

6,90 €

Zukunft Migration

Tagungs-Dokumentation
In der Reihe JBZ-Arbeitspapiere

Zukunft Migration

Tagungs-Dokumentation

In der Reihe JBZ-Arbeitspapiere

Hrsg. von Birgit Bahtić-Kunrath, Hans Holzinger, Stefan Wally
Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen
im Auftrag von Salzburg 20.16

Die Arbeitspapiere werden von der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen (JBZ) herausgegeben. Die Inhalte der Arbeitspapiere geben nicht notwendigerweise die Meinung der Robert-Jungk-Bibliothek wieder, sie sollen Diskussionen anregen. Die Redaktion dieses Arbeitspapiers lag bei Mag. Hans Holzinger. Gesamtverantwortung: Mag. Stefan Wally MAS. Der Druck dieses Arbeitspapiers wird ermöglicht durch 20.16 Salzburg. Impressum: Salzburg, JBZ-Verlag, 2017. ISBN 978-3-902876-27-0

Bisherige Arbeitspapiere:

- Nr. 1/ David Röhler / Government 2.0
- Nr. 2/ Minas Dimitriou / Sport zwischen Inklusion und Exklusion
- Nr. 3/ Nimet Ünal / Migration und schulischer Erfolg
- Nr. 4/ Georg Gruber / Zukunftsvorstellungen junger AsylwerberInnen
- Nr. 5/ Achim Eberspächer / Jungk: Zukunftsforscher unter Führungszeichen
- Nr. 6/ Silvia Augeneder / Kommerzialisierung menschlicher Körperteile
- Nr. 7/ Bärbel Maureder / Der Salzburger IT Arbeitsmarkt
- Nr. 8/ Barbara Eder / Freiwilligentätigkeit in Österreich
- Nr. 9/ Silvia Augeneder et al / Diese Entwicklungen werden Salzburg bis 2030 prägen
- Nr. 10/ Reinhard Hofbauer / Lebensqualität als alternative Zielformel
- Nr. 11/ Sandra Filzmoser / Wohlbefinden und Engagement
- Nr. 12/ Edgar Göll / Governance-Modelle der Zukunft
- Nr. 13/ Martin Reindl / Die Patientenverfügung
- Nr. 14/ Iwan Pasuchin / Mediengestaltung als demokratische Erfahrung
- Nr. 15/ Katharina Gammer / Robert Jungk, die frühen Jahre
- Nr. 16/ Andreas Pfützner / Robert Jungks Leben in Salzburg
- Nr. 17/ Luisa Pichler / Robert Jungk und die Anti-Atomkraft-Bewegung
- Nr. 18/ Christian Schwendinger / Zukunftswerkstätten
- Nr. 19/ Michael Vereno u. Blake Giragos / Rezeption Robert Jungks in den USA
- Nr. 20/ Ernestine Depner-Berger und Stefan Wally / Abschied von politischer Teilhabe
- Nr. 21/ Erich Mild / Energiepolitische Ziele Salzburg
- Nr. 22/ Helga Embacher / Robert Jungks Judentum
- Nr. 23/ Ulrike Kammerhofer / Regionale Identität
- Nr. 24/ Peter Emberger / Zur Rezeption von Robert Jungk in Österreich
- Nr. 25/ Robert Jungk / Zitatesammlung
- Nr. 26/ Silvia Augeneder et al / Salzburg morgen
- Nr. 27/ Elmar Altvater / Was uns Robert Jungk auf den Weg geben kann
- Nr. 28/ Wiebke Claussen et al / Die Kunst der Partizipation
- Nr. 29/ Erich Mild et al / Salzburg morgen. Update 2014
- Nr. 30/ Christian Resch / Immobilienerbe und Lebensqualität
- Nr. 31/ Thomas Lehner / Welche Kriterien entscheiden über die Chancen der Kinder
- Nr. 32/ Fabian Habersack / Zur Bedeutung nationaler Identität in Salzburg
- Nr. 33/ Att Lanz / Wie autoritär denkt Salzburg?
- Nr. 34/ Ewald Hiebl , Stefan Wally / Das Zukunftsdenken bei Robert Jungk und Leopold Kohr
- Nr. 35/ Andreas Weiss / Der unliebsame Gesprächspartner
- Nr. 36/ Minas Dimitriou/ Wir uns unser Körper

www.jungk-bibliothek.org

Inhaltsverzeichnis

Zukunft.Migration <i>Vorwort von Landesrätin Martina Berthold</i>	5
Tagung „Zukunft Migration“ <i>Einleitung der HerausgeberInnen</i>	7
Der moderne Wohlfahrtsstaat im Kontext von Flucht und Migration <i>Von Hans Holzinger</i>	10
Migration und soziale Menschenrechte: Von „Charity“ zum Recht <i>Von Birgit Bahtić-Kunrath</i>	30
Die Zukunft der Migration in Österreich und Europa <i>Von Markus Pausch</i>	45
Flucht und Migration - Diskurse im Wandel <i>Von Gudrun Biffel</i>	57
Globale Migrationen - gestern und heute <i>Von Sylvia Hahn</i>	69
Frauen auf der Flucht <i>Von Birgit Einzenberger</i>	79
Zuwanderung als Thema und Aufgabe der Medien <i>Von Karl-Heinz Meier-Braun</i>	86
Perspektiven einer Willkommensstadt <i>Von Daniel Fuhrhop</i>	99
Das Problem der De-Qualifizierung von Flüchtlingen und Zukunftswege. <i>Von Wolfgang Aschauer</i>	104
Lösungsorientiertes Denken in der Sozialen Arbeit im Bereich Flucht und Migration. <i>Von Lisa Oberparleitner</i>	115
Die Bedeutung Fluchterfahrener für eine reflexive Kultur in Bildungs- institutionen. <i>Von Manfred Oberlechner & Kirsten Ben Haddou</i>	120

Wertevermittlung für Flüchtlinge in Österreich <i>Von Julia Graffer</i>	129
Das Qualifikations-Screening von Asylwerbenden in der Grundversorgung des Landes Salzburg 2016. <i>Von Lara Erber & Peter Mittendorfer</i>	133
Wie und wo Salzburgs Flüchtlinge wohnen <i>Von Franz Neumayer & Lara Erber</i>	146
Anerkannte Flüchtlinge im Salzburger Arbeitsmarkt. Angebote des AMS Salzburg. <i>Von Gottfried Lochner</i>	151
Die Integrationsplattform Salzburg <i>Von Murat Özdemir</i>	156
Ausblick: Wir wandern weiter <i>Von Stefan Wally</i>	159
<i>Zentrale Thesen aus den Workshops</i>	163
<i>Zu den HerausgeberInnen</i>	168

Zukunft.Migration

Vorwort von LR Martina Berthold



Foto © LPB

Mag.^a Martina Berthold leitet seit 2013 als Landesrätin die Ressorts Familien, Wissenschaft und Bildung, Jugend/Generationen/Integration, Migration und Grundversorgung, Sport, Frauen und Chancengleichheit/Anti-Diskriminierung.

Sie begann 1996 für das Land Salzburg zu arbeiten: erst im Büro für Frauenfragen & Chancengleichheit, von 2002 bis 2009 in der Bildungsabteilung. Danach war sie Organisationsberaterin und Projektmanagerin in der Landesverwaltung.

Die Tagung hat einen großen Bogen von der Geschichte der Migration über wichtige aktuelle Fragen bis hin zur Zukunft unseres Zusammenlebens geschlagen. Als verantwortliche Landesrätin richte ich den Blick nicht nur auf die Herausforderungen des landespolitischen Alltags, sondern darüber hinaus auf die Perspektiven für die Zukunft. Dabei kommt folgenden Themen aus meiner Sicht eine besondere Bedeutung zu:

In den Gemeinden und Städten: Menschen, die neu in Österreich sind, kommen in Gemeinden und Städten an. Da findet Begegnung statt, werden Freundschaften geschlossen und findet Integration statt. Unerlässlich sind dabei die persönlichen Kontakte und Hilfestellungen. Nur so glückt das Ankommen und der Einstieg in unsere Gemeinschaft. Dazu braucht es ein Bündel an Maßnahmen: Unterstützung bei der Suche nach Wohnraum und beim Einstieg in unser Bildungssystem, Aufbau und Begleitung der Freiwilligenarbeit. Als PolitikerInnen sind wir gefordert, Integration nicht nur in den Ballungszentren, sondern auch in den Regionen zu unterstützen.

Herausforderung Arbeitsmarkt: Unsere neuen MitbürgerInnen treffen auf einen Arbeitsmarkt, in dem sie die Fremden sind und in dem auch ihnen vieles fremd ist. Angefangen von den notwendigen Sprachkenntnissen bis hin zu Regulierungen und gesetzlichen Regelungen. Der Einstieg in den Arbeitsmarkt ist ein Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe wie auch zur sozialen Absicherung. Dabei ist zweierlei notwendig: Unterstützung bei Ausbildung und Jobeinstieg, aber auch Klarheit über die Regeln unseres Sozialsystems.

Die nächste Generation: Die jungen Menschen, die neu in unser Land gekommen sind und noch kommen, werden in den nächsten Jahren unsere Bildungseinrichtungen verändern. Beginnend bei der Elementarbildung über die Pflichtschule bis hin zu weiterführenden Schulen werden wir die nötigen Angebote bereitstellen müssen. Ohne diese Investition in die Bildung kann Integration nicht gelingen. Und wir werden es – davon bin ich überzeugt – lernen, in unseren Bildungsangeboten auf die „neue Vielfalt“ einzugehen.

Zusammen:Leben: Der Salzburger Weg der Integration beginnt mit dem ersten Tag in unserem Bundesland. Und er beinhaltet auch die Auseinandersetzung mit den eigenen Werthaltungen. Dabei sind sowohl die zugezogenen als auch die hier aufgewachsenen Menschen gefordert, also wir alle. Wir kommen nicht darum herum zu klären, wie wir zusammenleben wollen. Und: Es muss allen auch klar sein, was davon nicht verhandelbar ist. Denn wir leben auf der Basis von gesellschaftlichen Grundwerten und Grundrechten zusammen, die in unserer Verfassung verankert sind. Diese Debatte ist spannend und sie ist auf Augenhöhe zu führen.

Es greift viel zu kurz, Integration nur als Frage kühler volkswirtschaftlicher Berechnungen zu sehen. Vielmehr wird Integration für viele zur Herzensangelegenheit und ist mit vielen Emotionen verbunden. Hier findet Begegnung und Bewegung statt. Darum ist das Siegtor für den FC Abersee im Cupbewerb durch den afghanischen Spieler Ali Akbar Zamani zwar bitter für die Austria Salzburg. Aber dieses Tor ist ein gutes Beispiel, dass Integration mitten in unserer Gesellschaft und auf allen Ebenen stattfindet.

Tagung „Zukunft Migration“

Einführung der HerausgeberInnen

Das Thema Migration ist so alt wie die Menschheit. Und auch Flucht ist ein aus der Geschichte wohlbekanntes Phänomen. Menschen verlassen ihre Heimat, weil sie sich anderswo bessere Lebensbedingungen erhoffen, oder sie müssen fliehen vor Gewalt, Hungersnot, Unterdrückung. Wie eine Gesellschaft mit Flucht und Migration umgeht, ist nicht nur eine ökonomische, sondern insbesondere eine politische und kulturelle Frage.

Die Tagung „Zukunft Migration“, die vom 1. - 2. Dezember 2016 von der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen (JBZ) im Auftrag von „Salzburg 20.16“ ausgerichtet wurde, beleuchtete Zukunftsaspekte von Flucht und Migration: Fragen zu globalen Entwicklungen wurden ebenso gestellt wie jene zum Arbeitsmarkt, zur Rolle der Medien und der Politik.

An die 140 Personen nahmen an der Tagung teil. In Vorträgen und Workshops wurden Herausforderungen und Chancen von Flucht und Migration ausgelotet. Und es gab viel Lob und Anerkennung seitens der TeilnehmerInnen für die hohe Qualität der Vorträge und Workshops. Es war gelungen, mit den Angeboten vielfältige Zielgruppen anzusprechen und in Dialog zu bringen: MitarbeiterInnen von Sozial- und Bildungseinrichtungen sowie von Land und Stadt Salzburg waren ebenso vertreten wie politische MandatarInnen, Studierende oder in Freiwilligeninitiativen Engagierte.

Die vorliegende Dokumentation gibt die Vorträge und Impulsreferate der Tagung wieder, ergänzt um Reflexionen des Tagungsteams der JBZ sowie zentrale Thesen aus den Workshops, die gemeinsam mit deren Moderato-rInnen erstellt wurden.

Wir bedanken uns bei Landesrätin Martina Berthold, die die Idee zur Tagung hatte und an dieser auch mitwirkte, den PartnerInnen der Tagung, dem Integrationsreferat des Landes Salzburg, der Integrationsplattform Salzburg und akzente Salzburg sowie bei „Salzburg 20.16“, in deren Auftrag die Veranstaltung durchgeführt und die vorliegende Publikation erstellt wurde.

Zum Inhalt der Publikation

Landesrätin *Martina Berthold* skizziert in ihrer Einleitung das Bild eines bunten Salzburg, das die Chancen von Zuwanderung erkennt, ohne die Herausforderungen zu negieren. *Hans Holzinger* stellt Flucht und Migration in den Kontext des modernen Sozialstaats und ortet aktuell vier unterschiedliche Debattenstränge. Anhand von Studien zeigt er, dass der Diskurs über Migration seitens der Politik konstruktiv gestaltet werden kann. *Birgit Bahtić-Kunrath* schließt hier an, indem sie die Konturen eines sozialen Menschenrechtsstaates nachzeichnet, der auf verbindlichen Grundrechten auch für Zuwandernde basiert.

Prognosen über zukünftige Migrationsbewegungen anhand der geopolitischen Weltlage gibt *Markus Pausch*. Zugleich skizziert er ein Bild der EU-Migrationspolitik sowie drei mögliche Zukunftsszenarien für die Migrationspolitik in Österreich. *Gudrun Biffi* zeichnet in der Folge den Wandel des Diskurses über Migration seit den 1970er-Jahren nach und ortet eine Zukunftschance in der besseren Verbindung von Migrations- und Entwicklungspolitik.

Sylvia Hahn beschreibt Migration aus historischer Perspektive und als globales Phänomen, das Europas Geschichte wesentlich geprägt hat. Nicht Sesshaftigkeit, sondern Wanderungsbewegungen seien die Normalität, so ihre zentrale Aussage. *Birgit Einzenberger* lenkt den Blick auf die spezielle Bedrohungssituation von Frauen auf der Flucht und macht konkrete Vorschläge für eine frauenspezifische Flüchtlingspolitik. *Karl-Heinz Meier-Braun* schildert anschließend die Rolle der Medien im Migrationsdiskurs und er zeigt an Beispielen, wie Medien eine integrative Flüchtlingspolitik unterstützen können.

Daniel Fuhrhop plädiert in seinem Beitrag dafür, den Leerstand von Wohnungen für Flüchtlinge zu nützen, um damit deren Integration sowie die Revitalisierung schrumpfender Städte und Orte zu fördern. Die drei weiteren Beiträge widmen sich dem Thema Qualifikationen von Flüchtlingen. *Wolfgang Aschauer* zeigt zunächst anhand von Untersuchungen die Dequalifizierungsspiralen von Flüchtlingen auf und erinnert daran, dass

Flüchtlinge erheblichen Startschwierigkeiten im Aufnahmeland ausgesetzt sind. Daran anknüpfend plädiert *Lisa Oberparleitner* für einen wertschätzenden Umgang mit Flüchtlingen und ein lösungsorientiertes Ansetzen an deren Ressourcen in der Sozialen Arbeit. *Kirsten Ben Haddou* und *Manfred Oberleitner* schildern in der Folge mit der „Silent University“ in der deutschen Stadt Ruhr ein Empowerment-Projekt, in dem Flüchtlinge in Vorlesungen und Vorträgen ihr Wissen weitergeben – freilich außerhalb des etablierten Bildungssystems, daher der Begriff „Silent“.

Die abschließenden Beiträge gehen auf die Salzburger Situation ein. *Julia Graffer* beschreibt die Werte- und Orientierungskurse des Österreichischen Integrationsfonds, die auch von in Salzburg lebenden Asylwerbenden besucht werden. *Lara Erber* und *Peter Mittendorfer* informieren über das vom Land Salzburg eingerichtete „Qualifikationsscreening“ für Asylwerbende in Salzburg sowie dessen erste Ergebnisse. Gemeinsam mit *Franz Neumayer* gibt *Lara Erber* in der Folge einen Einblick darüber, wie und wo Salzburgs Flüchtlinge wohnen und welche rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür bestehen.

Gottfried Lochner gibt einen Einblick in die Angebote des Arbeitsmarktservice Salzburg für Asylberechtigte und benennt Herausforderungen im Kontext der Integration von Asylwerbenden in den Arbeitsmarkt. Die Ziele und Aufgaben der von der Salzburger Landesregierung ins Leben gerufenen Integrationsplattform Salzburg schildert schließlich *Murat Özdemir*.

Stefan Wally zeigt in seinem essayistischen Ausblick, dass in Salzburg immer ein- und ausgewandert wurde und dass dies auch in Zukunft so sein wird.

Der Band endet mit *zentralen Thesen* aus den insgesamt sechs Workshops der Tagung, die zu den Bereichen „Integration im Kontext von Identitäten und Werten“, „Berufliche Integration“, „Bilder von MigrantInnen in den Medien“, „Flüchtlinge und Wohnen“, „Frauen auf der Flucht“ sowie „Qualifikation als Empowerment von Flüchtlingen“ durchgeführt wurden.

Der moderne Wohlfahrtsstaat im Kontext von Migration und Flucht

Von Hans Holzinger



Foto © JBZ/Albrecht

Mag. Hans Holzinger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen mit den Arbeitsschwerpunkten Globalisierung, Nachhaltigkeit, Zukunft der Arbeit und sozialen Sicherung sowie neue Wohlstandsmodelle. Er war Mitorganisator der Tagung „Zukunft Migration“ und ist hauptverantwortlich für die Herausgabe dieses Bandes.

In den Geschichtsbüchern sind es meist technologische Erfindungen, denen Veränderungsimpulse oder gar Epochenwechsel zugeschrieben werden. Es sind aber – was häufig übersehen wird – auch und wesentlich soziale Erfindungen, die das menschliche Zusammenleben verändern. Dazu zählen insbesondere die Herausbildung von Nationalstaaten, die Implementierung von Demokratie als Regierungsform mit Rechtsstaatlichkeit als ideeller und Steuern als materieller Basis sowie die Entwicklung von Solidarversicherungssystemen, die kollektiv gegen individuelle Risiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit absichern. Man kann auch die Trennung von Kirche und Staat und die Gleichheit aller vor dem Gesetz als soziale Erfindungen ergänzen.

Moderne Wohlfahrtsstaaten zeichnet aus, dass soziale Absicherung nicht mehr vom Wohlwollen einiger Reicher (Mildtätigkeit) oder den familiären Banden (Sippenwesen) abhängig ist. Menschen sind frei in ihren Wahlmöglichkeiten und – zumindest von der Verfassung her – gleich an Rechten. Auch wenn dem ideellen Anspruch auf gleiche Rechte immer jener der gleichen realen Chancen (Chancengerechtigkeit) folgen muss (s. auch Beitrag Bahtić-Kunrath in diesem Band).

Die Errungenschaften des (europäischen) Sozialstaats haben als Widerpart zum Konkurrenzprinzip des freien Marktes und dem Renditeprinzip des Kapitalismus das menschliche Zusammenleben humanisiert. Errungenschaften, die weder selbstverständlich noch ein Selbstläufer sind. Die Verquickung von ökonomischer und politischer Macht führt zur Aushebelung demokratischer Strukturen – gesprochen wird von der Gefahr der „Postdemokratie“.¹ Die Abwertung des Staates und des Öffentlichen im neoliberalen Diskurs, die allseits propagierten Selbstoptimierungsstrategien („Mach dein Ding“) sowie das Setzen auf „Ich-AGs“ und alleinige Privatvorsorge leisten der Entsolidarisierung Vorschub. Soziale Sicherungssysteme sind ideologischen Angriffen unterschiedlicher Couleur ausgesetzt. Die Herausforderung von Migration und Flucht verschärft die „Erosionsdebatte“. Warum?

Der Wohlfahrtsstaat ist an ein Territorium und an Kriterien der Anspruchsberechtigung gebunden. Er schließt jene außerhalb des Territoriums bzw. der Anspruchsberechtigung aus. Und er greift in Bezug auf politische Gestaltung im Kontext der Globalisierung zu kurz. Territoriale Gebundenheit und die Gebundenheit an Anspruchsberechtigung lässt den modernen Sozialstaat in Konflikt zu Migration und Flucht geraten. Es wäre naiv, dies nicht sehen zu wollen. Wer Anspruch auf Sozial- und Versicherungsleistungen hat, in welchem Umfang und ab welchem Zeitpunkt, ist daher ein zentrales Thema politischer Auseinandersetzungen. Und auch – bereits davor – wer und wie viele überhaupt das Recht haben sollen, sich auf dem Territorium des Wohlfahrtsstaates niederzulassen.

Vier Diskurs- bzw. Debattenstränge

Dabei sind unterschiedliche Diskurse bzw. Diskussionlinien zu unterscheiden. Bewegungen für „*Open borders*“ bzw. „Offene Grenzen“ argumentieren mit einem Weltrecht auf Niederlassungsfreiheit.² Nicht nur Kapital,

¹ Crouch, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt.

² „Offene Grenzen bedeuten im wesentlichen Niederlassungsfreiheit ohne staatliche Diskriminierung: das Recht, sich den Lebens- und Arbeitsmittelpunkt selbst auszusuchen. Offene Grenzen bedeuten,

sondern auch Menschen sollen frei und beweglich sein. Dass diese Sichtweise auf Grenzen stößt, ist einsichtig, und doch sind ethische Überlegungen dazu wichtig.³

So wird im Kontext von Globalisierung und Migration auch über „Global Citizenship“⁴ sowie „postnationale Demokratie“⁵ gesprochen. Vorgeschlagen werden eine „Weltsozialpolitik“⁶, ein „globaler Mindestlohn“⁷ oder gar ein „globales Grundeinkommen“⁸. Politisch durchgesetzt und dennoch heiß umstritten ist die Niederlassungsfreiheit freilich bisher nur innerhalb der EU, und dies mit vielen Übergangsregelungen.⁹

Ein zweiter Diskursstrang bezieht sich auf menschenrechtliche Verpflichtungen, also das *Recht auf Asyl* für jene, die in ihrem Herkunftsland verfolgt werden oder vor kriegerischen Auseinandersetzungen fliehen (müssen).¹⁰ Die Argumentation hier lautet, dass nur jene als Flüchtlinge aufge-

dass ein Mensch unabhängig von seinem Geburtsort und mit Geburt ausgestellttem Pass leben, Eigentum erwerben und arbeiten darf, wo er möchte. Grenzen können dabei weiterhin wichtige Funktionen ausüben, etwa um Verwaltungseinheiten abzugrenzen, doch sie sollten kein Hindernis für die Wahl des Lebensmittelpunkts darstellen.“ Nach: <http://www.offene-grenzen.net/2016/08/22/hat-deutschland-offene-grenzen-zur-aufklaerung-eines-misshverstaendnisses/>, aufgerufen am 19. 6. 2017

³ Franz Josef Radermacher bringt es auf den Punkt: „Hätten wir eine Weltdemokratie, gäbe es im Minimum ein Recht auf freie Bewegung für alle, was dazu führen würde, dass ärmere Menschen massenhaft in die reichen Zentren ziehen würden.“ In: Müller, Gerd: Unfair. Für eine gerechte Globalisierung. Hamburg, 2017, S. 7

⁴ Grobauer, Heidi: Global Citizenship Education. In: Jahrbuch Bildung für nachhaltige Entwicklung. Hrsg. vom Forum Umweltbildung. Wien, 2017, S. 31-38

⁵ Beck, Ulrich: Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? Rede in der Paulskirche am 5. Juni 1998. Zit. n. Globales Lernen - Potenziale und Perspektiven. komment papers 02. Salzburg, 2017, S. 5

⁶ Radermacher, Franz Josef ; Beyers, Bert: Welt mit Zukunft. Die ökosoziale Perspektive. Bericht an die Global Marshall Plan-Initiative. Hamburg, 2011

⁷ Zervas, Georgios; Spiegel, Peter: Die 1-Dollar-Revolution. Globaler Mindestlohn gegen Ausbeutung und Armut. München, 2016

⁸ Globale soziale Sicherheit. Grundeinkommen – weltweit? Hrsg. v. Füllsack, Manfred, Berlin, 2006.

⁹ Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuid=FTU_3.1.4.html, aufgerufen am 19.6.2017

¹⁰ „Laut Genfer Flüchtlingskonvention werden jene Personen als Flüchtlinge bezeichnet, die sich aus wohl begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb ihres Herkunftsstaates befinden und den Schutz des Herkunftsstaates nicht in Anspruch nehmen können oder

nommen werden sollen (und können), die politisch oder anderwärtig verfolgt werden. Menschen, die aufgrund wirtschaftlicher Not oder aufgrund von Umweltkatastrophen fliehen, werden nicht als Flüchtlinge anerkannt, auch wenn die Trennung in „politisch Verfolgte“ und „Wirtschafts- oder Umweltflüchtlinge“ problematisch und auch gar nicht exakt vorzunehmen ist.¹¹

Ein dritter Diskursstrang rankt sich um die Nützlichkeit von Zuwanderung insbesondere aufgrund demografischer Verschiebungen („Überalterung der Gesellschaft“, „Schließen von Arbeitsmarktlücken“). Dieser *utilitaristische Ansatz* plädiert für selektive Zuwanderung nach den Bedarfskriterien des Arbeitsmarktes („Greencard“) und wird aktuell auch auf Flüchtlinge bezogen, wie Studien über die ökonomischen Vorteile der Aufnahme von Flüchtlingen (in Österreich) belegen.¹² Aus Sicht des die Anspruchsberechtigten begrenzenden Wohlfahrtsstaates ist diese Argumentation verständlich, aus ethisch-humanitärer Sicht ist sie es nicht.

wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen wollen. Bei positivem Abschluss des Asylverfahrens gelten diese Personen als Asylberechtigte bzw. anerkannte Flüchtlinge. ... Asylberechtigte sind rechtlich als Flüchtlinge anerkannt und haben vollen Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeit, einen Konventionsreiseepass zu beantragen. Als Asylwerberin/Asylwerber gilt eine Fremde/ein Fremder während des Asylverfahrens von Antragstellung bis zur rechtskräftigen Entscheidung.... Subsidiären Schutz erhalten Personen, deren Asylantrag zwar mangels Verfolgung abgewiesen wurde, aber deren Leben oder Unversehrtheit im Herkunftsstaat bedroht wird. Sie sind daher keine Asylberechtigten, erhalten aber einen befristeten Schutz vor Abschiebung. ... Subsidiär Schutzberechtigten kommt ein Einreise- und Aufenthaltsrecht in Österreich zu. Insbesondere dürfen sie sich in Österreich aufhalten, haben vollen Zugang zum Arbeitsmarkt und die Möglichkeit einen Fremdenpass zu beantragen, wenn kein Reisepass des eigenen Herkunftsstaates erlangt werden kann.“ (Bundeskanzleramt Österreich, nach: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/321/Seite.3210001.html>, aufgerufen am 19.6.2017

¹¹ „Umweltmigranten, die etwa nach einer Katastrophe Grenzen überschreiten, werden nicht einmal in eklatanten Fällen erzwungener Migration durch die Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt, denn sie ist nur bei nachweislicher Verfolgung anzuwenden. Naturkatastrophen, Umweltzerstörung und Klimawandel gelten völkerrechtlich demnach nicht als Verfolgung.“ Ionesco, Diana et al (2017): Atlas der Umweltflüchtlinge. München, S. 22

¹² Die ökonomischen Effekte von Asylberechtigten.

