Asylwerber (zeitlich auf maximal sechs Wochen beschränkt und nicht verlängerbar) nur Erntearbeit bzw. (auf sechs Monate befristete, verlängerbare) Saisonarbeit ausüben.
- Erlaubt sind Asylwerbenden Hilfstätigkeiten, die im unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer Unterbringung stehen (z.B. Reinigung,

Küchenbetrieb, Transporte, Instandhaltung) und gemeinnützige Hilfstätigkeiten für Bund, Land, Gemeinde (z.B. Landschaftspflege und -gestaltung, Betreuung von Park- und Sportanlagen, Unterstützung in der Administration). Dafür ist ein Anerkennungsbeitrag (derzeit sind fünf bis sieben Euro/Stunde üblich) zu gewähren, der nicht als Entgelt gilt und somit weder unter Steuer- noch Sozialversicherungspflicht fällt. Der Betrag von 110 Euro/Monat darf nicht überschritten werden, um die volle Grundversorgung nicht zu beeinflussen.

- Asylwerberinnen und Asylwerber unter 25 Jahren dürfen eine Lehre absolvieren, wenn für die betreffende Lehrstelle keine andere Arbeitskraft vermittelt werden kann.

Ich wiederhole erneut, dass gegenwärtig niemand die zukünftige Dimension der Flüchtlingskrise seriös abschätzen kann. Trotz aller Herausforderungen ist es jedoch unsere Pflicht, jene Menschen, die bei uns um Asyl angesucht haben, bestmöglich zu betreuen und zu versorgen. Von größter Bedeutung wird auch in Zukunft die Mitwirkung der Zivilgesellschaft zur Bewältigung der Flüchtlingskrise sein. Dieses Maß an Mitwirkung ist aus meiner Sicht die Grundlage dafür, dass der Bevölkerung Sorgen und Ängste genommen werden können.



# Ausnahmezustand an der Grenze in Spielfeld

REINHOLD HÖFLECHNER



• Grenzübergang Spielfeld am 26. Oktober 2015





**Für mich erschreckend und eines Rechtsstaates wie Österreich nicht würdig war die monatelang geduldete Missachtung der Einreise-, Zoll-, Asyl- und Fremdenrechtsgesetze.**

REINHOLD HÖFLECHNER

Der 21., 22. und 23. Oktober 2015 werden der Bevölkerung der Marktgemeinde Straß in Steiermark, insbesondere jener des Ortsteils Spielfeld, genauso einprägend in Erinnerung bleiben wie mir als Bürgermeister. An diesen drei Tagen herrschte Ausnahmezustand in unserer Gemeinde. An jedem dieser drei Tage durchbrachen Tausende Flüchtlinge die Absperrungen der Einsatzkräfte an der Grenze und machten sich selbstständig und zu Fuß auf den Weg zur deutschen Grenze, die sie in wenigen Kilometern Entfernung vermuteten. Das öffentliche und gewohnte Leben in den Ortsteilen Spielfeld, Straß und Vogau entlang der Bundesstraße 67 in Richtung Leibnitz und entlang der Eisenbahn in Richtung Graz kam völlig zum Erliegen. Straßen mussten gesperrt werden, Zug- und Busverbindungen wurden eingestellt. Kinder konnten von den Schulen und Kindergärten nicht nach Hause fahren, Eltern konnten die Kinder wegen der gesperrten Straßen nicht abholen. Bewohner an den Hauptbewegungslinien der Flüchtlinge konnten weder zu noch von ihren Häusern wegfahren. Einkaufen war aufgrund der vorübergehend geschlossenen Geschäfte für viele Stunden nicht möglich. Hubschrauber kreisten ständig in der Luft, Lautsprecherwagen forderten die Flüchtlinge in fremden Sprachen zur Umkehr auf und Polizeiautos fuhrten mit Blaulicht und Folgetonhorn durch die Flüchtlingsströme.

Diese, auch in einer Grenzgemeinde ungewohnten Zustände verunsicherten die Menschen in unserer Marktgemeinde sehr, wie ich aus vielen besorgten Telefonanrufen schließen konnte. Unmut, Besorgnis und Angst verbreiteten sich in

der Bevölkerung angesichts der Überforderung der zahlenmäßig viel zu geringen Einsatzkräfte von Polizei und Bundesheer. Auch das Fehlen von klaren Aufträgen und Handlungsanweisungen an die Einsatzkräfte, hervorgerufen durch die Uneinigkeit in der Bundesregierung, war in dieser Situation nicht wirklich hilfreich. Der von mir als Bürgermeister angeordnete Einsatz der örtlichen Feuerwehren zur Abriegelung der Ortschaften, um die Menschenmassen auf der Bundesstraße 67 und der Eisenbahntrasse zu kanalisieren, beruhigte die angespannte Stimmung in der Bevölkerung ein wenig. Ebenso positiv wurde die Unterstützung dieser Sperrmaßnahmen durch Soldaten der Garnison Straß, die sich nicht im Grenzeinsatz befanden, von der Bevölkerung aufgenommen.

Unmittelbar nach einem telefonischen Krisengespräch mit Landeshauptmann Hermann Schützenhöfer machte er sich persönlich ein Bild von der Situation an der Grenze in Spielfeld. Sein Weckruf nach Wien an die Bundesregierung erwirkte in den nächsten Tagen eine Vervielfachung der eingesetzten Polizei- und Bundesheerkräfte. Vor allem die Transportkapazität wurde durch den vermehrten Einsatz von militärischen und zivilen Bussen stark erhöht, um keinen großen Rückstau im Grenzraum entstehen zu lassen. Ab diesem Zeitpunkt konnten weitere Durchbrüche der immer noch in großer Anzahl über die Grenze kommenden Flüchtlinge, wenn auch zeitweise nur durch raschen und gezielten Einsatz von Soldaten und Polizisten, verhindert werden. Die Bevölkerung nahm diese Entwicklung sehr positiv zur Kenntnis und war froh, dass von nun an die Flüchtlinge aus dem unmittel-

telbaren Grenzraum in die Transitleger beziehungsweise direkt an die deutsche Grenze gebracht wurden.

Die nächste Herausforderung für die Polizei und besonders für die Bevölkerung des Ortsteils Spielfeld waren die fast wöchentlich stattfindenden Demonstrationen von, vereinfacht gesagt, Asylbefürwortern und Asylgegnern. Wieder mussten Straßen gesperrt werden und wurde das tägliche Leben der Anrainer, die während der meist mehrstündigen Sperren weder zu ihren Häusern zufahren noch wegfahren konnten, beeinträchtigt. Ansässige Betriebe mussten auch Umsatzeinbußen hinnehmen. Mit der zum Teil schweren Beschädigung von über 80 Fahrzeugen durch gewaltbereite linke Teilnehmer einer Protestkundgebung endete auch das Verständnis für die Demonstrationen in der Bevölkerung. Viele persönliche Gespräche, Telefonate und E-Mailschreiben veranlassten mich zu folgendem Appell, den ich auf der Gemeinde-Homepage an alle Organisatoren von Demonstrationen, egal ob rechte oder linke, richtete:

*„Sehr geehrte Organisatoren von Demonstrationen in Spielfeld. Seien Sie sich bitte bewusst, dass wir euch in Spielfeld nicht wollen und in Spielfeld nicht brauchen. Sie belästigen und behindern unsere Bevölkerung, fügen den örtlichen Betrieben einen wirtschaftlichen Schaden zu und binden die Einsatzkräfte, die dringend zur Bewältigung der Situation an der Grenze gebraucht werden. Demonstrieren Sie bitte dort, wo die Entscheidungen fallen, mit denen Sie nicht einverstanden sind. Demonstrieren Sie in Wien, Berlin und Brüssel und verschonen Sie in Zukunft die Spielfelder Bevölkerung. Danke! Bgm. Reinhold Höflechner“*

Ab diesem Zeitpunkt fand nur mehr eine, schon vor meinem Appell angemeldete Demonstration statt. Die Spielfelder Bevölkerung, die Polizei, ich als Bürgermeister und alle Verantwortlichen in der Gemeinde waren sehr froh über diese Entwicklung.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen die schweren wirtschaftlichen Einbußen, die unsere Betriebe

im unmittelbaren Grenzraum erlitten haben. Für die etwa zehn Wirtschaftsbetriebe, vorwiegend in den Sparten Spedition, Gastronomie und Einzelhandel, die an der Bundesstraße 67 in Grenznähe ihren Sitz haben, war die Sperre des Bundesstraßengrenzübergangs von Ende Oktober bis Ende Dezember 2015 nahezu existenzbedrohend. Das Geschäft kam fast völlig zum Erliegen. Dies gilt übrigens auch für die Geschäfte auf slowenischer Seite, die in dieser Zeit zum Großteil geschlossen blieben. Als Ende Dezember 2015 der Grenzübergang an der Bundesstraße zumindest tagsüber wieder von 6 bis 22 Uhr geöffnet wurde, begann auch das Geschäft wieder zu florieren. Von den Betriebsumsätzen vor der Flüchtlingskrise sind die Firmen im Grenzraum aber noch meilenweit entfernt. Unterstützungsmaßnahmen durch die Wirtschaftskammer und das Land Steiermark wären dringend erforderlich, um den unverschuldeten wirtschaftlichen Schaden der Betriebe ein wenig zu mildern.

## Zusammenfassung

Als sich Mitte Oktober 2015 immer mehr abzeichnete, dass sich der Flüchtlingsstrom von der Ostbalkanroute über Ungarn auf die sogenannte Westbalkanroute über Kroatien und Slowenien zum Grenzübergang Spielfeld verlagern wird, wurden, gestützt auf die Erfahrungen vom Grenzübergang Nickelsdorf im Burgenland, die Vorbereitungen an der österreichisch-slowenischen Grenze abgeschlossen. Das in Nickelsdorf praktizierte Durchwinken nach Deutschland funktionierte in den ersten Tagen auch in Spielfeld reibungslos.

Durch eine einseitige, mit der österreichischen Bundesregierung nicht abgesprochene Einführung von Tageskontingenten durch Deutschland kam es in Spielfeld innerhalb kürzester Zeit zu einem enormen Rückstau. Deutschland übernahm ab Mitte Oktober 2015 von Österreich nur mehr 2.500 Flüchtlinge pro Tag. An der Grenze in Spielfeld kamen jedoch täglich zwischen 5.000 und 8.000 Menschen über Slowenien ins Land. Dies führte dazu, dass die innerösterreichischen Transitleger innerhalb kürzester Zeit überfüllt waren und die Transporte von



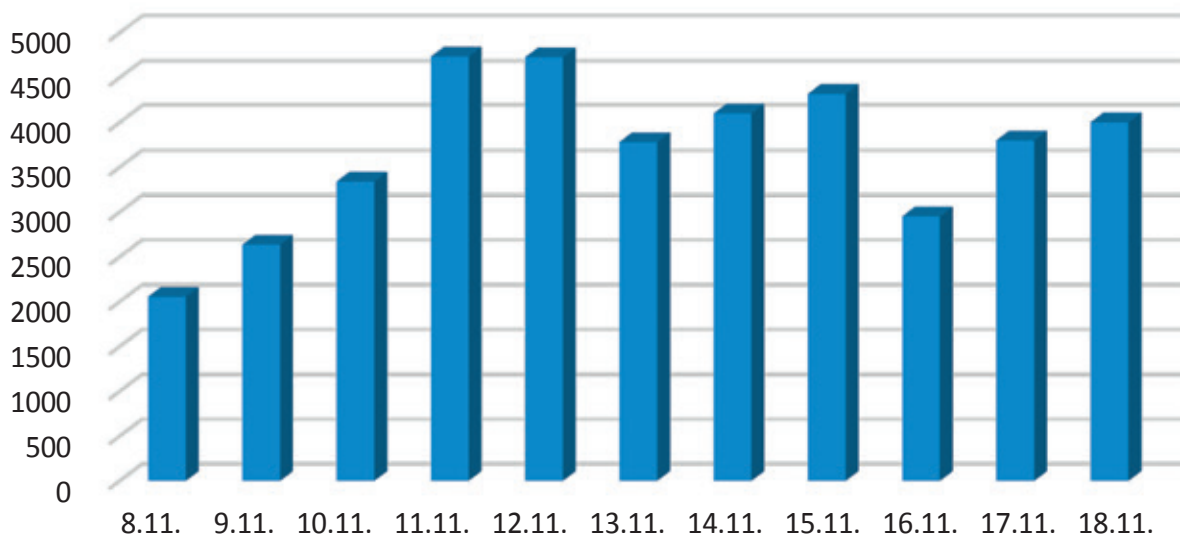
Spielfeld in Richtung Norden ins Stocken gerieten. Die Einsatzkräfte waren auf dieses Szenario, das es in Nickelsdorf nie gegeben hat, nicht vorbereitet. Die lange Aufenthaltsdauer im Grenzbereich – manche Flüchtlinge verbrachten zwei bis drei Tage in Spielfeld – und die immer schlechter werdenden hygienischen Zustände führten zu den am Beginn geschilderten Ausbrüchen von Tausenden Flüchtlingen aus dem Grenzraum.

Einen nachhaltig tiefen Eindruck in unserer Bevölkerung und auch bei mir hinterließ die gezeigte Einsatzbereitschaft und Standhaftigkeit der vor allem in der Anfangszeit zahlenmäßig zu gering an vorderster Stelle eingesetzten Soldaten und Polizisten. Sie mussten allein mit dem Einsatz ihrer Körper dem Druck von Tausenden drängenden Flüchtlingen standhalten, um die Lage nicht außer Kontrolle geraten zu lassen. Ebenso bewundernswert war der Einsatz des Roten Kreuzes und anderer Hilfsorganisationen sowie der vielen freiwilligen Helfer, die meisten aus unserer unmittelbaren Region, die die notwendige medizinische und

logistische Betreuung der Flüchtlinge gewährleisteten.

Für mich erschreckend und eines Rechtsstaates wie Österreich nicht würdig war die monatelang geduldete Missachtung der Einreise-, Zoll-, Asyl- und Fremdenrechtsgesetze. Die illegale und unkontrollierte Einreise von Hunderttausenden Menschen aus dem Nahen und Fernen Osten sowie aus Nordafrika, die damit verlorene Kontrolle über unsere Staatsgrenze und das vorübergehende Abhandenkommen unserer Souveränität sollten uns zu denken geben. Mit der Fertigstellung des Grenzmanagements, des dazugehörigen Zauns und der klaren Definition von Obergrenzen wurde dieser gesetzlose Zustand etwas spät, aber doch beendet. Die nun von der österreichischen Bundesregierung gemeinsam mit den Anrainerstaaten der Westbalkanroute eingeleiteten Maßnahmen zur Reduktion der Flüchtlingsströme waren angesichts der Uneinigkeit und mangelnden Lösungskompetenz der EU in der Flüchtlingsfrage absolut richtig und finden hohe Akzeptanz in der Bevölkerung unserer Grenzregion.

## **Flüchtlinge am Grenzübergang Spielfeld (8. bis 18. November 2015)** **40.423 Personen**



• Grafik erstellt durch den Autor aufgrund von Daten der Polizei

# Exekutive: Einsatz auf schmalem Grat

ALEXANDER GAISCH





## Die sogenannte Balkanroute über Griechenland, Mazedonien, Serbien, Kroatien und Slowenien wurde für die Flüchtlinge die Hauptroute nach Österreich.

ALEXANDER GAISCH

Die Komplexität der herausfordernden Fragestellungen zu Flüchtlingskrise, Asyl und Migration ist mittlerweile wohl ohne Zweifel von so großer Dimension, dass ich einleitend anmerken möchte, dass ich hier nur einige Aspekte ansprechen kann. Dabei darf ich aus Sicht der Polizei die Problemstellungen zum gegenständlichen Thema ein wenig skizzieren, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit zu stellen.

Die Zahl der in Österreich erfolgten Aufgriffe von Menschen im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise betrug im Zeitraum von 5. September 2015 bis 31. Dezember 2015 laut dem Summary des Innenministeriums zur Migrationslage 677.387, darunter 36.921 mit Asylantrag. Das sind bereits mehr als im gesamten Jahr 2013 (mit 17.503) oder im Jahr 2014 (mit 28.064). Die Gesamtsumme der Asylanträge im Jahr 2015 schlug mit rund 90.000 Anträgen zu Buche. Allein über die Steiermark bewegten sich 209.464 sogenannte „Transitflüchtlinge“; Menschen, die in andere, vorwiegend europäische Länder wie Deutschland, Schweden etc. reisen wollten, um dort ihre Asylanträge zu stellen.<sup>1</sup>

Politische Ziele sind nunmehr die nachhaltige Reduzierung sowie die wirksame Regelung des Flüchtlingsstroms nach Österreich. Zur Erreichung des Ziels (nicht mehr als 37.500 Asylanträge im Jahr 2016) sind nun durch die Exekutive geeignete Maßnahmen zur Prüfung und Umsetzung beauftragt worden.

Nach geltender Rechtslage besteht keine Möglichkeit, Personen zurückzuschieben oder etwa bereits an der Grenze zurückzuweisen, wenn sie auf österreichischem Bundesgebiet einen An-

trag auf internationalen Schutz gestellt haben (faktischer Abschiebeschutz, § 12 Asylgesetz 2005).

Das Prinzip des Schengener Grenzkodex<sup>2</sup>, das ja, vereinfacht gesagt, sicherstellen soll, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, konnte durch die Vielzahl der Flüchtlinge de facto nicht mehr ordnungsgemäß vollzogen werden. Österreich ist, von seiner geografischen Lage her betrachtet, vollständig von Staaten umgeben, die dem Regime und Prinzip des Schengen-Raums unterliegen. Diese sind daher auch im Sinne der asyl- und fremdenrechtlichen Bestimmungen als Unionsstaaten (die Schweiz hat das Schengener Durchführungsübereinkommen mit den dazugehörenden Dublin- und Eurodac-Systemen ratifiziert und nimmt auch teil) anzusehen, weshalb man streng genommen argumentieren könnte: Bevor Österreich eine Verpflichtung zur Annahme von Asylanträgen und zur Durchführung der Verfahren trifft, müssten die Staaten rund um Österreich zuerst alle Asylanträge prüfen. Doch die Realität erfuhren wir anders.