<https://www.ioanneum.at/life/aktuelles/news/news-detail/article/studie-was-leisten-asylberechtigte.html>, sowie

Ökonomische Analyse der Zuwanderung von Flüchtlingen nach Österreich http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/schriftenreihe/berger_2016_oekonomische_analyse_flucht.pdf, aufgerufen am 19.6.2017

Ein vierter Diskursstrang schließlich plädiert für *geschlossene Grenzen* nach dem Motto „Das Boot ist voll“. Argumentiert wird, dass der Sozialstaat keine (weitere) Zuwanderung vertrage. Zugleich wird häufig unterstellt, dass sich unter die „richtigen“ Flüchtlinge immer mehr sogenannte „Wirtschaftsflüchtlinge“ mischten. Diese dem rechtspopulistischen Lager zuzuordnende Diskussionslinie setzt bewusst auf Angstmache und Vereinfachung. Gerne wird mit den „hohen“ Kosten der Grundversorgung für Flüchtlinge sowie unterschwellig mit der Kriminalitätsanfälligkeit von Asylwerbenden Stimmung gemacht.

Nun gibt es in der Tat auch unter Asylwerbenden bzw. Asylberechtigten Kriminelle und Flüchtlinge verursachen auch Kosten, doch die realen Verhältnisse werden in den Aussagen der Populisten stark verzerrt – ähnlich der Unterstellung, dass hinter jedem Muslim ein potenzieller Terrorist stecke.¹³

Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS)¹⁴, die 2011 die Sozialhilfe abgelöst hat und jenen BürgerInnen in Österreich zusteht, die anders ihren Lebensunterhalt nicht finanzieren können, macht derzeit 0,8% der gesamten Sozialausgaben aus¹⁵ – ein kleiner Teil davon geht an Asylberechtigte.¹⁶

¹³ 2016 wendete Österreich 0,4 % des BIP für Geflüchtete auf, in absoluten Zahlen sind dies rund 1,4 Mrd. Euro. Nach: <https://kurier.at/politik/inland/kosten-fuer-fluechtlinge-in-oesterreich-unter-schnitt/268.722.346>, Die gesamten Staatsausgaben betragen 2016 178,51 Mrd. Euro; 0,78% entfielen demnach auf Ausgaben für Flüchtlinge. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein nicht geringer Teil der Ausgaben wieder über Konsum- und Lohnsteuern in den Staatshaushalt zurückfließt.

<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/217687/umfrage/staatsausgaben-in-oesterreich/>, aufgerufen am 19.6.2017

¹⁴ Die Mindestsicherung wird von den Bundesländern ausbezahlt und teilt sich in zwei große Bereiche auf: Die sogenannte „offene Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung“, die an Privathaushalte geleistet wird, und die sogenannte „stationäre Sozialhilfe“, bei der es vornehmlich um die Unterstützung von pflegebedürftigen Menschen in Heimen geht, wenn die BewohnerInnen die Kosten aus ihren eigenen Mitteln nicht selbst zur Gänze tragen können. Mit der an Privathaushalte geleisteten Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung sollen all jene Menschen unterstützt werden, die für ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft nicht mehr aufkommen können.

Zit. n. <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/169/Seite.1693914.html>, aufgerufen am 20.6.2017

¹⁵ Zit. n. <https://diakonie.at/presse-pr/kampagne/die-mindestsicherung-im-faktencheck>, aufgerufen am 20.6.2017

Da während des Asylverfahrens ein faktisches Arbeitsverbot gilt und die Ausbildungsangebote wie Deutschkurse erst mit dem Asylstatus kommen, stehen Flüchtlinge nach einer Anerkennung zumindest vorübergehend ohne Job und ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe da. Es bleibt ihnen deshalb oft nichts anderes übrig, als BMS im Vollbezug zu beziehen.¹⁷

Der Anteil der Asylberechtigten die BMS beziehen ist selbstredend mit der Zunahme der Flüchtlinge gestiegen, im Kontext des Gesamtbudgets sind die Summen jedoch weiterhin gering, was in der populistischen Argumentation aber bewusst unter den Tisch gekehrt wird. Auch der Vorschlag nach einem generellen Kopftuchverbot dient vornehmlich der Stimmungsmache um Stimmen zu lukrieren. Er ist sicherheitspolitisch irrelevant, da würde ein generelles Waffenverbot mehr helfen.

Zunehmende Skepsis gegen Zuwanderung in der Bevölkerung

Die Skepsis gegen Zuwanderung in der Bevölkerung nimmt freilich zu. Laut einer Umfrage in 10 EU-Staaten, darunter Österreich, sind die Bürger und Bürgerinnen mittlerweile mehrheitlich für einen Stopp der Zuwanderung aus überwiegend islamischen Ländern. 56% der Befragten befürworten einen Zuwanderungsstopp. Für 55% ist die europäische Lebensweise mit der islamischen unvereinbar, 73% wollen ein Burka-Verbot.¹⁸

Die Studie mit dem Titel „Europa – ziehen wir (noch) an einem Strang? Was Bevölkerung und Eliten wirklich über die EU denken“ wurde zwischen Dezember 2016 und Februar 2017 in Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Österreich, Polen, Spanien, Ungarn und dem Vereinigten Königreich durchgeführt. Befragt wurden nicht nur repräsentativ ausgewählte 10.000 Bürger und Bürgerinnen, sondern parallel dazu auch

¹⁶ Asylberechtigte (anerkannte Konventionsflüchtlinge) haben ab dem Zeitpunkt Anspruch auf BMS, wo sie eine Adresse, die nicht jene des Asylquartiers ist, vorweisen können.

¹⁷Vgl. Fakten und Mythen zur Mindestsicherung, <http://gemeindegund.at/site/news-detail/fakten-und-mythen-zur-mindestsicherung>, aufgerufen am 20.6.2017

¹⁸ Studie des Londoner Chatham House, die Mitte Juni 2017 veröffentlicht wurde. Die folgenden Daten sind zit. n. <http://www.orf.at/#/stories/2396111/>, aufgerufen am 20.6.2017

1.800 MeinungsführerInnen aus den Bereichen Politik, Medien, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

Bei Letzteren zeigte sich ein anderes Meinungsbild als in der allgemeinen Bevölkerung. Zwar unterstützen auch die Angehörigen dieser Eliten zu 61% ein Verbot gesichtsverhüllender islamischer Kleidung an öffentlichen Orten, für einen Zuwanderungsstopp sind aber lediglich 32%, und nur 35% sehen europäische und islamische Lebensweise als unvereinbar an.

In der Flüchtlingsfrage unterstützen 49% der Befragten (Elite: 63%) ein Quotensystem, während 27% meinen, die Mitgliedsstaaten sollten selbst über die Flüchtlingsaufnahme entscheiden können und 24% gegen eine Aufnahmeverpflichtung waren. In Österreich ist die Zustimmung zu Flüchtlingsquoten mit 58% noch höher, die Spitzenwerte gibt es wenig überraschend in den am stärksten von der Flüchtlingskrise betroffenen Staaten Griechenland (68%), Italien (66%) und Deutschland (62%). Dagegen sind nur 19% der Ungarn und 15% der Polen für ein Quotensystem.

Deutlich sind die Unterschiede zwischen allgemeiner Bevölkerung und Eliten auch bei der Einschätzung der Zuwanderung. 57% der Elite, aber nur 24% der Gesamtbevölkerung schätzen Zuwanderung als gut für ihr Land ein. Als schlecht wird sie von 44% der allgemeinen Bevölkerung, aber nur von 25 % der Elite angesehen. 58% der Elite sehen Zuwanderung als Bereicherung für das kulturelle Leben (keine Bereicherung: 26%).

In der allgemeinen Bevölkerung dominieren jene, die Zuwanderung nicht als Bereicherung ansehen (68% zu 32%). 54% der Befragten meinen, dass Zuwanderung die Kriminalität verschlimmert habe, 55% sehen Zuwanderung als Belastung für den Sozialstaat. Unter den Eliteangehörigen stimmen diesen Einschätzungen nur 30 und 35 % zu.

Ob die zunehmende Ablehnung von Zuwanderung insbesondere aus muslimischen Ländern den sich verändernden gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen (Globalisierung, Zunahme der Fluchtbewegungen) geschuldet ist oder eben der populistischen Angstmache, lässt sich nicht eindeutig beurteilen. Es liegt wohl eine Wechselwirkung vor. Vorhandene Ängste und Ressentiments werden durch einen populistischen Diskurs

verstärkt. Dieser erzeugt aber zugleich die Ressentiments. Die Zunahme an Terroranschlägen sowie die mediale Berichterstattung darüber tun das ihre dazu, Ängste und Misstrauen zu fördern.

Emanzipatorische Diskurse über die Zukunft des Sozialstaats

Ängste vergehen nicht, indem man diese versucht wegzureden oder bagatellisiert. Zudem sind sie nur bedingt von Vernunft gesteuert.¹⁹ Notwendig sind daher neue, emanzipatorische Diskurse über die Sicherung des Sozialstaats unter sich verändernden globalen ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedingungen. Nachhaltige Entwicklung erfordert auch neue Wege der sozialen Sicherung.

Der Sozialwissenschaftler *Michael Opielka* unterscheidet vier Konzeptionen von sozialer Nachhaltigkeit: ein „enges“ *Verständnis* im Sinne von „sozialer Umverteilung“ (das Ziel ist, Einkommens- und Vermögensungleichheiten durch Transferleistungen für Weniger-Verdienende abzuschwächen); ein „internales“ *Verständnis*, das sich auf die „Reproduktion der gemeinschaftlichen Kernsysteme einer Gesellschaft“ bezieht (etwa durch Familienförderung); ein „skeptisches“ *Verständnis*, welches Fragen wie die Generationengerechtigkeit sowie die öffentliche Verschuldung in den Blick nimmt; schließlich viertens ein „weites“ *Verständnis* sozialer Nachhaltigkeit, das Opielka als umfassendes Transformationsprojekt der Gesellschaft verstanden wissen will. Im Zentrum steht dabei das Prinzip des Grundrechts aller auf Basisversorgung, was der Autor als „Garantismus“ bezeichnet.²⁰

Eine Transformation sozialer Sicherung durch Einführung eines Grundeinkommens und die Aufwertung nicht monetärer Arbeit bei gleichzeitiger Begrenzung der „Lebensstandardsicherung“ sieht der Leiter des Instituts

¹⁹ Was der Umstand deutlich macht, dass Menschen bedeutend mehr Angst vor einem Flugzeugabsturz haben als davor, tödlich bei einem Autoverkehrsunfall zu sterben, auch wenn die Statistik das Gegenteil nahelegen würde.

²⁰ Opielka, Michael (2017): Soziale Nachhaltigkeit. Auf dem Weg in die Internalisierungsgesellschaft. München, S. 18ff

für Sozialökologie als zentrale Achsen der Umsteuerung. Ökologisch und ökonomisch mit dem Vorhandenen auszukommen, bedeute einen Abschied vom Produktivismus und Wachstumszwang, der eng an die Erwerbsarbeit gekoppelt sei. Für Opielka ist hier noch viel an Argumentationsarbeit zu leisten, denn auch die „nachhaltige Gesellschaft“ werde von den politischen Eliten derzeit ausschließlich erwerbsarbeitszentriert gedacht.

Opielka plädiert aus ökologischen und demografischen Gründen für eine Neujustierung der Sozialsysteme, die weg vom Prinzip der Lebensstandardsicherung (mitteleuropäisches Sozialstaatsmodell) hin zur Basissicherung (skandinavisches Sozialstaatsmodell) geht. Hinsichtlich Grundeinkommen ist er sich einig mit linken wie wirtschaftsliberalen Verfechtern des bedingungslosen Grundeinkommens (BGE), die aufgrund der sich verändernden Produktionsverhältnisse durch die Digitalisierung sowie die „Finanzialisierung“ des Kapitalismus eine Neuordnung der Sozialordnung verlangen.²¹

Yanis Varoufakis argumentiert das bedingungslose Grundeinkommen mit der kollektiven Generierung des Reichtums, dieses sei daher eine „gerechte Dividende“ für alle, sowie mit der Notwendigkeit, die Gesellschaften neu „zu stabilisieren und zu zivilisieren“. Dem früheren „sozialen Netz“ müsse in der Zeit prekärer Arbeit ein „soziales Fundament“ folgen.²²

Andere weisen darauf hin, dass es heute vor allem darum gehen müsse, zumindest die Sozialstandards, die in den Wohlstandsländern in den letzten Jahrzehnten durch die Zumutungen der neoliberalen Wende in Bedrängnis geraten sind, zu retten. *Wolfgang Streeck* spricht von der „vertagten Krise des demokratischen Kapitalismus“ und meint damit, dass die Finanzkrise von 2008 keineswegs ausgestanden sei und – was noch wichtiger erscheint –, dass diese nicht isoliert betrachtet werden könne. Der

²¹ Vgl. Hornemann, Börries et al (Hg., 2017): Sozialrevolution. Frankfurt.

²² Varoufakis, Yanis (2017): Kapitalismus und Freiheit. Warum der Kapitalismus ein Grundeinkommen erforderlich macht. In: Sozialrevolution (Anm. 21), S. 101-110, Zitate S. 104ff

Kapitalismus funktioniere nur mehr aufgrund staatlicher Überschuldung, was die Krise nur aufschiebe.²³

Der Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln spricht vom „Schuldenstaat“, der nun in den „Konsolidierungsstaat“ überführt werde. Die gegenwärtige Politik der Europäischen Union zielt laut Streeck darauf, diesem Dilemma mittels Durchsetzung von „Marktgerechtigkeit“ anstelle von „sozialer Gerechtigkeit“ zu entgehen und durch das Versprechen von Konsolidierungspolitik („hayekianische Liberalisierung“) das Vertrauen der „Kapitaleigner und Kapitalbeweget“ wiederzugewinnen. Die verschuldeten Staaten kämen damit jedoch in die Sackgasse, da sie den Besitzenden immer weniger Mittel abringen können, die zur Erfüllung der wachsenden Aufgaben notwendig wären.²⁴

Für Streeck ist die Krise daher nicht auf die südeuropäischen Länder beschränkt, auch wenn diese besonders betroffen sind, sondern eine allgemeine Krise des „Verschuldungsstaates“. In der Rückkehr zu nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik sieht der Autor Möglichkeiten, der schleichenden Entdemokratisierung entgegenzuwirken und neue Gestaltungsspielräume zu gewinnen, um eine „Entschleunigung der rasch voranschreitenden kapitalistischen Landnahme“ zu erwirken.²⁵

Ausgehend vom geringen Rationalisierungspotential personenbezogener Dienstleistungen wird von manchen die zwingende Notwendigkeit einer Ausweitung des öffentlichen Sektors postuliert, sollten die bisherigen Angebote aufrechterhalten werden können. Andernfalls würde es zu einer Privatisierung öffentlicher Leistungen kommen, was in eine neue Zweiklassengesellschaft führen würde.²⁶

²³ Streeck, Wolfgang (2013): Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus. Frankfurt/M.

²⁴ Ebd. S. 96 ff

²⁵ Ebd. S. 255

²⁶ Vgl. Madörin, Mascha (2017): Überlegungen zur Zukunft der Care-Arbeit, in: Diefenbacher, Hans et al: Ende des Wachstums - Arbeit ohne Ende. Arbeiten in einer Postwachstumsgesellschaft. Marburg. Opielka (Anm.21)) argumentiert mit dem Ökonomen Baumol, dass die Dienstleistungsgesellschaft

Die VertreterInnen einer Postwachstumsökonomie wiederum erkennen auch die Krise des kapitalistischen Wirtschaftens, sehen diese aber insbesondere in der Sättigung der Märkte („Nachfrage- bzw. Konsumtionskrise“) sowie im zu hohen Umweltverbrauch („Ressourcen- und Klimakrise“).²⁷ Die Vorschläge hier reichen von neuen Arbeitszeitmodellen und einer Neubewertung der Arbeit („Mischarbeit“)²⁸ über die Vermeidung von sozialen Defensivkosten (präventive Sozial-, Gesundheits- und Bildungspolitik)²⁹ bis hin zu suffizienten Lebensstilen („Befreiung vom Überfluss“)³⁰. Gemeinsam ist den Ansätzen die Neujustierung der Wohlfahrtsysteme dahingehend, dass öffentliche Aufgaben vor das weitere Wachsen des Privatkonsums gereiht werden und eine stärkere Heranziehung der Vermögenden bzw. Gutverdienenden die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben sicherstellen soll. Gesprochen wird von einer doppelten Umverteilung: Vom privaten zum öffentlichen Konsum sowie von den Vermögenden zu den weniger Reichen.³¹

Dies führt zu einem alternativen Diskurs über die Sicherung des Sozialstaates im Kontext von Migration und Flucht. Wie wir eingangs argumentiert haben, stellen Flucht und Migration die national organisierten Wohlfahrtsstaaten vor Herausforderungen, die nicht klein geredet werden dürfen.

Dem Rechtspopulismus, der die Themen „Asyl“ und „Migration“ instrumentalisiert, um Zustimmung und Stimmen zu fangen, kann und muss durch eine offensive Debatte über einen zukunftsfähigen Sozialstaat ent-

weiter steigende Staatsausgaben erfordere, weil personennahe Dienstleistungen nicht rationalisierbar sind.

²⁷ Vgl. zusammenfassend: Holzinger, Hans (2016): Wachstumsgrenzen. Die (Post-)Wachstumsdebatte in der aktuellen Fachliteratur. Salzburg/Wien. Download: www.jungk-bibliothek.org/publikationen

²⁸ Exemplarisch: Jackson, Tim (2011): Wohlstand ohne Wachstum. Leben und Wirtschaften in einer endlichen Welt. München; Diefenbacher, Hans et al (2017): Ende des Wachstums - Arbeit ohne Ende. Arbeiten in einer Postwachstumsgesellschaft.

²⁹ Exemplarisch: Seidl, Irmig; Zahrnt, Angelika (Hg., 2010): Postwachstumsgesellschaft. Konzepte für die Zukunft. Marburg.

³⁰ Paech, Niko (2012): Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. München.

³¹ Exemplarisch: Holzinger, Hans (2016): Von nichts zu viel - für alle genug. Perspektiven eines neuen Wohlstands. München.

gegnet werden. Dabei spielen die Frage der Verteilung des erwirtschafteten Wohlstands sowie offene Debatten über Gerechtigkeit, Leistungs-gerechtigkeit und Fairness eine zentrale Rolle.

Wenn in Österreich 18% der Bevölkerung laut EU-Kriterien als „armuts- und ausgrenzungsgefährdet“ und 8,3% als Working Poor eingestuft werden, so sind diese Fakten ernst zu nehmen.³² Wenn zugleich das private Gesamtvermögen in Österreich mittlerweile 1,28 Billionen Euro beträgt und die Zahl der Euro-Millionäre mittlerweile auf 217.000 angewachsen ist, dann verweist dies auf eine soziale Spaltung, die nicht mit Leistungs-gerechtigkeit argumentiert werden kann.³³

Offene Debatten über Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit sowie über international koordinierte politische Maßnahmen, diese herzustellen, wäre demnach die Antwort auf die zunehmende Fremdenfeindlichkeit in allen Wohlstandsländern.

Michael Zürn, Direktor der Abteilung Global Governance des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB), sieht in der Flüchtlingskrise die Notwendigkeit und Chance, Solidarität in Europa neu zu definieren und darüber zu streiten.³⁴ Er unterscheidet vier unterschiedliche Stufen der Solidarität: *Minimale Solidarität* als Anerkennung, „dass Menschen, die als Gruppen unverschuldet mit unvorhergesehenen Herausforderungen und Katastrophen konfrontiert sind, Hilfe verdienen.“ Diese sowie die „*institutionalisierte minimale Solidarität*“ würden derzeit, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in Europa gegenüber Dritten praktiziert. Dazu müsse eine „*redistributive Solidarität*“ als „Umverteilung der Ressourcen von den Reichen zu den Bedürftigen“ kommen. Diese sei zeitlich nicht begrenzt und

³² Daten laut EU-SILC 2017, (SILC ist die Abkürzung für "Community Statistics on Income and Living Conditions", das bedeutet „Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen“), http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?idcService=GET_PDF_FILE&dDocName=110834, aufgerufen am 20.6.2017

³³ Daten nach Global Wealth Report 2016, herausgegeben von Credit Suisse, <https://www.credit-suisse.com/at/de/about-us/research/research-institute/news-and-videos/articles/news-and-expertise/2016/11/de/the-global-wealth-report-2016.html>, aufgerufen am 20.6.2017

³⁴ Solidarität muss erstritten werden. Die Flüchtlingskrise zwingt Europa zur offenen Auseinandersetzung. In: WZB-Mitteilungen, März 2016, S. 10-13

müsse auch geleistet werden, „wenn die Empfänger eine Mitverantwortung für das Eintreten der Bedürftigkeit haben“. Hier und in Bezug auf den individuellen Rechtsanspruch auf Solidarität, der bislang auf den Nationalstaat beschränkt ist, sei Neuland zu betreten. Die Flüchtlingskrise erfordere „eine Anhebung der Solidaritätsstufen innerhalb einzelner Gesellschaften, oder anders ausgedrückt, die Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs einer bestehenden Solidaritätsstufe auf neue Mitglieder.“³⁵

Dass die Einstellungen der Bevölkerung durch eine entsprechende Politik und deren Kommunikation durchaus im Sinne eines erweiterten Solidaritätsverständnisses zu beeinflussen sind, macht Zürn an Erhebungen zu Deutschland deutlich. Während die Ablehnungsquote bezüglich Aufnahme weiterer Flüchtlinge Anfang der 2000er-Jahre, also zu einer Zeit mit geringen Flüchtlingszahlen, noch bei knapp 40% lag, ist diese 2014 und 2015 auf 18% gesunken. Verantwortlich wird hierfür die „Politisierung“ des Themas insbesondere durch den Positionswechsel der CDU unter Angela Merkel sowie durch die Anti-Pegida-Protestbewegungen gemacht.

Zugleich könne die Stimmung aber wieder rasch umschlagen. Zürn konstatiert aktuell die Wende hin zu einem „Überlastungsnarrativ“: „Die prinzipielle Ablehnung der Einwanderung ist kaum gewachsen, gewachsen ist nur die Zahl derer, die Zweifel haben, ob es zu schaffen ist.“³⁶

Kulturelle Muster bestimmen die Diskurse

Die Politikwissenschaftlerinnen *Paola Lehmann* und *Malisa Zora Zobel* haben herausgearbeitet, dass der Diskurs über Immigration und Integration nicht nur über Positionen geführt wird, sondern auch über Deutungsmuster (Frames), mit denen diesen Themen begegnet wird.³⁷ Fünf Deutungsmuster unterscheiden die beiden: Der „*Multikulturalismus-Frame*“

³⁵ Alle Zitate ebd. S. 10f

³⁶ Ebd. S. 13 Der Ausgang der Wahlen in Deutschland mit starken Gewinnen für die AfD, bekannt für einen strikten Anti-Zuwanderungskurs, bestätigt diese Befürchtung.

³⁷ Lehmann, Paola; Zobel, Malisa Zora: Die Rede von der Krise. In welche Muster politische Parteien Flüchtlinge einordnen, bestimmt das Klima der Debatten. In: WZB-Mitteilungen, März 2016, S. 18-21

greift Aussagen auf, die kulturelle Diversität befürworten und sich gegen eine Leitkultur aussprechen.

Im Gegensatz dazu steht der „*Nationalismus-Frame*“, der die nationale und kulturelle Identität betont. Der *Frame* zu „*universellen Rechten*“ wiederum stellt die Menschen- und persönlichen Freiheitsrechte sowie die Gleichheit der Menschen in den Mittelpunkt. Innerhalb des *Frames* „*Innere Sicherheit*“ werden vor allem strafrechtliche Fragen in Bezug zu Immigration und Integration gesetzt. Im „*internationalistischen Frame*“ schließlich werden Ursachen von Migrationsbewegungen benannt und der Umgang mit Migration in einen internationalen Kontext eingeordnet.³⁸

Die Analyse der Wahlprogramme der Parteien in Deutschland – aber auch in anderen Ländern – hat laut den Autorinnen gezeigt, dass Migration und Integration vor allem unter kulturellen Gesichtspunkten diskutiert werden. Bei linken, sozialdemokratischen und grünen Gruppierungen werden eher universalistische *Frames* bemüht, bei rechten Parteien eher Aspekte wie innere Sicherheit oder Bewahrung der eigenen Kultur. Soweit naheliegend. Aufschlussreich finden die Autorinnen aber den Vergleich von Ländern, in denen starke rechtspopulistische Gruppen vorhanden sind mit jenen, in denen diese keine Bedeutung haben: „Hier zeigt sich, dass Parteien im Wettbewerb mit rechtspopulistischen und rechtsradikalen Parteien nicht nur ihre Positionen in Migrations- und Integrationsfragen ändern: Sie übernehmen auch verstärkt nationalistische *Frames* und solche der inneren Sicherheit.“³⁹

Frames bestimmen nicht nur, was als Problem definiert wird, sondern beinhalten – wenn auch oft implizit – moralische Wertungen und sie strukturieren damit auch die Debatte in Hinsicht auf mögliche Lösungen, so Lehmann/Zobel. Die Verwendung des Begriffs „*Flüchtlingskrise*“ könne zwar in unterschiedlichen Kontexten und Absichten geschehen, doch die Krisensemantik allein suggeriere, dass schnell Lösungen präsentiert wer-

³⁸ Ebd. S. 19

³⁹ Ebd. S. 20

den müssten: „Handlungsalternativen, deren Umsetzung und Wirkung mittel- und langfristig angelegt sind, geraten aus dem Blickfeld.“⁴⁰

Heribert Prantl von der Süddeutschen Zeitung fordert in diesem Sinne ein entschiedene(re)s Auftreten gegen fremdenfeindliche Strömungen. Der sogenannte Rechtspopulismus sei keine Naturgewalt. Nicht vor diesem neuen Extremismus müsse man sich fürchten, „sondern vor einem Phlegma, das vorgibt, man könne nichts dagegen tun“.⁴¹ Die dargelegten Befunde machen deutlich, dass die Politik durchaus Möglichkeiten hat, Xenophobie entgegenzuwirken und ein konstruktives, lösungsorientiertes Klima zu schaffen, wenn sie dazu bereit ist.