Wie uns die Erfahrung des Septembers 2015 zeigt, drangen täglich und gleichzeitig Tausende Flüchtlinge an der Grenze zu Österreich ins Land und musste die Exekutive unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips (Vorrang von Leben und Gesundheit von Menschen) dem Druck der Flüchtlinge nachgeben, zumal die Verletzung der Grenzkontrolle eine Verwaltungsübertretung darstellt und die Anwendung von Zwangs- oder Waffengewalt jedenfalls außer Verhältnis stand.

Wie wir den Medien ohnehin schon monatelang entnehmen können, kommen vorwiegend aus

den Staaten Syrien, Irak, Iran, Afghanistan, Pakistan, aber auch aus afrikanischen Staaten Flüchtlinge auf verschiedensten Routen nach Europa. Die sogenannte Balkanroute über Griechenland, Mazedonien, Serbien, Kroatien und Slowenien wurde für die Flüchtlinge die Hauptroute nach Österreich. Da es aufgrund des Schengen-Regimes keine Grenzkontrollen an „Grenzübergangsstellen“ zwischen Österreich und Slowenien mehr gab, sondern nur mehr im Zuge von sogenannten „Ausgleichsmaßnahmen“ die Einhaltung der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen erfolgte, musste angesichts der sprunghaft angestiegenen Flüchtlingsanzahl zur Gewährleistung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit von § 10 Abs. 2 des Grenzkontrollgesetzes, BGBl. Nr. 435/1996, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 104/2014, Gebrauch gemacht werden. So erfolgte die Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen vom 15. September 2015. Diese musste bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits fünfmal ausgedehnt werden und kann bis zu einer Dauer von maximal zwei Jahren erfolgen.

Über Auftrag der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit wurde ein Projekt zu professionellem Grenzmanagement ins Leben gerufen, wobei die Projektverantwortung der Landespolizeidirektor für die Steiermark trägt. Dieses Grenzmanagement soll nun unter Beachtung der gesetzlich relevanten Bestimmungen, wie insbesondere des Grenzkontrollgesetzes und des Fremdenpolizeigesetzes, eine geordnete Einreise ermöglichen. Vor allem ist und muss das Ziel sein, größeren Menschenansammlungen ohne Gefahr für die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Menschen eine Einreise zu ermöglichen sowie zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Einreise vorliegen.

Folgt man den einschlägigen fremden- und asylrechtlichen Bestimmungen, so können, vereinfacht gesagt, nur Personen rechtmäßig einreisen, die entweder aus einem EU-Mitgliedstaat stammen oder über ein gültiges Reisedokument verfügen, in dem, soweit notwendig, auch ein gültiges Visum enthalten ist. Auf Sonderfälle der rechtmäßigen Einreise wird hier nicht eingegan-

gen, da diese im Zusammenhang vernachlässigbar erscheinen. Erwähnt sei jedoch die Bestimmung des Art. 5 Abs. 4 lit. c des Schengener Grenzkodex, die es einem Mitgliedstaat ermöglicht, Drittstaatsangehörige, die eine oder mehrere Voraussetzungen für die Einreise nicht erfüllen, die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen zu gestatten.

Unter diesen Voraussetzungen bestehen nun für die Sicherheitsbehörden und die Exekutive gleichzeitig mehrere Herausforderungen: Es muss eine sichere Einreise gewährleistet sein, die Einreisevoraussetzungen müssen geprüft werden können und die Möglichkeit zur Antragstellung von Asyl sollte auch vorhanden sein.

Zur Frage der Möglichkeit der Antragstellung auf Asyl existieren unterschiedliche Rechtsmeinungen, die sich diametral gegenüberstehen: Völkerrechtsprofessor Michael Geistlinger führte auf die Genfer Flüchtlingskonvention angesprochen aus: „Die Konvention, auf der auch das österreichische Asylrecht aufbaut, unterscheidet ganz klar zwischen einem Flüchtling, der Anspruch auf Anerkennung hat, und einem Vertriebenen, der wegen eines gewaltsamen Konfliktes sein Land verlassen hat.“<sup>3</sup> Auf die Frage, was diese beiden Fälle voneinander unterscheidet, führte Geistlinger weiter aus: „Stellen Sie sich eine Landgemeinde mit 2.500 Menschen vor. 2.400 leben unter dem Regime, beklagen sich über verschlechterte Zustände, aber sie werden nicht direkt vom Regime behelligt. Und dann gibt es einen Lehrer, der öffentlich Kritik übt. Der wird von der Polizei aufgesucht, im schlimmsten Fall sogar gefoltert. Dieser eine Lehrer ist laut Genfer Flüchtlingskonvention ein Flüchtling. Er wird persönlich verfolgt. Alle anderen, die vor den Zuständen flüchten, sind Vertriebene. Und die haben kein Recht auf Anerkennung als Flüchtling.“<sup>4</sup>

Einen anderen Zugang findet Elisabeth Hoffberger, Assistentin am Institut für Völkerrecht der Johannes Kepler Universität Linz<sup>5</sup>: Sie bestreitet, dass man Asylwerber, sofern diese aus einem sicheren Drittstaat kommen, direkt an der Grenze zurückweisen kann und beruft sich auf Art. 38 der Asylverfahrens-Richtlinie 2013/32/EU, in dem es heißt, dass das entsprechende Konzept nur angewendet werden darf, wenn





sich der jeweilige Mitgliedstaat vergewissert, dass dem Asylwerber im Drittstaat keine Gefährdung von Leben und Freiheit droht und er dort die Möglichkeit hat, ebendort einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention zu stellen.

Gemäß Art. 37 der Richtlinie könne Österreich selbst Drittstaaten als „sicher“ qualifizieren. Habe Österreich einen Drittstaat als sicher qualifiziert, so könne ein Asylantrag in Österreich grundsätzlich zurückgewiesen werden. Dies bedeute aber nicht, so Hoffberger weiter, dass der Asylwerber an der Grenze zurückgeschickt werden dürfe, sondern es müsse ihm die Möglichkeit gegeben werden, die Anwendung des Konzepts des sicheren Drittstaates anzufechten, wenn er beispielsweise vorbringt, dass der Drittstaat in seiner individuellen Situation nicht als sicher einzustufen ist. Würde also der Asylwerber direkt an der Grenze zurückgeschickt werden, wäre es ihm de facto nicht möglich, seine ihm zu gewährenden Rechte auszuüben. Slowenien ist hier nicht sicherer Drittstaat, sondern als Unionsmitglied und Mitglied des Schengener Grenzsystems gegenüber Österreich jedenfalls schon vorher in gleichem Umfang verpflichtet, die erwähnten Rechte zu gewähren.

Mit diesen zwei Sichtweisen sei nur kurz aufgezeigt, welch schmalen Grat die Exekutive hier beschreiten muss, um rechtsstaatlich richtig zu handeln und dabei immer noch die oberste Prämisse vor Augen zu haben, nämlich den Schutz des Lebens und der Gesundheit. Natürlich regeln die Erlässe des Innenministeriums die Rahmenbedingungen und führen sie die gesetzlichen Bestimmungen näher aus. Das ändert jedoch nichts daran, dass es rechtsstaatlich erforderlich ist, immer eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, denn a priori wäre eine Einteilung in bestimmte Kategorien nach Ethnien jedenfalls rechtsstaatlich unzulässig und bedenklich.

- 1 Bundesministerium für Inneres, Summary. Stab Migration Sicherheitspolizei, Stand 1. Jänner 2016, 17.00 Uhr.
- 2 Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).
- 3 „Der Großteil hat kein Recht auf Asyl“, Interview mit Michael Geistlinger, in: Kleine Zeitung, 29. Jänner 2016, 2 f.
- 4 Interview mit Michael Geistlinger, Kleine Zeitung (FN 3).
- 5 Elisabeth Hoffberger, Asylwerber sofort zurückschicken unmöglich, in: Die Presse, 1. Februar 2015. Online abrufbar unter: <http://diepresse.com/home/recht/rechtallgemein/4915966/Asylwerber-sofort-zurueckschicken> (Zugriff am 1. März 2016).

# Die Flüchtlinge und der Rechtsstaat

Einladung zu einem Perspektivenwechsel

WOLFGANG BENEDEK

Einer weit verbreiteten Meinung zufolge war der Rechtsstaat durch die unkontrollierte Ein- und Durchreise einer großen Anzahl von Asylwerbern im letzten Jahr in Frage gestellt. Andere sprechen von einer „Einseitigkeit“ des Rechtsstaates zugunsten von Flüchtlingen.<sup>1</sup> Inzwischen soll der Rechtsstaat durch ein Grenzmanagement mit Hunderten Polizisten und bis zu 2.200 Soldaten geschützt werden. Als Grund wird angegeben, dass es nicht sein könne, dass sich Zehntausende Menschen durch Österreich bewegen, von denen nicht bekannt sei, um wen es sich handle. Dass seit Jahren die südliche und östliche Schengen-Grenze in Italien, Slowenien und Ungarn verläuft und damit Millionen völlig unkontrolliert nach Österreich ein- bzw. durch Österreich reisen konnten, wurde zuvor zu Recht als Errungenschaft gefeiert. Die ohnedies nur temporär mögliche Wiedereinführung der Kontrollen verursacht der Wirtschaft hohe Kosten, sodass sich die Frage stellt, ob hier noch die Verhältnismäßigkeit gegeben ist. Grenzschutz ist wieder populär, doch sind diese fast schon martialistischen Maßnahmen längerfristig wirklich im Interesse eines Tourismuslandes? Was bedeutet es für Südtirol,

wenn die Brennergrenze wieder zugeht? Was wäre eine Politik des Augenmaßes?

Die Flüchtlinge, die durchwegs aus Staaten kommen, in denen Krieg und Willkür herrscht, kommen nicht zuletzt auch deshalb nach Österreich, weil sie hier einen funktionierenden Rechtsstaat, der sich auch an internationale Vereinbarungen hält, erwarten. Wie sieht jedoch die Praxis aus? Auf sie wartet die politisch gezogene „Obergrenze“, wobei nach Meinung aller Juristen, auch der mit entsprechenden Gutachten betrauten Experten, eine Ablehnung weiterer Anträge rechtlich nicht vertretbar ist. Zwar steht außer Frage, dass Österreich die große Anzahl potenzieller Flüchtlinge aus dem Syrienkrieg und anderen Konflikten nicht alleine aufnehmen kann und von den EU-Partnern bisher großteils im Stich gelassen wurde. Dennoch war die Reaktion einer Begrenzung von Asylanträgen an der Grenze sowie das Durchreisekontingent so lange nicht wirklich erforderlich, als Deutschland seine Grenze offen hält.

Österreich ist hier einseitig vorgeprescht. Zusätzlich hat es der um eine Lösung ringenden EU mit seiner Führungsrolle beim Durchreise-stopp in den Transitstaaten am Balkan, insbe-



**Österreich braucht ebenso wie Deutschland und andere Staaten der EU eine beträchtliche Zuwanderung, wenn es seinen Lebensstandard und die Pensionen sichern will.**

WOLFGANG BENEDEK

sondere Mazedonien, keinen guten Dienst erwiesen, die Flüchtlingskrise in Griechenland unnötig verstärkt und menschliches Leid mitverursacht, ohne dass dazu eine Notwendigkeit bestanden hätte. Es ging um das Kalkül, die EU unter Druck zu setzen, die ohnedies ein Gipfeltreffen zu diesem Thema angesetzt hatte, das man auch hätte abwarten können. In Wirklichkeit ist Österreich der EU in den Rücken gefallen. Es ist auch ein Widerspruch, Kontingente für die Ein- und Durchreise festzulegen und dann Mazedonien und andere Balkanländer zu veranlassen, die Grenzen viel stärker abzuriegeln, sodass diese Kontingente gar nicht erreicht werden können. So sprach ganz Europa plötzlich über die restriktive Flüchtlingspolitik Österreichs und die wirklich aufnahmefeindlichen Länder konnten sich zurücklehnen.

Von verschiedener Seite wurde das Recht auf Asyl, das eigentlich ein Recht auf ein rechtsstaatlich durchgeführtes Asylverfahren bedeutet, in Österreich in Frage gestellt und damit die jahrzehntelange humanitäre Tradition Österreichs, die insbesondere seit den großen Fluchtbewegungen aus Ungarn 1956, der Tschechoslowakei 1968 und dem Balkan in den 1990er Jahren besteht. Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält keine Bestimmungen, die eine Obergrenze rechtfertigen könnten, und so wird auch von den Nachbarstaaten Syriens, die schon Millionen aufgenommen haben, erwartet, dass sie ihre Grenzen nicht schließen. Darüber hinaus gilt für Österreich auch die EU-Grundrechtecharta, die in Art. 18 das Recht auf Asyl nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie dem EU-Recht gewährleistet. Dazu gehören wieder die EU-

Asylrichtlinien, die geltendes Recht darstellen. Das wurde nicht zuletzt vom Präsidenten des Europäischen Gerichtshofs, Koen Lenaerts, bei seinem Besuch in Wien festgestellt. Doch die österreichische Regierungsspitze zeigte sich unbeeindruckt.

Die Innenministerin verstieg sich zum Vorschlag, Asylanträge ab einer gewissen Anzahl nicht mehr zu behandeln, was den Rechtsstaat völlig in Frage stellt, der ohnedies in der Behandlung der Asylanträge stark im Verzug ist. Dies nicht zuletzt, weil jeder Fall, auch von Syrern, die vor dem Krieg geflüchtet sind, geprüft wird. Dass ein Großteil danach einen Flüchtlingsstatus erhält, zeigt, dass diese Menschen sehr wohl unter die Asylgründe der Genfer Flüchtlingskonvention fallen und etwa aufgrund ihrer politischen Überzeugung, Rasse, Religion oder als soziale Gruppe verfolgt sind, wie dies auch den Feststellungen des Flüchtlingshochkommissariats der Vereinten Nationen entspricht.<sup>2</sup> Die gesetzlich vorgesehene Erledigungsfrist in der ersten Instanz von sechs Monaten wird in den meisten Fällen nicht eingehalten, in manchen Fällen dauert es Jahre. Wenn jedoch die oft rechtsunkundigen Flüchtlinge Fristen versäumen, kann es harte Sanktionen geben.

Im Bestreben, Österreich unattraktiver für Flüchtlinge zu machen, wurden durch die letzte Asylrechtsnovelle ein „Asyl auf Zeit“ eingeführt und der Familiennachzug erschwert. So soll nach drei Jahren überprüft werden, ob noch ein Schutzbedürfnis besteht und sollen die Wartezeiten für den Familiennachzug verlängert werden. Damit wird nicht nur das Recht auf Asyl beeinträchtigt, sondern werden auch die Inte-

grationschancen der Flüchtlinge reduziert, da angesichts deren prekären Status allfällige Arbeitgeber nun nur eine geringere Bereitschaft zeigen werden, diese anzustellen bzw. in die Fortbildung der Flüchtlinge zu investieren.

Das Gefühl der Unsicherheit ist aber auch für die Flüchtlinge eine schwere Belastung in ihrer Lebensplanung. Dieselben Parteien, die ansonsten den Wert der Familie nicht genug betonen können, verzögern jetzt den Familiennachzug und nehmen damit in Kauf, dass Familien unter schwierigsten Lebensbedingungen jahrelang getrennt bleiben werden, was natürlich auch die angestrebte Integration erschwert. Dem Menschenrecht auf Familienleben scheint hier kein Stellenwert zuzukommen.

Die Rechtsstaatlichkeit der Behandlung von Flüchtlingen, denen dieser Wert zweifelsohne in den sogenannten „Wertekursen“ näher gebracht wird, wird jedoch auch durch eine Reihe weiterer Maßnahmen in Frage gestellt. So wird die Reduzierung der Mindestsicherung im Fall von Flüchtlingen gefordert, weil diese angeblich wegen der hohen Sozialleistungen nach Österreich kommen. Tatsächlich zeigen einschlägige Studien der OSZE in Paris, dass solche Gründe nur eine untergeordnete Rolle spielen.<sup>3</sup> Eine diskriminierende Kürzung von Sozialhilfeleistungen für Flüchtlinge stünde auch im Gegensatz zum verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsprinzip und den Verpflichtungen nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die sich Österreich verpflichtet hat, bestmöglich zu erfüllen. Sie würde zudem die Integration der Flüchtlinge erschweren und zu Ausgrenzungen führen, die künftige soziale Konflikte geradezu provozieren würden. Der Abschluss von Integrationsvereinbarungen kann grundsätzlich sinnvoll sein, wenn den Verpflichtungen auch entsprechende Ansprüche gegenüberstehen. In der Praxis besteht jedoch noch eine Diskrepanz zwischen der Verpflichtung, die deutsche Sprache zu erlernen und dem unzureichenden Angebot an erschwinglichen Sprachkursen, wobei diese nicht erst nach dem manchmal jahrelangen Asylverfahren angeboten werden sollten.

Im 50-Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich, den ein Expertenrat für Bundesmi-

nister Kurz erarbeitet hat, steht viel Sinnvolles. Zur Religionsfreiheit findet sich jedoch nur ein Hinweis auf das Religionsrecht und zum Recht auf politische Beteiligung ist gar nichts enthalten. Das Recht auf Bildung für Minderjährige ab dem 16. Lebensjahr, auch wenn sie noch keine abgeschlossene Schulbildung haben, wurde vom Bildungsministerium selbst eingeschränkt, indem Schulen verboten wurde, SchülerInnen dieses Alters aufzunehmen, wodurch sich die Länder gezwungen sahen, provisorische Lösungen zu suchen, die einer Integration weniger förderlich sind.