In den Fluchtländern helfen?

Wir kommen zu einem letzten Aspekt der Debatte, nämlich der Ursachenbekämpfung von Flucht und Migration. Der populistische Diskurs gegen Zuwanderung und Asyl wird häufig vermischt mit der Forderung, dass die flüchtenden Menschen in ihren Ländern bleiben sollen, um dort die Verhältnisse zu verändern.⁴² In der humanistisch gekleideten Variante wird die Unterstützung der betroffenen Länder etwa durch einen „Global Marshall Plan für Afrika“⁴³ sowie – abwehrender – durch „Auffanglager“ (ein bedrohlicher Begriff!) an den EU-Außengrenzen gefordert.

Verstärkte Entwicklungskooperation macht durchaus Sinn. Am Konzept eines neuen Global Marshall Plans wird aber kritisiert, dass nicht Geld das Problem sei, sondern unfaire Welthandelsbedingungen sowie Strukturdefizite in den betroffenen Ländern wie fehlende Rechtsstaatlichkeit oder Bildung. Zudem spiele eine wichtige Rolle, mit wem vor Ort kooperiert

⁴⁰ Ebd. S. 21

⁴¹ „Wie Zukunft wieder zu einem frohen Wort wird.“, Gastbeitrag in Salzburger Nachrichten, 17.6.2017

⁴² Ein Leserbriefschreiber bringt dies wie folgt auf den Punkt: „Millionen von Menschen, die in Europa leben, haben diesen Teil der Welt über die letzten Jahrzehnte hinweg zu dem gemacht, was er jetzt ist: Völker, die in Frieden, sozialer Absicherung und mit gutem Wohlstand zusammenleben. Warum sollen wir das mit den Millionen teilen, die ihr Volk und ihr Land im Stich lassen, damit es ihnen hier besser geht?“ (Salzburger Nachrichten 6.6.2017)

⁴³ <http://www.globalmarshallplan.org/news/ein-marshall-plan-mit-afrika>, aufgerufen am 20.6.2017

wird.⁴⁴ Vorgeschlagen wird daher ein Global Marshall Plan *mit* – und nicht *für* – Afrika: „Wertschöpfung vor Ort statt Ausbeutung des Kontinents. Eine neue Wirtschafts- und Handelspolitik setzt auf Diversifizierung der Wirtschaft, Wertschöpfung und Verarbeitung vor Ort, gezielte Förderung der Landwirtschaft, Ausbau der beruflichen Ausbildung und Schaffung eines neuen Mittelstands.“⁴⁵

Ähnlich argumentiert *Johannes Hahn*, EU-Kommissar für Erweiterungsfragen und EU-Nachbarschaftspolitik: „Mit einer umfassenden Hilfe muss man den Ländern in Afrika helfen, sich so zu verändern, dass die Menschen dort das Grundvertrauen entwickeln, im eigenen Land Perspektiven zu sehen. Denn eines steht außer Frage: Auf der ganzen Welt wollen die Menschen dort bleiben, wo sie hineingeboren wurden.“⁴⁶

Die Kritik an „Auffanglager“ an den EU-Außengrenzen im Kontext der Balkanroute und – seit Mitte 2017 – der in Diskussion stehenden Schließung der Mittelmeerroute bezieht sich wesentlich auf die schlechten sozialen und menschenrechtlichen Bedingungen genannter Staaten wie Libyen.⁴⁷ Obendrein leben die Mehrzahl der Flüchtlinge ohnedies in den angrenzenden Staaten der Fluchtländer oder innerhalb dieser.⁴⁸

⁴⁴ Brocchi, Davide: Braucht die Welt einen zweiten Global Marshall Plan?, <http://www.avinus-magazin.eu/2007/01/31/brocchi-davide-zweiter-global-marshall-plan/>, aufgerufen am 20.6.2017, sowie Marshall-Plan für Afrika: Kann das klappen?, WDR am 16.3.2017

<http://www1.wdr.de/radio/wdr5/sendungen/funkhausgespraeche/funkhausgespraeche1084.html>

Franz Josef Radermacher weist auf folgenden Widerspruch hin: „Wir sind beteiligt an der Etablierung und dem Erhalt einer internationalen Finanzarchitektur, bei der die Korruption blüht und jedes Jahr mehr als 50 Mrd. US-Dollar über illegale Kapitalflüsse aus Afrika in Steuerparadiese hinaus geschleust werden. Während wir dem vielen Geld und den Rohstoffen Wege aus afrikanischen Ländern heraus eröffnen, stellen wir gleichzeitig Hilfen zur Verfügung, um auf diese Weise erzeugte Schäden wieder zu beseitigen.“ In: Müller, Gerd (2017): *Unfair. Für eine gerechte Globalisierung*. Hamburg, S. 9 (s. auch Beitrag Biffel in diesem Band).

⁴⁵ Gerd Müller, deutscher Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in: *Unfair. Für eine gerechte Globalisierung*. (Anm. 44), S. 116

⁴⁶ Interview in *Kurier*, 9. 7. 2017

⁴⁷ Flüchtlinge in Libyen Kritik an "KZ-ähnlichen Verhältnissen". Tagesschau 29.1.2017, <https://www.tagesschau.de/inland/libyen-fluechtlinge-111.html>, aufgerufen am 20.6.2017.

⁴⁸ 65,5 Mio. Menschen waren Ende 2016 durch Krieg, Gewalt und Verfolgung vertrieben, entweder im eigenen Land oder über die Grenzen hinweg, berichtete das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) Mitte Juni 2017. 84% davon fanden in Entwicklungsländern Zuflucht. Die Türkei beherbergte die größte

Übersehen wird in dieser Debatte der Ursachenbekämpfung bzw. Lösung des „Flüchtlingsproblems“ vor Ort, dass Migration mittlerweile zu einem zentralen Aspekt der ökonomischen Entwicklung der Herkunftsländer geworden ist. Die Geld-Rückflüsse von MigrantInnen übersteigen mittlerweile die Mittel der globalen Entwicklungshilfe um das Dreifache.⁴⁹

Zudem wird der einfache Konnex „Unterentwicklung führt zu Migration“ bzw. – umgekehrt – „Entwicklung verhindert oder reduziert Migration“ in Frage gestellt. Die Entwicklungsexpertin *Petra Dannecker* konstatiert sogar das Gegenteil: „Soziale, politische und auch wirtschaftliche Entwicklungen in den Ländern des globalen Südens, und nicht nur dort, haben Auswirkungen auf Migration, aber eben nicht wie geplant oder den migrationspolitischen Interessen des globalen Nordens folgend. Letztlich liegt das Paradoxe darin, dass *Entwicklung*, vor allem wirtschaftliche Entwicklung, zumindest mittelfristig zu erhöhter Mobilität und Migration führt, wie eine Vielzahl von Studien der letzten Jahrzehnte zeigen.“⁵⁰

Das macht Entwicklungszusammenarbeit nicht obsolet; und Kriege, verschärfte Umweltbedingungen, etwa durch den Klimawandel, sowie wirtschaftliche Not gelten weiterhin als Push-Faktoren der Migration und sie werden wohl noch zunehmen. Der Diskurs über sogenannte „Pull-Faktoren“ hat freilich etwas Zynisches: Menschen fliehen nicht, weil es bei uns bessere Sozialleistungen gibt, sondern weil es schlichtwegs ums Überleben geht (vgl. auch *Pausch* in diesem Band).

Flüchtlingsbevölkerung: 2,9 Mio. Menschen. Der Libanon nahm gemessen an der eigenen Bevölkerungsgröße die meisten Menschen auf: jeder sechste Bewohner, gut 16 % der Einwohner, waren Flüchtlinge. Quelle: <http://www.berliner-zeitung.de/27815828>, aufgerufen am 20.6.2017

⁴⁹ „The World Bank (2015) estimates the stock of international migrants in 2013 to be 247 million and expects remittances to reach US\$ 582 billion in 2015.“, Stephen Snudden: International Remittances, Migration, and Primary Commodities in FSGM, 2017, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications>

⁵⁰ Dannecker, Petra: Wie kann Entwicklungszusammenarbeit/Entwicklungspolitik zur Bekämpfung von Migrationsursachen beitragen? Projektionen und Fiktionen. In: Österreichische Entwicklungspolitik 2016. Fluchtbedingte Migration - Herausforderungen für die EZA. S. 15-19, Zitat S. 17

Perspektive „Globale Staatsbürgerschaft“?

Die Wohlfahrtsstaaten Europas sowie die Europäische Union als Staatengemeinschaft sind angehalten, neue Antworten auf die Herausforderungen von Flucht und Migration zu finden. Wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Mithilfe beim Aufbau von Infrastrukturen zum Überleben im eigenen Land sind das eine. Das andere wird eine Neujustierung der Sozialsysteme mit einer fairen Verteilung des erwirtschafteten Wohlstands sein.

Der „*Global Citizen*“-Ansatz⁵¹ definiert die Eigenschaften, die WeltbürgerInnen von heute auszeichnen. Es geht um das Wissen über globale Zusammenhänge und Interdependenzen, um universelle Werte wie Gerechtigkeit, Gleichheit, Würde und Respekt sowie um Kompetenzen, die die eigenen Handlungsmöglichkeiten ausloten. „Global Citizenship“ als „globale Staatsbürgerschaft“ zielt auf die strukturellen Voraussetzungen, die eine globale Umsetzung der Menschenrechte und Nachhaltigkeitsziele ermöglichen. „Immer noch ist effektives politisches Handeln an den Nationalstaat gebunden. Zugleich aber wird immer klarer, dass diese Ebene nicht mehr ausreicht. Deshalb ist für den *Citizenship*-Ansatz die normative Leitlinie die Idee der Weltinnenpolitik“, so *Wintersteiner et al.*⁵²

Weltinnenpolitik meint dabei, „dass im internationalen Maßstab dieselben Standards gelten sollten wie innerhalb von demokratisch verfassten Staaten.“ Dies wären *Demokratie* (keine Unterdrückung der schwachen Staaten durch stärkere); *Menschenrechte* (als international akzeptierter Standard); *Gewaltfreiheit* (d. h. Gewaltausübung als ultima ratio nur im Rahmen vereinbarter UN-Spielregeln zum Schutz der Zivilbevölkerung); *globale Gerechtigkeitskonzepte* (politische Maßnahmen zur Beschränkung der ökonomischen Ungleichheit) sowie schließlich das Andenken einer *transnationalen Staatsbürgerschaft* (im Sinne von politischen Rechten über die national gebundene Staatsbürgerschaft hinaus).⁵³

⁵¹ Wintersteiner, Werner et al. (2015): *Global Citizenship Education. Politische Bildung für die Weltgesellschaft*. Klagenfurt, Salzburg, Wien.

⁵² Ebd. S. 12

⁵³ Ebd. S. 12f

Heidi Grobauer, die den Ansatz von „Global Citizenship“ mitentwickelt hat, verweist auf die Brüchigkeit des alten Staatsbürgerschafts-Verständnisses. Bedingt durch verstärkte Migration bleibe eine wachsende Anzahl von Menschen, die nicht die Staatsbürgerschaft des Wohnsitzlandes besitzt, von der politischen Teilhabe ausgeschlossen, was ein demokratiepolitisches Problem darstelle, so Grobauer. Zudem gäbe es neben dem Nationalstaat andere Zugehörigkeitskriterien. Mehrfach-Zugehörigkeiten würden in Migrationsgesellschaften zur Regel. Nicht zuletzt sei so etwas wie eine globale Zivilgesellschaft im Entstehen.⁵⁴

Ist dieses Konzept von „Global Citizenship“ realistisch und weisen die aktuellen Entwicklungen nicht gerade in die gegenteilige Richtung? Eine am Wissenschaftszentrum Berlin durchgeführte Vergleichsstudie über „Weltbürgertum“⁵⁵ zeigt, dass Eliten in der Tat kosmopolitisch eingestellt sind als die Mehrheit der Bevölkerung, die eher nationalistisch denkt. Doch die stärkere Weltoffenheit der Eliten – befragt wurden mehr als 1.600 Top-Führungskräfte aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft – hänge eher mit Sozialisierung als mit ökonomischen Eigeninteressen zusammen, so das Fazit der StudienautorInnen. Die fehlende Übereinstimmung zwischen Bevölkerung und Eliten im Blick auf Globalisierungsthemen wie Migration oder Freihandel habe eine Nische für neue politische Bewegungen und Parteien geschaffen, so die Schlussfolgerung mit Blick auf die AfD, den Brexit oder die Wahl Donald Trumps. Aufgabe der Eliten sei es aber, ihre kosmopolitischen Einstellungen nicht dazu zu verwenden, „sich gegenüber anderen Bevölkerungsschichten abzugrenzen, sondern [zu] versuchen, sie von der Richtigkeit kosmopolitischen Denkens zu überzeugen“.⁵⁶

Kosmopolitismus ist dabei nicht zu verwechseln mit der Ausweitung des globalen Güterkettenkapitalismus sowie der Profite multinationaler Konzerne unter Ausbeutung von Menschen und Umwelt. Im Gegenteil: Die

⁵⁴ Grobauer, Heidi (2017): Global Citizenship Education. In: Neue Ziele. Jahrbuch Bildung für nachhaltige Entwicklung. Hrsg. vom Forum Umweltbildung. Wien, S. 29-38

⁵⁵ Strijbis, Oliver; Teney, Céline: Das Weltbürgertum der Eliten. In vielen Ländern ist die Gesamtbevölkerung eher nationalstaatlich orientiert. In: WZB-Mitteilungen, Dezember 2016, 25-27.

⁵⁶ Ebd.S. 27

Globalisierung des Wissens kann durchaus mit Re-Regionalisierung der Güterströme einhergehen. Gefordert werden etwa faire Welthandelsregeln⁵⁷. Ansätze wie „Buen Vivir“ aus Südamerika sollen den internationalen Dialog über neue Wohlstandsbilder jenseits des nicht nachhaltigen Konsumismus fördern. Unbestritten ist, dass der westliche Wirtschafts- und Konsumstil – fleischzentrierte Ernährung, autofixierte Mobilität und geräteintensives Leben – von manchen auch als „imperiale Lebensweise“ bezeichnet, nicht nachhaltig ist.⁵⁸

„Global Citizenship“ gilt noch als Utopie bzw. bislang vor allem als pädagogisches Konzept, könnte aber stufenweise zur neuen Realität werden. Und Weltinnenpolitik wird bereits praktiziert, wenn auch erst in zaghaften Ansätzen. Internationale Organisationen, allem voran die Vereinten Nationen⁵⁹, internationale Abkommen wie der Klimavertrag von Paris sowie global vereinbarte Ziele wie die Sustainable Development Goals gelten als Beispiele. Rückwärtsgewandtem Nationalismus und xenophobischen Strömungen ist am besten mit Narrativen einer besseren und fairen Welt zu entgegnen.

Und die Politik muss sich besinnen auf die zentralen Steuerungsfragen. Wenn in den politischen Debatten Fragen wie Flüchtlingsobergrenzen oder Vorschläge, wie weitere Flüchtlinge am besten von Europa ferngehalten werden können, einen großen Teil der Aufmerksamkeit absorbieren, dann mag das Zustimmung und Wählerstimmen bringen eben bei jenen, die sich durch die Rasanz der Veränderungen durch Digitalisierung und Globalisierung bedroht fühlen. Die Probleme löst das nicht. Es trägt vielmehr dazu bei, die schleichende Entmachtung der Parlamente durch multinationale Konzerne zu verschleiern.⁶⁰

⁵⁷ Felber, Christian (2017): Ethischer Welthandel. Alternativen zu TTIP, WTO & Co, Wien.

⁵⁸ Brand, Ulrich; Wissen, Markus (2017): Imperiale Lebensweise. München; vgl. auch Holzinger (2016) Anm. 321, S. 30ff

⁵⁹ Als Hommage an die UNO mit all ihren Schwächen sei verwiesen auf: Ziegler, Jean (2017): Der schmale Grat der Hoffnung. München.

⁶⁰ Vgl. Holzinger, Hans (2017): Was Aufgabe der Politik ist. In: DIE FURCHE, 21.9.2017, S.10

Migration und soziale Menschenrechte: Von „Charity“ zum Recht

Von Birgit Bahtić-Kunrath



Foto © privat

Dr. Birgit Bahtić-Kunrath ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen. Ihre Arbeitsschwerpunkte als Politikwissenschaftlerin sind Menschenrechte, Demokratie und Interkulturalität. Bahtić-Kunrath war Mit-Organisatorin der Tagung „Zukunft Migration“.

Migration wird häufig mit Menschenrechtsfragen in Verbindung gebracht. Im Fokus stehen meistens das Thema Asyl für schutzbedürftige Personen oder die Diskriminierung auf Grund religiöser oder ethnischer Zugehörigkeit, Hautfarbe, usw. Weit weniger Aufmerksamkeit genießt die Frage, welche sozialen Menschenrechte in unserer Gesellschaft für MigrantInnen verwirklicht sind – also jene Menschenrechte, die der Subsistenzsicherung eines jeden Menschen dienen, sei es durch sozialstaatliche Leistungen, sei es durch das Schaffen von Bedingungen für ein selbstbestimmtes Leben.

Tatsächlich ist eine der häufigsten Vorbehalte gegen Migration die „Zuwanderung ins Sozialsystem“: Wie *Hans Holzinger* im vorhergehenden Kapitel ausführt, gibt es viele Vorbehalte gegen die Integration von MigrantInnen in soziale Sicherungssysteme. Manche speisen sich aus wirtschaftlichen Überlegungen, die vor einer Überbelastung und eine damit einhergehende Unterminierung des Wohlfahrtsstaates warnen, andere folgen politischem Kalkül mit Blick auf eine vermeintliche oder tatsächliche Mehrheitsmeinung oder drücken Unbehagen darüber aus, dass Personen von einem sozialen Netz profitieren sollen, zu welchem sie selbst (noch)

nie beigetragen haben.¹ Ein menschenrechtlicher Anspruch auf soziale Sicherung kommt in diesen Überlegungen freilich nicht vor.

Dies zeigt sich auch in den unterschiedlichen Zugängen zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, welche unterschiedliche Gruppen von MigrantInnen haben: Während anerkannte Flüchtlinge laut Genfer Konvention StaatsbürgerInnen gleichzustellen sind, gilt das nicht für AslywerberInnen. Diese leben von einer minimalen staatlichen Grundversorgung und haben keinen Zutritt zum Arbeitsmarkt. Auch subsidiär Schutzberechtigte – Personen mit abgelehntem Asylbescheid, denen jedoch eine Heimkehr in ihre Heimat nicht zugemutet werden kann – sind schlechter gestellt; in manchen Bundesländern etwa in Sachen Mindestsicherung. Im Gegensatz dazu können hier ansässige MigrantInnen, soweit sie in den Arbeitsmarkt integriert sind, die meisten sozialen Leistungen in Anspruch nehmen, die auch StaatsbürgerInnen zur Verfügung stehen.

Dass dieser letzte Punkt kein Automatismus ist, zeigt die Geschichte der sogenannten Altersheimrichtlinie, welche die Stadt Salzburg 2009 erlassen und 2016 relativ geräuschlos wieder aufgehoben hat. Inhalt dieser Richtlinie war, dass nur EU-BürgerInnen Zugang zu den Leistungen der städtischen Altersheimen haben sollten, während sogenannte Drittstaatenangehörige, selbst nach einem Erwerbsleben in Österreich, davon ausgeschlossen wurden. Argumentiert wurde dies mit einer Überbelegung der Altersheime – wobei besonders pikant war, dass zum Zeitpunkt der Richtlinie keine Drittstaatenangehörige in städtischen Heimen untergebracht waren. Es ging also um reine Symbolpolitik zu Lasten von MigrantInnen.² Ein weiteres Beispiel ist die 2016 erfolgte Kürzung der Mindestsicherung

¹ In der aktuellen Wahlkampfsituation (Nationalratswahlen 2017) wurde die „Zuwanderung ins Sozialsystem“ wieder aus der Mottenkiste politischen Spins herausgeholt. Dazu hat die Tageszeitung „Der Standard“ einen Faktencheck verfasst, der nachweist, dass die „Zuwanderung ins Sozialsystem“ mehr ein Wahlkampf-Narrativ denn Realität ist. Siehe: John, Gerald: Was an Kurz' These von der Zuwanderung in den Sozialstaat dran ist. In: Der Standard, 17. Juli 2017. <http://derstandard.at/2000061317804/Was-an-Kurz-These-von-der-Zuwanderung-in-den-Sozialstaat>, aufgerufen am 17.7. 2017

² Nach: Stadt Salzburg sperrt Altersheime für Ausländer. In: Der Standard, 19. Oktober 2009. <http://derstandard.at/1254311841725/Stadt-Salzburg-sperrt-Altenheime-fuer-Auslaender>, aufgerufen am 19. 7. 2017

für subsidiär Schutzberechtigte in Ober- und Niederösterreich. In Oberösterreich müssen diese nun mit € 520 anstelle von € 914 auskommen; in Niederösterreich mit € 572,50, solange sie in den letzten 6 Jahren nicht weniger als 5 Jahre ihren Wohnsitz in Österreich hatten. In beiden Bundesländern enthält der Betrag einen „Integrationsbonus“, der nur unter Vorweis von Deutschkursen, Wertekursen, etc. ausbezahlt wird. Der Höchstbetrag pro Haushalt wird in beiden Ländern bei € 1.500 gedeckelt.³ Beide Regelungen wurden übrigens gerichtlich bestätigt; die niederösterreichische sogar vom Verfassungsgerichtshof.⁴

Diese Beispiele heben hervor, dass der Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen für MigrantInnen und Flüchtlinge mitunter auf politischem „good will“ basiert und leicht zu Ungunsten von Zuwandernden – soweit keine EU-BürgerInnen – geändert werden können. Nun hat „good will“ mit der Umsetzung von sozialen Menschenrechten und deren unbedingter Geltung nichts zu tun, aber es spiegelt die menschen- und grundrechtliche Situation in Österreich wider: Dem im internationalen Vergleich gut ausgebauten Sozialstaat steht ein nationaler Grundrechtsschutz gegenüber, der ohne soziale Menschenrechte auskommt – und damit ohne einen fundamentalen Schutzmechanismus für die soziale Inklusion von MigrantInnen.

Das vorliegende Kapitel diskutiert das Thema Migration in Hinblick auf soziale Menschenrechte: Nach einer Erklärung des Begriffs „Menschenrechte“ und einem kurzen Ausflug in den österreichischen Grundrechtsschutz werden Argumente für eine inklusive soziale Grundsicherung ins Feld geführt, die zeigen, dass die Verwirklichung sozialer Menschenrechte

³ Siehe: „Mindestsicherung. Oberösterreich macht Ernst mit Deckelung“.

<http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/Mindestsicherung-Oberoesterreich-macht-Ernst-mit-Deckelung;art383,2465432>, aufgerufen am 19. 7.2017; „Kürzung der Mindestsicherung in Niederösterreich beschlossen“. Nach:

<http://diepresse.com/home/innenpolitik/5119993/Kuerzung-der-Mindestsicherung-in-Niederosterreich-beschlossen>, aufgerufen am 19. 7. 2017

⁴ Siehe: „Mindestsicherung. Regelung in Niederösterreich verfassungskonform“. Abgerufen auf: <http://derstandard.at/2000060944982/Mindestsicherung-Regelung-in-Niederosterreich-verf-assungskonform>, aufgerufen am 19. 7.2017

für MigrantInnen keine wohlfahrtsstaatliche „Charity“, sondern eben ein Recht ist.⁵ Allerdings darf aus diesem Recht kein wohlfahrtsstaatlicher Universalismus abgeleitet werden: Sozialen Menschenrechten geht es um Subsistenzsicherung und nicht um umfassende sozialstaatliche Programme für alle bzw. einen „Weltsozialstaat“. Der Aufsatz schließt mit konkreten Beispielen für eine verbesserte Umsetzung sozialer Menschenrechte von MigrantInnen.

Soziale Menschenrechte: Worüber reden wir?

Menschenrechte haben zentrale Charakteristika, die sie von allen anderen Rechtsnormen abheben: Sie sind unverlierbar, individuell (das heißt das Individuum ist der Träger von Menschenrechten), egalitär (sie stehen allen Menschen zu), fundamental (nicht jedes berechnete Anliegen ist ein Menschenrecht), interdependent (die Rechte stehen in Zusammenhang zueinander), unteilbar (alle Menschenrechte für alle – Selektion ist nicht zulässig) und universell (sie sind überall gültig).⁶

Wenn wir von „Menschenrechten“ sprechen, beziehen wir uns vor allem auf jene Rechte, die in internationalen Konventionen niedergeschrieben wurden, namentlich in der internationalen Menschenrechtskonvention, welche als Antwort auf Nationalsozialismus und Krieg im Rahmen der Vereinten Nationen ausgearbeitet wurde. Diese Konvention besteht aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Pakt I) und dem Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (Pakt II). Während die AEMR als unverbindliches, rein deklaratorisches Instrument konzipiert wurde, verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten von Pakt I und Pakt II zur Umsetzung der Rechte. Dieser internationale „Grundkatalog“ wurde dann von

⁵ Dieses Postulat stammt vom Aufklärer Thomas Paine, der in seinem Werk „The Rights of Man“ (1791) erstmals einen umfassenden Menschenrechtsansatz postulierte, indem er soziale Menschenrechte als Anspruchsrechte gegenüber dem Staat gleichberechtigt neben Freiheitsrechte stellte. Siehe: Paine, Thomas (1983): Rights of Man. Harmondsworth, S. 262f

⁶ Fritzsche, K. Peter (2004): Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten. Paderborn, S. 16-19; Nowak, Manfred (2002): Einführung in das internationale Menschenrechtssystem. Wien, S. 39

einer Reihe regionaler Menschenrechtserklärungen bzw. -konventionen ergänzt: Hier ist vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats zu nennen, die mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ein international einmaliges Menschenrechtsregime etabliert hat, jedoch keine sozialen Menschenrechte enthält.