Man macht sich auch Sorgen um die Kriminalität der Asylwerber bzw. Flüchtlinge und fordert, diese bei geringen Vergehen abzuschieben und nicht nur bei schwerwiegenden Straftaten, wie es der Genfer Flüchtlingskonvention und dem EU-Recht entspricht. In Österreich war eine völlig irrationale Bewaffnung von Teilen der Bevölkerung zu beobachten, die Ausdruck diffuser Ängste ist, wie sie der bekannte Pastoraltheologe Paul Zulehner in seinem neuen Buch sehr zutreffend beschrieben hat.<sup>4</sup>

Seit den Ereignissen von Köln leiden viele muslimische Flüchtlinge unter einer Art Generalverdacht. Tatsächlich weist die Kriminalitätsstatistik keine signifikanten Probleme auf, auch wenn dies angesichts der langen tätigkeitslosen Wartezeiten auf Entscheidungen nicht überraschen würde. In Deutschland hat der Vize-Chef der deutschen Kriminalbeamten dazu ein vielbeachtetes Buch veröffentlicht, das zeigt, dass sich 99,5 % der Flüchtlinge an die Gesetze halten und wie man mit den anderen umgehen kann.<sup>5</sup> Die an sich rechtlich vorgesehene Möglichkeit, nach drei Monaten arbeiten zu können, wird ja durch einen Erlass des Wirtschaftsministeriums aus dem Jahr 2004 weitgehend verhindert. Hingegen scheint es den Österreichern wenig Sorge zu machen, dass sich die Übergriffe auf Asylwerber und Flüchtlinge in kurzer Zeit verdreifacht haben. Auch hier ist der Rechtsstaat gefordert.

Österreich braucht ebenso wie Deutschland und andere Staaten der EU eine beträchtliche Zuwanderung, wenn es seinen Lebensstandard und die Pensionen sichern will. Es geht dabei um etwa 100.000 Personen im Jahr. Bemühun-





gen, etwa mit der Rot-Weiß-Rot-Karte hochqualifizierte Fachkräfte anzuziehen, waren wenig erfolgreich. Flüchtlinge bedeuten sicher ein erhöhtes Maß an Anstrengung und Kosten, doch verursachen sie eben nicht nur Kosten, sondern bedeuten auch Chancen für unsere Wirtschaft, wie etwa die Balkanflüchtlinge, die heute in Österreich gut integriert sind, zeigen. Die meisten waren Muslime, was keine besonderen Probleme mit sich gebracht hat.

Als Schlussfolgerung ergibt sich, dass der Rechtsstaat für alle gleichermaßen da sein muss und auch die Menschenwürde und Menschenrechte aller einschließt. Es besteht jedoch eine Tendenz, die Rechte von Flüchtlingen, die ohnedies den schwächsten Teil unserer Gesellschaft darstellen, zu beschneiden, was in einem Perspektivenwechsel erkennbar wird. Für sie soll nach Meinung mancher der Rechtsstaat nur eingeschränkt gelten. Eine solche Ungleichbehandlung ist grundsätzlich menschenrechts- und verfassungswidrig und läuft auch dem Ziel der Inte-

gration zuwider. Sie hat negative Folgen für den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft, die auch aufgrund der Überalterung zunehmend auf Zuwanderung angewiesen ist. Sie öffnet jedoch auch die Türen für eine Schwächung des Rechtsstaatsprinzips im Allgemeinen, was letztlich auf Kosten aller gehen kann.

- 1 Kommentar von Erwin Zankel in der „Kleinen Zeitung“ vom 3. Februar 2016.
- 2 Siehe die Position des Flüchtlingshochkommissars und andere einschlägige Informationen wie den Flüchtlingsrechts-Kurzguide auf der laufend aktualisierten Homepage der Grazer Refugee Law Clinic, <https://refugee-law-clinic.uni-graz.at>.
- 3 Siehe Andras Szigetvari, OECD: Nicht Sozialhilfe zieht Flüchtlinge an, derStandard.at, 14. Jänner 2016.
- 4 Paul M. Zulehner, Entängstigt Euch! Die Flüchtlinge und das christliche Abendland, Ostfildern 2016.
- 5 Ulf Küch, Soko Asyl. Eine Sonderkommission offenbart überraschende Wahrheiten über Flüchtlingskriminalität, München 2016.

# 15 Thesen zu Europa, Österreich und Vertriebenen aus Syrien, dem Irak und Afghanistan

MICHAEL GEISTLINGER





## Die Wahl des politischen Systems und des Regierungssystems ist das Recht eines jeden Staates und der dort lebenden Bevölkerung.

MICHAEL GEISTLINGER

**1.** Die weit überwiegende Anzahl von Menschen, die sich derzeit nach Europa aufgemacht hat, sind sogenannte Kriegsflüchtlinge, das heißt sie flüchten vor lebensfeindlichen Umständen, die durch Kriege verursacht worden sind.

**2.** Kriegsflüchtlinge sind technisch im völkerrechtlichen Sinn „Vertriebene“ und fallen nicht in den Anwendungsbereich der Genfer Flüchtlingskonvention. Dies bedeutet, dass alle Instrumentarien, die auf der Genfer Flüchtlingskonvention aufbauend in Europa entwickelt worden sind (Dubliner Konvention, EU-Richtlinien, Asylgesetze auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten), auf diese Menschen nicht anwendbar sind.

**3.** Österreich hat für Vertriebene § 62 des Asylgesetzes (AsylG) als Sonderbestimmung für die Möglichkeit der Gewährung des sogenannten humanitären Asyls eingerichtet.

**4.** Diese Sonderbestimmung resultiert aus den Erfahrungen mit den Kriegen in Bosnien und Herzegowina und dem Kosovo. Damals (1996, 1999) wurde mit der zeitlich begrenzten Aufnahme eines Kontingents von Vertriebenen reagiert, um humanitäre Probleme zu lösen. 1996 erfolgte dies im Gleichklang mit Deutschland und Kroatien und wurde völkervertraglich abgesichert.

**5.** Auf EU-Ebene würde das Instrument der Massenzustrom-Richtlinie existieren. Sie wurde allerdings nie praktisch

angewandt und bedürfte zu ihrer Ingangsetzung eines Beschlusses des Rates der Europäischen Union. Solange so ein Beschluss nicht gefasst worden ist, ist Österreich frei, wie es § 62 AsylG handhabt.

**6.** Die gegenwärtigen Probleme wurden verursacht, indem von Deutschland und Österreich ausgehend und mit nachträglicher Deckung durch den UNHCR begonnen wurde, Vertriebene in den Bereich der Genfer Flüchtlingskonvention aufzunehmen und in Deutschland seit 2015 den meisten von ihnen den Status von Konventionsflüchtlingen zuzuerkennen. Diese Praxis rückgängig zu machen oder zu ändern, funktioniert rechtlich einwandfrei nur, wenn unmittelbar im Nachbarbereich des Kriegsgeschehens angesetzt wird.

**7.** Es wären zusätzlich auf jedenfalls mehr als 100.000 Menschen ausgerichtete Lager in Jordanien und/oder Saudi-Arabien und/oder der Türkei und/oder dem Libanon einzurichten und durchzufinanzieren. Israel scheidet aufgrund der gegenwärtigen internen Umstände („stopping“) sowie des Umgangs mit den Palästinensern als sicherer Staat aus.

**8.** Um solche Vertriebenenquartiere in großem Stil in der unmittelbaren Nachbarschaft zu den Herkunftsländern und in ungefährdeten Regionen mit ausreichender Wasser- und sonstiger Versorgung zu ermöglichen, müssten völkerrechtliche Verträge mit den betreffenden Regierungen geschlossen

werden. Wird dies unternommen und gelingt dies, hat Österreich und haben die Staaten, die mit Österreich diesbezüglich kooperieren, eine Alternative zur Unterbringung in Österreich und den anderen Staaten geschaffen und damit eine menschenrechtskonforme Rechtfertigung, Vertriebene nicht nach Österreich zu lassen, sondern in ein von Österreich völkerrechtskonform in einem Staat in der Nachbarschaft der Kriegsgebiete betriebenes Ersatzasylquartier zu überstellen.

**9.** Die Unterbringung im benachbarten Raum ist der Unterbringung in Europa vorzuziehen, weil alle diese Menschen benötigt werden, um Syrien, den Irak, Afghanistan, Libyen, Mali, den Tschad und andere Kriegsgebiete mehr nach dem Ende der bewaffneten Konflikte wieder neu aufzubauen. Die bestausgebildeten von ihnen nach Europa abzusaugen, um den eigenen Facharbeiter- und sonstigen Mangel zu beheben und eine Überalterung der Bevölkerung auszugleichen, bedeutet, die Wettbewerbsfähigkeit eines neu aufgebauten Syriens, Iraks, Afghanistans nachhaltig zu schädigen und eine Beschleunigung der Verarmung, des wirtschaftlichen Niedergangs und der Entleerung Nordafrikas und des Nahen Ostens sowie Mittelasiens von Menschen.

**10.** Die Kriege, die zur gegenwärtigen Völkerwanderung geführt haben, wurden von den USA und ihren Verbündeten, darunter insbesondere Frankreich, Großbritannien und Deutschland, verursacht. Über die Vermengung von NATO und EU sind alle EU-Mitgliedstaaten in die Verantwortung und Pflicht zu nehmen. Im Interesse, alle „outposts“ der ehemaligen Sowjetunion in einer Zeit der Zerrüttung und des wirtschaftlichen Niedergangs Russlands zu vernichten (insbesondere: Somalia, Irak, Jugoslawien, Libyen, Syrien, zum Teil aber auch Afghanistan), wurden funktionierende Staatswesen unter Bruch des völkerrechtlichen Gewaltanwendungs- und Interventionsverbots zerstört. Dieser fundamentale Angriff gegen das Völkerrecht muss ein Ende nehmen.

**11.** Die Chance für so ein Ende bietet sich derzeit in Libyen. Beginnt man dort – unter Einbeziehung des islamischen Staates, hinter dem sich zu einem guten Teil die von den USA und seinen Verbündeten arbeitslos und perspektivenlos gemachten ehemaligen Armeeangehörigen Gaddafis finden – zu verhandeln, anstelle weiter zu bomben, ist die nächste Vertriebenenwelle, die wieder über Italien, Spanien und Portugal anlaufen wird, zu vermeiden. Ferner bedarf es einer finanziellen Gewaltanstrengung Europas, Libyen unverzüglich wieder aufzubauen und der Jugend und den Arbeitslosen eine Vision für die Zukunft zu bieten. Eine solche Allokation von Mitteln macht weit mehr Sinn als alle Integrationsbemühungen in Europa.

**12.** Der Export sogenannter Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und von Menschenrechtsschutz sowie die sogenannte humanitäre Intervention der USA, der EU und der Verbündeten sind Irläufer und Deckmäntel für eine imperialistische Außenpolitik und Großmannssucht dieser Staaten und internationalen Organisation. Nicht von ungefähr stehen ihnen das völkerrechtliche Interventionsverbot und das menschenrechtlich zu begründende Recht auf politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Selbstbestimmung entgegen.

**13.** Die Wahl des politischen Systems und des Regierungssystems ist das Recht eines jeden Staates und der dort lebenden Bevölkerung. Die EU hat kein Recht, ihre Wertvorstellungen anderen Völkern und Kulturen aufzuzwingen oder durch subversive Unterstützung von Regierungsgegnern unterzujubeln. Das Leid der Menschen in Syrien war in den düstersten Zeiten des Assad-Systems nicht annähernd vergleichbar mit dem Leid, dass westliche Intervention hervorgerufen hat. Wirtschaftlich wurde das Land 30 Jahre zurückgebombt.

**14.** Entwicklungshilfe ist die (Über-) Lebensversicherung Europas. Sie so kraftvoll und zielgerichtet ein-



zusetzen, dass Nordafrika und der Nahe und Mittlere Osten sich wieder in blühende Staaten verwandeln, ist das Gebot der Stunde. Entwicklungshilfe an politische Konditionen zu knüpfen und von einem Regimewandel abhängig zu machen, führt in eine Sackgasse und zu immer neuen Konflikten mit Vertriebenenbewegungen als Folge.

**15.** Das Wiedererblühen Nordafrikas, des Nahen und Mittleren Ostens ist zugleich der erste Schritt zur Vermeidung der nächsten Welle von Migration, die sich angesichts des weltweiten Klimawandels aufbaut: der sogenannten Umweltflüchtlinge. Die Uhr tickt rasend schnell. Es ist allerhöchste Zeit zu handeln.



# Integration mit|wir|kung

KURT HOHENSINNER





## Die Stadt Graz setzt also auf klare Bekenntnisse im Bereich der Integration: klare Handlungsmaximen für die Kommune, aber auch eine klare Erwartungshaltung in Richtung zuziehender Menschen.

KURT HOHENSINNER

Die Stadt Graz gilt seit jeher als Vorreiter im Bereich Integration. Bereits vor mehr als zehn Jahren wurde ein eigenes Integrationsreferat in Graz gegründet, es war damit eines der ersten derartiger Referate in ganz Österreich. Ebenfalls als eine der ersten Städte in Österreich entwickelte Graz eine eigene Integrationsstrategie, die im Jahr 2015 aufgrund der neuen Herausforderungen und veränderten Rahmenbedingungen wesentlich weiterentwickelt und durch den Gemeinderat verabschiedet wurde. Unter dem Titel „Integration mit|wir|kung“ wurde eine Strategie erarbeitet, die es der Stadt ermöglicht, in diesem Bereich noch treffsicherer und effizienter zu agieren.

Die massiven Flüchtlingsströme, mit denen wir in den vergangenen Monaten konfrontiert wurden, stellen uns alle vor massive und neue Herausforderungen. Neben Bund und Ländern sind es vor allem die Kommunen, die sich diesen stellen müssen, liegt es doch an ihnen, jene, die einen gültigen Aufenthaltstitel zugesprochen bekommen, dauerhaft in unser gesellschaftliches Leben zu integrieren. Wie für viele andere Städte in Europa, wird auch für die Stadt Graz das Thema Integration die zentrale Herausforderung der Zukunft sein. In Graz setzen wir daher im Integrationsbereich starke Akzente, um diesen Aufgaben zu begegnen. Unser Augenmerk gilt aber auch der aufnehmenden Bevölkerung, die im Rahmen dieser Situation nicht überfordert werden darf und ebenso für notwendige Integrationsmaßnahmen gewonnen werden muss. Eine restriktive Zuwanderungspolitik ist daher das Gebot der Stunde und aus unserer Sicht nur zu begrüßen. Weitere 90.000 Menschen können

die Kommunen nicht bewältigen. Wir haben weder die Arbeitsplätze, die Ausbildungsplätze in den Schulen und Kindergärten noch die Wohnungen. Jene, die ungebremste Zuwanderung fordern, handeln naiv und sozial kurzsichtig.

Auf der anderen Seite muss uns klar sein, dass wir denjenigen Menschen, die hier sind, Zukunftschancen geben müssen, das heißt, dass wir sie integrieren müssen. Die Integrationsstrategie gibt uns hier klare Rahmenbedingungen vor, an denen wir unser Handeln ausrichten. Genauso wichtig ist es aber auch, den zuziehenden Menschen von vornherein klar aufzuzeigen, woran sie in unserem Land sind. Welche Werte für uns nicht verhandelbar sind und welche Anforderungen wir an Zuziehende stellen. Aus diesem Grund wurde in der Jänner-Sitzung des Grazer Gemeinderats die Einführung einer Integrationserklärung beschlossen, die von allen zuziehenden Menschen von außerhalb der EU bzw. des EWR-Raums unterzeichnet werden muss. Neben den zentralen Werten unserer Gesellschaft wie Rechtsstaat, Demokratie und der Gleichstellung von Mann und Frau wird ebenso das österreichische Sozialsystem erklärt, zudem, dass Arbeit und wirtschaftliche Selbsterhaltung wesentliche Teile unserer Gesellschaft sind. In weiterer Folge werden auch alle freiwilligen Unterstützungsleistungen der Stadt Graz an die Vorlage einer unterzeichneten Integrationserklärung gekoppelt. Dies betrifft zum Beispiel die Sozialcard, die für verschiedene Bereiche Vergünstigungen für sozial bedürftige Menschen ermöglicht.

Als Menschenrechtsstadt gestaltet die Stadt Graz den Integrationsprozess aktiv mit. Integra-

tion passiert in der Kinderkrippe, in den Kindergärten und Schulen, am Schalter der Servicestellen, kurz, überall dort, wo die Stadt Graz Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger erbringt. Integration wird somit zur Querschnittsaufgabe für die gesamte städtische Politik und Verwaltung. Die Aufgaben der städtischen Verwaltung richten sich neben ihrem gesetzlichen Auftrag auch nach dem Bedarf der BürgerInnen. Im Rahmen aller Maßnahmen, vor allem aber im Sinne der Integrationsstrategie werden folgende Zielsetzungen von Seiten der Stadt verfolgt:

- Die Stadt Graz erkennt Diversität als Stärke der Gesellschaft an.
- Die Stadt Graz setzt sich für den Erwerb möglichst hoher Qualifikationen durch möglichst viele Menschen ein.
- Die Stadt Graz macht sich für die Anerkennung von bereits erworbenen Qualifikationen stark.
- Herstellung von Chancengerechtigkeit durch Kompensation von Benachteiligungen.
- Sicherung der allgemeinen Zugänglichkeit aller Bildungsangebote.
- Verschränkung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.
- Stärkung der Potenziale von Migrantinnen und Migranten.
- Förderung der Mitwirkung der Migrantinnen und Migranten.
- Die Stadt Graz macht sich als UNO-Menschenrechtsstadt gegen Diskriminierung und Rassismus stark.

Aufgrund dieser Zielsetzungen wurden innerhalb der Integrationsstrategie fünf tragende Säulen der Integration definiert:

## 1. Sprache

Das wichtigste Element für eine gelungene Integration ist das Beherrschen der Umgangssprache, das heißt, nur wer in Österreich Deutsch kann, ist auch in der Lage, an allen Aspekten des gesellschaftlichen Lebens teilzunehmen. Sprachförderung soll deshalb effizient und wirkungsvoll dort anzusetzen, wo sie gebraucht wird. Ziel ist es, Kinder soweit deutschfit zu bekommen, dass sie schon vor der Schule über

ausreichende Deutschkenntnisse verfügen und damit mit gleichen Chancen unser Schulsystem durchlaufen können sowie entsprechende Möglichkeiten am Arbeitsmarkt bekommen. Frühzeitiges Investieren erspart teures Reparieren. Dieser Satz spiegelt auch das neue Integrationsleitbild wider. Wer keine sprachlichen Barrieren hat, dem gelingt es viel leichter, die Hürden im Parcours rund um die Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten zu meistern. Aus diesem Grund ist der Bereich Sprache auch das Schwerpunktthema im heurigen Jahr. Neben den bereits budgetierten Leistungen investiert die Stadt Graz im Jahr 2016 zusätzliche 400.000 Euro in Sprachfördermaßnahmen: 200.000 Euro im Bereich Kinder und Jugend, 200.000 Euro im Erwachsenenbereich. Zusätzlich haben wir vor Kurzem zusammen mit dem Land Steiermark die zentrale Sprachdrehzscheibe „Startpunkt Deutsch“ ins Leben gerufen. Migrantinnen und Asylberechtigte erhalten dabei individuelle Beratung zum Thema Deutschlernen sowie eine Einstufung in den für sie passenden Deutschkurs. Die zentrale Online-Datenbank von „Startpunkt Deutsch“ bietet einen gesamthaften Überblick über das Deutschkursangebot in Graz. Dadurch wird es möglich, allen Zielgruppen passgenau und individuell ein maßgeschneidertes Kurspaket anzubieten. Unser klares Ziel ist es, dass alle Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten, die einen Deutschkurs benötigen, diesen zeitgerecht und zu leistbaren Konditionen erhalten.

## 2. Rechte & Pflichten

Das Leben in Graz bringt eine Vielzahl an Rechten und Chancen – aber es bringt auch Pflichten und Verantwortung mit sich. Damit wir in unserer Stadt harmonisch zusammenleben können, brauchen wir ein gemeinsames Wertefundament, an das sich alle halten. Eine der unabdingbaren Voraussetzungen eines geordneten Lebens in unserer Gesellschaft sind unsere Rechtsvorschriften, die oft auch unausgesprochen und implizit im Alltag gelebt werden. Die Grundzüge unseres Rechtsstaates, die hier gelebt und praktizierte Demokratie und die Trennung von Staat und Religion sind solche Werte, und sie sind nicht verhandelbar. Aus diesem



Grund war die Stadt Graz auch die Pilotstadt für die Werte- und Orientierungskurse des Österreichischen Integrationsfonds. Bereits seit Dezember des letzten Jahres finden derartige Kurse in der steirischen Landeshauptstadt statt. Konventionsflüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten werden dabei die wesentlichen Werte und Regeln für das Leben in Österreich erklärt. Insbesondere Grundwerte wie die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Menschenwürde und demokratische Prinzipien sind ein wichtiger Bestandteil aller Themenbereiche. Die Kurse haben Seminarcharakter und finden in Kleingruppen von rund 15 Personen statt. Die Lernunterlage wurde von dem durch Außenminister Sebastian Kurz eingesetzten unabhängigen Expertenrat des Ministeriums für Europa, Integration und Äußeres erarbeitet.

### 3. Werte & Kultur

Freiheit, Recht und Menschenwürde sind nicht verhandelbare Grundpfeiler des österreichischen Wertesystems. Das Wertesystem der Stadt Graz orientiert sich an der österreichischen Rot-Weiß-Rot-Fibel und definiert einen gewalt- und diskriminierungsfreien Umgang miteinander, besonders innerhalb der Familie. In Graz ist die Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger einer der wichtigsten Werte, auch wenn es um die Entscheidung von Behörden und der Verwaltung geht. Es ist nicht möglich, Verständnis für fremde Kultur und Werte aufzuzwingen, sehr wohl erwartet sich die Stadt Graz aber von allen Menschen eine Auseinandersetzung mit der europäischen Werteordnung. Das gemeinsame öffentliche Leben muss dabei im Vordergrund stehen, eine Separierung aufgrund kultureller Verschiedenheit wird von der Stadt Graz abgelehnt.

### 4. Interreligiöser Dialog

Der Dialog dient der gegenseitigen Verständigung, dem Aufbau von Vertrauen, Respekt und Verstehen, dem Abbau von Unkenntnissen, Vorurteilen und Ängsten. Durch das Kennenlernen und Erfahren von Überzeugungen, Werten und Praktiken anderer Religionen kann der eigene Glaube in Bekenntnis und Praxis bereichert, ver-

tieft und erneuert, in mancher Hinsicht vielleicht auch korrigiert werden. Religion soll einen positiven Beitrag für die Gesellschaft leisten, die Frage der Religionsfreiheit muss allerdings mit einem klaren Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit einhergehen. Basierend auf diesem Verständnis muss die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Religionsgemeinschaften verstanden werden.

### 5. Identifizierung

Integration findet, wie eingangs erwähnt, für ALLE Menschen in Graz auf sämtlichen Ebenen des täglichen Lebens statt. Integration wird als gesamtgesellschaftliche Aufgabe und damit als Verpflichtung zur Erbringung von gewissen Leistungen auf beiden Seiten – verbunden mit verschiedenen Rechten und Pflichten – gesehen. Ein Verständnis für die in Österreich gelebten Werte und Kulturen wird erwartet. Die Frage lautet jedoch, wie weit Identifizierung reichen kann und soll. Gerade Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund beschäftigt die Frage nach ihren Wurzeln sehr. Vielfach ist eine Ratlosigkeit, eine Suche zwischen den Kulturen festzustellen, die in weiterer Folge zu großen Herausforderungen und mitunter auch zu Problemen führen kann. Wenn Religion in solch einem Fall eine größere Rolle als Demokratie und Rechtsstaat spielt, können gerade Jugendliche leicht Opfer potenzieller Radikalisierung werden. Daher braucht es neben dem interkulturellen und interreligiösen Dialog, der zur Identifizierung beiträgt, auch weitere gezielte Maßnahmen, um das Verständnis von Identität und Verbundenheit auf beiden Seiten zu fördern und zu pflegen.

Die Stadt Graz setzt also auf klare Bekenntnisse im Bereich der Integration: klare Handlungsmaximen für die Kommune, aber auch eine klare Erwartungshaltung in Richtung zuziehender Menschen. Die eingangs genannte Vorreiterrolle ist dabei unser größter Ansporn. Auch in Zukunft werden wir nicht müde werden, weitere wichtige Akzente in diesem Bereich zu setzen. Ziel ist es, dass sich alle Grazerinnen und Grazer als solche fühlen, sich hier verwirklichen und ein gutes Leben führen können.

# Bildung als Schlüssel für eine gelungene Integration

ELISABETH MEIXNER

**D**ie Schule ist vermutlich der einzige Ort, der die Gesellschaft am ehesten in seiner gesamten Breite repräsentiert. Sie ist das Spiegelbild der Gesellschaft und zeigt, wie heterogen Menschen wirken können, die in Österreich leben. So steht die Schule mit den Kindern und Jugendlichen natürlich auch sehr stark im Fokus des öffentlichen Interesses. Besonders intensiv war dies in den letzten Monaten zu spüren, als Schulen mit Flüchtlingskindern aus vielen Ländern konfrontiert wurden.

**„Gebt den Kindern Wurzeln und Flügel.“**

**FREI NACH GOETHE**

Dank unseres präventiven Ansatzes bereits vor dem Sommer war der Landesschulrat für Steiermark für die Aufnahme schulpflichtiger Kinder asylsuchender Menschen bestmöglich vorbereitet. Unser Ziel war es, noch vor Schulbeginn vor allem für jene Standorte Klarheit zu schaffen, die kaum Erfahrungswerte mit Kindern mit Migra-

tionshintergrund – schon gar nicht im Zusammenhang mit Flüchtlingskindern – aufweisen konnten. Entsprechende an unsere Schulen gerichtete Informationen konnten zusammen mit unzähligen Individualgesprächen dabei helfen, aufzuklären und zielgerichtete Maßnahmen zu setzen. Zudem errichtete der Landesschulrat für Steiermark unter der Leitung der Schulpsychologie eine eigene Stabsstelle Asyl. Eine Vernetzung mit den Pädagogischen Hochschulen ermöglichte Fortbildungsmaßnahmen für PädagogInnen, die unseren Schulen dabei helfen, diese Herausforderung bestmöglich zu bewältigen.

Rund 1.200 SchülerInnen besitzen derzeit Flüchtlingsstatus, bei 142.000 SchülerInnen können wir also von einer erfüllbaren Aufgabe sprechen, sofern die Anzahl der Flüchtlinge nicht massiv ansteigt. Dennoch bedeutet diese Situation eine große Herausforderung bezüglich der Umsetzung, die vorbildlich gemeistert wird. Dank und Anerkennung gebührt allen beteiligten PädagogInnen für ihr besonderes Engagement. Bildung ist der Schlüssel zu einer gelungenen Integration und in der Folge auch die Basis für einen möglichen Arbeitsplatz. Für die Integration



**Unsere Erfahrung zeigt, dass in jenen Schulen, in denen Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund bereits seit Jahren unterrichtet werden, Klüfte überwunden werden.**

**ELISABETH MEIXNER**

von asylsuchenden SchülerInnen sind spezielle Sprachfördermaßnahmen, die in den Schulen innerhalb und außerhalb des Unterrichts professionell angeboten werden, maßgebend. Gerade hier ist etwa das rührende Beispiel des Einsatzes pensionierter LehrerInnen, die freiwillig Zeit und Wissen zur Verfügung stellen, zu erwähnen. Aktuell ist der Unterricht von Flüchtlingskindern in den Pflichtschulen gut organisiert, teilweise verläuft er entspannt, allerdings haben wir vereinzelt auch massive Probleme. LehrerInnen berichten einerseits von der hohen Integrationsbereitschaft der Flüchtlingskinder: Sie wollen die Schule besuchen, sind auch dank der funktionierenden Tagesstruktur lernwillig. Andererseits wird natürlich auch von großen Herausforderungen berichtet: Im Laufe eines Schuljahrs können die Deutschkenntnisse so weit vorangetrieben werden, dass einem Großteil der Flüchtlingskinder der Anschluss an die Klasse gelingt.

Die grundlegende Bereitschaft, Teil unserer gelebten Schulkultur zu werden, muss von den Neuankömmlingen eingefordert werden dürfen, andernfalls, so lehrt es uns die Geschichte, entstehen sukzessive Parallelwelten. Gerade deshalb dürfen wir nicht müde werden, unsere Grundwerte zu vermitteln. Für viele Flüchtlingskinder und -jugendliche ist die Schule jener Ort, an dem sie mit unserem Wertesystem in Kontakt kommen und dadurch mit unseren kulturellen Gegebenheiten vertraut werden. Somit ver-

stärkt die Schule ihre Bereitschaft, sich in unserer Gesellschaft zu integrieren. In unseren Schulen erleben sie Verständnis und Toleranz sowie ein für manche lange nicht dagewesenes Gemeinschaftsgefühl. So gewinnen die Flüchtlingskinder Abstand zu den oft traumatischen Erlebnissen der letzten Zeit und können mit unserer Hilfe eine Brücke zwischen den Welten schlagen.

Leider mussten wir zur Kenntnis nehmen, dass die notwendigen Ressourcen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Kritisiert wird etwa, dass finanzielle Mittel sehr wohl in außerschulische Unterstützungsmaßnahmen fließen. Unsere schulischen Strukturen werden dadurch ab der 9. Schulstufe kaum genutzt, obwohl wir bereit wären, das Know-how der PädagogInnen bereitzustellen, um den Jugendlichen eine bestmögliche Integration zu ermöglichen.

Unsere Erfahrung zeigt, dass in jenen Schulen, in denen Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund bereits seit Jahren unterrichtet werden, Klüfte überwunden werden. Was in den Pflichtschulen bereits zur Selbstverständlichkeit geworden ist, müsste längst in unseren Berufsschulen und jeglichen Oberstufen die Zustimmung aller politischen Kräfte bekommen. Aufgabe der Politik wäre es, rechtzeitig und vor allem nachhaltig zu agieren. Dafür treten wir ein, und ich versichere, dass wir alles nur erdenkliche zum Wohle unserer Kinder und Jugendlichen unternehmen werden.

# Geschichte vor der Haustür

FRANZ KÜBERL

**W**ir erleben Geschichte: Der Krieg in Syrien, der nur ein Element einer fundamentalen Friedenskrise im Nahen und Mittleren Osten ist, hat eine Fluchtbewegung von Millionen Menschen ausgelöst. Ein einzelner, wenn auch wachsender und mächtiger Arm dieses Flüchtlingsstroms reicht nach Europa. Eine Million Menschen sind bereits angekommen, wie viele es noch werden, ist unklar. Fakt ist: Ein großer Teil dieser Menschen wird lange Zeit in den europäischen Ländern bleiben, wie auch immer sie sich auf die europäischen Staaten verteilen werden. Die Länder Europas stehen vor einer gewaltigen Werteauseinandersetzung: Gelingt es, den europäischen Gedanken und das zentrale Anliegen der Einhaltung der Menschenrechte zu wahren – oder fallen wir zurück in eine Politik der vordergründigen Eigeninteressen? Diese gewaltige Fluchtbewegung wird kurz- und auch langfristig unsere Gesellschaft verändern. Die Geschichte lässt sich nicht aufhalten, sie lässt sich jedoch gestalten. Auch in diesem Sinne ist die Caritas gefordert.

Der erste Anknüpfungspunkt der Caritas mit diesem Thema ist jedoch die Verpflichtung, Menschen in Not zu helfen. Caritas ist, allgemein ge-

sprochen, praktischer Ausdruck der jesuanischen Barmherzigkeit – orientiert an den leiblichen Werken der Barmherzigkeit: Hungrigen Essen zu geben, Nackte zu bekleiden, Kranke und Gefangene zu besuchen, Durstigen Trinken zu geben, Fremde und Obdachlose aufzunehmen. So wie vor 2.000 Jahren leistet die Caritas auch heute ihre Hauptarbeit in diesen „Barmherzigkeitsarbeitsfeldern“. Das Wesen organisierter Caritas kann heute daher so beschrieben werden: Hilfe von Gesicht zu Gesicht, Hilfe rund um die Uhr und Hilfe rund um die Welt. Diese Fundamentalbeschreibung von organisierter Caritas gilt sowohl für die Pfarrcaritas als auch für die Einrichtungen und Projekte der Diözesancaritas. Dieses Prinzip nun auf eine effiziente, nachhaltige und bewältigbare Hilfe in der akuten Flüchtlingssituation zu übertragen, ist eine große Herausforderung.

Flüchtlinge sind die Folge von Krieg und Elend. „Die Schöpfung seufzt, sie liegt in Wehen“, sagt der Apostel Paulus im Römerbrief. Eine wunderbare Formulierung, die Wirklichkeit dieses Vorgangs kann jedoch leider sehr brutal sein. Elias Canetti beschreibt in seinem Werk „Masse und Macht“ eindrucksvoll die Kraft der Fluchtbewe-





So wie wir versuchen müssen, jene mit Würde und Menschlichkeit zu begleiten, die anderswo ihr Ziel sehen, müssen wir uns gleichzeitig auch um die wachsende Anzahl jener kümmern, die in Österreich bleiben wollen.

FRANZ KÜBERL

gung: „Die Fluchtmasse wird durch Drohung hergestellt. Es gehört zu ihr, dass alles flieht; alles wird mitgezogen. Die Gefahr, von der man bedroht wird, ist für alle dieselbe. [...] Man flieht zusammen, weil es sich so besser flieht. Die Erregung ist dieselbe: Die Energie der einen steigert die der anderen, die Menschen stoßen einander in dieselbe Richtung fort.“

Wir in der Caritas Steiermark erleben diese Situation darin, dass zunächst Hunderte, dann mehrere Tausend Flüchtlinge pro Tag über die Grenze nach Österreich kamen und kommen. Es sind Menschen, die alles zurückgelassen haben. Viele sind unzureichend gekleidet. Es fehlt an allem: Kleidung, Nahrung, medizinische Versorgung, Wärme, Sicherheit. Ein Großteil dieser Menschen verfolgt das Ziel, weiter nach Deutschland oder in ein anderes Land im nördlichen Europa zu eisen. Die Situation hat sich im Laufe der Zeit verbessert, die Menschen wurden bereits an früheren Stationen auf der Balkanroute besser versorgt.

Die MitarbeiterInnen der Caritas tragen auf vielfältige Weise dazu bei, dass der Transit durch Österreich möglichst mit Ruhe und Respekt bewältigt werden kann. DolmetscherInnen sorgen vor Ort mit Information für Klarheit und Beruhigung. Sachspenden helfen, die dringendste Not zu lindern. Kinderbetreuung schafft den erschöpften Eltern eine kleine Verschnaufpause und den Kindern ein paar Augenblicke Unbeschwertheit. Bilder, die die Kinder in diesen Momenten malen, sprechen Bände: Die Sehnsucht nach Frieden ist tief in den jungen Herzen verankert. Unsere Arbeit ist auch der Versuch, in das traumatisierende Erlebnis der Flucht einen

Moment von Würde und Menschlichkeit zu bringen.