Wichtig ist, dass Menschenrechte als subjektive Rechte konzipiert sind, das heißt Individuen können diese Rechte einklagen. Allerdings gibt es neben diesem rechtlichen Zugang eine philosophische Dimension, in dem Menschenrechte als „international anerkanntes Wertesystem“ betrachtet werden, welches Liberalismus, Demokratie, Gleichheit, soziale Gerechtigkeit und Rechtsstaatlichkeit fördern soll. Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu fördern ist also auch eine moralische Verpflichtung jenseits von rechtlichen Bestimmungen.⁷

Den Menschenrechten gegenüber stehen die Grundrechte als verfassungsmäßig gewährleistete Rechte. Dazu *Walter Berka*:

Spricht man von Menschenrechten (...), so bezieht man sich auf Rechte, die zum Menschen gehören und ihm daher gleichsam angeboren sind. (...) Als solche sind sie Jedermannsrechte, weil sie dem Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit (...) zukommen müssen. (...) Im Begriff der Grundrechte klingt dagegen die Gewährung der Rechte durch den Staat an. (...) Sie sind im Hinblick auf ihren persönlichen Geltungsbereich oft Staatsbürgerrechte, sie können aber auch Jedermannsrechte sein, wenn der Staat diese Rechte jedem Menschen einräumt.⁸

Neben den nationalen Grundrechtskatalogen, die meist Teil von Verfassungen sind, sei hier auch die EU-Grundrechtscharta erwähnt. Diese ist seit dem Vertrag von Lissabon in Kraft und listet in ihrem Kapitel IV „Solidarität“ auch soziale Grundrechte.⁹

⁷ Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (Anm. 6), S. 13

⁸ Berka, Walter (1999): Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich. Wien, S. 14f

⁹ Siehe dazu: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf, aufgerufen am 20.7. 2017

Der primäre Adressat von Menschen- bzw. Grundrechten ist der Staat (nur bei den gravierendsten Menschenrechtsverletzungen, wie etwa Folter und Völkermord, gelten mittlerweile auch Individuen als Verpflichtete). So ist es mittlerweile internationaler Konsens, dass der Staat Menschen- bzw. Grundrechte respektieren muss (Achtungspflichten – „obligation to respect“), das heißt, er darf keine Aktivitäten setzen, welche diese Rechte beeinträchtigen. Er muss Menschenrechte fördern, indem er sich aktiv um deren Umsetzung kümmert (Erfüllungspflichten – „obligation to fulfill“). Und er muss sie schützen, indem er Individuen vor Menschenrechtsverletzungen schützt, etwa durch andere Personen (Schutzpflichten – „obligation to protect“).¹⁰

Wenn es um den konkreten Inhalt von Menschenrechten geht, unterscheiden wir verschiedene Gruppen: Freiheitsrechte, die den Staat in seine Schranken verweisen (Beispiele: Presse- und Meinungsfreiheit; Freiheit der Person); Gleichheitsrechte (vor allem rechtliche Gleichheit aller Individuen – Diskriminierungsverbot); Verfahrensrechte (etwa der Zugang zu einer unparteiischen Gerichtsbarkeit); politische Rechte (Rechte, die für eine demokratische Willensbildung nötig sind, Versammlungsfreiheit) und soziale Rechte.¹¹

Soziale Rechte beinhalten u. a. das Recht auf sichere und gerechte Arbeitsbedingungen, die Gewerkschaftsfreiheit und Kollektivverhandlungen, das Recht auf soziale Sicherheit, Wohnen und Nahrung, sozialen und wirtschaftlichen Schutz der Familien, Gesundheitsschutz, aber auch das Recht auf Bildung und das Recht auf Arbeit (welches sich auf die Möglichkeit zu

¹⁰ Die drei Staatspflichten gehen auf den Menschenrechtstheoretiker Henry Shue zurück, der in seinem Werk „Basic Rights“ einen wesentlich umfassenderen Menschenrechtsbegriff entwickelte, als zuvor in Gebrauch war. Die lange dominante liberale Menschenrechtstheorie sah den Staat nur in der Pflicht, Menschenrechte zu respektieren – im Sinne einer „negativen Freiheit“, die den Staat zurückdrängen sollte. Mit der Ausweitung des Menschenrechtsbegriffs, der nun auch soziale Menschenrechte und Gruppenrechte (z.B. das Recht auf Frieden, das Recht auf eine intakte Umwelt) umfasste wurde klar, dass der Staat in Bezug auf Menschenrechte eine wesentlich aktivere Rolle einnehmen und zu deren Schutz auch „positive“ Handlungen setzen musste. Heute gilt Shues Konzept der dreifachen Verantwortung als internationaler Standard. Siehe Shue, Henry (1980): Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy. Princeton.

¹¹ Berka, Die Grundrechte (Anm. 8), S. 53-57

arbeiten bezieht und nicht auf das Anrecht auf einen Arbeitsplatz).¹² In der EU-Grundrechtscharta werden zudem ein Recht auf Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, der Umwelt- und der Verbraucherschutz erwähnt.¹³

Sozialen Menschen- und Grundrechten wurde lange Zeit der menschenrechtliche Charakter abgesprochen. Sie galten als unvereinbar mit den Verfassungen liberaler Demokratien, deren Freiheitsrechte darauf zielten, den Staat zu beschränken – während soziale Rechte einen aktiven und umverteilenden Staat für ihre Umsetzung brauchen. Folglich wurden soziale Menschenrechte vor allem in der Zeit des Kalten Krieges im Westen als „sozialistisches“ Menschenrechtskonzept diffamiert, welches Freiheiten untergraben würde. Weiters wurde ihnen mangelnde Justiziabilität unterstellt, d.h. man glaubte, dass sie keine individuell einklagbare Rechte sondern höchstens Zielbestimmungen für staatliches Handeln sein könnten. In ihrer Umsetzung sah man den utopischen Versuch, einen Weltsozialstaat zu errichten. Schließlich verwies man auf die von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation eingeschränkten Spielräume bei der Umsetzung von Sozialrechten – was vor allem arme Staaten beträfe, die niemals soziale Rechte garantieren könnten.¹⁴

Folglich galten soziale Menschenrechte als Menschenrechte „zweiter Klasse“ – was sich auch in ihrer Abwesenheit in den meisten nationalen Grundrechtskatalogen niederschlug (so auch in Österreich) sowie in der Tatsache, dass internationale Schutzmechanismen für soziale Menschen-

¹² Universal Declaration of Human Rights, Art. 22-26, <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>, aufgerufen am 20. 7.2017; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/3.htm>, aufgerufen am 20. 7.2017

¹³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 36, 37 und 38, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf, aufgerufen am 20. Juli 2017

¹⁴ Aufschlussreiche Zusammenfassungen zur Debatte um soziale Menschenrechte finden sich hier: Mapulanga-Hulston, Jackbeth K.(2002): Examining the Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights, in: The International Journal of Human Rights, 6 (4) und vor allem: Winner, Theresa (2005): Die Europäische Grundrechtscharta und ihre soziale Dimension. Frankfurt am Main, 134-145; Alexy, Robert (1985): Theorie der Grundrechte. Frankfurt am Main, S. 461-465

rechte wenig bis gar nicht schlagkräftig waren.¹⁵ Erst 1993 konnte sich die internationale Gemeinschaft im Rahmen der Wiener Menschenrechtskonferenz dazu durchringen, alle Menschenrechte als unteilbar und damit gleichberechtigt zu bezeichnen; die EU-Grundrechtscharta ist zudem das erste Dokument seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welches soziale Rechte gleichberechtigt in den Kanon aufgenommen hat.¹⁶

Nichts desto trotz blieb die Situation in Österreich unverändert – in dem Sinn, dass die sozialen Menschenrechte der internationalen Menschenrechtskonvention oder auch die Bestimmungen der EU Grundrechtscharta nicht als staatliches Recht umgesetzt wurden.¹⁷ Selbst die EU-Grundrechtscharta mit ihrem Kapitel zur Solidarität bindet zuallererst die Organe und Einrichtungen der EU; die Mitgliedstaaten sind nur dann verpflichtet, wenn sie Europarecht durchführen.¹⁸

Gleichzeitig hat Österreich im internationalen Vergleich unbestritten einen der am besten ausgebauten Sozialstaaten. Umgekehrt haben Staaten mit sozialen Grundrechten in der Verfassung (z.B. Italien, Spanien, Griechenland, usw.) nicht automatisch das bessere Sozialsystem. Das heißt, dass der Wohlfahrtsstaat nicht unbedingt soziale Menschenrechte braucht, um zu funktionieren. Auch ist es wichtig zu verstehen, dass soziale Menschenrechte nur grundlegende Bedürfnisse schützen und keine Anleitungen zum Aufbau eines komplexen Wohlfahrtssystems enthalten.

¹⁵ Siehe dazu: Dennis, Michael J. / Stewart, David P. (2004): Justiciability of economic, social and cultural rights: should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water, housing, and health?, in: *The American Journal of International Law*, S. 98 (3)

¹⁶ Nowak, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (Anm. 6), S. 35-37

¹⁷ So ist die Allgemeine Erklärung für Menschenrechte rechtlich nicht bindend, auch wenn ihre Bedeutung als so hoch eingeschätzt wird, dass Teile von ihr mittlerweile als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht gelten. Die beiden Menschenrechts-Pakte hat Österreich bereits 1978 unterzeichnet und ratifiziert, jedoch mit Erfüllungsvorbehalt: Ihre Inhalte wurden nicht in staatliches Recht überführt. Österreichs Grundrecht katalog baut somit auf dem Staatsgrundgesetz von 1867 auf und enthält nur liberale und politische Freiheitsrechte; zudem hat Österreich die Europäische Menschenrechtskonvention in Verfassungsrang gehoben – die, wie bereits erwähnt, keine sozialen Menschenrechte beinhaltet. Siehe dazu: Gutknecht, Brigitte (2001): Soziale Grundrechte in Österreich, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung et al. (Hgs.): Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, Baden-Baden , S. 123-148

¹⁸ Art. 51 EU Grundrechtscharta

Warum dann überhaupt einen menschenrechtlich fundierten Sozialstaat, wenn es ganz offensichtlich ohne Menschenrechte geht? Diese Frage wird im nächsten Abschnitt erörtert.

Der Menschenrechts-Sozialstaat: Chancen und Grenzen

Wie im vorherigen Abschnitt dargelegt, hat Österreich sich nie verpflichtet, soziale Menschenrechte im nationalen Rahmen umzusetzen. Das birgt vor allem für marginalisierte Gruppen Gefahren, auch in einem gut ausgebauten Sozialstaat: Menschen mit Behinderungen, chronisch Kranke und Pflegebedürftige, Alleinerziehende und natürlich MigrantInnen können schnell durch das soziale Netz fallen. Das in der Einleitung erwähnte Beispiel zur Altersheimrichtlinie zeigt etwa, dass die soziale Absicherung für MigrantInnen löchrig werden kann, wenn es politisch opportun erscheint.

Nachdem eine rechtliche Umsetzung sozialer Menschenrechte in Österreich derzeit nicht in Sicht ist bzw. nicht einmal diskutiert wird,¹⁹ soll zumindest deren moralische Dimension berücksichtigt werden: Wie bereits erwähnt, kann sich der Staat nicht einfach aus seiner menschenrechtlichen Verantwortung stehlen, selbst wenn das nationale Recht andere Rahmenbedingungen schafft. Somit haben soziale Menschenrechte in Österreich zumindest moralische Geltung – was ja auch durch die Tatsache ausgedrückt wird, dass Österreich den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte unterzeichnet und davon unabhängig einen starken Sozialstaat implementiert hat. Es geht jetzt nur mehr darum, die Universalität dieser Rechte sichtbar zu machen, in dem auch MigrantInnen (und andere Randgruppen) von ihnen profitieren: Der Zugang von Zuwandernden zu sozialen Leistungen muss als deren (zumindest moralisches) Recht ver-

¹⁹ Der letzte diesbezügliche Versuch fand im Rahmen des „Österreichkonvents“ statt, der 2003-2004 eine grundlegende Überarbeitung der Verfassung zum Ziel hatte. Ein Teil der Agenda des Konvents war die Aufnahme sozialer Grundrechte in die Verfassung. Tatsächlich erwiesen sich die Ziele als zu hoch gegriffen (u. a. eine Verwaltungs- und Bundesstaatsreform) und die Positionen als zu unvereinbar, so dass der Konvent ohne Ergebnis endete. Siehe: Funk, Bernd-Christian (2005): Grundrechtsreform in Österreich – Stand und Perspektive, in: Österreichische Juristenkommission (Hg.): Aktuelle Fragen des Grundrechtsschutzes. Wien – Graz, S. 34-43

standen werden, nicht als bloße sozialpolitische Maßnahme, die jederzeit widerrufen werden kann (wie etwa im Fall der Altersheimrichtlinie).

Freilich gibt es gewichtige Gegenargumente gegen ein solches Ansinnen. So befürchten KritikerInnen, dass eine menschenrechtliche Dimension des Sozialstaates die Beweglichkeit der Legislative einschränken und im schlimmsten Fall sogar den Abbau von Leistungen bringen würde: Wie bereits erwähnt, beinhalten soziale Menschenrechte nur sehr grundlegende Aspekte eines Sozialstaats, aber nicht ein volles Sozialprogramm.²⁰ Jedoch sind soziale Menschenrechte in ihrer derzeitigen Form so formuliert, dass sie nicht eine bestimmte Form von Sozialstaat einfordern, sondern sehr viel Spielraum bei der Umgestaltung lassen. Damit bleibt auch der Gesetzgeber flexibel genug, um auf Veränderungen reagieren zu können, ohne jedoch die grundlegendsten Sicherheiten in Frage stellen zu können.²¹

Das bereits erwähnte wirtschaftliche Argument befürchtet überzogene, nicht nachhaltig umsetzbare Ansprüche an den Staat und fordert einen „Vorbehalt des Möglichen“ bei der Umsetzung sozialer Menschenrechte. Diesem Argument kann man entgegensetzen, dass es letztlich eine Frage des politischen Willens ist, wie Mittel umverteilt werden – hier sei noch einmal auf das vorhergehende Kapitel von *Hans Holzinger* verwiesen, der zeigt, dass aktuelle sozialpolitische Programme, von denen MigrantInnen profitieren, nur einen verschwindend geringen Anteil am Sozialbudget einnehmen. Der Faktencheck zu Zuwanderung ins Sozialsystem von Gerald John, publiziert in der Tageszeitung „Der Standard“, unterstreicht zusätzlich, dass Zuwandernde unser Sozialsystem keineswegs „ausplündern“.²²

Mit Blick auf Migration und Flucht gibt es schließlich Bedenken, was den Geltungsbereich eines menschenrechtlichen Sozialstaats anbelangt. So

²⁰ Eine Übersicht über diese Argumente findet sich in Winner, Die Europäische Grundrechtscharta und ihre soziale Dimension, S. 134-145

²¹ Siehe auch Alexy, Theorie der Grundrechte, S. 421-426

²² John, Gerald: Was an Kurz' These von der Zuwanderung in den Sozialstaat dran ist.

<http://derstandard.at/2000061317804/Was-an-Kurz-These-von-der-Zuwanderung-in-den-Sozialstaat>, abgerufen am 17. 7. 2017

warnet der Magdeburger Menschenrechtstheoretiker *Georg Lohmann* vor einer „Entgrenzung des Sozialstaates“: Wenn der Sozialstaat wirklich auf Basis sozialer Menschenrechte gebaut wäre, müsste am Ende ein sozialer Weltstaat stehen, dessen Leistungen allen unabhängig von Herkunft, Staatsbürgerschaft etc. zustehen – eine Utopie, die wenig zur Lösung aktueller Probleme beiträgt.²³

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu verstehen, dass es beim Menschenrechts-Sozialstaat nicht um den Ausbau sozialstaatlicher Leistungen, sondern um die Sicherung von basalen Bedürfnissen auch für marginalisierte Gruppen geht – Stichwort Inklusion. Zudem kann ein menschenrechtlich begründeter Sozialstaat freilich nicht bedeuten, dass jeder Mensch, egal wo, Anspruch auf dessen Leistungen hat. Auch die Art der Leistungen sind an die jeweiligen Umstände anzupassen: Man kann sich von einem afrikanischen Entwicklungsland nicht das Gleiche erwarten wie von einem wohlhabenden europäischen Staat. Dazu kommen unterschiedliche Kulturen von sozialer Absicherung, die berücksichtigt werden müssen.²⁴

Folglich müssen wir den auf sozialen Menschenrechten basierenden Sozialstaat als kontextgebunden und soziale Menschenrechte als Orientierungshelfer für die konkrete rechtliche und politische Umsetzung sozialer Leistungen verstehen. Ein Recht auf Bildung muss nicht einen freien Hochschulzugang bedeuten, aber eine allen zur Verfügung stehende Grundbildung, die es ermöglicht, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Ein Recht auf Arbeit heißt nicht, dass der Staat Arbeitsplätze für alle schafft, aber dass legal im Land lebende Personen Zutritt zum Arbeitsmarkt haben. Dabei schließt ein menschenrechtlicher Sozialstaat nicht aus, dass ein Staat seine Zuwanderung so regelt, wie er es für richtig hält (solange die Rege-

²³ Lohmann, Georg (2000): Soziale Menschenrechte und die Grenzen des Sozialstaats, in: Kersting, Wolfgang (Hg.): Politische Philosophie des Sozialstaats. Weilerwist, S. 362-368

²⁴ Siehe dazu den absoluten Klassiker zur Wohlfahrtsstaat-Theorie: Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge. Esping-Andersen identifizierte in diesem Werk drei Arten von Wohlfahrtsstaaten und brachte diese mit bestimmten Formen politischer Ökonomie in Verbindung, welche sich in anglo-sächsischen, zentraleuropäisch/skandinavischen und mediterranen Ländern unterschiedlich gestaltete und damit zu unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen führte.

lungen menschenrechtskonform sind) – und somit seine Kapazitäten selber steuert.

Welche konkreten Formen ein auf soziale Menschenrechte aufbauender Sozialstaat in Österreich annehmen könnte, wird im letzten Abschnitt dieses Kapitels diskutiert.

Der Menschenrechts-Sozialstaat: Implikationen für Österreich

Welche Implikationen hätte ein moralischer „Menschenrechts-Sozialstaat“ für MigrantInnen und Flüchtlinge in Österreich, wenn keine Änderung der Grundrechtslage in Sicht ist? Für die grundlegende Struktur und Leistungen des Sozialstaats gäbe es wohl kaum Auswirkungen: Wie bereits erwähnt, ist der Sozialstaat in Österreich im internationalen Vergleich sehr gut ausgebaut und im Großen und Ganzen menschenrechtskonform – sieht man von der mangelnden Inklusion vulnerabler Gruppen ab, wie es eben auch MigrantInnen und Flüchtlinge sind. Es braucht also keinen Umbau des österreichischen Sozialstaats, sondern einen umfassenderen Schutz von marginalisierten Personen – mit Blick auf MigrantInnen auch im Kontext einer menschenrechtskonformen Zuwanderungspolitik.

Ein erster Schritt zum Menschenrechts-Sozialstaat wäre die Umsetzung von „human rights mainstreaming“.²⁵ Das hieße, bei jeder sozialpolitischen Maßnahme mitzudenken, ob die sozialen Menschenrechte von Zuwandernden (und anderer Randgruppen) davon negativ beeinträchtigt würden, etwa im Rahmen einer menschenrechtsorientierten Folgenabschätzung im Ausschuss, als Teil des Begutachtungsprozesses, und auch der Rechtsprechung. Letzteres ist vor allem in Hinblick auf die Tatsache, dass soziale Menschenrechte nicht im österreichischen Grundrechtsschutz vorkommen,

²⁵ Ein derartiger Ansatz wird bereits vor allem in entwicklungspolitischen Maßnahmen von internationalen Organisationen wie der Weltbank oder dem United Nations Development Program angewandt – als Reaktion auf die wachsende Kritik an Projekten, die zwar dem wirtschaftlichen Aufschwung von Staaten dienen, aber verheerende menschenrechtliche Konsequenzen hatten. Siehe dazu: Yeshanew, Sisay Alemahu (2014): Mainstreaming Human Rights in Development Programmes and Projects: Experience from the Work of a United Nations Agency. In: Nordic Journal of Human Rights, 32 (4), S. 372-386

freilich schwierig. Die gerichtlichen Entscheide zur Kürzung der Mindestsicherung für subsidiär Schutzberechtigte in Ober- und Niederösterreich zeigen, dass „human rights mainstreaming“ in seiner sozialen Dimension nicht in der Rechtsprechung angekommen und mit der positivistischen Rechtstradition in Österreich wohl auch schwer umzusetzen ist.²⁶

Im Übrigen wären die Kosten von „human rights mainstreaming“ wohl überschaubar und Vorhaben wie die Altersheim-Richtlinie, deren alleiniger Zweck bloße Symbolpolitik war, könnten bereits im Vorfeld gestoppt werden.

Soziale Menschenrechte für MigrantInnen und Flüchtlinge sind aber nicht nur in Hinblick auf Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen ein Thema; vielmehr geht es darum, ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Hier könnte man in einigen Bereichen ansetzen:

- *Das Recht auf Arbeit:* Hier geht es, wie bereits erwähnt, um das Recht zu arbeiten. Dies betrifft vor allem AsylwerberInnen, aber z.B. auch studentische MigrantInnen, die nur geringfügig arbeiten dürfen. Die Forderung nach einer Öffnung des Arbeitsmarktes ist nicht neu; ebenso das Gegenargument, das von dessen Überlastung sowie einem Pull-Faktor für illegale Zuwanderung warnt. Zwischen einem totalen Arbeitsverbot und einer totalen Liberalisierung liegt aber viel Spielraum: Möglich wäre ein Mindestaufenthalt in Österreich, das Vorliegen eines Jobangebots ohne bürokratische Auflagen, eine abgeschlossene Ausbildung in Österreich etc., um Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlangen.
- *Das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen:* Ein Blick auf die Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsektor zeigt, dass dies ein

²⁶ Gleichzeitig gibt es immer wieder innovative Gerichtsurteile, die auf internationale Konventionen oder nationale Zielbestimmungen verweisen, wie kürzlich der Entscheid des Verwaltungsgerichtshofs zur dritten Piste des Flughafens Wien-Schwechat. Der VwGH entschied gegen den Bau dieser Piste mit Verweis auf Klima- und Umweltschutz als Staatsziel. Das Urteil schlug hohe Wellen und wurde auch vom Verfassungsgerichtshof stark kritisiert – aber es zeigt eine neue Flexibilität in der Rechtsprechung und zeigt, dass hier neue Entwicklungen möglich sind. Siehe dazu: Verfassungsrichter heben Baustopp auf: Flughafen hofft auf dritte Piste. <http://derstandard.at/2000060495456/Dritte-Flughafen-Piste-rueckt-naeher>, aufgerufen am 21. 7. 2017

dringendes Thema ist, wenn auch keines, welches ausschließlich MigrantInnen betrifft. Jedoch ist nach wie vor ein Großteil von MigrantInnen in diesem Sektor tätig.²⁷ Prekarisierung, Flexibilisierung, hoher Druck bei schlechter Bezahlung – Maßnahmen zur Verbesserung von niedrig qualifizierten Jobs würde die wirtschaftliche und soziale Sicherheit von MigrantInnen verbessern und damit ihre Lebensqualität.

- *Das Recht auf Gesundheitsschutz:* MigrantInnen sind stärker von chronischen Krankheiten betroffen als die Mehrheitsbevölkerung, auch in Hinblick auf ihre psychosoziale Gesundheit – was häufig auch mit ihrem schwächeren sozioökonomischen Hintergrund zu tun hat.²⁸ Maßnahmen wie die Förderung von Psychotherapien in der Muttersprache wären ein menschenrechtlicher Pluspunkt, vor allem für AsylwerberInnen und anerkannte Flüchtlinge, die häufig schwer traumatisiert sind.
- *Das Recht auf Bildung:* Eine konsequente Umsetzung dieses Rechts würde vor allem jungen AsylwerberInnen helfen – siehe die Debatte um die Ausbildungspflicht für Unter-18-Jährige, aus der AsylwerberInnen unverständlicherweise ausgenommen wurden.²⁹

Dies sind nur einige Beispiele, wie soziale Menschenrechte von MigrantInnen umgesetzt werden könnten, ohne einen utopischen „Weltsozial-

²⁷ „Personen aus der Türkei und Ex-Jugoslawien sind statistisch gesehen öfter in schlecht bezahlten Berufen tätig, als ÖsterreicherInnen. Laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung der Statistik Austria aus dem Jahr 2010 sind fast vier von zehn Personen mit Migrationshintergrund (38,2 %) in Arbeiterberufen mit Hilfs- bis mittleren Tätigkeiten anzutreffen. Bei den ÖsterreicherInnen ist es nur jede/r Achte (12,1 %). 40,9 % der Angehörigen der Ersten Generation und 17,3 % der MigrantInnen der Zweiten Generation verrichten Hilfsarbeitertätigkeiten.“ Nach: Medien-Serviceestelle Neue ÖsterreicherInnen: Soziale Situation der GastarbeiterInnen – heute. http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2014/05/12/soziale-situation-der-gastarbeiterinnen-heute/, aufgerufen am 20. 7. 2017.

Man kann davon ausgehen, dass diese Situation auch auf anerkannte Flüchtlinge und auf MigrantInnen der meisten anderen Drittstaaten zutrifft.

²⁸ Siehe dazu: Medien-Serviceestelle Neue ÖsterreicherInnen: Gesundheit: MigrantInnen fühlen sich schlechter. http://medienservicestelle.at/migration_bewegt/2015/04/02/gesundheit-migrantinnen-fuehlen-sich-schlechter/, aufgerufen am 20.7. 2017

²⁹ Regierung beschließt Ausbildungspflicht bis 18 Jahre.