Die Krise belebt: In dieser Arbeit entwickelt sich innerhalb der kirchlichen Zweige Caritas, Pfarren und Ordinariat, aber auch der Caritas mit den Gemeinden, mit staatlichen Institutionen oder mit den ÖBB eine neue Form der Zusammenarbeit. Zudem erleben wir täglich ein beachtliches Aufleben zivilgesellschaftlichen Engagements. Über 1.300 Freiwillige waren allein zwischen Anfang September und Jahresende 2015 in den zentralen Einsatzorten der Caritas tätig. Dieses neue Verständnis von Zivilgesellschaft ist einerseits beglückend und eine große Hilfe für die Caritas, damit auch für den Staat, in dessen Auftrag die Hilfsorganisationen agieren. Andererseits geht das neue zivilgesellschaftliche Selbstverständnis zum Teil bis hin zu dem Gefühl, selbst die bessere Caritas oder der bessere Staat sein zu können. Spannungen entstehen auch zwischen verschiedenen Gruppen von HelferInnen.

Die Krise überfordert: Unbehagen entsteht daraus, dass Hilfe unzulänglich bleibt, angesichts der großen Massen bleiben muss. Oft kann nur die größte Not gelindert werden. Der große Zeitdruck und die Menschenmengen führen dazu, dass Familien, Freunde oder Gruppen auseinander gerissen werden. Zielführende Kommunikation muss erst im Laufe des Prozesses entwickelt werden. Unverständnis und Unmut entstehen, wenn die Flüchtlinge gespendete Kleidung und Decken scheinbar achtlos behandeln und zurücklassen – doch es bleibt ihnen nichts anderes übrig, als auf die nächste Etappe nur das notwendigste mitzunehmen.

Unbestritten werden die Grenzen des Helfens deutlich. Zum einen die Grenze des Nicht-mehr-helfen-Könnens angesichts der großen Masse und der eigenen Möglichkeiten. Wir mussten das zu Beginn des größten Ansturms in Spielfeld erleben: Viele Menschen mussten mit schlechter Kleidung und ohne Verpflegung weiter ziehen, weil ob der schieren Anzahl nicht alle versorgt werden konnten.

Die Grenzen des Helfens liegen allerdings auch im Wollen. Da zieht sich die Spur von den 2011 noch funktionierenden syrischen Spitälern, in denen Aufständische von (alevitischen) Krankenschwestern nicht mehr behandelt, fallweise sogar misshandelt wurden, bis hin zu Menschen und Institutionen in Österreich. In heiklen Situationen fühlen sich Mitglieder manchmal nicht in der Lage, zu helfen – sei es aus Angst, selbst attackiert zu werden, sei es aus einem persönlichen Ohnmachtsgefühl heraus.

Wie sehr die Grenzen des Helfens auch von der herrschenden Meinung in der Gesellschaft gesetzt werden können, zeigte der Stimmungsumschwung infolge der Silvesterattacken in Köln und anderen vornehmlich deutschen Städten. Im Lichte der kriminellen und sexuell motivierten Angriffe auf feiernde Frauen bekamen jene Stimmen mehr Gehör, die Flüchtlinge grundsätzlich als Verbrecher und Eindringlinge wahrnehmen. Dieses Bild gilt es, zurechtzurücken: Kriminalität und Gewalt müssen verfolgt werden. Die überwiegende Anzahl von Flüchtlingen mit friedlicher Gesinnung darf jedoch nicht ebenfalls Opfer solch feindlicher Attacken werden.

Die große Herausforderung an die Politik, aber auch ganz klar an die Caritas liegt darin, dass zwei fundamentale sozialpolitische Fragen zur selben Zeit bewältigt werden müssen. Zum einen der Flüchtlingsansturm – im Transit ebenso wie auf der Ebene jener, die Asyl beantragen und in Österreich bleiben wollen. Zum anderen die täglichen sozialen Fragen: Menschen in Österreich, die ihre Wohnungen verlieren, die im Winter nicht heizen können, die trotz Mindestsicherung nicht auf die Beine kommen. Die sozialen Fragen der Armut, der Arbeitslosigkeit, der Einsamkeit oder des Alters dürfen durch das so überwältigende Thema Flucht nicht an den Rand

gedrängt werden – auch, um den sozialen Frieden zu wahren.

Die Gesellschaft darf nicht in einen mitfühlenden, helfenden Teil und einen, der sich auch als Opfer dieser Hilfsbereitschaft „in die falsche Richtung“ wahrnimmt, polarisiert werden. Da spielen die Boulevardpresse und rechter Populismus eine maßgebliche Rolle. Sie beschwören einen Interessenkonflikt zwischen den „Wirtschaftsflüchtlingen“ und den „eigenen Leuten“ herauf und pflegen diesen. Eine wichtige Vermittlerrolle nehmen auch hier die Freiwilligen ein, die von dem berichten, was sie tun und erleben: in der Familie, in der Gemeinde, in der Pfarre, am Arbeitsplatz.

In den Chor der sorgenvollen Menschen mischt sich unter jene, die sich in intuitivem Mitgefühl um die Flüchtlinge kümmern, und jene, die um das Wohl der homogen gewünschten Gesellschaft fürchten, auch der brummende Unterton des „Laubbläasers“. So wie man mit diesem Gerät das Laub wegblasen kann – auf die Straße, hinüber zum Nachbarn, durch den Zaun ... – so will man Probleme und Krisen möglichst weit wegblasen, wegschieben. Nur die anderen sollen damit zu tun haben. Hier erinnere man sich an den Satz vom Nicht-wissen-Wollen als der größten Sünde der Menschen von Claudio Magris. Ein besonders schriller Nebenton des Laubbläasers ist dabei das Geräusch von Zäunen, die hochgezogen werden – in einem Europa, das sich nicht zuletzt über seine innere Grenzenlosigkeit definiert.

So wie wir versuchen müssen, jene mit Würde und Menschlichkeit zu begleiten, die anderswo ihr Ziel sehen, müssen wir uns gleichzeitig auch um die wachsende Anzahl jener kümmern, die in Österreich bleiben wollen. Im Jahr 2015 waren das 30 % mehr als im Jahr davor; rund 90.000 Menschen. Für sie sind Quartiere zu finden, und jeder einzelne Fall ist genau anzusehen. Während der Prüfung ihrer Fälle sollen sie nicht zur Untätigkeit verdammt sein, sondern an der Gesellschaft teilhaben können, vom Alltagsleben am Fußballplatz bis hin zu Bildungsprogrammen. Das ist der Beginn der Integration für jene, die Asyl erhalten, aber auch wertvolle Starthilfe für jene, die nicht bleiben können. Für sie sind gute Rückkehrmöglichkeiten und kluge

Resettlement-Programme zu erarbeiten; je besser sie während ihres Verfahrens ihr Können und Wissen nutzen und ausbauen können, umso besser können sie sich bei ihrer Rückkehr im Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft einbringen.

Erfahrungen aus den Flüchtlingswellen der vergangenen Jahrzehnte zeigen, dass die Gesellschaft an der Herausforderung Integration wachsen kann. Sowohl die Tausenden Flüchtlinge aus Osteuropa und Rumänien in den späten 1980er Jahren als auch die Kriegsflüchtlinge aus Kroatien, Bosnien und dem Kosovo in den

1990er Jahren wurden in Summe gut aufgenommen. Viele sind zurückgekehrt, doch eine große Anzahl ist heute untrennbarer Teil der Gesellschaft. In den vergangenen 25 Jahren ist viel Erfreuliches geschehen. Es wurde geholfen und betreut, es wurden Leben gerettet und Familien zusammengeführt. Heimkehr wurde ermöglicht, auch Weiterwanderung und Integration. Auf diese gesellschaftliche Erfahrung und Fähigkeit ist zu setzen. Der Mensch ist zuerst Mitmensch. Dieser Anspruch, tausendfach durch konkretes Tun untermauert, bleibt Messlatte der öffentlichen Diskussion.



# Die Flüchtlingsfrage: ein Elchtest für Europa?

GERALD SCHÖPFER

**B**ekanntlich ist der Elchtest eine Methode, die Fahrstabilität eines Autos zu prüfen. Dabei wird das Ausweichen vor einem unvermutet auftretenden Hindernis simuliert. Das Auto darf dabei weder ausbrechen noch umkippen.

Derzeit stehen die Stabilität und die Solidarität der EU auf dem Prüfstand. Der Flüchtlingsstrom nach Europa führt seit dem Jahr 2015 dazu, dass unter den Mitgliedstaaten der EU laufend Unfreundlichkeiten ausgetauscht werden. Es finden viele europäische Krisensitzungen statt, die aber bislang keinerlei erkennbare Auswirkungen haben. Eine europäische Lösung, etwa bestehend aus Hotspots an den EU-Außengrenzen, einer Umsiedelung von Flüchtlingen und einer engeren Kooperation mit Ankara, kommen nicht recht vom Fleck. Sobald die europäischen Mitgliedstaaten, die derzeit die Hauptlast tragen – namentlich Deutschland, Schweden und Österreich – ihre Flüchtlingspolitik dramatisch ändern, wird sich dies als Dominoeffekt auf viele weitere Staaten auswirken.

Jenes Europa, das im Jahr 1989 den Fall des Eisernen Vorhangs frenetisch feierte, denkt nun über neue Grenzhindernisse nach. Die viel ge-

rühmte Reisefreiheit wird durchlöchert, am Walserberg stand man schon im Herbst 2015 an manchen Tagen mehr als zwei Stunden, um von Österreich nach Deutschland zu gelangen.

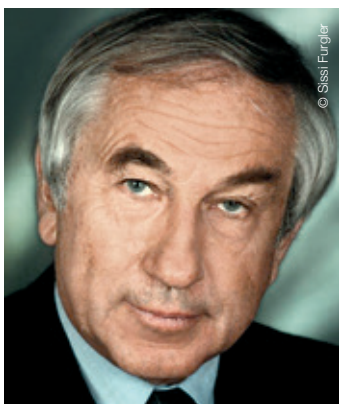
Die Entscheidung der deutschen Kanzlerin Angela Merkel, das Dublin-Abkommen für syrische Kriegsflüchtlinge auszusetzen, war überaus menschlich. Doch sie muss sich nun seit Monaten täglich der Kritik stellen, damit eine ungeheure Sogwirkung ausgelöst zu haben.

## War das erst der Anfang?

Weltweit befinden sich derzeit etwa 60 Millionen auf der Flucht. Terror und Krieg bedrohen unzählige Menschen. Die internationale Politik ist nicht imstande, die Krisenherde zu befrieden. In Syrien, aber auch im Jemen, in Afghanistan, im Irak und in zahlreichen afrikanischen Staaten geht das Morden weiter. Die Unsicherheit greift weiter um sich, ein Ende der Fluchtbewegungen ist nicht abzusehen.

Geschätzt wird, dass 2015 rund eine Million Flüchtlinge auf dem Seeweg über das Mittelmeer kamen, und die meisten auch irgendwann Österreich durchquerten. 750.000 von ihnen





**Für das Rote Kreuz war und ist es ein Gebot der Menschlichkeit, die in Österreich eintreffenden Flüchtlinge bestmöglich unterzubringen, zu verpflegen, medizinisch zu versorgen und den Kontakt zu ihren Familien herzustellen.**

GERALD SCHÖPFER

wurden vom österreichischen Roten Kreuz untergebracht, verpflegt, medizinisch versorgt, weiter begleitet. Die meisten Europäer haben vermutlich eine andere Wahrnehmung: Doch die Hauptlast dieser Flüchtlingskrise wird von Staaten wie dem Libanon, Jordanien und der Türkei getragen. Sie haben ein Vielfaches jener Flüchtlingszahlen zu meistern, die derzeit in Europa für viele als eine Überforderung erscheinen. Das etwa 500 Millionen Einwohner zählende Europa ist mit rund einer Million Flüchtlingen konfrontiert. Knapp 90.000 stellten 2015 in Österreich einen Asylantrag.

Bei der Frage, wie es 2016, 2017 und darüber hinaus weitergehen wird, geraten auch Experten in den Bereich der Spekulation. Aber als kleinster gemeinsamer Nenner gilt: Das war erst der Anfang. Höchstens werden sich die Flüchtlingsströme verschieben, die große Wanderung selbst wird weitergehen. Im Jänner 2016 sind laut dem UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR 60.502 Flüchtlinge aus der Türkei auf dem Seeweg nach Griechenland gekommen, trotz winterlichen Wetters. Im Juni 2015, als der große Migrationszustrom in der Ägäis einsetzte, kamen knapp 55.000 MigrantInnen an. Seit dem Ende der Sanktionen gegen den Iran steht der Weg dorthin zwar vielen afghanischen „Gastarbeitern“ wieder offen. Andererseits berichtete der für Migration zuständige griechische Minister Ioannis Mouzalas schon im Jänner 2016 von einem neuen Phänomen: „Marokkaner und Algerier kommen in großen Zahlen. Bis zu 4.000 täglich setzen aus der Türkei über.“ Sie sind vielfach keine Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, son-

dern das Gesicht der „desperate migration“: Armutsflüchtlinge.

### **Stimmungsschwankungen in Österreich**

Die Stimmung in der Bevölkerung war von Anfang an sehr schwankend: Als 71 tote Flüchtlinge in einem im Burgenland abgestellten Lastwagen entdeckt wurden, mag bei vielen Menschen die Erkenntnis gereift sein, dass die Schutzsuchenden gewaltige Risiken auf sich nehmen, um der Hölle aus Terror und Krieg zu entgehen. Aber auch das Foto von Aylan Kurdi, der, fünf Jahre alt, tod am Strand der türkischen Touristenhochburg Bodrum angeschwemmt wurde, hat viele Menschen berührt. Über 3.000 Menschen fanden im letzten Jahr auf ihrer abenteuerlichen Flucht im Mittelmeer den Tod. Allein in den ersten sechs Wochen des Jahres 2016 waren es wieder fast 400. Aber auch die Balkanroute war und ist mit unzähligen Schwierigkeiten verbunden.

Die Flüchtlingsfrage löst naturgemäß auch viele Urängste aus, die von einzelnen Meinungsmachern sehr bewusst geschürt werden, wodurch zahlreiche Verunsicherungen entstehen. Diese Gefühle der Unsicherheit werden auch dadurch verstärkt, dass sich die staatliche Obrigkeit in der gesamten Flüchtlingspolitik als überfordert zeigt. „Ohne die Ehrenamtlichen wäre der Staat kollabiert“, meinte die deutsche „Zeit“ schon im vergangenen September.

Für das Rote Kreuz war und ist es ein Gebot der Menschlichkeit, die in Österreich eintreffenden Flüchtlinge bestmöglich unterzubringen, zu ver-

pflegen, medizinisch zu versorgen und den Kontakt zu ihren Familien herzustellen. Einige werden ihre Familien nachholen, weil das nach der Europäischen Menschenrechtskonvention ein Grundrecht darstellt. Inzwischen ist dieser Familiennachzug durch eine weitere der zahllosen Asylrechtsnovellen merklich erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht worden.

## Österreich als Zielland von Asylwerbern

Zehntausende Flüchtlinge wollen in Österreich bleiben. Wenn nicht als Konventionsflüchtlinge, dann unter subsidiärem Schutz oder mit humanitärem Aufenthalt. 2014 wurden in Österreich knapp 28.100 Asylanträge verzeichnet. Ende September 2015 waren es schon über 55.200, am Ende des Jahres knapp 90.000.

Die Herausforderung der kommenden Jahre wird es sein, diejenigen Flüchtlinge, die bleiben dürfen, zu integrieren, ihnen Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten zu eröffnen, ihre Kinder zu unterrichten. 2015 kamen auch 9.000 schulpflichtige Flüchtlingskinder nach Österreich.

Die Schwierigkeit der Bewältigung des Flüchtlingszuzugs besteht nicht so sehr in seiner Quantität, sondern in seiner Qualität. Noch immer herrscht betreffend die Qualifikation der Flüchtlinge Ungewissheit, der Trend ist aber ziemlich klar. Schon am 5. Oktober 2015 veröffentlichte der ORF in der „Zeit im Bild 2“ eine bemerkenswerte Statistik. Nach dieser hatten im Jahr 2015 bis September 5.400 syrische Flüchtlinge in Österreich Asyl erhalten. Fünf Prozent von ihnen haben eine Lehre absolviert, 20 % verfügen über einen Matura- oder Universitätsabschluss (was noch nicht mit einer Berufsausbildung ident ist). Vor allem aber können 72 % von ihnen höchstens einen Pflichtschulabschluss vorweisen. Es kommen also keineswegs massenhaft ÄrztInnen, FeinmechanikerInnen und ProgrammiererInnen in Österreich an. Mitte Februar vermeldete das Arbeitsmarktservice (AMS) einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenrate von Menschen mit höchstens Pflichtschulabschluss: Seit Beginn der Wirtschaftskrise 2008/2009 ist sie österreichweit von 16 auf 26 % gestiegen. In Wien liegt sie bei 40 %. Viele

dieser Menschen haben einen Migrationshintergrund.

Es ist folglich sehr optimistisch, anzunehmen, dass die Flüchtlinge sich am Arbeitsmarkt leicht tun werden. Denn selbst die wenigen niedrig qualifizierten Arbeitsplätze sind nicht mehr, was sie einmal waren. Für einen Lagerarbeiter genügte es früher, stark zu sein. Heute muss er einen Gabelstapler fahren können und Logistiksoftware bedienen. An einem Computer, der in den vergangenen Jahren Dutzende seiner Kollegen ersetzt hat.

Deshalb ist es nötig, den Flüchtlingen unverzüglich mit einer Haltung zu begegnen, die von aufgeklärtem Eigennutzen geprägt ist. Aufgeklärt, weil es auch ein Gebot der Menschlichkeit ist, die Neuankömmlinge mit den nötigen Fähigkeiten auszustatten, damit sie sich in Österreich ein Leben aufbauen können. Damit sie tun können, was die bereits ansässige Bevölkerung auch tut: ihre Kinder erziehen, Steuern bezahlen und sich an die Regeln halten.

## Werte, die zu Wohlstand führen

All das wird gewiss nicht erleichtert durch den Umstand, dass viele Flüchtlinge aus Kulturen kommen, deren tradierte Haltungen mit den unseren auf Kollisionskurs stehen; etwa ein feudales Patriarchat, die Akzeptanz von Gewalt innerhalb der Familie oder die Unterordnung der Frau. Es wird nicht gleich Erfolg haben, mit afghanischen Bauern oder syrischen Händlern über gesellschaftliche Grundwerte zu diskutieren, die zu genau jenem Wohlstand und jener Sicherheit geführt haben, die sie in Europa suchen. Haltungen ändern sich nicht über Nacht. Verhalten dagegen lässt sich auch kurzfristig beeinflussen. Eigennützig darf die Haltung deshalb sein, weil der Flüchtlingszuzug sonst unvermeidbar zu sozialen Verwerfungen führen wird. Auch das ist weder im Sinne der Neuankömmlinge noch in dem der Aufnahmegesellschaft.

Dass Flüchtlingskinder beschult, ihre Eltern in den Arbeitsmarkt und alle zusammen in die Gesellschaft integriert werden müssen, sind Notwendigkeiten, die außer Diskussion stehen. Wir haben gar keine andere Wahl. Der Staat wird – wie bei der Akutversorgung der Flüchtlinge –

auch hier nicht ohne die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen auskommen. Dafür ist die Aufgabe zu groß und zu vielfältig.

Voraussetzung dafür, dass Integrationsmaßnahmen nicht wie in der Vergangenheit punktuell, sondern flächendeckend erfolgen können, ist dennoch eine politische Entscheidung. Das politische Führungspersonal wird dafür ein gewisses Maß an Mut an den Tag legen und der Bevölkerung sinngemäß erklären müssen: „Wir haben die Lage nicht verursacht. Sie ist aber jetzt nun einmal so, und das und jenes werden wir jetzt tun: Erstens, zweitens, drittens ... Leider wird es auch Geld kosten. Aber die Aufnahme und Integration der Flüchtlinge wird sich letztlich für uns alle auszahlen, davon sind auch viele prominente Wirtschaftsforscher überzeugt. Bis zu den Erfolgen wird es dauern, fünf, zehn, vielleicht sogar fünfzehn Jahre. Dann ziehen wir Bilanz.“

Die politische Führung könnte auch noch hinzufügen: „Und übrigens: Ohne die Zivilgesellschaft wird es nicht gehen. Wir werden sie deshalb diesmal nicht – wie im Fall Traiskirchen – bekämpfen, sondern von Anfang an mit einbinden.“

### „Desperate migration“ – die nächste Welle?

Die aus afrikanischen Staaten stammenden Armutsflüchtlinge der „desperate migration“, die inzwischen zu Tausenden übersetzen, werden Europa noch ratloser zurücklassen als die Kriegsflüchtlinge. Mit der Rolle der Türkei als Schleusenwärter, der Flüchtlinge am Betreten von EU-Territorium hindern soll, rückt die Wiederherstellung des Zustands von vor Sommer 2015 näher: Fehlende legale Einreisemöglichkeiten für potenzielle Asylwerber in die EU bildeten die Geschäftsgrundlage der Schlepper. Was mit den Menschen geschehen soll, die keine Chance auf einen Aufenthaltstitel haben, ist unklar. Die Zahl der Rückführungen ist aus unter-



• Aufgenommen am 15. 9. 2015, Nickelsdorf

schiedlichen Gründen gering. Teilweise fehlen sogar Rücknahmeabkommen mit den Herkunftsländern der Flüchtlinge. Jenen, die ohne Aufenthaltstitel bleiben – eine nicht unbeträchtliche Gruppe –, droht ein Leben in der Illegalität, und diese Illegalität wiederum droht angesichts der dräuenden Armutsmigration „zum Normalfall zu werden“, sagt der Migrationsexperte Kilian Kleinschmidt.

Die ungelöste Frage im Kern der Migrationsdebatte ist ein Dilemma, für das es bekanntlich keine eindeutige Lösung gibt, sondern bloß etwas mehr richtige oder etwas weniger falsche Lösungsmöglichkeiten: Ist der Zustrom an Menschen auf der Grundlage westlicher, europäischer Werte und Abkommen (Genfer Flüchtlingskonvention, UN-Charta der Menschenrechte, Europäische Menschenrechtskonvention) zu bewältigen? Oder sorgt gerade die Einhaltung dieser Werte und Abkommen für eine Situation, durch die letztlich alle verlieren? Finnlands Präsident Sauli Niinistö hat dies im Februar 2016 erstmals öffentlich formuliert: „Europa kann der unkontrollierten Zuwanderung nicht viel länger standhalten. Unsere Werte werden schnell erodieren, wenn unsere Kapazitäten erschöpft sind. Es könnte sich herausstellen, dass dann aus guten Absichten eine Situation entsteht, die für alle Beteiligten nur Nachteile bringt.“

# Ist die Flüchtlingskrise wirklich eine Krise oder doch eher eine Chance für Europa?

CHRISTOPH RIEDL



© ginae014 / fotolia.com





© Nadja Meister

Österreich zeigte im Spätsommer 2015 sein freundliches Gesicht. Es ging ein Ruck durch das Land. Menschen, von denen man es nie erwartet hätte, engagierten sich plötzlich für Flüchtlinge.

CHRISTOPH RIEDL

**H**underttausende Flüchtlinge haben seit September letzten Jahres die österreichischen Grenzen überquert, die meisten davon sind in andere Länder weitergezogen. 90.0000 stellten in Österreich einen Asylantrag. Das ist ein historischer Höchststand. Aber ist das wirklich eine nicht zu bewältigende Aufgabe? Für Österreich? Für Europa? Wohl eher nicht! Von den Asylsuchenden, die in Österreich einen Antrag stellen, bleiben bei Weitem nicht alle im Land.

Lediglich die Anzahl der Asylanträge heranzuziehen, ist trügerisch. Demnach würde Österreich im Vergleich von Asylanträgen pro 1.000 Einwohner sogar noch hinter Ungarn und Schweden auf dem dritten Platz landen, und dies obwohl Ungarn bis zum Sommer dieses Jahres überhaupt nur 2.500 Unterbringungsplätze für Asylsuchende eingerichtet hatte. Österreich hatte mit Ende 2014 ca. 30.000 Grundversorgungsplätze und lag mit Ende Dezember 2015 bei ca. 80.000 Versorgungsplätzen. Mehr als eine Verdopplung also, aber nicht zu bewältigen?

Österreich hat mit seinen acht Millionen Einwohnern gerade einmal ein Prozent Schutzsuchende unterzubringen und zu versorgen. Europaweit ist das Verhältnis wohl noch viel geringer. Wenn nun 2015 mehr als eine Million Flüchtlinge nach Europa gekommen sind, dann sind das, gemessen an über 500 Millionen EuropäerInnen, nur zwei Promille.

Derzeit werden 95 % der syrischen Flüchtlinge von fünf Staaten beherbergt. Keiner davon liegt in Europa: Es sind der Libanon, die Türkei, Jordanien, der Irak und Ägypten, die den größ-

ten Teil der Aufgabe stemmen. Im Libanon, der etwa die Fläche Tirols hat, kommen inzwischen 1,5 Millionen offiziell registrierte Flüchtlinge auf 4,5 Millionen Einwohner. Europa wird definitiv nicht an der finanziellen Belastung durch die Flüchtlinge zugrunde gehen, sondern vielleicht an den nationalstaatlichen Egoismen, die die Fluchtbewegung wiedererweckt zu haben scheint.

Es ist vermutlich weniger eine Frage der tatsächlichen Aufnahmekapazitäten – denn die könnten ja geschaffen werden –, als eine Frage der Solidarität unter den europäischen Staaten. Die Werte, auf die sich die EU gründet, lauten: Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und Wahrung der Menschenrechte. So steht es jedenfalls in Art. 2 des Vertrags von Lissabon. Nimmt sich Europa selbst ernst und wollen die europäischen Staats- und Regierungschefs weiterhin ernst genommen werden, dann müssen diese Werte verteidigt werden. Dann gibt es zum Schutz und zur Aufnahme von Flüchtlingen wohl keine Alternative. Im Europa der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gibt es keine Binnengrenzen, keinen Platz für Zäune und auch keinen für Festungsfantasien.

Wer an diesen Fantasien festhält, vergisst dabei, dass Grenzzäune, auch wenn sie an der EU-Außengrenze stehen, ja ohnehin nie zur Abwehr von Flüchtlingen eingesetzt werden dürfen. Flüchtlinge haben das Recht, innerhalb der EU um Asyl anzusuchen. Das Recht, einen Asylantrag zu stellen, ist ein Menschenrecht. Ohne Asylverfahren lässt sich nun einmal nicht feststellen, ob jemand Schutz benötigt oder bereits

andernorts vor Verfolgung sicher war. Die Methode Viktor Orbán, „Das sind Wirtschaftsflüchtlinge, weil sie zuvor andere Länder durchquert haben“, ist nicht nur falsch, sie entspricht auch nicht dem europäischen Recht.

Wenn die letzten Wochen und Monate etwas eindeutig gezeigt haben, dann wohl, dass Menschen, die vor Krieg, Terror und Tod fliehen, sich nicht von Zäunen aufhalten lassen. Sie haben außer ihrem Leben nichts mehr zu verlieren, und genau das würde geschehen, wenn sie nicht wenigstens versuchen würden, es zu retten.

Es ist unsere Verantwortung als EuropäerInnen, sichere Zugänge zu Schutz und Sicherheit in Europa zu ermöglichen. Wir brauchen daher keine weiteren Abwehrmaßnahmen an den Grenzen, sondern sichere Aufnahmesysteme, die die Flüchtlinge nicht immer neuen Gefahren und Torturen aussetzen.

Unabdingbare Voraussetzung für ein faires Asylsystem in Europa wäre ein gemeinsames europäisches Asylsystem mit einer europäischen Asylbehörde. Das Dublin-System (das bisherige und nunmehr völlig gescheiterte Zuständigkeitsverteilungssystem) ist vor allem an der Unterschiedlichkeit der nationalen Asylsysteme und der damit einhergehenden groben Diskrepanz der Erfolgsaussichten zerschellt. Ein neues Verteilungssystem darf daher nicht die Fehler von Dublin wiederholen: Gelingt es nicht, vergleichbare Bedingungen und Schutzgewährungsquoten – unabhängig vom Land der Asylantragstellung – zu schaffen, ist jedes Verteilungssystem von Anfang an zum Scheitern verurteilt.

Doch so wichtig es sein wird, für mehr Gerechtigkeit in den Asylsystemen zu sorgen, ist es ebenfalls unabdingbar, auf bereits bestehende Bindungen der Asylsuchenden Bedacht zu nehmen. Wenn Schutzsuchende bereits Familienmitglieder oder Freunde in einem bestimmten Land haben, dann werden sie immer versuchen, ebenfalls dorthin zu gelangen. Zudem wäre es mit Sicherheit klüger, nicht nur über die physische Verteilung von Flüchtlingen nachzudenken, sondern auch finanzielle Ausgleichsmodelle und Anreize für Aufnahmestaaten, die über ihre Quote hinaus aufnehmen möchten, zu schaffen. Viele Staaten haben Probleme, für verschiedene Branchen geeignete Arbeitskräfte zu finden.

Über zielgerichtete Ausbildungen und Stipendien könnten Flüchtlinge genau in diesen Bereichen qualifiziert werden. So geht das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung davon aus, dass Flüchtlinge der deutschen Wirtschaft bereits in rund vier Jahren mehr Gewinn bringen könnten, als sie kurzfristig an Integrationskosten verursachen.

Die EU-Kommission erstellte Anfang November 2015 eine erste wirtschaftliche Prognose im Hinblick auf große Zahlen von Asylsuchenden in der EU. Während kurzfristig die zusätzlichen öffentlichen Ausgaben zu einem Anstieg des BIP führen würden, wären mittelfristig positive Auswirkungen auf das Wachstum durch die Zunahme des Arbeitskräfteangebots zu erwarten. Es müssten jedoch die richtigen politischen Maßnahmen ergriffen werden, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Für die EU insgesamt würden die Auswirkungen auf das Wachstum zwar nur gering sein, in einigen Mitgliedstaaten könnten sie jedoch von größerem Ausmaß sein.

## Österreich setzt weiterhin auf Abschreckung und Obergrenzen

Nach dem Zweiten Weltkrieg schuf die Weltgemeinschaft 1951 die Genfer Flüchtlingskonvention. Nie wieder sollten Menschen, die vor Verfolgung fliehen, einfach im Stich gelassen werden.

Abertausende Menschen waren von den Nazis ermordet worden, weil Länder wie die Schweiz oder die USA Obergrenzen für die Aufnahme von Flüchtlingen einführten. Das Asylrecht wurde zum Menschenrecht, das sich auch in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der Grundrechtecharta der EU wiederfindet. Ohne Obergrenze! Eine solche kann es nicht geben, weil es auch keine Obergrenzen des Kriegs, des Todes und der Vertreibung gibt! Es gibt keine Alternative zur Aufnahme von Flüchtlingen, denn wer in einer solchen Situation Grenzen schließt, riskiert die Destabilisierung sämtlicher Länder auf der Flüchtlingsroute und löst eine Kettenreaktion aus, die Griechenland, als letztes Glied der Kette, in seiner Existenz bedrohen wird.



Klar ist aber auch, dass jedes Land in Europa in fairer Weise Verantwortung für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen übernehmen muss! Die aktuelle Reaktion vieler Staaten, „Wenn sich mein Nachbar nicht an das Recht hält, dann tue ich das auch nicht mehr!“, ist fatal. Unrecht mit Unrecht zu bekämpfen, führt niemals zum Erfolg. Wir können und müssen die Herausforderung in Europa gemeinsam lösen, sonst wird sich Europa in einer Art verändern, wie wir es alle nicht wiedererkennen werden.

Doch Österreich hat sich offensichtlich dazu entschieden, Flüchtlinge als Belastung zu betrachten, und setzt weiterhin auf Abschreckung. Die jüngste Asylrechtsverschärfung, die unter dem irreführenden Titel „Asyl auf Zeit“ firmiert, wird vor allem einen massiven Eingriff in das Menschenrecht auf Einheit der Familie bringen. Bisher entschieden sich viele Familien dafür, dass nur das „stärkste“ Familienmitglied die Strapazen und Gefahren einer Flucht auf sich nimmt und nach Asylanerkennung den Rest der Familie nachholt. Das war für die Familien sicherer – meist für die Frauen und Kinder –, natürlich auch leistbarer, als für die gesamte Familie die Schlepperkosten aufbringen zu müssen. Mit dem neuen Gesetz werden sich noch viel mehr Familien in Gefahr bringen und aus Angst getrennt zu werden, gemeinsam die Flucht antreten.

Besonders schwierig wird die Situation in Zukunft für unbegleitete Minderjährige sein, die nur subsidiären Schutz erhalten. Im Fall von subsidiärem Schutz wird künftig eine Familienzusammenführung nur noch nach dreijähriger Frist möglich sein. Nach dem Erreichen der Volljährigkeit ist eine Familienzusammenführung ausgeschlossen. Die Jugendlichen werden wohl auf Dauer von ihren Familien getrennt bleiben. Weit- aus sinnvoller wäre es, den Schutzstatus von subsidiär Schutzberechtigten an jenen von Konventionsflüchtlings anzu- anpassen. Beide Gruppen haben ein Recht auf internationalen Schutz: erstere aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention, letztere aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention.

Österreich zeigte im Spätsommer 2015 sein freundliches Gesicht. Es ging ein Ruck durch das Land. Menschen, von denen man es nie erwartet hätte, engagierten sich plötzlich für Flüchtlinge. Gemeinden nahmen freiwillig Flüchtlinge auf, es bildeten sich Unterstützungsgruppen, die den Flüchtlingen halfen. An den Grenzen und an Bahnhöfen standen täglich freiwillige HelferInnen. Bis heute helfen Hunderte in Notquartieren. Ohne ihre Hilfe wäre das Asylsystem schon längst kollabiert.

Unser Land täte, angesichts dieser positiven Entwicklung, gut daran, etwas mehr Zuversicht auszustrahlen. Gemeinsam schaffen wir das sicher!

# Gesellschaftliche Teilhabe von asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen

Eine kommunale Herausforderung auch in Deutschland

ELENA WEBER



© Robert Krieschke / fotolia.com





Die meisten Personen, die in Deutschland um Asyl ansuchen, werden mittel- oder langfristig bleiben. Eine restriktive Integrationspolitik im Umgang mit asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen kann negative Folgen nach sich ziehen.

ELENA WEBER

In den vergangenen Monaten wurde in den deutschen Medien fast täglich zum Thema „Zuwanderung von Flüchtlingen“ berichtet. Insbesondere in der Politik auf Bundes- und EU-Ebene spitzt sich die Diskussion rund um die Erhöhung der Grenzkontrollen und die Stärkung der Grenzbehörde Frontex zu. Während diese Themen aktuell den politischen Diskurs bestimmen, stehen in Deutschland die Kommunen in der Verantwortung, die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zu gewährleisten. Ihre Rolle wird in der aktuellen Diskussion schnell vergessen. Denn neben den Grundversorgungsleistungen ist es Aufgabe der Kommunen, Flüchtlingen erfolgreich Teilhabe vor Ort zu ermöglichen.