<http://derstandard.at/2000038381595/Regierung-beschliesst-Ausbildungspflicht-bis-18-Jahre>, aufgerufen am 20. 7. Juli 2017

staat“ auszurufen. An letzter Stelle sei ein häufig angesprochenes, aber kaum umgesetztes Rezept genannt: Ein stärkeres Engagement Österreichs in der Entwicklungszusammenarbeit, bei den Zuwendungen für das Welt-ernährungsprogramm und dem Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen würde die sozialen Menschenrechte bereits in den Herkunftsländern stärken – und Menschen vor Ort erst gar nicht erst zu perspektivenlosen MigrantInnen oder Flüchtlingen machen.

Fazit

Obwohl Österreich über einen gut ausgebauten Sozialstaat verfügt, hat das Land es bisher verabsäumt, soziale Menschenrechte in den nationalen Grundrechtskatalog aufzunehmen. Damit bleiben besonders MigrantInnen verwundbar: Ihr Anspruch auf soziale Leistungen bzw. auf die gleichen Chancen, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, ist wesentlich stärker vom guten Willen politischer AkteurInnen abhängig, als dies bei Staats- bzw. EU-BürgerInnen der Fall ist.

Während ein Umbau des Sozialstaats oder gar ein „Weltsozialstaat“ nicht das Ziel von sozialen Menschenrechten sein kann, können kleine sozialpolitische Maßnahmen soziale Menschenrechte von MigrantInnen stärken: eine Öffnung des Arbeitsmarktes (auch unter Auflagen), Zugang zu Bildungsmaßnahmen (Ausbildungspflicht auch für AsylwerberInnen), die Verbesserung von Arbeitsbedingungen im Niedriglohnsektor, oder Ausbau von Gesundheitsprogrammen, die spezifisch auf MigrantInnen abzielen. Ein wenig kostenintensiver Faktor wäre zudem die Einführung von „human rights mainstreaming“ für alle sozialpolitischen Belange. Ein beherrzteres Vorgehen gegen globale Armut, Klimawandel, Krieg und Verfolgung würde zudem Menschen eine andere Perspektive bieten, anstelle eines marginalisierten Lebens in Europa. Freilich kann Österreich allein die Welt nicht retten, aber seine Stimme erheben – und mit gutem Beispiel vorangehen.

Die Zukunft der Migration in Österreich und Europa

Von Markus Pausch



Foto: privat

(FH) Dr. Markus Pausch ist Politikwissenschaftler an der FH Salzburg, Forschungsgruppe Soziale Innovation.

In seinen Projekten und Publikationen beschäftigt er sich in erster Linie mit den Themen Demokratie und Europapolitik. 2017 erschien sein Buch "Demokratie als Revolte. Zwischen Alltagsdiktatur und Globalisierung" im Nomos Verlag.

Aussagen über die Zukunft stehen meist im Verdacht, prognostischen Anspruch zu haben. Für diesen Beitrag wird ein solcher Anspruch von vornherein ausgeschlossen. Die Themen Migration und Zuwanderung im Allgemeinen sowie Flucht im Besonderen sind derart komplex und von so vielen Faktoren abhängig, dass Vorhersagen nicht möglich und auch Schätzungen nur mit großen Vorbehalten sinnvoll sind. Nicht von ungefähr arbeiten die zukunftsbezogenen Sozialwissenschaften und auch DemographInnen daher in der Regel lieber mit Szenarien.¹ Denn die inter- und transdisziplinäre Szenario-Entwicklung beschäftigt sich anstelle von Prognosen mit der Beschreibung möglicher Zukünfte und deren Wechselwirkungen in verschiedenen Themenfeldern. Sie setzt auf eine Kombination aus qualitativen und quantitativen Methoden und zielt darauf ab, mögli-

¹ Steinmüller, Karl-Heinz (2012): Szenarien – Ein Methodenkomplex zwischen wissenschaftlichem Anspruch und zeitgeistiger Bricolage. In: Popp, Reinhold (Hrsg.): Zukunft und Wissenschaft. Berlin, Heidelberg, 101-137; Godet, Michel (2011): Strategische Vorausschau. Für Unternehmen und Regionen, Paris.

che, erwünschte, unerwünschte oder auch wahrscheinliche künftige Entwicklungen in ihren Folgen zu skizzieren. Analog zur zeitgenössischen Geschichtswissenschaft wird dabei davon ausgegangen, dass sich Realitäten nicht aus einer monokausalen Abfolge von Ereignissen ergeben. Dennoch reihen sie sich nicht beliebig aneinander, sondern weisen eine innere Folgerichtigkeit auf. Zukunftsszenarien orientieren sich an diesem Gedanken.

Im vorliegenden Beitrag werden mögliche Entwicklungen für die Zukunft der Migration diskutiert. In räumlicher Hinsicht stehen Österreich und Europa im Fokus der Betrachtungen, allerdings können globale Aspekte nicht ignoriert werden, da diese ja erst die Voraussetzung für mögliche Zuwanderung nach oder Abwanderung aus Europa schaffen. So wird zuerst beleuchtet, welche globalen Ereignisse in den nächsten Jahren auftreten könnten, um danach deren Auswirkungen auf Europa und Österreich zu skizzieren. Die Überlegungen basieren auf einer Studie, die für den Migrationsrat des Bundesministeriums für Inneres 2015/2016 erstellt wurde².

Annahmen über die globale Lage

Auf globaler Ebene haben die letzten Jahre gezeigt, dass mehrere Hauptursachen zu einer hohen Migration nach Europa führen. Im Falle Syriens oder Afghanistans sind Kriege bzw. diktatorische Verhältnisse ein wichtiger Fluchtgrund. Auch aus dem Iran, Irak, Eritrea, dem Sudan und anderen Staaten Afrikas und Asiens flüchten Menschen aufgrund von Unterdrückung, politischer Verfolgung oder Bürgerkrieg nach Europa. Denn obwohl sich in den letzten Jahrzehnten viele Staaten der Welt demokratisiert haben, gibt es nach wie vor eine hohe Zahl an Diktaturen und zum Teil seit kurzer Zeit auch einen Rückfall bereits demokratisierter Staaten in autoritäre Systeme. Die Organisation *Freedom House* stuft 2017 49 Staaten der Welt (das entspricht 25%) als unfrei ein, 59 (30%) als teilweise frei und 87 (45%) als frei und demokratisch³.

² Bundesministerium für Inneres 2016: Bericht des Migrationsrats. Migration verstehen – Migration steuern, Wien.

³ Freedom House (2017): <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>

Allgemein gesprochen gilt, dass Menschen aus unfreien oder nur teilweise freien Staaten in die freie Welt migrieren. Die Demographie unterscheidet hier zwischen Push- und Pull-Faktoren, also solchen Aspekten, die Menschen wegziehen lassen und solchen, die sie anziehen. Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte zählen ohne Zweifel zu den *Pull-Faktoren*. Diktaturen und autoritäre Politik zählen zu den *Push-Faktoren*. Der zweite wichtige Aspekt sind die ökonomischen Bedingungen eines Staates. Während ökonomisch schwache Regionen und Länder mit Abwanderung kämpfen, weisen die ökonomisch Stärkeren in der Regel eine positive Wanderungsbilanz auf. Dies ist insofern wenig überraschend, als MigrantInnen nach Perspektiven und Chancen auf dem Arbeitsmarkt suchen und insofern ein Stück weit „der Arbeit nachziehen“.

Neben politischer Freiheit und Wirtschaftskraft spielt auch die Nähe zum Herkunftsland eine Rolle. Nicht zufällig haben Länder wie Jordanien, der Libanon oder die Türkei die höchsten Zahlen an Flüchtlingen aus Syrien oder dem Irak. Die Arbeitsmigration nach Saudi Arabien oder in die Vereinigten Arabischen Emirate erfolgt trotz schwieriger Arbeitsbedingungen zu einem großen Teil aus den umliegenden Staaten. Die Russische Föderation ist für Menschen aus Zentralasien und anderen angrenzenden Staaten das wichtigste Zielland, um Arbeit zu finden.

Im Fall der Europäischen Union sind zwei der stärksten Pull-Faktoren gegeben, nämlich Demokratie und wirtschaftliche Prosperität. Innerhalb der Union verteilt sich die Zahl an MigrantInnen wiederum nach denselben Prinzipien.

Betrachtet man die Europäische Union als Ganzes, so ist sie noch vor den USA die Weltregion mit der größten Anzahl an Zuwandernden. Dies wird sich in absehbarer Zeit kaum ändern. Europa wird als Zielregion mit hoher Wahrscheinlichkeit auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten attraktiv bleiben. Ob allerdings die besonders hohe Zuwanderung der letzten Jahre anhält, hängt von verschiedenen globalen Aspekten ab, die zum Teil von der Europäischen Union mitbestimmt werden.

Für manche vielleicht überraschend zeigen die letzten Jahre, dass nach wie vor das Verhältnis zwischen Russland und den USA eine entscheidende Rolle in vielen weltpolitischen Fragestellungen und Krisen spielt. Der russische Präsident Wladimir Putin hat mehrfach deutlich gemacht, dass er sich auf der internationalen Bühne nicht passiv verhalten wird, sondern eine starke Position einfordert. Vor allem in Syrien hängt die weitere Entwicklung daher maßgeblich von den USA und Russland ab.

Hinzu kommen die jeweils mit einem dieser beiden verbündeten regionalen Mächte Iran, Saudi Arabien und die Türkei. Nur eine Lösung, die alle diese Staaten sowie das syrische Regime und die wichtigsten Oppositionsgruppen einbindet, kann das Land einigermaßen stabilisieren und die Flüchtlingszahlen wieder verringern. Kurz- und mittelfristig wird sich jedoch die labile Situation in Syrien, aber auch jene in Libyen, im Irak, im Jemen usw. nicht beruhigen lassen.

Neben den Krisenregionen im Nahen und Mittleren Osten sind auch Konflikte an den unmittelbaren Grenzen der Europäischen Union weiterhin relevant. In der Türkei verschärfen sich zuletzt wieder die Auseinandersetzungen zwischen kurdischen und türkischen Gruppierungen. Das Land entwickelt sich zunehmend zu einem autoritären Regime, aus dem bereits mehr und mehr Oppositionelle flüchten müssen. Die Ostukraine ist nach wie vor Schauplatz von Kämpfen zwischen pro-russischen Separatisten und ukrainischen Einheiten. Die Frage des Status der Regionen Donezk und Lugansk ist weiter ungeklärt. Die russische Föderation unter Putin wird weiter versuchen, ihre historisch gewachsene so genannte Einflussosphäre, also im Wesentlichen die ehemaligen Teilrepubliken der Sowjetunion sowie einige ihrer ehemaligen Satellitenstaaten (mit Ausnahme derer, die bereits in der EU sind) an sich zu binden. In Richtung Westen wird Russland weiterhin in der Ukraine und in Weißrussland mitmischen, aber auch in Moldawien sowie am Balkan. Richtung Süden hin werden Georgien, Armenien und die zentralasiatischen Staaten im Fokus stehen. Die Sicherheitslage wird in diesen Staaten mit großer Wahrscheinlichkeit auch in den nächsten Jahren angespannt bleiben.

Wie weit Russland mit seinen Gebiets- und Einfluss-Ansprüchen gehen wird, hängt von vielen Faktoren ab, insbesondere von der Rolle der USA. Die mit dem Wahlsieg von Donald Trump von manchen erwartete Entspannung zwischen den beiden Großmächten ist nicht eingetreten. Das Agieren der Vereinigten Staaten auf der weltpolitischen Bühne ist derzeit unberechenbar und lässt keine wie immer geartete Stabilisierung länger andauernder Konfliktlagen erwarten.

Die europäischen Staaten sind mit einer neuen Situation konfrontiert, in der jahrzehntealte Traditionen sowie die starke Verbindung mit den USA im Rahmen der NATO und anderer Organisationen ins Wanken geraten. Ein geeintes und entschiedenes Vorgehen der Westmächte ist daher in nächster Zeit ebenso unwahrscheinlich wie eine rasche Verbesserung der Beziehungen zu Russland, wodurch kurzfristige und sogar mittelfristige Lösungen für die Krisenherde um Europa eher nicht zu erwarten sind. Dies wiederum führt zur Annahme, dass auch die Zahl der Menschen, die vor diesen Konflikten flüchten, in den nächsten Jahren weiter hoch bleiben wird.

Hinzu kommt, dass die Bekämpfung weiterer wichtiger Fluchtursachen unter den derzeitigen politischen Verhältnissen, insbesondere durch die Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten, noch unwahrscheinlicher als die Lösung militärischer Konflikte ist. Diese Fluchtursachen sind Hunger, Armut, soziale Ungleichheit und Perspektivlosigkeit in vielen Staaten Afrikas und Asiens bei gleichzeitig hoher Geburtenrate in diesen Ländern. Inwiefern bzw. wann sich klimatische Veränderungen auf Migrationsbewegungen verstärkt auswirken, ist schwer einzuschätzen. Dass der geplante Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaschutzabkommen jedoch keine Hilfe bei der Bekämpfung von Migrationsursachen darstellt, liegt auf der Hand. Somit kann festgehalten werden, dass die Beweggründe für Migration nach Europa weiterhin aufrecht bleiben oder sich sogar verschärfen.

Annahmen über die Europäische Union

Migration kann als eine existenzielle Frage für die Europäische Union betrachtet werden. An unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der und zwischen den Mitgliedstaaten sind ein Scheitern der EU in ihrer derzeitigen Form und eine starke Renationalisierung durchaus denkbar. Zwar haben die Wahlen in Österreich, den Niederlanden und Frankreich zuletzt gezeigt, dass man dort mit EU-Austrittsvorschlägen doch noch keine Mehrheiten gewinnen kann, aber mit dem BREXIT steht dennoch erstmals in der Geschichte der EU der Austritt eines Landes bevor – und dieser ist zwar nicht gänzlich, aber zumindest zum Teil auch mit Migrationsfragen verbunden. Selbst wenn die akute Krise der europäischen Migrationspolitik vorerst vorüber sein mag, so wird das Thema weiterhin auf der Agenda bleiben und die Mitgliedsländer spalten.

Zu den wichtigsten Fragen in diesem Bereich zählen der Schutz der Außengrenzen, der Umgang mit den Binnengrenzen sowie die Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Europas. Während manche Staaten wie Ungarn, Tschechien oder Polen die Aufnahme v.a. von muslimischen Flüchtlingen kategorisch ablehnen, sind in Staaten wie Schweden, Deutschland oder Österreich in den letzten Jahren hohe Zuwanderungsraten zu verzeichnen. Während der französische Präsident Emmanuel Macron die Migrationspolitik der deutschen Kanzlerin Angela Merkel ausdrücklich lobt und die menschenrechtliche Dimension betont, fordern andere eine Null-Zuwanderung in ihre Länder und kritisieren Deutschland für seine verhältnismäßig offene Politik.

Das Abkommen mit der Türkei spaltet die Union ebenso wie die Schließung der Balkanroute und der Bau von Zäunen und Mauern an den Außen- und teilweise sogar den Binnengrenzen. Auch die Errichtung von so genannten Aufnahmezentren in nordafrikanischen Staaten sowie die Aushandlung von Rückführungsabkommen sorgen für Diskussionen. Keines der genannten Themen konnte bisher nachhaltig gelöst werden. Migrationspolitik wird daher weiterhin nicht nur Zankapfel sondern Existenzfrage für die EU bleiben. Dabei stehen sich nicht nur die Mitgliedstaaten untereinander mit divergierenden Positionen gegenüber, sondern auch die Mit-

gliedstaaten und die Kommission bzw. das Europäische Parlament vertreten zum Teil gegenläufige Ansätze.

Diese Situation hat bereits zu nationalen Alleingängen geführt und wird EU-Regeln weiterhin herausfordern. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bevölkerung Europas an der Handlungsfähigkeit und der Glaubwürdigkeit der EU-Institutionen zweifelt und sich im Falle einer nächsten Krise möglicherweise weiter abwendet und anti-europäische Parteien in Regierungen wählt.

Insgesamt gilt, dass die Länder der Union zur Aufrechterhaltung ihrer Sozialsysteme jedenfalls auf Zuwanderung junger Menschen von außerhalb Europas angewiesen sind und bleiben werden. Dies trifft insbesondere auf die Staaten zu, die in Zuwanderungsfragen besonders restriktiv auftreten wie jene der Visegrad-Gruppe (Ungarn, Tschechien, Slowakei und Polen).

Eng verbunden mit der europäischen Migrationspolitik sind die Nachbarschaftsbeziehungen der EU nach Osten und Süden hin. Während die Balkanstaaten nach wie vor trotz zunehmender Unsicherheit in die Union drängen, gilt dies für die Türkei seit einiger Zeit nicht mehr. Durch die Verfassungsänderung und die autoritären Maßnahmen, die Präsident Recep Tayyip Erdogan in seinem Land gesetzt hat, sind die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei so schlecht wie selten zuvor.

In Hinblick auf Binnenmigration spielen Bildungs- und Arbeitswanderung natürlich weiterhin eine wichtige Rolle. Der bekannte Trend der Wanderung von Ost nach West und von Süd nach Nord wird anhalten. Politisch umstritten ist dabei allerdings, welche Sozialleistungen und Ansprüche für Zuwandernde aus weniger entwickelten EU-Staaten gelten sollten. Einschränkungen werden dahingehend nicht zuletzt von Österreich eingefordert.

Zu all diesen und einer Reihe anderer wichtiger Politikbereiche gibt es sehr unterschiedliche Zugänge und Lösungsvorschläge. Mit der Wahl von Emmanuel Macron zum französischen Präsidenten ist die Chance auf eine Reform der EU-Verträge gestiegen. Bis 2020 sind gewisse Weichenstellungen zu erwarten. Neben weiteren Wahlentscheidungen in einzelnen Mit-

gliedstaaten, einem Referendum über die Unabhängigkeit Kataloniens und den BREXIT-Verhandlungen werden auch Budgetfragen in der EU und die Wahlen zum Europäischen Parlament wichtige Gradmesser für die Zukunft sein.

Annahmen zur Lage in Österreich

Österreich ist von den globalen und europäischen Entwicklungen selbstverständlich stark betroffen und hat nur begrenzte Möglichkeiten der Steuerung von Migration. In den letzten Jahrzehnten war das Land in erster Linie Ziel von Migration, aber auch Transitland und ebenso Herkunftsland. Mit anderen Worten: Nach Österreich wandern nicht nur viele Menschen zu, es ziehen auch viele nur kurzfristig durch oder längerfristig aus Österreich weg. Nimmt man die Wanderungsbilanz als Maßstab, so steht zweifellos fest, dass Österreich ein Einwanderungsland ist. Diese Aussage ist keineswegs trivial. Sie ist politisch von großer Brisanz.

Bereits in den 1990er-Jahren haben die Demographen *Rainer Münz* und *Heinz Fassmann*⁴ angeregt, sich politisch zum Status des Einwanderungslands zu bekennen, allerdings gab es keinen Bundeskanzler und auch sonst keine führende politische Persönlichkeit, die dies je ausgesprochen hätte. In Deutschland hingegen hat Angela Merkel vor einigen Jahren diesen Schritt vollzogen und öffentlich bekannt, dass ihr Land ein Einwanderungsland sei. Für Münz und Fassmann geht es bei diesem Bekenntnis nicht nur darum, dass es die Wahrscheinlichkeit einer entsprechenden Migrationspolitik erhöhen würde, sondern auch darum, dass Zuwanderung eine Notwendigkeit darstellt für ein Land, dessen autochthone Bevölkerung eine derart geringe Geburtenrate aufweist wie Österreich. Mit etwa 1,4 Kindern pro Frau ist man weit von der notwendigen Reproduktionsrate von 2,1 Kindern entfernt, wodurch bei Nullzuwanderung die Bevölkerung schrumpfen würde und in Kombination mit einer immer höheren Lebenserwartung die Absicherung des Pensions- und Sozialsystems gefährdet

⁴ Vgl. bspw. Fassmann/Münz, Rainer (2000): Politik und Demographie. Ursachen und Folgen der ergrauenden Gesellschaft. www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/fassmannmuenz.pdf

wäre. Letzteres finanziert sich maßgeblich über Steuern und Abgaben auf Erwerbsarbeit und ist daher abhängig von hohen Beschäftigungsraten. Ohne Zuwanderung würde der Anteil derer, die aus dem Sozialsystem heraus finanziert werden – in erster Linie sind dies PensionistInnen – im Verhältnis zu jenen, die ins Sozialsystem einzahlen, stark ansteigen. Daher ist sowohl in wissenschaftlichen Kreisen als auch in weiten Teilen verantwortungsbewusster Politik klar und unumstritten, dass eine positive Wanderungsbilanz nötig und erwünscht ist.

Allerdings träumt die Politik häufig davon, diese Zuwanderung umfassend steuern, sich die Personen, deren Qualifikationen und auch deren Zahl quasi aussuchen und limitieren zu können. Diese Vorstellung erweist sich immer dann als Steuerungszugzwang, wenn Zuwanderung plötzlich und massiv auftritt, was meist im Zuge von Flüchtlingsbewegungen der Fall ist. Aber selbst in ruhigeren Zeiten gelingt die Steuerung von Migration nur bedingt. Einerseits kann das Phänomen der Abwanderung zu Bildungs- und Arbeitszwecken kaum beeinflusst werden. Andererseits erlaubt es etwa das EU-Recht nicht, die Zuwanderung aus der Union zu beschränken.

Die derzeitige Migrationspolitik der österreichischen Regierung zielt in erster Linie darauf ab, die unkontrollierte Zuwanderung aus Krisenregionen zu beschränken. Die Debatten über eine Obergrenze an Asylanträgen etc. ist Ausdruck dieses Ziels. Die zweite Art der Immigration, die man beschränken oder sogar verhindern will, ist jene von Arbeitskräften aus anderen EU-Staaten in verschiedenen Branchen. Beide Ziele sind jedoch unter der derzeit geltenden Rechtslage nicht erreichbar oder zumindest juristisch äußerst umstritten. Eine Obergrenze für Asylanträge widerspricht der Genfer Flüchtlingskonvention und den europäischen Asylgesetzen. Eine Beschränkung der Arbeitsmigration aus EU-Staaten widerspricht dem Prinzip der Arbeitnehmerfreizügigkeit, einer der wichtigsten Säulen der EU-Verträge.

In Hinblick auf die nächsten Jahre scheinen für Österreich einige Annahmen sehr wahrscheinlich. Weiterhin werden Menschen aus Nicht-EU-Staaten und EU-Staaten versuchen, sich in Österreich dauerhaft, zumindest für einige Jahre, niederzulassen. Die seit 2014 in Österreich ange-

kommenen Flüchtlinge werden weiterhin im Zentrum der politischen Debatte stehen. Ihre Integration in den Arbeitsmarkt, ihre Ausbildungsmöglichkeiten, ihre Sprachkenntnisse und ihre Rechte werden die politischen Parteien unterschiedlich kommentieren. Besonders in Ballungsräumen wie in Wien wird Migrationspolitik eng mit Bildungspolitik verkoppelt werden.

Die steigende Anzahl von Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft erhöht gleichzeitig die Zahl der Personen, die vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Dies wird die repräsentative Demokratie in ihrer Qualität negativ beeinflussen. Debatten über die Höhe von Sozialleistungen, etwa der Mindestsicherung, in verschiedenen Bundesländern, sind absehbar und stellen ein besonderes Problem des österreichischen Föderalismus dar. Derzeit ist die Stadt Wien für MigrantInnen mit Abstand am attraktivsten – nicht nur wegen der Möglichkeiten am Arbeitsmarkt, sondern auch aufgrund der Höhe der Sozialleistungen und einer vergleichsweise offenen, pluralistischen Gesellschaft.

Im Niedriglohnssektor und in bestimmten Branchen wird hohe Zuwanderung von niedrig qualifizierten Personen zu einem Verdrängungswettbewerb am Arbeitsmarkt führen. Besonders betroffen davon sind bereits in Österreich lebende und arbeitende MigrantInnen, die als erste in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden. Kurzfristig wird die hohe Einwanderung daher zu Druck auf dem Arbeitsmarkt führen. Andererseits können MigrantInnen in Branchen ausgebildet werden, in denen sich keine anderen bereits in Österreich ansässigen Personen finden.

Die wichtigsten Hindernisse für Arbeitsmarktintegration sind mangelnde Sprachkenntnisse, unsicherer Aufenthaltsstatus, fehlender Zugang zum Arbeitsmarkt, Schwierigkeiten in der Anerkennung von Qualifikationen, Dequalifizierung und Brain Waste. Da sich Österreich durchaus im Wettbewerb um qualifizierte MigrantInnen befindet, besteht die Gefahr, dass die Hochqualifizierten sich in andere Länder begeben, weil sie dort einfacheren Zugang zum Arbeitsmarkt und bessere Arbeitsbedingungen vorfinden. Mittel- und langfristig schätzen ExpertInnen die ökonomischen Folgen als positiv ein.

Die Herausforderungen für Österreich in der Migrationspolitik der kommenden Jahre sind zahlreich und anspruchsvoll. Zur Aufrechterhaltung des sozialen Friedens und einer stabilen Demokratie sind verschiedene Maßnahmen nötig. Die im Folgenden skizzierten Szenarien sind kurze Schlaglichter auf mögliche Entwicklungen der nächsten Jahre. Sie sind wie erwähnt keine Prognosen.

Szenario 1:

Restriktive Migrationspolitik Österreichs im Europa der Nationen

In einem ersten Szenario wird angenommen, dass die Konflikte an den Grenzen Europas weiterhin aufrecht bleiben und sich möglicherweise verschärfen. Die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten der EU führt zu einer Renationalisierung innerhalb der bestehenden Verträge. Nach dem Ausstieg der Briten aus der EU werden einzelne Politikbereiche wieder an die nationalstaatliche Ebene überführt. Zwar mag in diesem Szenario eine Kerngruppe europäischer Staaten weiterhin integrativ unterwegs sein, aber Österreich orientiert sich mit einer Regierung rechts der Mitte am Vorbild Ungarns und setzt auf nationale Alleingänge sowie Grenzkontrollen und restriktive Migrationspolitik. Österreich entwickelt sich zu einem Staat mit demographisch alter Bevölkerung, hohem Fachkräftemangel, geringen Investitionen und wenig Innovationspotenzial. Die Bevölkerungszahl stagniert. Der auf die Besteuerung von Arbeit basierende Sozialstaat ist kaum mehr finanzierbar und wird schrittweise abgebaut. Von den europäischen Nachbarstaaten durch Zäune getrennt, ist eine exklusive Demokratie mit restriktiver Migrationspolitik entstanden. In ihr gibt es weniger Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und legalem Aufenthaltsstatus als 2015. Ihr Anteil ist auf unter 10 Prozent gesunken. Österreich befindet sich in einem Steuerwettbewerb mit anderen europäischen Staaten.