Die deutsche Integrationspolitik und das Asylrecht beschränken die Integrationsmöglichkeiten für asylsuchende und geduldete Flüchtlinge. Grund dafür ist der aufenthaltsrechtliche Status Asylsuchender und Geduldeter, da dieser keine langfristige Aufenthaltsperspektive sichert. Aktuell dürfen asylsuchende und geduldete Flüchtlinge weder an den vom Bund geförderten Integrationskursen teilnehmen noch ist ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Weiteres möglich. Für Flüchtlinge gibt es in Deutschland viele Hürden zu meistern, wenn sie ein Teil der Gesellschaft sein möchten.<sup>1</sup>

Aber nicht nur die Eigeninitiativen und Anstrengungen seitens asylsuchender und geduldeter Flüchtlinge, ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, werden dadurch ausgebremst. Auch die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen, die die Flüchtlinge aufnehmen und versorgen, werden stark eingeschränkt. Ins-

besondere die Dauer des Aufenthalts vor Ort, ohne zu wissen, ob und wie lange asylsuchende und geduldete Flüchtlinge bleiben, birgt Schwierigkeiten sowohl für die Kommunen als auch für die betroffenen Personengruppen.<sup>2</sup>

Ein Asylverfahren hat im Jahr 2014 durchschnittlich 7,1 Monate gedauert, Menschen aus Afghanistan oder Pakistan haben zum Teil bis zu ein- einhalb Jahre auf einen Asylentscheid warten müssen. Im Jahr 2015 ist die durchschnittliche Wartezeit des Asylverfahrens nochmals angestiegen. Während dieser Zeit leben asylsuchende Flüchtlinge in den Kommunen, ohne die Chance auf integrationsfördernde Maßnahmen seitens des Bundes zu bekommen. Diese Zeit ist geprägt von Unsicherheit und Perspektivlosigkeit sowie von der Angst, zurück in das Herkunftsland abgeschoben zu werden. Die psychische Belastung für Asylsuchende und Geduldete ist enorm, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass viele von ihnen stark traumatisiert sind.<sup>3</sup>

Umso wichtiger ist es, aktiv zu werden und die neu in den Kommunen ankommenden Menschen in das soziale und kulturelle Leben vor Ort einzubinden sowie sie ein Teil der Gesellschaft sein zu lassen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und der Dauer ihres Aufenthalts. Basierend auf einer menschenrechtlichen Betrachtung (vgl. Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte) sollte diese Teilhabe unabdingbar sein.<sup>4</sup>

Spätestens durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012, dessen Rechtsprechung für das gesamte Bundesgebiet unmittelbar gültig ist, wurde ein Mindestmaß an

Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben auch all jenen Personen zugesprochen, deren aufenthaltsrechtlicher Status unsicher ist (dieses Urteil beruft sich auf Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes).<sup>5</sup> Asylsuchende und Geduldete verfügen somit über einen Rechtsanspruch auf ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe.

In Anlehnung an den Ansatz der Teilhabe- und Verwirklichungschancen von Amartya Kumar Sen sollte jede Person durch individuelle Befähigung und Handlungsspielräume die Chance erhalten, ein Teil der Gesellschaft zu sein und ein selbstbestimmtes Leben zu führen.<sup>6</sup> Gesellschaftliche Teilhabe für asylsuchende und geduldete Flüchtlinge lässt sich also als die Möglichkeit definieren, am sozialen und kulturellen Leben zu partizipieren, dieses mitzugestalten und mit den vor Ort lebenden Menschen zu interagieren. Aus dieser Definition lassen sich zwei Anforderungen – sowohl auf der institutionellen als auch auf der partizipativen und interaktiven Ebene – ableiten. Die Anforderung auf der institutionellen Ebene bezieht sich auf die Ermöglichung von Angeboten durch die Zuwanderungsgesellschaft, um asylsuchende und geduldete Flüchtlinge am gesellschaftlichen Leben teilhaben zu lassen. Auf der partizipativen und interaktiven Ebene soll die genannte Zielgruppe eigene Partizipations- und Mitgestaltungsmöglichkeiten erhalten und in direkter Interaktion mit den vor Ort lebenden Menschen stehen.

## Handlungsmöglichkeiten auf der institutionellen Ebene

Der Kommune kommt die Aufgabe zu, die Teilhabe aller vor Ort lebenden Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen.<sup>7</sup> Wie können die Kommunen trotz der schwierigen integrationspolitischen und asylrechtlichen Rahmenbedingungen die gesellschaftliche Teilhabe von asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen gewährleisten?

Dazu lassen sich zwei Aufgabenbereiche der Kommune festlegen, die sich in Kommunalverwaltung nach „innen“ und Kommunalverwaltung nach „außen“ aufteilen lassen. Ersterer Aufgabenbereich bezieht sich auf jene Aufgaben, die

der Kommune durch Land und Bund aufgetragen werden. In Bezug auf asylsuchende und geduldete Flüchtlinge sind dies die gesetzlich vorgegebenen Unterstützungsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.<sup>8</sup> Hierbei sind zwei mögliche Handlungsfelder der Kommunalverwaltung hervorzuheben: Die dezentrale Unterbringung in Wohnungen und die Ausstellung einer Gesundheitskarte nach dem „Bremer Modell“, das seit 2005 als Vorreiter im Gesundheitssystem für asylsuchende und geduldete Flüchtlinge gilt.<sup>9</sup> Sowohl die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften mit Gemeinschaftsverpflegung als auch die Gesundheitsversorgung, nach der asylsuchende und geduldete Flüchtlinge zunächst eine Erlaubnis beim Sozialamt einholen müssen, um zum Arzt gehen zu dürfen, sind mit hohen Verwaltungskosten verbunden. Durch die Umsetzung einer dezentralen Unterbringung in Wohnungen und die Ausstellung einer Gesundheitskarte werden zum einem große Kostenersparnisse für Kommunen erzielt, zum anderen wird ein selbstständiges und selbstbestimmtes Leben für asylsuchende und geduldete gefördert.

Die Kommunalverwaltung nach „außen“ umfasst vor allem die Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Im Bereich der Flüchtlingshilfe können die Kommunen nur durch die Kooperation mit Wohlfahrtsverbänden, privaten Organisationen und ehrenamtlich Engagierten den Aufgaben gerecht werden. Die deutsche Bevölkerung hat in den vergangenen Monaten große Hilfsbereitschaft gezeigt. Inzwischen sind die Kommunen auf das bürgerschaftliche Engagement angewiesen, um die Aufnahme und Versorgung unter menschenwürdigen Verhältnissen zu ermöglichen.

Die Auslagerung der sozialstaatlichen Aufgaben ist insbesondere aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der kommunalen Haushalte notwendig. Wichtig ist hierbei die Etablierung eines kommunalen Netzwerks, das gemeinsam eine Strategie entwickelt und die Strukturen, Handlungsmöglichkeiten sowie Stärken der verschiedenen Institutionen und Akteure aufzeigt und somit die unterschiedlichen Rollen vor Ort definiert. Die Kommunalverwaltung hat die Aufgabe, dieses Netzwerk zu moderieren

und zu koordinieren. Fragen nach Themenfeldern müssen in diesen Runden festgelegt und definiert werden. Als notwendig abzudeckende Handlungsfelder lassen sich u.a. folgende nennen:

- Erwerb der Sprache,
- Eingliederung in Ausbildung/Arbeit,
- Begegnung/Kultur/Sport,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Ehrenamtsqualifizierung sowie
- die Einbindung engagierter Flüchtlinge als Multiplikatoren.

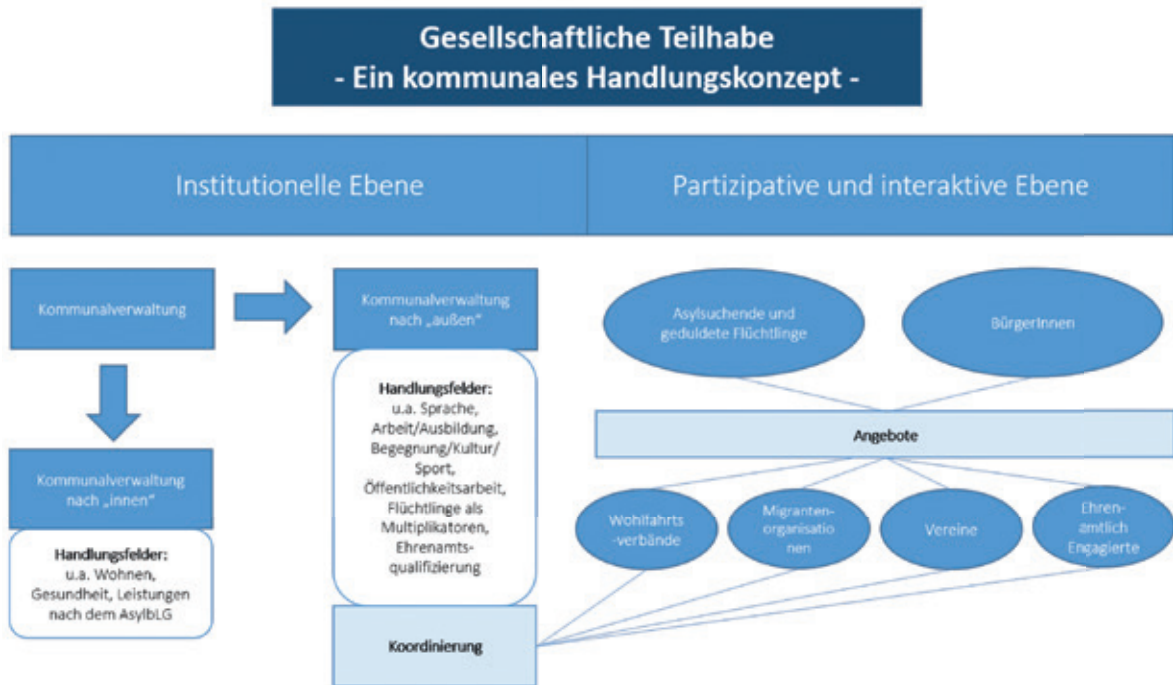
Die Kommune muss vor Ort die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen, damit die verschiedenen Akteure entsprechende Angebote zur gesellschaftlichen Teilhabe von asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen ermöglichen können.

**Handlungsmöglichkeiten auf der partizipativen und interaktiven Ebene**

Ein Blick auf die Angebote in der Flüchtlingshilfe zeigt jedoch, dass diese mehrheitlich defizitorientiert ausgerichtet ist. Was brauchen asylsu-

chende und geduldete Flüchtlinge? Was können sie nicht und was müssten sie können? Sie können die Sprache nicht und sie benötigen Hilfe bei jeglichen Alltagssituationen. Das umfasst Behördenbesuche, die Gesundheitsversorgung oder das alltägliche Einkaufen. Die Tatsache, dass sie diese Unterstützung brauchen, steht außer Frage und soll hier nicht kritisiert werden. Dennoch widerspricht eine solche defizitorientierte Betrachtungsweise der Vorstellung eines selbstbestimmten Lebens.

Durch eine Einbindung derjenigen Personen, für die die Angebote geschaffen werden, wird nicht nur die Mitgestaltung, sondern auch eine direkte Interaktion von Anfang an ermöglicht. In jeder Kommune setzen sich Personen mit Fluchterfahrung für andere Flüchtlinge ein, insbesondere wenn sie bereits einige Zeit länger vor Ort sind als andere oder wenn sie die Sprache schon erwerben konnten. Es ist wichtig, diese Personen und ihr Engagement zu fördern und sie in die Angebotserstellung in der Flüchtlingshilfe einzubinden. Dadurch können Asylsuchende und Geduldete ihre eigenen Erfahrungen, Kompetenzen und Ideen miteinfließen lassen und gleichzeitig teilhaben. Des Weiteren



• Abbildung 1: Gesellschaftliche Teilhabe – Ein kommunales Handlungskonzept (eigene Darstellung)

wird auch eine mögliche Frustration auf Seiten der ehrenamtlich Engagierten umgangen. Wird viel Zeit in ein Projekt investiert, ist es umso enttäuschender, wenn die Zielpersonen das entsprechende Interesse für das Vorhaben nicht zeigen. Können asylsuchende und geduldete Flüchtlinge selbst mitgestalten und mitbestimmen, sind sie vermutlich auch überzeugt von dem, was umgesetzt wird und würden sie die Angebote eher wahrnehmen.

## Schlussfolgerungen

Die meisten Personen, die in Deutschland um Asyl ansuchen, werden mittel- oder langfristig bleiben. Eine restriktive Integrationspolitik im Umgang mit asylsuchenden und geduldeten Flüchtlingen kann negative Folgen nach sich ziehen. Dies wurde bereits durch die Erfahrungen mit den Gastarbeitern und ihren Familien deutlich, die in den 1950er und 1960er Jahren im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs Deutschlands angeworben wurden und ebenfalls keinen Anspruch auf Integration hatten. Umso wichtiger erscheint es, aus diesen Erfahrungen zu lernen und den Menschen, die aus einer Notsituation flüchten und nach Zukunftsperspektiven suchen, eine Chance zu geben, ein Teil der Gesellschaft zu werden. Dazu ist insbesondere eine Stärkung der Rolle der Kommunen erforderlich. Sie sind die zentralen Akteure

in der Flüchtlingsfrage und brauchen politische, rechtliche sowie finanzielle Unterstützung durch Bund und Länder, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

- 1 Vgl. Jutta Aumüller, Kommunale Integration von Flüchtlingen, in: Frank Gesemann/Roland Roth (Hg.), Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen. Wiesbaden 2009, 111–130. Dietrich Thränhardt, Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung, Gütersloh 2015.
- 2 Vgl. Marika Gruber, Integrationspolitik in Kommunen. Herausforderungen, Chancen, Gestaltungsansätze. Wien 2010. – Thränhardt, Arbeitsintegration (FN 1).
- 3 Vgl. Thränhardt, Arbeitsintegration (FN 1).
- 4 Vgl. Generalversammlung der Vereinten Nationen, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Resolution der Generalversammlung. 217 A (III), 1948.
- 5 Bundesverfassungsgericht, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 Urteil vom 18. Juli 2012. Abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/\\_ls20120718\\_1bvl001010.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/_ls20120718_1bvl001010.html) (abgefragt am 20. Juli 2015).
- 6 Vgl. Peter Bartelheimer, Politik der Teilhabe. Ein soziologischer Beipackzettel, Berlin 2007.
- 7 Vgl. Walter Hanesch, Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats“, in: ders. (Hg.), Zukunft des lokalen Sozialstaats. Strategien gegen soziale Spaltung in Kommunen, Wiesbaden 2011, 7–46.
- 8 Asylbewerberleistungsgesetz – AsylbLG 1993.
- 9 Vgl. Felicitas Jung, Das Bremer Modell – Gesundheitsversorgung Asylsuchender, Bremen 2011.



# politicum

Menü +

Über Politicum

Ausgaben

Wissenschaftlicher Beirat

Autoren

Shop +

Kontakt



Besuchen Sie uns auf  
unserer Homepage  
[www.politicum.at](http://www.politicum.at)

# Die guten Taten und ihre unabsehbaren Folgen

HANS WINKLER

Die Konrad-Adenauer-Stiftung der CDU bestellte für ihre Zeitschrift „Die politische Meinung“ beim renommierten Professor für Alte Geschichte an der Freien Universität Berlin, Alexander Demandt, einen Artikel über die Völkerwanderung und den Untergang des Römischen Reichs. Demandt lieferte vereinbarungsgemäß den Text, den die Redaktion dann aber nicht veröffentlichte. Der Chefredakteur gab dem Autor dafür folgende Erklärung: „Unter dem Eindruck der Ereignisse zu Silvester in Köln ist mir deutlich geworden, dass Ihr sachlicher geschichtswissenschaftlicher Text, den Sie dankenswerterweise für uns vorbereitet haben, von böswilliger Seite im Kontext unserer politischen Zeitschrift missinterpretiert werden könnte. Aus meiner Perspektive besteht die Gefahr, dass isolierte Textstellen missbräuchlich herangezogen werden könnten, um allzu einfache Parallelitäten zur aktuellen Lage zu konstruieren, die wir uns nicht wünschen können.“

Der Vorgang kennzeichnet die Stimmung, die in Deutschland durch die Migrationskrise entstanden ist. Die Selbstzensur der Medien hat schon so weit um sich gegriffen, dass nicht einmal mehr ein „sachlicher geschichtswissenschaftli-

cher Text“, wie der Chefredakteur ausdrücklich zugibt, veröffentlicht wird, weil er „allzu einfache Parallelitäten“ nahelegen könnte. Mit der „böswilligen Seite“ sind wohl alle gemeint, die die ungesteuerte Massenimmigration nicht für ein Wirtschaftsbelebungsprogramm halten oder sie wie die Präsidentin der Evangelischen Synode und Grün-Politikerin Katrin Göring-Eckardt als einen Schritt zu einem anderen Deutschland, zu einem „neuen Wir“, gar nicht mehr erwarten können. Demandt war verständlicherweise verärgert und gab den Aufsatz und das Schreiben der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ weiter, die beides veröffentlichte. Die Ablehnung seines Textes eine „kapitale Dummheit“. Aber damit versteht er den Chefredakteur der CDU-Stiftung nicht. Für ihn ist es im Gegenteil eine höhere Klugheit, weil er die Trennwand vor dem Einstürzen bewahren will, die seine Partei zwischen den Gewalttaten von Köln und der unkontrollierten Massenimmigration aufgebaut hat. Es soll niemand auf die Idee kommen, es könnten „Parallelitäten“ zwischen der Völkerwanderung von vor 1.500 Jahren und der aktuellen bestehen.

Längst ist Ernüchterung eingetreten: Die „Welcome-Refugees“-Transparente sind eingerollt,



## Der öffentliche Diskurs über die Migration wird von der Linken beherrscht, die damit wieder einmal beweist, dass sie viel schneller und entschlossener dabei ist, die semantischen Werkzeuge zur Deutung öffentlicher Vorgänge zu prägen.

HANS WINKLER

die Euphorie über den eigenen Idealismus der Flüchtlings-Betreuer ist verflogen, das Wort „Willkommenskultur“ kann nur noch als hilflose Beschwörung eines nicht mehr kontrollierten Vorgangs verstanden werden. Der anfängliche Enthusiasmus der Hilfsbereitschaft ist dem klammen Gefühl gewichen, dass man an Entwicklungen beteiligt gewesen ist, von denen niemand weiß, wohin sie führen sollen. Man sollte ihre Frustration nicht größer werden lassen, denn auf die wahre Probe wird ihr Enthusiasmus nun bei der bevorstehenden Aufgabe der Integration gestellt werden.