Szenario 2: Pro-Aktive Migrationspolitik Österreichs im Europa der zwei Geschwindigkeiten.

Im zweiten Szenario ist Österreich Teil einer Europäischen Union, die sich aus den zwei Suborganisationen „Föderales Europa“ und „EFTA NEU“ zu-

sammensetzt. Das Föderale Europa, zu dem Österreich mit einigen anderen Staaten gehört, hat v.a. durch Frankreich und Deutschland motiviert weitere Integrationsschritte vollzogen und betreibt eine pro-aktive Migrationspolitik, die zu hoher Zuwanderung führt. Durch Vertragsreformen konnten Wirtschafts- und Währungsunion stabilisiert und eine politische Union auf den Weg gebracht werden, an der sich einige Staaten nicht beteiligen. Sie haben sich zu einer Rückführung ehemals europäischer Kompetenzen auf die nationale Ebene entschlossen, sind aber in einer Art EFTA NEU über Verträge mit dem Föderalen Europa eng verbunden und haben die Option, in diese wechseln zu können. Die Bevölkerung Österreichs ist auf über 9,2 Millionen Menschen angewachsen und wächst durch Zuwanderung weiter. Eine pro-aktive Migrationspolitik hat dazu geführt, dass hochqualifizierte Personen aus verschiedenen Staaten in Österreich arbeiten und den Fachkräftebedarf weitgehend abdecken. Spannungen in der Innenpolitik bleiben bestehen und können sich jederzeit verschärfen. Durch den hohen Grad an Pluralismus ist die Regierungsfähigkeit eingeschränkt und die Polarisierung gleichbleibend hoch.

Szenario 3: Zaghafte Migrationspolitik im alternden Europa

In Szenario 3 ist Österreich Teil eines alternden Kontinents, der sich aufgrund anhaltender Uneinigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten nur zaghafte Schritte in allen möglichen Politikbereichen zutraut, aber dennoch in einer Zweckgemeinschaft beisammen bleibt. Vertrags- und Strukturreformen bleiben jedoch aus. Europa kann im globalen Wettbewerb um Investitionen, Innovationen und qualifizierte Arbeitskräfte kaum mithalten. Die alternden Gesellschaften sind auf Sicherheit ausgerichtet. Das politische und gesellschaftliche Klima in Österreich ist von Stillstand geprägt. Die Polarisierung ist weiterhin hoch. Personen mit Migrationshintergrund und geringerem Ausbildungsniveau haben es am Arbeitsmarkt besonders schwer. Vor allem die mittlerweile erwachsene zweite Generation der Zuwandernden aus den 2010er Jahren hat wenige Perspektiven und Aufstiegsoptionen.

Flucht und Migration

Diskurse im Wandel

Von Gudrun Biffi



Foto © privat

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.in Gudrun Biffi ist Professorin am Lehrstuhl für Migrationsforschung und Leiterin des Departments für Migration und Globalisierung an der Donau Universität Krems; von 2010 bis 2015 war sie Dekanin der Fakultät Wirtschaft und Globalisierung der Donau Universität Krems. 1975-2009 Wirtschaftsforscherin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung. Forschungsschwerpunkte: Konjunkturanalysen, Arbeitsmarkt, Bildung, Migration, Gender, Wohlfahrtsysteme und industrielle Arbeitsbeziehungen.

Gudrun Biffi ist Mitglied der 'Expertgroup on Migration' der OECD, des Expertenrates für Integration des Bundesministeriums für Europa, Integration und Äußeres; sie ist Vorsitzende des Statistikrates von Statistik Austria und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Sir Peter Ustinov Instituts zur Erforschung und Bekämpfung von Vorurteilen.

Der Angstdiskurs im Kontext von Migration ist nicht neu. Bereits in den 1990er Jahren wurden entsprechende Bedrohungsszenarien beschrieben. Ein von Peter Opitz (1997) herausgegebener Band ist mit „Der globale Marsch“ überschrieben und spricht von „Flucht und Migration als Weltproblem“, der Human Development Report 1992 warnt vor einer „beispiellosen internationalen Völkerwanderung“ unter dem Motto „Die globale Armut geht auf Reisen“ (UNDP 1992). In der Folge werden Migratio-

nen in den Aufnahmeländern zunehmend als Sicherheitsproblem gewertet (Faist 2005).

Wie ist die heutige Lage in Europa? Die Erosion der staatlichen Kontrollfähigkeit von Flucht bzw. Migration wird als Verlust der inneren Sicherheit gewertet. Die rasche Änderung der öffentlichen Meinung in der EU zu Migration stellt ein Risiko dar.

2015 setzte in Europa eine neue Phase der Flüchtlingszuwanderung ein: mehr als 100.000 Flüchtlinge kamen monatlich zwischen August und November über den Seeweg nach Europa. Insgesamt kamen im Jahr 2015 an die 1,3 Mio. Flüchtlinge nach Europa, großteils nach Deutschland (0,5 Mio.), Schweden (163.000) und Österreich (89.000), gegenüber rund 570.000 im Jahr 2014 in der gesamten EU (EU-28).

Es mag daher nicht verwundern, dass in einer Eurobarometer-Befragung vom November 2015 58% der EuropäerInnen (EU28) der Meinung waren, dass die Migrationen das größte Problem der EU darstellen. Dieser Meinung waren um 20 Prozentpunkte mehr als noch im Frühjahr 2015. Dabei handelt es sich um die größte Steigerungsrate seit 2013. Deutlich niedriger lagen die Bedrohungseinschätzungen in Bezug auf den Terrorismus (25%), die wirtschaftliche Lage (21%) und die Arbeitslosigkeit. Letztere wurde ex aequo mit der finanziellen Situation der Staatshaushalte nur von 17% der Befragten als bedrohlich wahrgenommen (s. Abb. 1).

Paradigmenwechsel in der Politik?

Die bisherigen Antworten der EU-Politik auf die Migrationsbewegungen sind durchwegs restriktiv ausgerichtet. Die gemeinsame Vorgangsweise in der Abwehrpolitik (FRONTEX) sowie der diplomatische Druck über Rücknahme-Abkommen mit Herkunfts- und Transitländern zielen darauf, die Wanderungsbewegungen einzudämmen.

Andererseits entstehen Partnerschaftsabkommen zu Migration und Entwicklung mit südlichen Nachbarn. Ein neues Denkschema weg vom Sicherheitsdiskurs hin zum Entwicklungsdiskurs bzw. zur Verknüpfung beider

wird propagiert, indem nicht nur die Bedrohungen durch MigrantInnen, sondern auch Potenziale der Migrationen für die Herkunfts- und Zuwanderungsländer gesehen werden.

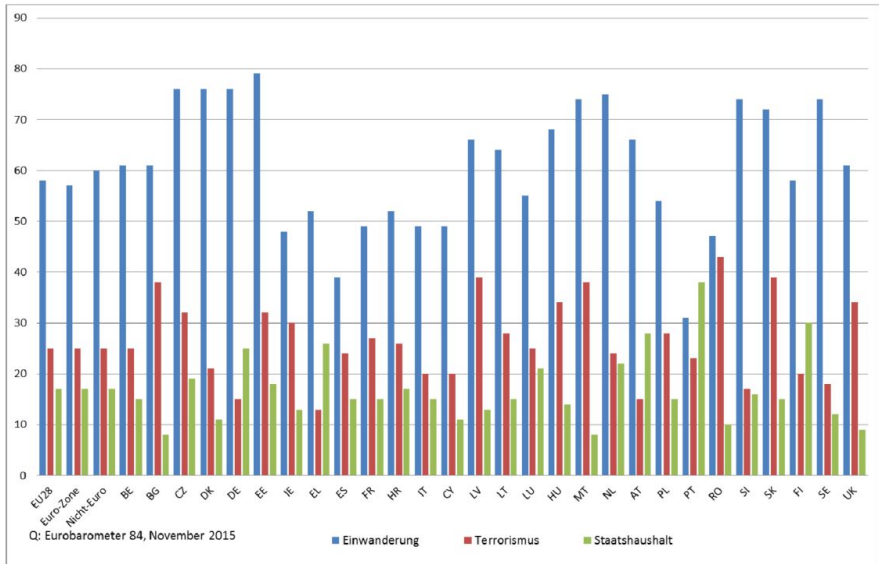


Abb. 1: Wahrnehmung des Bedrohungspotenzials durch Einwanderung, Terrorismus und Staatsverschuldung. Eurobarometer-Umfrage November 2015. Anteil der Befragten, die der Meinung sind, dass ... das größte Problem in der EU ist (in Prozent)...

Das Umdenken wurde vom Bericht der Weltkommission für Internationale Migration (GCIM 2005) angestoßen, demzufolge Migrationen in Herkunftsländern ebenso wie in den Aufnahmeländern in nationale, regionale und globale Strategien des Wirtschaftswachstums und der gesellschaftlichen Entwicklung integriert werden. Der Bericht der 19-köpfigen Weltkommission spricht alle aktuellen Aspekte der Migrationspolitik an, wie etwa die Einführung von Programmen für temporäre Arbeitsmigration, den Abbau von Hindernissen für die Wanderung Hochqualifizierter, die enorme entwicklungspolitische Bedeutung der Rücküberweisungen der MigrantInnen

in den Herkunftsländern, die Steigerung des Entwicklungseffekts von Rückkehr oder "zirkulärer Migration". Unter zirkulärer Migration versteht man die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Migration, die im Herkunftsland beginnt und nach einer bestimmten Zeit im Zielland wieder im Herkunftsland endet, wobei Aufenthaltsphasen in Transitländern ebenfalls enthalten sein können (transnationale Migration).

Die Handlungsempfehlungen der GCIM wurden von der EU (2006) aufgegriffen. Die OECD publizierte einen Report unter dem Titel „Gaining from Migration. Towards a New Mobility“ (OECD 2007). In Ergänzung zur Grenzkontrolle wird dabei Migration und Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt: Es geht um „Braingain“ versus „Braindrain“ ergänzt um die Erkenntnis, dass MigrantInnen mit ihren Geldüberweisungen zur wirtschaftlichen und sozialen Stabilität ihrer Herkunftsländer beitragen. Diese Geldüberweisungen werden zu einem Instrument der Entwicklungsfinanzierung. Die MigrantInnen überweisen in Summe etwa dreimal so viel Geld an ihre Angehörigen im Herkunftsland als alle Regierungen zusammen an Entwicklungshilfe leisten.

Die MigrantInnen tragen aber nicht nur mit ihren Geldüberweisungen zur Wohlfahrt ihrer Familien ‚zu Hause‘ bei, sondern beeinflussen mit ihren Netzwerken im In- und Ausland und ihrem Konsumverhalten auch die wirtschaftliche Entwicklung im Herkunftsland sowie im Aufnahmeland. Die Entwicklungspolitik könnte und sollte sich dieser wichtigen Brücke zu den Entwicklungsländern bedienen, ihre makroökonomischen und gesellschaftlichen Ziele mit denen der MigrantInnen und der Migrationspolitik abstimmen, um ihre Wirkungsweise zu erhöhen. Rückkehrende MigrantInnen können der Sauerteig der Modernisierung und Entwicklung sein.

Herausforderung Integration & Soziale Kohäsion

Zunächst ist ein demografischer Aspekt zu nennen: Migration führt zur Verlangsamung des Alterns der Gesellschaften in Europa. Alle EU-Staaten und auch Österreich stehen vor der Herausforderung der Sicherung des Wohlfahrtsstaates und eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums infolge

Alterung einerseits und der Erhaltung der sozialen Kohäsion infolge Migration andererseits. Europas Handels- und Entwicklungspolitik agieren dabei oft unabhängig von der Migrationspolitik, mit unerwünschten Konsequenzen. Nötig ist eine Koordination der Politiken, nicht zuletzt weil die Migrationspolitik – etwa das Anwerben von hochqualifizierten Arbeitskräften (Ärzten, Krankenschwestern in Gebieten mit hohem Anteil von MigrantInnen) – mit den Zielen der Entwicklungspolitik (Sicherung des Friedens, Verringerung der Armut und wirtschaftliche und politische Stabilisierung) verknüpft werden muss.

Die Entwicklungspolitik mit ihren länderspezifischen strategischen Schwerpunkten ist keine Alternative zur Migrationspolitik, sie kann aber eine wichtige Ergänzung darstellen. Eine transparente komplementäre Ausrichtung beider Politiken kann auch das Vertrauen der Gesellschaft in die nationale und internationale Gestaltungskraft der Politik stärken. Denn eines ist klar, Migrationen sind grosso modo politisch gestaltbar.

Auch wenn Wellen von Migrationen spontan auftreten, als Reaktion auf unvorhersehbare Krisen und Katastrophen, sind politische und institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die ein gewisses Maß an Sicherheit und die Einhaltung der Menschenrechte garantieren.

Derartig komplexe Politiken wie die zu Migrationen und wirtschaftlicher Entwicklung sind längerfristig anzulegen und institutionell zu untermauern. Dabei ist auf die wechselseitige Beeinflussung und die Interdependenz zwischen den verschiedenen Migrationsformen wie der Arbeits- und Familienmigration, der Migration zu Zwecken der Aus- und Weiterbildung und der Fluchtmigration zu unterscheiden, da jeder Aspekt eine eigene strategische Positionierung erlaubt bzw. erforderlich macht.

Die Afrika-EU-Partnerschaft für Migration, Mobilität und Beschäftigung (Migration, Mobility and Employment – MME) wurde im Dezember 2007 auf dem zweiten Gipfeltreffen der EU und afrikanischer Staats- und Regierungschefs ins Leben gerufen. Dabei wurde ein Aktionsplan für die Periode 2011-2013 angenommen; in der Folge fanden mehrere Treffen zu den Themen Menschenhandel, Rechte von MigrantInnen, Migration und Mobi-

lität in regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, Zugang zu internationalem Schutz und Erleichterung der Mobilität durch verbessertes Grenzmanagement statt (Africa-EU-Partnership 2007).

Der kontinentale Charakter der Initiative ist eine der größten Herausforderungen für die Partnerschaft. Im April 2014 wurde die „Roadmap 2014-17“ für die gemeinsame EU-Afrika-Strategie angenommen. In dieser wurden fünf Prioritäten festgelegt: Frieden und Sicherheit; Demokratie, gute Regierungsführung (Governance) und Menschenrechte; Förderung der menschlichen Ressourcen (human development); Nachhaltige und inklusive Entwicklung und Wachstum sowie globale und aktuelle Fragen (EU-Africa-Summit 2014).

Herausforderung: Größenordnung der globalen Migrationen

Gemäß UN-Bevölkerungszählung leben derzeit (2015) rund 244 Mio. Menschen oder 3,3% der Weltbevölkerung in einem anderen Land als ihrem Geburtsland (ca. 49% sind Frauen). Das sind mehr als dreimal so viel wie 1960 (75,5 Mio., 2,4% der Weltbevölkerung).

Die derzeitige Weltbevölkerung beträgt 7,3 Mrd. Menschen gegenüber 3 Mrd. im Jahr 1960. Die größte Zahl von MigrantInnen lebt in Europa (76 Mio.), gefolgt von Asien (75 Mio.) und Nordamerika (53,1 Mio.). Die wichtigsten Herkunftsregionen sind Asien (92,6 Mio.) und Europa mit 58,5 Mio. Menschen, die nicht in ihrem asiatischen bzw. europäischen Geburtsland leben. Die drittgrößte Gruppe von MigrantInnen weltweit kommt aus Lateinamerika und der Karibik mit 36,7 Mio Menschen.

Die zehn wichtigsten Aufnahmeländer sind: USA (46 Mio), Russland (12 Mio.), Deutschland (12 Mio.), Saudi Arabien (9 Mio.), Kanada (7,2 Mio.), Vereinigtes Königreich (8 Mio.), Spanien (6,9 Mio.), Frankreich (6,7 Mio.), Australien (5,5 Mio.), Indien (5,4 Mio.). Insgesamt leben 52% der MigrantInnen in diesen zehn Top-Destinationen.

Herausforderung: Dynamik der Migrationen

Migrationen spielen sich im Spannungsfeld von demographischen und sozioökonomischen Ungleichgewichten ab. Das gesamte Weltbevölkerungswachstum findet heute in Entwicklungsländern statt, während 70% des Welteinkommens in den Industrieländern lukriert werden. Der Großteil der Migrationen ist wirtschaftlicher Natur (Arbeitsmigration); nur etwa 6% aller MigrantInnen sind Flüchtlinge. Als Motor der zunehmenden Migrationen gelten: 1. neue Kommunikationstechnologien (Internet, Handy erleichtern Networking plus Finanzierung), 2. die Reduzierung der Transportkosten (Reisespesen können im Schnitt nach 3-5 Jahren Arbeit im Aufnahmeland zurück bezahlt werden, das gilt auch für die Preise von Schmugglern),¹ 3. die Ausbreitung der Menschenrechte (MigrantInnen, auch AsylwerberInnen, können kaum unter Zwang abgeschoben werden).

Technologischer Wandel – Implikationen für die Integration?

Als Kerntechnologien gelten heute Industrie 4.0, Internet der Dinge (Big Data), 3D-Drucker (Dezentralisierung der Produktion – Menschen werden zu Prosumenten²). Die Konsequenz daraus besteht in einer „Aushöhlung der Mitte“. Wer sind die Reichen und die Armen von heute? Heute sind die Reichen diejenigen, die die eine oder andere der revolutionären Technologien entwickelt oder ausgebaut haben: Computer, Smartphones, Unterhaltungselektronik, Computersoftware wie Microsoft, Suchmaschinen wie Google, soziale Netzwerkdienste wie Facebook, 3D Systems sowie hoch qualifizierte Top-ManagerInnen und bestimmte hochqualifizierte Arbeitskräfte. Zu den Armen zählen nicht nur die Arbeitslosen sondern vor allem auch das Prekariat, das sich über instabile und schlecht bezahlte Jobs recht und schlecht über Wasser hält. Es ist in der postmodernen Gesellschaft das Pendant zum Proletariat der 1. Industriellen Revolution.

¹ Mehr zu den Migrationskosten siehe Martin (2017)

² Der Terminus wurde von Toffler (1980) geprägt. Darunter ist zu verstehen, dass jeder, und somit die Massen, die Güter des eigenen Bedarfs selbst herstellen können. Das bedeutet nicht notwendigerweise das Ende der Massenproduktion, es eröffnet allerdings neue Diversifizierungsmöglichkeiten des Konsums und der Produktion.

Daraus ergibt sich die Frage: Kann die Höherqualifizierung aller eine Antwort darauf sein und die Mittelschicht wieder befüllen? Welche Rolle spielen dabei geschlechtsspezifische Unterschiede im Bildungs- und Erwerbsverhalten? Wo liegen die Unterschiede zwischen urbanem und ländlichem Raum und wo dabei die mögliche Rolle von MigrantInnen? Schweden fokussierte bei der Integration von Flüchtlingen auf den ländlichen Raum aus dem Blickwinkel heraus, dass die Flüchtlinge ja nicht zur Abdeckung eines bestimmten Fachkräftebedarfs gekommen sind, sondern dass sie Frieden und eine menschenwürdige Einbindung in Wirtschaft und Gesellschaft suchen. Häufig ist es im ländlichen Raum leichter, mit einfachen Qualifikationen eine Arbeit zu finden als in der Stadt, in der es zunehmend zu Ausgrenzung und Verarmung kommt.

Eine weitere offene Frage betrifft die Beziehung zwischen dem globalen Norden und Süden. Dabei spielt die demographische Entwicklung und, damit verbunden, der Kampf um Ressourcen eine wichtige Rolle. Wird es in der Folge zu anhaltenden Migrationen unterschiedlicher Art kommen, Flucht-Migration ebenso wie Arbeitsmigration, und welche Implikationen lassen sich daraus für politische Systeme erwarten? Und wenn es zu hoher Arbeitslosigkeit und/oder Verarmung einer großen Zahl von Menschen kommt – was wird dadurch ausgelöst? Konfrontationen, Unruhen, totalitäre Regime?

Herausforderung Asyl

Derzeit sind etwas mehr als 60 Mio. Menschen Vertriebene. Insgesamt gibt es 20 Mio. Flüchtlinge, 2 Mio. AsylwerberInnen sowie 38 Mio. „Displaced Persons“, also Menschen, die aufgrund von Kriegsfolgen, Klimawandel oder sonstigen Katastrophen ihren Heimatort verlassen (muss-ten). Die mit fast zwei Drittel überwiegende Mehrheit der vertriebenen Personen hält sich also noch in den Herkunftsländern mit kriegerischen Auseinandersetzungen auf, während knapp unter einem Drittel der Vertriebenen ins Ausland geflohen sind und damit als Flüchtlinge oder AsylwerberInnen registriert wurden.

Die wichtigsten drei Herkunftsländer (Syrien 3,87 Mio, Afghanistan 2,59 Mio., Somalia 1,11 Mio) sind für 53 %, die wichtigsten zehn Herkunftsländer für insgesamt 77% aller Flüchtlinge weltweit verantwortlich. Dies zeigt, wie stark sich eine geringe Anzahl bewaffneter Konflikte auf globale Flüchtlingsströme auswirkt, bzw. dass die Weltgemeinschaft ein großes Interesse an der Konfliktvermeidung und -eindämmung haben muss.

Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung sind es nicht die Industrieländer, sondern vielmehr Länder in sich entwickelnden Regionen, die mit 86 % den Hauptanteil der weltweit registrierten Flüchtlinge aufgenommen haben. Erstmals an der Spitze der Aufnahmeländer befand sich 2014 die Türkei (1,59 Mio.), gefolgt von Pakistan (1,50 Mio.) und dem Libanon (1,15 Mio.). Im Vergleich dazu befinden sich in den EU-28 Mitgliedsländern nur 1,3 Mio. Flüchtlinge (s. Abb. 2+3).

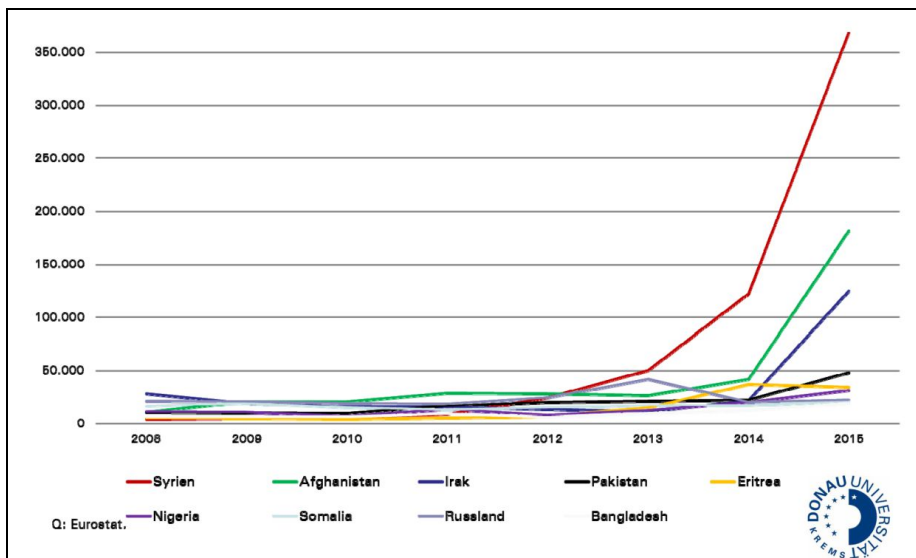


Abb.2: AsylwerberInnen in den EU-28 aus den wichtigsten Herkunftsländern (Eurostat)

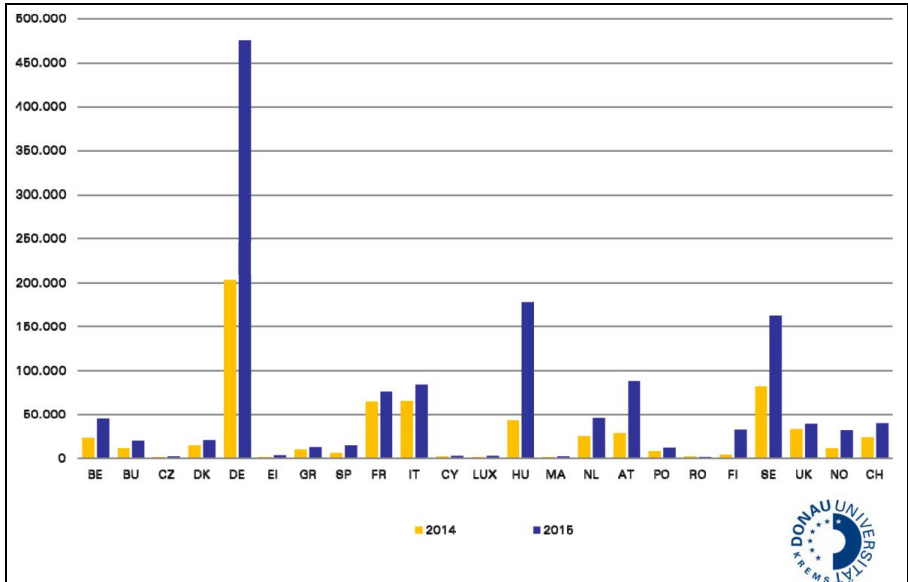


Abb. 3: AsylwerberInnen in den wichtigsten EU-Aufnahmeländern (Eurostat)

Der Zielkonflikt zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik verschärft Fluchtmigration

Die Entwicklungshilfe in den 1950er/60er Jahren bezog sich überwiegend auf den Ausbau von Infrastrukturen (Straßen, Dämme, physische Infrastruktur), danach trat die Verbesserung der Bildungs- und Gesundheitssysteme in den Vordergrund. Die Handelspolitik in den 1950er/60er Jahren war von Protektionismus geprägt, in den Folgejahrzehnten bis heute spielten der Abbau von Handelsbarrieren, das Lancieren einer stabilisierenden Wechselkurspolitik sowie Transparenz in Governance eine gewichtigere Rolle.

Die Migrationspolitik in den 1950er/60er Jahren war geprägt von der Anwerbung von Hilfs- und Anlernkräften, was die Arbeitslosigkeit in den Herkunftsländern und den Reformdruck reduzierte. Heute steht die Anwer-

bung von hochqualifizierten Arbeitskräften im Vordergrund; dies reduziert die Chancen der Entwicklungsländer aufzuholen und erhöht den Auswanderungsdruck. Die jüngste Welle der Zuwanderung auch aus Nordafrika ist hierfür ein Beispiel.

Europa hat seit den 1990er-Jahren die Immigrationspolitik zunehmend restringiert: das Dublin-Abkommen verschärfte die Situation für AsylwerberInnen, ohne den (Schengen-)Ländern die geeignete Unterstützung zukommen zu lassen, welche faire Verfahren und eine faire Aufteilung der Kosten sicherstellen würde. Irreguläre/illegale Migrationen werden über Abkommen mit Transitländern bekämpft. Die Entwicklungshilfe wird zunehmend an die Kontrolle der Migration gebunden. Doch das Ziel müsste darin liegen, die Migrationen stärker in das Entwicklungshilfekonzept einzubauen. Um das zu bewerkstelligen, ist die Entwicklung eines gesellschaftlichen Konsenses notwendig. Um den zu erzielen, muss die Politik das Vertrauen ihrer Bevölkerung im Bereich der Migrationen zurückgewinnen. Das bedeutet, dass es zu Migrationen einen öffentlich geführten Dialog geben muss.

Dabei ist es nicht hilfreich, nur Extrempositionen zu bringen, in denen die einen nur auf die positiven Aspekte der Migrationen verweisen und die anderen nur auf die Probleme mit Parallelgesellschaften, Diskriminierung und Ausgrenzung. Das gilt für die (ideologische) Position von PolitikerInnen ebenso wie für Stimmen von MigrantInnen oder Einheimischen. Häufig zählen die Extrembefürworter der Migration zu den Gewinnern des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels, in dem die Migrationen keine unwesentliche Rolle spielen, und die Ablehnenden zu den Verlierern. Die große Masse der Bevölkerung liegt aber dazwischen und hat eine differenziertere Meinung als ihr oft von der Politik zugestanden wird. Sie ist sehr heterogen und hat unterschiedliche Probleme und Vorstellungen über den Effekt der Migrationen auf ihr Leben. Sie sieht Vor- und Nachteile und erkennt den umfassenden Wandel, der mit Migrationen und Globalisierung Hand in Hand geht, und dem sie sich nicht wirklich entgegenstemmen kann.

Es gilt daher, wie in jedem Politikfeld, einen Kompromiss zu finden, der den sozialen Zusammenhalt und das gegenseitige Vertrauen stärkt. Dafür braucht es den Dialog, in dem auf den verstärkten Wettbewerb eingegangen wird, den Migrationen in dem einen oder anderen Bereich mit sich bringen und wofür eine Lösung gefunden werden muss, etwa über die Förderung der Aus- und Weiterbildung, den vermehrten Bau von Wohnungen und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Wichtig ist auch die Erkenntnis, dass Menschen zwar kein ‚Bollwerk Europa‘ haben wollen, dass sie aber auch nicht für die Abschaffung von Grenzen und Grenzkontrollen sind, wobei die Grenzen definiert sein müssen, etwa die Schengengrenze. Und dazu gibt es Rechtsakte, deren Einhaltung von der EU gefordert werden kann und muss, sonst wird das Vertrauen in die EU untergraben.

Literatur

- Africa-EU-Partnership (2007): <http://www.africa-eu-partnership.org/en/areas-cooperation/migration-mobility-and-employment/migration-and-mobility>
- EU-Africa-Summit (2014): http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/2014_04_01_4th_eu-africa_summit_roadmap_en.pdf
- EU (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat - Beitrag zur Position der EU im Rahmen des Hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen über Internationale Migration und Entwicklung. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0409&from=DE>
- Faist, Thomas (2005): The Migration-Security Nexus before and after 9/11. COMCAD Arbeitspapiere - working papers, 9. <https://pub.uni-bielefeld.de/publication/2318503>
- GCIM (2005): Migration in einer interdependenten Welt: Neue Handlungsprinzipien. Bericht der Weltkommission für internationale Migration. <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/697/>
- Martin, Philip (2017). Merchants of Labor. Recruiters and International Labor Migration. Oxford University Press.
- OECD (2007): Gaining from Migration: Towards a New Mobility System. <http://www.oecd.org/dev/migration-development/publications-gaining-from-migration.htm>
- Opitz, Peter (1997, Hrsg.): Der globale Marsch. Flucht und Migration als Weltproblem. München: Beck.
- Toffler, Alvin (1980). The Third Wave. Bentam Books.
- UNDP (1992): Human Development Report. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992>

Globale Migrationen - gestern und heute

Von Sylvia Hahn



Foto © privat

Univ. Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Sylvia Hahn ist Historikerin und hat seit 2011 das Amt der Vizerektorin für Internationale Beziehungen und Kommunikation an der Universität Salzburg inne. Von 2006 bis 2009 war sie stellvertretende und von 2009 bis 2011 Dekanin der Kultur- und Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät, für die sie auch als Vizerektorin zuständig ist. Zu ihren wissenschaftlichen Schwerpunkten zählen die historische Migrationsforschung, die Stadt- und die Geschlechtergeschichte sowie die Geschichte der Arbeit. Sie absolvierte Forschungsaufenthalte in Deutschland, Großbritannien, Schweden und war Fulbright Scholar in Residence in den USA.

Das Thema der Migration hat in den letzten Jahrzehnten stark an Aktualität gewonnen. Es vergeht kaum ein Tag, an dem in den Medien nicht in irgendeiner Form darüber berichtet wird. Derzeit konzentrieren sich die Diskussionen auf die in den letzten beiden Jahren nach Europa gekommenen Flüchtlinge und Asylsuchenden aus den Kriegs- und Krisengebieten des Levante-Raumes, Afrikas und Asiens. In den 1990er Jahren waren es die Migrationsbewegungen infolge des politischen Kollapses der kommunistischen Länder und des Krieges im ehemaligen Jugoslawien sowie die befürchteten Arbeitsmigrationen aufgrund des EU-Beitrittes Österreichs und den EU-Erweiterungen. In den 1960er, 1970er und 1980er Jahren wiederum waren es die Flüchtlinge aus Polen, Vietnam, aus der Tschechoslowakei, aus Ungarn oder die Gastarbeiter, die die Gemüter der österreichischen Bevölkerung bewegten. Die Liste der Beispiele lässt sich mit den Millionen Vertriebenen, ZwangsmigrantInnen, Umsiedlern und Flüchtlin-

gen während und nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg fortsetzen. Kurz: Allein im 20. Jahrhundert gab es KEIN Jahrzehnt ohne Migrations- bzw. Wanderbewegungen in Europa oder anderen Teilen der Welt.

Zahlreiche historische Studien konnten mittlerweile aufzeigen, dass Wanderungen sowohl im 19. Jahrhundert wie auch in den Jahrhunderten davor vielfach ein fixer Bestandteil im Lebenszyklus früheren Generationen waren (Bade 2000, Hoerder 2002; Manning 2005). Eine über mehrere Generationen hinweg reichende Sesshaftigkeit von Familien oder Verwandtschaftsverbänden war nicht die Norm. Für den Großteil der Bevölkerung waren Wanderungen innerhalb einer Region, eines Landes oder Kontinents üblich. Nur rund ein Drittel der BewohnerInnen einer Stadt oder eines Dorfes verblieb über zwei Generationen am gleichen Ort. Selbst bei einem städtischen oder bäuerlichen Haus- und Grundbesitz gab es zumeist nur eine/n Erben/Erbin, der „ansässig“ bleiben konnte (Hahn 2012). Die übrigen Familienmitglieder mussten sich in den meisten Fällen eine andere Erwerbs- und Wohnmöglichkeit suchen.

In ländlichen Regionen und auf Bauerngütern mussten die nicht erbenden Geschwister bis weit ins 19. Jahrhundert hinein als Knechte und Mägde am Hof bleiben und mitarbeiten, jedoch spätestens mit der Industrialisierung zogen viele von ihnen eine Lohnarbeit und die damit verbundene größere persönliche Unabhängigkeit einer Arbeit am Bauernhof vor. Diese, von den Zeitgenossen des 19. Jahrhunderts als „Landflucht“ bezeichnete regionale Mobilität der Bevölkerung vom Dorf in die Stadt, zählte zu einem der wichtigsten gesellschaftspolitischen Themen vor allem im ausgehenden 19. Jahrhundert.

Eine Online-Volltext-Abfrage beim Zeitschriftenportal ANNO der Nationalbibliothek, die alle Zeitschriften der vormaligen Habsburgermonarchie und Österreichs von 1689 bis 1946 enthält, ergibt insgesamt 7.036 Treffer. Davon entfallen auf die Jahre zwischen 1891 und 1920 insgesamt 3.731 Einträge und 3.241 für die Jahre 1921 bis 1949. Auch in den Salzburger Lokalblättern und im Halleiner deutsch-nationalen „Volksfreund“ beschäftigte man sich ausführlich mit der regionalen Mobilität der Bevölkerung vom Land in die Stadt und den daraus resultierenden sozialen bzw. sozialpoliti-

schen und ökonomischen Konsequenzen. In den Städten und teilweise auch in den Dörfern der Habsburgermonarchie machten sich diese Wanderbewegungen der Bevölkerung darin bemerkbar, dass in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in beinahe allen Mittel- und Großstädten zwischen 60 bis zu 80 Prozent der Bevölkerung Zuwandernde waren (Hahn 2008). Generell wurden (und werden auch heute noch) die Binnenwanderungen innerhalb eines Staates oder eines Kontinents unterschätzt und der Fokus wird zu stark auf grenzüberschreitende internationale Migrationen gerichtet.

Tatsache ist, dass die (innerstaatliche wie internationale) Binnenmigrationen in Europa durch die Industrialisierung und den damit in Zusammenhang stehenden enormen Arbeitskräftebedarf, gekoppelt mit den neuen Transportmitteln, ungeheure Migrationen der Bevölkerung in Bewegung setzten. Die technischen Erfindungen erlaubten binnen kurzer Zeit den Übergang zur Massenproduktion. Der erste Leitsektor der Industrialisierung war die Textilerzeugung, die in England erstmals auf eine fabrikindustrielle Basis gestellt wurde.

Mit der importierten Baumwolle aus den Westindischen Inseln und Nordamerika via Liverpool, das sich zum Handelscharnier zwischen Afrika, (Nord-) Amerika und Europa entwickelte, wurden die textilen Zentren von Mittelengland, allen voran Manchester, beliefert. Die industrielle Textilproduktion konnte an diesen Fabrikstandorten wiederum nur mit zigtausenden ArbeitsmigrantInnen, die man vorrangig aus Irland, Nord- und Mittelengland rekrutierte, durchgeführt werden (Dennis 1984; Pooley/Turnbull 1998; Lee/Hollen Lee 2007; Clark 2009).

Nach dem Vorbild der führenden englischen Textilbetriebe wurden zu Beginn des 19. Jahrhunderts auch auf dem Kontinent sukzessive Textilfabriken mit maschinellem Produktion errichtet. In Frankreich etwa entstanden „Textilstädte“ wie Lille, Rouen oder Mulhouse, deren Entwicklung in Zusammenhang mit dem Niedergang der protoindustriellen (Textil-)Erzeugung zu sehen ist. Alle drei Städte verzeichneten in dieser Zeitspanne aufgrund der boomenden Textilindustrie einen enormen Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung: In Mulhouse stieg die Bevölkerung zwischen

1831 und 1846 von 13.300 auf 29.085 bzw. um rund 118 Prozent an. Der Anteil der Fremden betrug 1845 rund 25 Prozent. Unter den insgesamt 3.022 Migranten befanden sich auch 265 Zuwandernde aus Österreich. In Lille stieg die Zahl der Bewohner im gleichen Zeitraum von 69.073 auf 75.430 und in Rouen von 88.086 auf 99.295 Einwohner vor allem durch Zuwanderung an (Lynch 1988).

Im Gegensatz zu Frankreich (oder Deutschland) waren es in Mitteleuropa weniger Städte oder Kleinstädte, die sich zu Zentren der Textilproduktion entwickelten, als vielmehr kleine Dörfer auf dem „platten Land“. Erste Zentren fabrikindustriell produzierender Baumwollspinnereien und -webereien entstanden in an Flussläufen gelegenen Dörfern in Böhmen, Vorarlberg und im Wiener Becken. Die Arbeitskräfte wurden gezielt rekrutiert: In Vorarlberg zum Beispiel aus dem Trentino, in Niederösterreich in angrenzenden böhmischen Regionen. Im 20. Jahrhundert sollten diese trentinischen und böhmischen ArbeitsmigrantInnen des 19. Jahrhunderts dann durch die „Gastarbeiter“ aus der Türkei und Jugoslawien ersetzt werden.

Auch in den Arbeitsmarktregionen, die sich im 19. Jahrhundert zu Zentren der Schwerindustrie, des Kohlabbaus oder der Eisen-, Metall- und des Maschinenbaus herausbildeten, waren es vorrangig männliche zugewanderte Fachkräfte und Hilfsarbeiter, die die Produktionsprozesse ermöglichten (Kocka 1990; Jackson 1997). Beispiele dafür waren das Ruhrgebiet, wo es zu einer starken Zuwanderung von vorrangig männlichen Arbeitskräften aus den polnischen Gebieten, aber auch aus Italien, Luxemburg und aus Gebieten des heutigen Österreich kam. Auch das nördliche Grenzgebiet von Frankreich zu Belgien entwickelte sich zu einem Zentrum der Kohleförderung und war Zuwanderungsgebiet für Arbeitskräfte aus Flandern und Wallonien. In Luxemburg wiederum waren die Minenbetriebe im Süden des Landes von italienischen Arbeitskräften bis weit ins 20. Jahrhundert hinein geprägt. In der Habsburgermonarchie lagen die schwerindustriellen Zentren mit hohen Zuwandereranteilen unter der Bevölkerung in der Steiermark (Mur-Mürz-Furche), in Niederösterreich (Viertel unter dem Wienerwald, Ybbstal, Steyr, OÖ), in böhmischen und mährischen Regionen

anzutreffen. Nicht zu unterschätzen ist auch die Arbeitsmigration von West- nach Osteuropa, vorrangig nach Russland. Männliche Techniker und Facharbeiter waren beispielsweise beim Ausbau des Eisenbahnwesens und anderer eisen-, metall- und maschinenindustrieller Produktionsstätten maßgeblich beteiligt (Mahnke-Devlin 2005; Kappeler 2008).

Neben diesen Binnenwanderungen in Europa, die sowohl von (Süd-)Ost nach West wie von West nach (Süd-)Ost bzw. von Süd nach Nord und in die umgekehrte Richtung erfolgten, kam im 19. Jahrhundert noch die durch die Dampfschiffahrt beschleunigte und rapide ansteigende atlantische Überseemigration hinzu. Diese EmigrantInnen verließen Europa aus den unterschiedlichsten Gründen: die einen erhofften sich eine Verbesserung der Erwerbs- und Einkommensmöglichkeiten oder einen eigenständigen kleinen Land-, Grund- oder Hausbesitz, für andere wiederum waren politische oder religiöse Faktoren ausschlaggebend. In vielen Fällen wurden die Auswanderungen seitens der europäischen Gemeinden auch finanziell unterstützt und gefördert, insbesondere von ärmeren und/oder einzelnen religiösen oder ethnischen Bevölkerungsschichten. Nicht selten handelte es sich dabei um einen „Export der sozialen Frage“ (Bade 2000), den man nur allzu gerne über den Atlantik abschob.

Europa profitierte von Emigration nach Nordamerika

Wir können vermuten, dass die einzelnen Staaten in Europa von diesen „Sozialexporten“ nach Übersee im 19. Jahrhundert stark profitierten, und wir können vermuten, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Europa ohne diese millionenfachen transatlantischen Migrationen einen deutlich anderen Verlauf genommen hätte. Diese transatlantischen Auswanderungen waren quantitativ betrachtet keineswegs gering: Insgesamt machten sich im Laufe des 19. Jahrhunderts rund ein Fünftel der gesamten europäischen Bevölkerung auf den Weg über den großen Teich; 35 Millionen davon gingen nach Nordamerika, 8 Millionen nach Südamerika und der Rest in andere Teile der Welt. Am Höhepunkt der europäischen Auswanderung zur Jahrhundertwende (1900-1915) wanderten von den europäischen Migranten 9,4 Millionen in die USA aus, 2,6 Millionen nach Kanada, 2,2 Millionen

nach Argentinien, 1 Million nach Brasilien und rund 900.000 nach Australien und Neuseeland (Hoerder 2002; Brunnbauer 2016).

Diese globalen Migrationen waren jedoch nicht nur auf die Auswanderungen aus Europa konzentriert. Allein zwischen 1840 bis 1920 wuchs die Anzahl der globalen Langstreckenmigranten (ohne Kurzstrecken- und Binnenmigranten) schneller als die Weltbevölkerung; rund 160 Millionen Langstreckenmigranten waren in diesen Jahrzehnten unterwegs. Davon wanderten 55 Millionen von Europa und dem mittleren Osten („Middle East“) nach Amerika, 3 Millionen von Ostasien und Indien, über 50 Millionen Migranten von Südasien und Südchina nach Südostasien, Australien und Inseln des Indischen Ozeans und Pazifischen Ozeans, weitere 5 Millionen von Europa und dem mittleren Osten sowie 48 Millionen von Nordchina, Russland, Korea und Japan nach Zentralasien, Sibirien, Mandschurei (McKeown 2008; Lucassen/Lucassen 2014).

Als eine wesentliche Zäsur für diese weltweiten globalen Migrationen wird in der Forschung fast durchgängig die Entdeckung anderer Kontinente durch die Europäer und deren sukzessive Inbesitznahme, Kolonisierung und Ausbeutung durch europäische Wirtschaftsmächte angesehen. Damit Hand in Hand gehend begann ein quantitativ umfangreicher Bevölkerungsaustausch über Kontinente hinweg, der zu einer starken Veränderung der gesellschaftlichen, sozialen und ethnischen Zusammensetzungen in den einzelnen Weltregionen – mit bis heute reichenden Konsequenzen – führte (Gabaccia/Hoerder 2011). In den neu besiedelten transatlantischen Gebieten wurde die einheimische Bevölkerung von den Kolonisten durch eingeschleppte Krankheiten oder auch gezielt in regionalen Eroberungszügen getötet oder aus deren bisherigen Lebensumfeld verdrängt. Zwangsverschleppungen und/oder Zwangsdeportationen waren üblich.

Diese Besiedelungen der neuentdeckten überseeischen Gebiete durch die Europäer erfolgten durch Auswanderer aus den verschiedensten sozialen Schichten (Chanda 2007). In Brasilien lebten zum Beispiel bereits um 1600 an die 50.000 Portugiesen, die eher aus »bescheidenen Verhältnissen« stammten; darunter waren auch viele Frauen (Dias 2008). Neben den von den einzelnen Herrscherhäusern bezahlten Handelsunternehmungen und

(Entdecker-)Schiffen waren es vorrangig religiös Andersdenkende, die Europa in Richtung Übersee verließen. Nicht immer jedoch war die Auswanderung eine freiwillige. Die neu entdeckten Kontinente wurden von den Herrschern auch dazu genutzt um delinquente oder renitente Personen los zu werden.

Neben den Menschen migrierten aber auch Pflanzen und Tiere quer über die Weltmeere und von einem Kontinent zum anderen. Die Verfrachtung der unterschiedlichsten Pflanzen und Anbauprodukten, wie Zuckerrohr, Tee, Kaffee, Kakao oder Baumwolle, führten zur Etablierung von landwirtschaftlichen Großproduktionsstätten, den Plantagen (Pelzer-Reith 2011).

Zwangsmigration durch Sklavenhandel

Für die Plantagenkulturen wiederum wurden sowohl Teile der einheimischen Bevölkerung als auch die aus Afrika über den Atlantik verbrachten Menschen als Sklaven zur Arbeit gezwungen. Wir wissen mittlerweile, dass innerhalb von rund dreieinhalb Jahrhunderten rund 12,5 Millionen der afrikanischen Bevölkerung in die sogenannte „Neue Welt“ der beiden Amerikas zwangsweise verschifft wurden; rund 10 Millionen überlebten die Überfahrten. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts machten die aus Afrika nach Amerika zwangsmigrierten Sklaven ungefähr 80 Prozent der insgesamt von anderen Kontinenten in Amerika angekommenen Bevölkerung aus (Curtin 1969; Klein 1999).

Innerhalb von Afrika gab es ebenfalls einen lang zurückreichenden regen Handel mit Menschen. Bereits in der römischen und griechischen Antike waren Sklaven aus Afrika anzutreffen. Besonders intensiv war der Sklavenhandel an der ostafrikanischen Küste, wo seit dem 7. Jahrhundert die Araber durch ihre Vorherrschaft, die bis zum Indischen Ozean reichte, einen regen Handel mit ostafrikanischen (ausschließlich muslimischen) Sklaven betrieben. Selbst im 15. Jahrhundert dienten die zwischen Kilwa und Mogadishu gelegenen 37 arabischen Städte als Exporthäfen für Sklaventransporte in den Irak, nach Persien, auf die arabische Halbinsel, nach Indien und sogar nach China. Neueren Studien zufolge soll das quantitative Aus-

maß des ostafrikanischen Sklavenhandels durch die Araber mit rund 3,9 Millionen versklavten Menschen weit über dem transsaharischen liegen. Für letzteren sollten das Vordringen des Islam seit dem 7. Jahrhundert, die Zwangskonvertierungen der Bevölkerung, die bis zum 10. Jahrhundert vollständig durchgesetzt war, und die dann folgende Partizipation von einheimischen Eliten als Lieferanten für den kolonialen weltweiten Sklavenhandel für die gesamte Region weitreichende Folgen haben (Lovejoy 1983). Neben dem innerafrikanischen sowie dem seit der Frühen Neuzeit bis ins 19. Jahrhundert reichenden transatlantischen Sklavenhandel gab es auch im asiatischen Raum die unterschiedlichsten Formen von unfreiwilligen und halb freiwilligen Arbeitsmigrationen, wozu das Kontraktarbeiter- (indentured labour system) und Redemptioner System oder im asiatischen Raum das Kuliwesen gehörten (Hoerder 2002).

Betrachtung von Migrationen erfordert Langzeitperspektive

All diese umfangreichen und zeitlich weit zurückreichenden globalen Migrationen haben bis heute Spuren hinterlassen. Ohne die lange Vergangenheit von Kolonialismus und Imperialismus und den damit verbundenen freiwilligen und unfreiwilligen Migrationen, die Zwangsverschleppungen, Deportationen, Vertreibungen und Fluchtbewegungen zu betrachten, können wir die gegenwärtigen und auch noch zu erwartenden zukünftigen globalen Migrationen in ihren unterschiedlichen Ausprägungen nicht verstehen (Pomeranz 2013). So sind beispielsweise im Zuge der Dekolonisation 1945 bis 1980 rund fünf bis sieben Millionen Menschen aus den ehemaligen Kolonien nach Europa repatriiert worden. Zum Teil hatten diese noch nie mit Europa Kontakt und kannten das Leben und den Alltag in Europa nicht (Indonesier nach den Niederlanden, Algerier nach Frankreich, Afrikaner nach Portugal). 1981 lebten 1.5 Millionen Menschen nichteuropäischer (vorwiegend aus Südasien und der Karibik) Herkunft in Großbritannien. 2002 waren 14 Prozent der Bevölkerung in London Muslime (vorwiegend aus Pakistan, Bangla Desh und Indien). In Frankreich lebten 1973 rund 800.000 in Algerien, 200.000 in Marokko und 120.000 in Tunesien geborene Menschen (Reinhard 2016).

Das heißt: Um die Wanderbewegungen der Menschen und ihre Gründe in den gesellschaftspolitischen Diskurs einordnen zu können, bedarf es einer langzeitlichen Perspektive sowie der Zerstörung des Mythos der angeblichen Sesshaftigkeit der Menschheit. Wir müssen endlich akzeptieren, dass Migration so alt wie die Menschheit selbst ist und Menschen seit jeher freiwillig und/oder unfreiwillig aufgrund ökologischer Umwälzungen, (Natur-)Katastrophen, Hungerkrisen, Seuchen oder aufgrund von kriegerischen Ereignissen, religiösen, ethnischen oder politischen Verfolgungen oder auch aus bildungs- oder karrieremäßigen und/oder wirtschaftlichen Gründen wanderten. Seit jeher haben die globalen Migrationen die Menschen unterschiedlichster Kulturen und Religionen einander näher gebracht, sie konnten Wissen austauschen, weitertragen und weiter entwickeln; Migrationen haben Menschen aber auch seit jeher entzweit, dazu geführt, dass man sich gegenseitig skeptisch beobachtet, sich abschließt, sich fremd bleibt. Migrationen sind sowohl der Kitt, der die Menschen zusammenbringt, aber gleichzeitig auch (einstweilen noch) ein gesellschaftlicher Aspekt, der die (Welt-)Bevölkerung spaltet. Letzteres gilt es zu überwinden.

Literatur

Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000.

Ulf Brunnbauer, *Globalizing Southeastern Europe. Emigrants, America, and the State since the Late Nineteenth Century*, Lanham/Boulder/New York/London 2016.

Nayan Chanda, *Bound Together. How Traders, Preachers, Adventurers, and Warriors Shaped Globalization*, New Haven/London 2007.

Peter Clark, *European Cities and Towns 400-2000*, Oxford 2009.

Philip D. Curtin, *The Atlantic Slave Trade. A Census*, Wisconsin 1969.

Richard Dennis, *English industrial cities of the nineteenth century. A social geography*, Cambridge 1984.

Jill Dias, »Portugal – Aufbau eines Kolonialreichs in der Alten und Neuen Welt«, in: Robert Aldrich (Hg.), *Ein Platz an der Sonne. Die Geschichte der Kolonialreiche*, Stuttgart 2008, S. 68-91.

Donna R. Gabaccia/Dirk Hoerder (Hrsg.), *Connecting Seas and Connected Ocean Rims. Indian, Atlantic, and Pacific Oceans and China Seas Migrations from the 1830s to the 1930s*, Leiden/Boston 2011.

Sylvia Hahn, *Migration – Arbeit – Geschlecht. Arbeitsmigration in Mitteleuropa vom 17. bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts*, Göttingen 2008.

Sylvia Hahn, *Historische Migrationsforschung*, Frankfurt am Main/New York 2012.