Ein für seinen progressiv-katholischen Standpunkt bekannter Kommentator gesteht ein, dass er von seiner bisherigen „Wahrheit“ Abschied nehmen müsse und nun „mehr und mehr zu verstehen“ beginne, dass „unkontrollierter Ein- oder Durchmarsch angesichts der Ausmaße des Problems nicht länger sein kann“. Der Journalist ist ein prominentes, aber seltenes Beispiel einer Einsicht, die in der Bevölkerung schon längst viel weiter verbreitet ist als in den Medien, vor allem im Staatsrundfunk, wo weiter Durchhalteparolen ausgegeben werden.

Die Gelassenheit und Zuversicht noch im Spätsommer, man werde das alles schon irgendwie schaffen, ist längst in Sorge umgeschlagen, die aber von Politikern und Kirchenvertretern verächtlich gemacht wird. Sie beteuern zwar unentwegt, wie sehr sie „Verständnis für die Sorgen der Menschen“ hätten, erklären ihnen aber zugleich herablassend, sie müssten begreifen lernen, welche Bereicherung die Immigration für die Gesellschaft bedeute. Wer das nicht so sehen will und sich Sorgen um die kulturelle

Identität Europas mache, verstehe eben nicht, dass sich die Welt verändere, sagte der stellvertretende EU-Kommissionspräsident Frans Timmermans.

In obstinater Selbstgerechtigkeit hält die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel die Politik der offenen Grenzen aufrecht, die sie mit ihrer Entscheidung vom September 2015, Migranten, die aus Ungarn kommen, nicht mehr zurückzuschicken, eingeleitet hat. Damit hat sie das gesamte europäische Regelwerk zur Steuerung von Migration, soweit es überhaupt noch wirksam war, außer Kraft gesetzt, um nachher lapidar festzustellen: „Dublin funktioniert nicht mehr.“ Dass die deutsche Politik den Flüchtlingsstrom zwar nicht ausgelöst, aber stark anschwellen hat lassen, will Merkel nicht zugeben. Migration hält sie für schicksalhaft.

Aus einer syrischen Perspektive stellt sich das ganz anders dar. Der griechisch-katholische (melkitische) Patriarch Gregorios III. aus Damaskus sagte an der jesuitischen Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt, die Bereitschaft der Bundesrepublik, Kriegsflüchtlinge aufzunehmen, sei in seiner Heimat so verstanden worden, „dass Deutschland so und so viele Leute haben will“. Er sei zwar „froh über die Aufnahme, aber traurig über die Einladung“. Die Ausreisewelle nannte er eine „Epidemie“, für manche junge Leute sei die angebliche „Flucht“ ein bloßes Abenteuer. Bestätigt wird das durch jene Rückkehrer, die vor dem Abflug aus Berlin in den Irak freimütig erzählen, sie hätten sich jetzt drei Monate Europa angeschaut, aber ihre Erwartungen hätten sich nicht erfüllt, also reisen sie wieder ab. Sie machten

nicht den Eindruck, als ob sie sich davor fürchteten, wieder in die Hölle des Kriegs zurückzufahren.

Die Bilder, die man weiter täglich zu sehen bekommt, zeigen denn auch kaum Frauen und Kinder, sondern in der großen Mehrheit eben jene jungen Männer. Wie sehr die Sicht des Patriarchen von seiner Nähe zu Präsident Assad sowie zur syrischen Regierung und auch von der Sorge um seine Gläubigen bestimmt ist, lässt sich schwer sagen, es ist aber jedenfalls eine authentische Stimme, die man im Konzert der Meinungen zur Flüchtlingskrise sonst nicht hört.

Der öffentliche Diskurs über die Migration wird von der Linken beherrscht, die damit wieder einmal beweist, dass sie viel schneller und entschlossener dabei ist, die semantischen Werkzeuge zur Deutung öffentlicher Vorgänge zu prägen. Jeder, der kommt, ist ein „Flüchtling“ und verdient daher Asyl. Die Unterscheidung von Flüchtlingen und Armutsmigranten gilt als politisch nicht korrekt, wer sie trifft, daher als unanständig. „Keine Zäune in Europa. Zäune sind keine Lösung“, lautet eine weitere suggestive Parole, die auch gerne von kirchlichen Oberen verwendet wird.

Aber es gibt diese Zäune schon längst und sie sind keineswegs so wirkungslos wie immer behauptet wird: Um die spanischen Enklaven in Afrika, zwischen Bulgarien und der Türkei, in Calais um die Einfahrt zum Kanal-Tunnel, zwischen Ungarn und Serbien. Da es die von Merkel fast täglich beschworene europäische Lösung nicht geben wird, versuchen die von der Migration betroffenen Länder, darunter auch Österreich, sich selbst zu helfen. Natürlich auch mit Zäunen.

Schon durch die Umstände ihrer Ankunft in Europa erfahren die Immigranten, dass die europäischen Staaten für sie ihre eigenen Regeln außer Kraft setzen und vor ihrer schieren Übermacht kapitulieren. Wenn man sie daran hindern will, überrennen sie die Polizei wie in Spielfeld im letzten Herbst. Sie können sich das Land aussuchen, in das sie kommen wollen, und durften bis vor Kurzem einreisen, ohne ernsthaft kontrolliert zu werden. Typisch dafür ist ein Afghane, der zur Polizei, die ihn im französischen Calais

aufhielt, sagte, man müsse ihn nach England lassen, denn er sei schließlich ein Flüchtling.

In Deutschland wird im Namen der Flüchtlingshilfe das Grundrecht auf Eigentum außer Kraft gesetzt. Der Magistrat in Kiel beschlagnahmte für diesen Zweck ein Gebäude, dessen Eigentümer „nicht auffindbar“ war, in Baden-Württemberg wurde eine Frau aus einer Gemeindewohnung delogiert, die für die Unterbringung von Migranten gebraucht wurde. Ebenfalls in Kiel wurde die Polizei angewiesen, Kleinkriminalität von Migranten, deren Personalien nicht festgestellt werden können, zu tolerieren. „Souveränitätsverzicht“ des Staates nennt das der Philosoph Peter Sloterdijk.

Die entscheidende Frage lautet, ob Europa überhaupt noch den Willen hat, sich Grenzen zu geben. In einem bemerkenswerten Vortrag zur Migrationskrise sagte Giampietro Dal Toso, Sekretär des Päpstlichen Rates „Cor unum“, kürzlich bei einem Symposium in St. Christoph am Arlberg: „Grenze ist für jedes gesellschaftliche Gebilde eine Notwendigkeit, denn durch Abgrenzung geschieht auch Identifizierung. Es stimmt, dass *omnis determinatio est negatio* – dass jede Determinierung auch eine negierende Dimension hat: Du gehörst nicht dazu. Aber ohne Determinierung kann ich nicht einmal Ich sagen. Territorial gesehen braucht jeder Staat eine Grenze, um überhaupt festzulegen, für wen er da ist. [...] Dass eine Grenze passierbar ist, bedeutet nicht, dass es keine Grenzen geben soll.“

Es ist zu einem Mantra geworden, das auch die deutsche Bundeskanzlerin ständig im Mund führt, dass das Problem der Flüchtlings- und Migrationsströme nur europäisch gelöst werden könne. Aber von Europa zu reden, hat nur einen Sinn, wenn dieses Europa Grenzen hat. Und – das ist auch schon fast ein Gemeinplatz – die Staatsgrenzen können nur offengehalten werden, wie es das Schengener Abkommen vorsieht, wenn sich die Staaten darauf verlassen können, dass es eine Außengrenze gibt. Die Zäune, die jetzt überall entstehen, sind der augenscheinliche Beweis dafür, dass sie diese Sicherheit nicht mehr haben.

Wenn von „europäischen Lösungen“ die Rede ist, dann sind damit hauptsächlich die mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, aber





auch die baltischen Länder sowie Finnland gemeint, die ihren „gerechten und fairen Anteil“ an Flüchtlingen aufnehmen sollen. Dazu seien sie aus europäischer „Solidarität“ verpflichtet. Wenn das noch mit der Drohung der EU-Kommission verbunden wird, davon die Auszahlung von Fördergeldern abhängig zu machen, was flagrant gegen EU-Recht verstoßen würde, kommen sich diese Länder erpresst vor. Die Berufung auf die Solidarität haben sie schon gehört, als die Euroländer unter ihnen die Haftungen für das unsolid wirtschaftende Griechenland übernehmen mussten, während sie selbst zu strikter Budgetpolitik angehalten werden.

Die ungesteuerte Immigration in Deutschland stößt überall sonst in Europa auf Unverständnis, selbst beim nächsten politischen Partner in Paris. In Osteuropa trifft sie auf offene Ablehnung und nährt fatalerweise die alte Furcht vor deutschen Machtansprüchen. In diesen Ländern wird die Praxis der Grenzenlosigkeit, die Berlin seinen Partnern aufzudrängen versucht, als neuer deutscher Imperialismus wahrgenommen, diesmal unter moralischen Vorzeichen. In der deutschen „Willkommenskultur“ können die mittel- und osteuropäischen Staaten keinen Wert für sich erkennen.

Ungarn etwa und Polen, aber auch die Slowakei und Tschechien wollen ihre nationale und kulturelle Identität bewahren, gerade weil sie sie oft bedroht gesehen und erst in langen Kämpfen errungen haben. Auch mit der westlichen Neigung zum Multikulturalismus können sie nichts anfangen, im Islam sehen sie keine Bereicherung für ihre Gesellschaften, sondern eine Bedrohung. Das wagt freilich nur der ungarische Ministerpräsident offen auszusprechen, wofür er zum bösen Mann Europas gestempelt wurde. Sie trauen sich nicht wie Deutschland die Kraft

zu, fremde Kulturen und Konflikte zu integrieren, und wollen das Risiko nicht eingehen, letztlich ein anderes Land zu werden. Nicht zu Unrecht argwöhnen sie, dass mit der Verteilung der Migranten und Flüchtlinge gewissermaßen durch die Hintertür eine neue Gemeinschaftspolitik der EU geschaffen wird, die nie beschlossen wurde. Erstmals ist es der Rechten gelungen, die semantische Dominanz mit der „Obergrenze“ als politisches Programm zu erringen. Die „Obergrenze“ als Programm wird sukzessive die Politik aller von der Migration betroffenen Staaten zwischen Griechenland und Skandinavien werden. In Schweden und Dänemark ist sie schon geltende Politik. Sie kann auch mit der Frage, wo denn der 37.501. um Asyl ansuchen könne, nicht ausgehebelt werden. „Nicht bei uns“, beantwortete sie Werner Faymann lapidar und gab damit zu, dass auch er den angeblichen Richtwert für eine definitive Grenze hält.

Zwar protestieren die Vertreter der Hilfsindustrie gegen die Verschärfung des Asylrechts, die Einschränkungen bei der Mindestsicherung und vor allem gegen die ominöse „Obergrenze“ lautstark, insgeheim wissen sie aber, dass diese Maßnahmen unvermeidlich sind und sind ganz froh darüber. Auch sie haben bemerkt und sagen es auch, „dass wir nicht alle nehmen können“, was ein anderer Ausdruck für Obergrenze ist.

Mit der Obergrenze wird – das haben die Kritiker schnell bemerkt – auch die Überdehnung des Asylgedankens, wie sie in Deutschland und Österreich eingerissen ist, beendet. Das Asylrecht ist nicht jenes Instrument, mit dem man eine Migration bewältigt, die sich jetzt aus dem Nahen Osten und dem nördlichen Afrika zubewegt. Die Parallelität zur Völkerwanderung ist doch nicht so an den Haaren herbeigezogen, wie es sich die Konrad-Adenauer-Stiftung wünscht.



## Autorinnen und Autoren

**Univ.-Prof. Mag. Dr. Wolfgang Benedek**, geboren 1951, ist Völkerrechtler an der Universität Graz.

**Hofrat Mag. Alexander Gaisch**, geboren 1967, ist Landespolizeidirektor-Stellvertreter der Steiermark.

**ao.Univ.-Prof. Dr. Micheal Geistlinger**, geboren 1956, ist Völkerrechtler an der Universität Salzburg.

**Oberst Reinhold Höflechner**, geboren 1959, ist Bürgermeister der Marktgemeinde Straß in Steiermark.

**Kurt Hohensinner, MBA**, geboren 1978, ist Stadtrat der Stadt Graz und dabei unter anderem für die Agenden Bildung und Integration zuständig.

**Hofrat Dr. Kurt Kalcher**, geboren 1950, ist, nach seiner Tätigkeit als Leiter der Fachabteilung Katastrophenschutz und Landesverteidigung, derzeit als Flüchtlingskoordinator des Landes Steiermark tätig.

**Dr.<sup>in</sup> Karin Kneissl**, geboren 1965, war Diplomatin und ist nun selbstständig als Analystin und Autorin von Sachbüchern (Schwerpunkt Naher Osten) und Lehrbeauftragte (Energiepolitik) in Wien und Beirut tätig.

**Dr.h.c. Franz Küberl**, geboren 1953, leitet als Direktor die Caritas Graz-Seckau.

**Sebastian Kurz**, geboren 1986, ist Bundesminister für Europa, Integration und Äußeres der Republik Österreich.

**Dipl.-Päd.<sup>in</sup> HOL Elisabeth Meixner**, geboren 1963, ist Amtsführende Präsidentin des Landesschulrates für Steiermark.

**Mag.<sup>a</sup> Johanna Miki-Leitner**, geboren 1964, ist Bundesministerin für Inneres der Republik Österreich.

**Ass.-Prof. Mag. Dr. Klaus Poier**, geboren 1969, ist Verfassungsrechtler und Politikwissenschaftler an der Universität Graz.

**Univ.-Prof. Mag. Dr. Manfred Prisching**, geboren 1950, ist Soziologe und leitet das Centrum für Sozialforschung der Universität Graz.

**Mag. Christoph Riedl**, geboren 1969, ist Experte für Asyl und Migration der Diakonie und Geschäftsführer des Diakonie Flüchtlingsdienstes.

**em.o.Univ.-Prof. DDr. Gerald Schöpfer**, geboren 1944, ist Präsident des Österreichischen Roten Kreuzes und Vertreter Österreichs in der European Commission against Racism and Intolerance des Europarates in Strasbourg.

**Hermann Schützenhöfer**, geboren 1952, ist Landeshauptmann der Steiermark.

**Elena Weber, MA, BA**, geboren 1988, ist Mitarbeiterin im Programm „Willkommen bei Freunden“, Deutsche Kinder- und Jugendstiftung gemeinnützige GmbH (DKJS).

**Dr. Hans Winkler**, geboren 1942, ist, nach langjähriger Tätigkeit als Redakteur bei der „Kleinen Zeitung“ (u.a. Leitung der Wiener Redaktion sowie stellvertretender Chefredakteur), nunmehr als freier Journalist und Kolumnist bei „Die Presse“ tätig.



## Wissenschaftlicher Beirat

Univ.-Prof. Mag. Dr. Manfred Prisching  
(Vorsitzender)

Ass.-Prof. Dr. Klaus Poier  
(Gf. Vorsitzender)

Univ.-Prof.i.R. Dr. Alfred Ableitinger

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Benedek

Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Tina Ehrke-Rabel

ao.Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Edith Gößnitzer

Univ.-Prof. Dr. Johannes Heinrich

Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Marianne Hilf

ao.Univ.-Prof. Dr. Hubert Isak

em.o.Univ.-Prof. Dr. Franz Jeglitsch

ao.Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Beatrix Karl

Univ.-Prof. Dr. Stefan Karner

Ass.-Prof.<sup>in</sup> DDr.<sup>in</sup> Renate Kicker

ao.Univ.-Prof. Dr. Igor Knez

Prof. Dr. Karl A. Kubinzky

em.o.Univ.-Prof. Dr. Dr.h.c. Wolfgang Mantl

o.Univ.-Prof. Dr. Franz Marhold

Univ.-Prof. Dr. Joseph Marko

ao.Univ.-Prof. Dr.<sup>in</sup> Nora Melzer-Azodanloo

Univ.-Prof. Dr. Leopold Neuhold

Hon.-Prof. Dr. Bernhard Pelzl

ao.Univ.-Prof. DI Dr. Ulrich Pferschy

o.Univ.-Prof.i.R. Dr. Walter Pieringer

ao.Univ.-Prof. Dr. Martin Polaschek

Univ.-Prof. Dr. Reinhard Rack

em.o.Univ.-Prof. Dr. Wolf Rauch

em.o.Univ.-Prof. DDr. Willibald Riedler

Univ.-Prof.i.R. Dr. Kurt Salamun

Mag. Dr. Wolfgang Schinagl

em.o.Univ.-Prof. DDr. Gerald Schöpfer

ao.Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Michaela Sohn-Kronthaler

Priv.-Doz.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Barbara Stelzl-Marx

Univ.-Prof.i.R. Dr. Kurt Weinke

ao.Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Anita Ziegerhofer

## Impressum

politicum 119 – 37. Jahrgang; April 2016

Medieninhaber und Herausgeber:

Verein für Politik und Zeitgeschichte in der Steiermark, 8010 Graz, Karmeliterplatz 6; ZVR-Zahl: 017681930

Für den Inhalt verantwortlich: Klaus Poier

Herausgeber dieser Nummer: Manfred Prisching

Redaktion (Red.): Klaus Poier / Katharina Konschegg / Katharina Holzmann

Veröffentlicht mit Unterstützung des Landtagsklubs der Steirischen Volkspartei

Layout: edsign

Druck: Steierm. Landesdruckerei, Graz

Erscheinungsort: Graz

Nachdruck ausschließlich mit schriftlicher Genehmigung.

Preis pro Ausgabe: € 10,- Abopreis (4 Hefte): € 25,-

Fotos, bei denen kein Nachweis angegeben ist, wurden uns freundlicherweise von den AutorInnen zur Verfügung gestellt. Sollten dadurch Rechte verletzt worden sein, ist dies ohne Absicht geschehen.

ISSN 1681-7273 politicum (Graz)