- Dirk Hoerder, *Cultures in Contact. World Migration in the Second Millenium*, Durham/London 2002.
- James H. Jackson, *Migration and Urbanization in the Ruhr Valley, 1820-1900, Atlantic Highlands, New Jersey* 1997.
- Andreas Kappeler, *Rußland als Vielvölkerreich: Entstehung – Geschichte – Zerfall*, München 2008.
- Herbert S. Klein, *The Atlantic Slave Trade*, Cambridge 1999.
- Jürgen Kocka, *Arbeitsverhältnisse und Arbeiterexistenzen. Grundlagen der Klassenbildung im 19. Jahrhundert*, Bonn 1990.
- Andrrew Lees/Lynn Hollen Lees, *Cities and the Making of Modern Europe, 1750-1914*, Cambridge 2007.
- Paul E. Lovejoy, *Transformations in Slavery. A History of Slavery in Africa*, Cambridge 1983.
- Jan Lucassen/Leo Lucassen (Hrsg.), *Globalising Migration History. The Eurasian Experience (16th-21st Century)*, Leiden-Boston 2014.
- Katherine A. Lynch, *Family, Class, and Ideology in Early Industrial France. Social Policy and the Working-Class Family, 1825-1848*, Madison/London 1998.
- Julia Mahnke-Devlin, *Britische Migration nach Russland im 19. Jahrhundert*, Wiesbaden 2005.
- Patrick Manning, *Migration in World History*, London/New York 2005.
- Adam M. McKeown, *Melancholy Order. Asian Migration and the Globalization of Borders*, New York 2008.
- Leslie Page Moch, *Moving Europeans. Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington 1992.
- Jürgen Osterhammel, *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*, München 2009.
- Birgit Pelzer-Reith, *Tiger an Deck. Die unglaublichen Fahrten von Tieren und Pflanzen quer übers Meer*, Hamburg 2011.
- Colin Pooley/Jean Turnbull, *Migration and mobility in Britain since the 18th century*, London 1998.
- Kenneth Pomeranz/Steven Topik, *The World That Trade Created. Society, Culture, and the World Economy, 1400 to the Present*, London/New York 2013.
- Wolfgang Reinhard, *Die Unterwerfung der Welt. Globalgeschichte der europäischen Expansion 1415-2015*, München 2016.

Frauen auf der Flucht

Birgit Einzenberger



Foto © privat

Mag.^a Birgit Einzenberger war Mitarbeiterin einer Rechtsanwaltskanzlei und Flüchtlingsberaterin beim Diakonie Flüchtlingsdienst in Wien und Traiskirchen.

Seit 2000 ist sie für das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR tätig und leitet seit 2011 die Rechtsabteilung von UNHCR Österreich. Auslandseinsätze für UNHCR führten sie in die UNHCR-Zentrale in Genf, nach Kirgistan und nach Jordanien.

Rund die Hälfte aller Flüchtlinge weltweit sind Frauen und Mädchen. Frauen fliehen wegen Unterdrückung und Verfolgung aus politischen und religiösen Gründen. Aber auch genitale Verstümmelung, Zwangsheirat oder Vergewaltigungen sind weitere Gründe, die Frauen zur Flucht zwingen. Geschlechtsspezifische Gewalt und sexuelle Übergriffe werden in vielen Ländern noch immer zu wenig geahndet.

Darüber hinaus gibt es länderspezifische Fluchtgründe wie die Verfolgung bei Verstoß gegen „gesellschaftliche Sitten“ und das weitgehende Fehlen des Zugangs zur Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan, sexuelle Gewalt durch Konfliktparteien und die Gefahr von Frauenhandel als Folge des Zusammenbruchs der sozialen Ordnung in Syrien oder die Praxis der Genitalverstümmelung sowie Entführungen und Versklavung von Frauen und Mädchen in zahlreichen afrikanischen Ländern.

Die Verfolgung aufgrund des Geschlechts fällt als Fluchtgrund unter die Genfer Flüchtlingskonvention. Anerkannt wird auch die Flucht vor persönlicher Gewalt, wenn die Staatsorgane des Heimatlandes davor nicht genü-

gend schützen. Zu betonen ist ferner, dass die Verfolgung von Frauen und Mädchen nicht immer geschlechtsspezifisch motiviert ist. Oft besteht kein Zusammenhang zwischen der Art der Verfolgung (z.B. Haft, Gewalt, Zwangsrekrutierung) oder ihrem Grund (z.B. Religion, Rasse / Nationalität, politische Überzeugung) und dem Geschlecht.

Dass Flucht bei uns häufig als Männerphänomen wahrgenommen wird, hängt damit zusammen, dass in der Tat die Flucht nach Europa mehr Männer schaffen. Knapp die Hälfte aller Flüchtlinge in Syrien sind weiblich, im Südsudan sind es mehr als die Hälfte. Der Anteil an Frauen, die laut Daten des UNHCR aus 2015 über das Mittelmeer nach Europa gelangen, beträgt nur knapp 20%. Knapp 30% sind Kinder (s. Abb. 1).

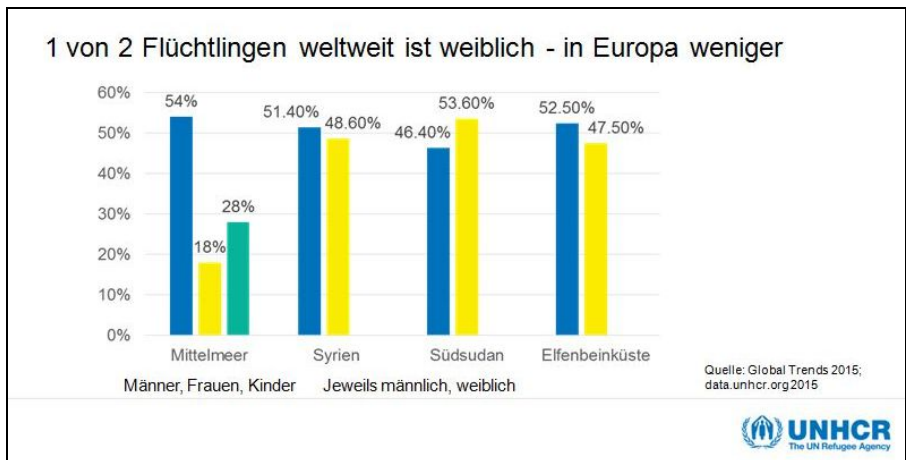


Abb. 1: Männer schaffen eher die Flucht nach Europa

Frauen auf der Flucht sind spezifischen Bedrohungen ausgesetzt. Folgende Problemlagen sind insbesondere zu nennen:

Gewalt gegen Frauen: Die Auflösung sozialer und gesellschaftlicher Strukturen einer Gesellschaft führt zur Zunahme der Gewaltbereitschaft. In vielen Bürgerkriegen gehören systematische Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen zur erklärten Kriegsstrategie. Frauen, die Opfer von Ge-

walt wurden, leiden unter psychischen Langzeitfolgen, von Depressionen bis hin zu Selbstmordgedanken, und unter ihrer sozialen Isolation.

Auf sich allein gestellt: Angst ist der ständige Begleiter von Frauen auf der Flucht – Angst vor Gewalt und sexuellen Übergriffen, dem Ertrinken bei der Flucht übers Mittelmeer, vor Hunger und Krankheit, dem Verlust von Angehörigen und einer ungewissen Zukunft. Frauen verlassen ihre Heimat meist allein oder mit den Kindern und älteren Familienangehörigen, weil ihre Ehemänner, Väter oder Brüder getötet, gefangengenommen oder als Rebellen oder Soldaten eingezogen wurden, oder weil ihnen Verfolgung durch ihr soziales Umfeld droht. Mädchen werden oft vor der Flucht verheiratet, damit sie auf der Flucht nicht auf sich allein gestellt sind. Unter schwierigsten Bedingungen sichern diese Frauen das Überleben ihrer Familien.

Leben im Flüchtlingslager: Das Leben in den Flüchtlingslagern und Notunterkünften ist besonders für kranke, schwangere oder alleinstehende Frauen mit Kindern schwierig. Beim Holen von Wasser oder auf der Suche nach Brennstoff zum Kochen, können sie sexueller Gewalt ausgesetzt sein. Zudem bietet ein Flüchtlingslager häufig nicht den Schutz, den die Frauen in ihren eignen Häusern, Dörfern und Gemeinden hatten. Folgende Probleme können auftreten: schlecht beleuchtete Lager, ungenügender Schutz vor Gewalt durch Eindringlinge von außen aber auch andere Bewohner, abgelegene sanitäre Anlagen, die nicht nach Geschlechtern getrennt sind, lange Wege zu Wasserstellen und Plätzen mit Feuerholz.

Als weitere Spezifika sind zu nennen: Es gibt kaum alternative bzw. sichere Einreisemöglichkeiten (weniger als ein Prozent der Flüchtlinge profitieren jährlich von Resettlement), die (medizinische) Versorgung (insbesondere für Schwangere und Stillende) ist mangelhaft oder fehlt zur Gänze, ebenso die Unterstützung bei Gewaltübergriffen sowie die Identifizierung der Täter. Frauen verfügen häufig nicht über die nötigen Kenntnisse über ihre Rechte und entsprechende Unterstützungsmöglichkeiten. UNHCR hat dies im Blick und setzt sich dafür ein, die Gefahrenquellen so gut wie möglich zu reduzieren und die Frauen bestmöglich zu schützen und zu versorgen.

Herkunft weiblicher Asylsuchender in Österreich

Die Asylstatistik des Österreichischen Innenministeriums zeigt, dass etwa zwei Drittel der gestellten Asylanträge auf Männer und Buben und ein Drittel auf Frauen und Mädchen entfallen. Doch der Anteil weiblicher Asylsuchender hat in den letzten Jahren zugenommen: von 26% im Jahr 2012 auf knapp 35% zu Beginn des Jahres 2017 (s. Abb. 2).

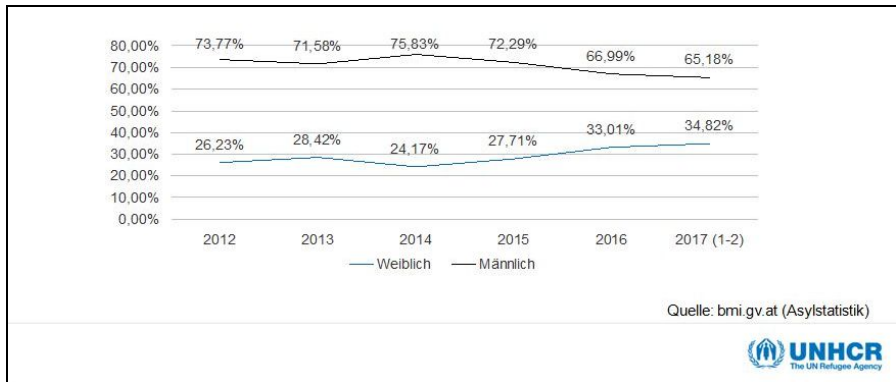


Abb. 2: Asylanträge von Frauen und Mädchen in Österreich

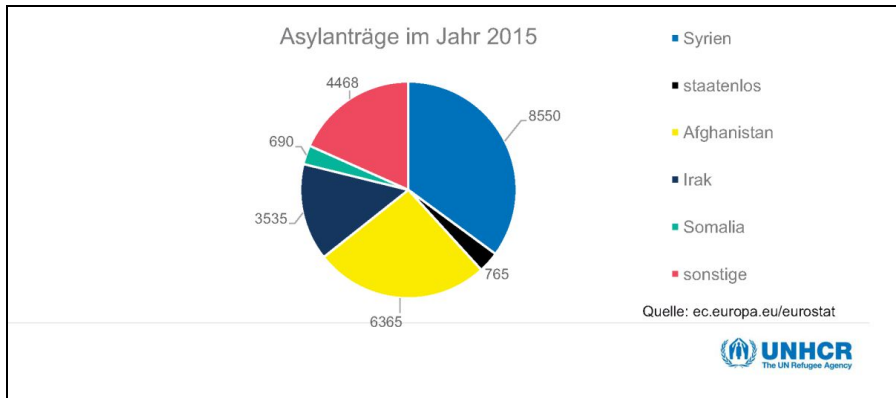


Abb. 3: Herkunftsländer weiblicher Asylsuchender

Von den 2015 in Österreich von Frauen und Mädchen gestellten Asylanträgen bezogen sich 8.850 auf Syrien, gefolgt von Afghanistan mit 6.365 Anträgen und 3.335 Anträgen aus dem Irak (s. Abb. 3).

Die Differenzierung der in Österreich um Asyl ansuchenden Frauen nach dem Alter zeigt, dass der Großteil derer, die die Flucht nach Österreich schaffen, noch relativ jung ist. 10.510 der insgesamt 24.375 Asylanträge stammten 2015 von Frauen unter 18 Jahren (viele von ihnen haben wohl von einer Familienzusammenführung profitiert), 9.300 von Frauen zwischen 18 und 34 Jahren. Das heißt, etwa 40 % der Asylwerberinnen waren 2015 unter 18 Jahre, knapp weitere 40 % unter 34 Jahre (s. Abb. 4).

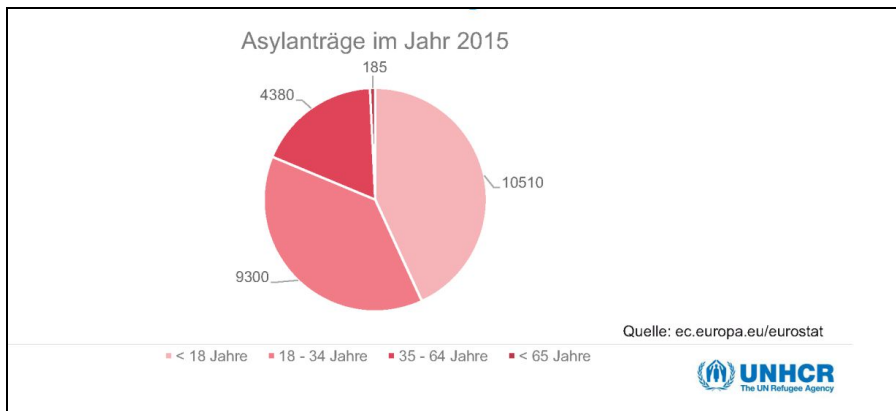


Abb. 4: Alter weiblicher Asylsuchender

Vorschläge für die Asylbetreuung und Asylpolitik in Österreich

Als wichtiges Ziel für eine adäquate Unterstützung von Asylwerberinnen gilt die Prävention von Gewalt im Rahmen der Grundversorgung sowie die Unterstützung, Beratung und gegebenenfalls psychologische Betreuung bei Gewaltübergriffen. Wichtig sind auch eine adäquate medizinische Versorgung (mit Sprachmittlung bei Bedarf), entsprechende Rechtsberatung im erstinstanzlichen Asylverfahren (zumal neue Gründe im Beschwerdeverfahren nur eingeschränkt vorgebracht werden können), ge-

schlechtssensible Anhörungen im Asylverfahren sowie geschlechtssensible Asylentscheidungen. Hohe Hürden für die Einbürgerung sowie Einschränkungen bei der Familienzusammenführung gelten als zu lösende Probleme.

Im Folgenden werden weitere Maßnahmenvorschläge für einzelne Handlungsfelder aufgelistet:

Ausbau alternativer, sicherer Einreisemöglichkeiten: Erleichterte und erweiterte Familienzusammenführung, Resettlement sowie humanitäre Aufnahmeprogramme;

Sichere Unterbringung im Rahmen der Grundversorgung: Eigene Quartiere für allein reisende bzw. erziehende Frauen und ihre Kinder, Information über Schutz vor Gewalt gegen Frauen und Zugang zu Frauenhäusern bei Bedarf, Information über und Zugang zu medizinischer Versorgung (inkl. Reproduktivmedizin) und Sprachmittlung bei Gesundheitsfragen, Identifizierung und Unterstützung von Frauen und Mädchen mit besonderen Bedürfnissen (u.a. Opfer von Gewalt inkl. Genitalverstümmelung, Betroffene von Kinder- oder Zwangsheirat, Alleinerzieherinnen, Schwangere, Betroffene von Frauenhandel);

Geschlechtersensibles Asylverfahren: Verständliche und geschlechtsspezifische Information, Kinderbetreuung während der Einvernahme, Einvernahme durch weibliche Referentin und Dolmetscherin;

Zugang zu Fachberatungsstellen: Adäquate Information und Verstärkung des (Sprachen-)Angebots;

Geschlechtersensible Integrationsunterstützung: Berücksichtigung des Genderaspekts in der Integration von asylberechtigten Frauen.

In der Flüchtlingsbetreuung häufig tabuisiert wird der adäquate Umgang mit Personen einer anderen sexuellen Orientierung. Gesprochen wird von der Gruppe der LGBTIQ (lesbischen, homosexuellen, bisexuellen, Transgender, intersexuellen und queeren) Asylsuchenden.

Diese waren meist im Heimatland der Diskriminierung und Verfolgung ausgesetzt, sie werden auf der Flucht und in den Erstfluchtstaaten diskri-

miniert und sie sind auch in Österreich Gefährdungen ausgesetzt, etwa bei Unterbringung in regulären Quartieren der Grundversorgung. Wichtig ist hier ein sensibles und nicht-diskriminierendes Asylverfahren. In Wien wurde mit Queer Base eine eigene Anlauf- und Beratungsstelle für diese Personengruppe eingerichtet. In anderen Bundesländern gibt es zum Teil eine Kooperation mit Vereinen wie HOSI.

Abschließend sei gesagt, dass UNHCR Richtlinien zum internationalen Schutz betreffend geschlechtsspezifische Verfolgung sowie mehrere Publikationen über die speziellen Gefährdungslagen von weiblichen Flüchtlingen herausgegeben hat. Anfang 2016 erschien auch ein Bericht des Europäischen Parlaments über die Lage weiblicher Flüchtlinge und Asylsuchender in der EU (*mehr siehe Literatur*).

Literatur

UNHCR, UNFPA, WRC (2016): Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis.

Women's Refugee Commission (WRC): <https://www.womensrefugeecommission.org>

Bericht des Europäischen Parlaments über die Lage weiblicher Flüchtlinge und Asylsuchender in der EU, Februar 2016

UNHCR-Richtlinien zum internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Mai 2002

UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls, January 2008

Fleming, Melissa (2017): Doaa - Meine Hoffnung trug mich über das Meer. Ein außergewöhnliches Schicksal, erzählt von der langjährigen Sprecherin der UN-Flüchtlingshilfe Melissa Fleming, München.

Zuwanderung als Thema und Aufgabe der Medien

Von Karl-Heinz Meier-Braun



Foto © privat

Prof. Karl-Heinz Meier-Braun ist ein anerkannter Migrationsexperte, Buchautor, Honorarprofessor an der Universität Tübingen, langjähriger Integrationsbeauftragter und Redaktionsleiter im Südwestrundfunk (SWR) sowie Mitglied im Rat für Migration (RfM) in Deutschland. Meier-Braun arbeitet u.a. ehrenamtlich als Landesvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Seine Bücher „Einwanderung und Asyl. Die 101 wichtigsten Fragen“ (C.H. Beck) sowie „Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen.“ (Hrsg. mit Reinhard Weber, Kohlhammer) erschienen 2017 in aktual. 3. Auflage.

Vorbemerkung

Beim Thema „Medien und Einwanderung/Integration“ begibt man sich auf vermintes Gelände. Zwei aktuelle Beispiele: Der Auftritt der Schweizer Konvertitin Nora Illi, voll verschleiert, in der ARD-Talkshow „Anne Will“, was Proteste der ZuschauerInnen und des Zentralrats der Muslime auslöste. Das andere Beispiel: Bundesinnenminister Thomas de Maizière kündigte einen Workshop über „die mediale Wahrnehmung muslimischer Mitbürger“ an, zu dem MedienvertreterInnen eingeladen werden sollten. In rechten Blogs grassiert seitdem eine Hetzkampagne gegen diesen Plan mit dem Vorwurf, die Medien würden gleichgeschaltet. Aber auch der Deutsche Journalistenverband (DJV) riet davon ab, an diesem Workshop teilzunehmen.

Medienangebot für Flüchtlinge

„News for Refugees“ hat der Südwestrundfunk (SWR) zeitnah eingerichtet, nachdem die Zahl der Flüchtlinge im Sendegebiet von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz angestiegen war. Redaktionell betreut werden die Nachrichten und Informationen von *Dimi Triantafilou*, Sohn eines griechischen „Gastarbeiters“. Damals, als sein Vater nach Deutschland als Arbeitsmigrant angeworben wurde, saßen die Griechen, Spanier oder Italiener allabendlich vor dem Radioapparat und verfolgten intensiv die ARD-Ausländerprogramme in der Muttersprache, als wichtige Orientierungshilfe für das Leben in der Bundesrepublik und als Brücke zur Heimat.

Was damals teilweise über Mittelwelle ausgestrahlt wurde, erreicht heute vor allem über Facebook die Zielgruppe der Geflüchteten, die Zielsetzung ist aber im Wesentlichen die Gleiche geblieben. In erster Linie in Arabisch und Englisch als kleine Videoclips gesendet, erreicht das Angebot beim SWR durchschnittlich 70.000 Interessenten, vor allem über Handys, beim Putschversuch in der Türkei im Sommer 2016 verzeichnete man sogar 800.000 Personen, die das Angebot nutzten. Das Redaktionsteam besteht vor allem aus StudentInnen aus arabisch-sprachigen Ländern, die in Deutschland Medienwissenschaft studieren. Mit einem Augenzwinkern begonnen haben die Servicestücke mit der Erklärung der Schwäbischen Kehrwoche, ansonsten sollen die Beiträge bei der Jobsuche oder bei der Ausbildung in Deutschland helfen.

Federführend ist der SWR seit 2015 für das Portal *Refugees.ard.de*, vor allem eine Auswahl vorhandener Programmangebote der ARD-Anstalten sowie der Deutschen Welle. 1,2 Mio. Seitenabrufe wurden bis zum August 2016 gezählt. Der Westdeutsche Rundfunk (WDR) hat ein erfolgreiches Portal *WDRforyou* eingerichtet. Beim ZDF werden ausgewählte Sendungen wie die 17 Uhr-Nachrichtensendung für die Webseiten *Arabic.zdf.de* und *English.zdf.de* untertitelt. *N-tv* bietet „Marhaba – Ankommen in Deutschland“ an. Die Deutsche Welle strahlt ihre arabischen Sendungen nach Deutschland aus, Sendungen, die eigentlich für das Ausland bestimmt sind, was zu Diskussionen führte, auch wenn ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages dies für legitim erklärte.

Die elektronischen Medien haben ein Angebot für Flüchtlinge aufgebaut, während es bei den Printmedien bei einzelnen Ansätzen wie einer zweisprachigen Ausgabe des Zeit-Magazins oder einer arabischen Beilage der Bild-Zeitung blieb. Geflüchtete selbst haben eine arabische Flüchtlingszeitung „Awab“ ins Leben gerufen, die von einem jungen Journalisten aus Syrien herausgegeben wird.

Wie Flüchtlinge die Medien nutzen

Forschende der *Freien Universität Berlin* haben Flüchtlinge aus Syrien, aus dem Irak und aus Zentralasien (Pakistan, Afghanistan, Iran und Indien) befragt.¹ In den Herkunftsländern war für viele Schutzsuchende das Fernsehen das wichtigste Medium. An zweiter Stelle kam das Internet, das ähnlich oft genutzt wurde. Andere Medien wie Radio spielten eine untergeordnete Rolle.

Während der Flucht benutzten die Flüchtlinge in erster Linie das Internet. Viele Flüchtlinge hatten nach dieser Untersuchung allerdings nur wenig Vertrauen in Informationen, die sie auf ihrem Weg aus den Massenmedien und aus dem Internet erhielten. Vor allem wurde Informationen aus dem persönlichen Umfeld vertraut.

Sowohl während der Flucht als auch für die Zeit in Deutschland nutzt die Mehrheit der Flüchtlinge das Internet für den Kontakt mit Bekannten und Verwandten, um den eigenen Standort mitzuteilen oder Fotos zu verschicken. Nur rund die Hälfte der Flüchtlinge, die das Internet vor oder während der Flucht nutzten, suchten auf Webseiten konkret nach Informationen zu Deutschland oder nutzten Dienste wie Google Maps. Besonders beliebt sind Dienste wie Whatsapp oder Facebook.

Smartphones spielen eine wichtige Rolle. Die meisten syrischen und irakischen Flüchtlinge hatten schon während der Flucht Zugang zu einem Smartphone. Die Forschenden vom Institut für Publizistik- und Kommuni-

¹ „Wie Geflüchtete Medien nutzen“, Mediendienst Integration vom 3.11.2016, <http://mediendienst-integration.de/artikel/expertise-studie-mediennutzung-von-fluechtligen.html>

kationswissenschaft aus Berlin weisen darauf hin, dass Smartphones für Flüchtlinge kein überflüssiges Luxusgut sind. Sie stellen vielmehr ein wichtiges, teils überlebensnotwendiges Werkzeug dar, weil es mehr als alle anderen Medien Orientierung und Rückversicherung in Notsituationen ermögliche.

Die Umfrage beleuchtet auch den Einfluss der Medien auf die Entscheidung zur Flucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge ihre Heimatländer aus Not verlassen hat, weil Krieg herrschte oder ihre Existenz bedroht war. Als sie ihre Heimat verließen – so die Untersuchung – war für viele noch gar nicht klar, dass sie nach Deutschland wollten. Medien haben einen Einfluss darauf, wie die Flüchtlinge Deutschland wahrnehmen. Viele der Befragten hatten vor ihrer Flucht Gerüchte und Halbwahrheiten über Deutschland gehört, die sie in ihrer Entscheidung bestärkt haben könnten. So gaben etwa 90 Prozent der Syrer und Iraker an, davon gehört zu haben, dass sie in Deutschland ein eigenes Haus bekommen, kostenlos Sozialleistungen beziehen und ihre Familien nachholen könnten. Dass sie sich allein deswegen auf die Flucht begeben haben, halten die ExpertInnen für unwahrscheinlich.

In diesem Zusammenhang spielt aber das Selfie von einem Flüchtling mit Bundeskanzlerin Angela Merkel aus dem Herbst 2015 eine Rolle in der öffentlichen Diskussion – es habe sehr viele Flüchtlinge dazu motiviert, sich auf dem Weg nach Deutschland zu machen. Die Studie belegt freilich, dass das Foto unter den Flüchtlingen deutlich weniger bekannt war als angenommen. Nur etwas mehr als ein Drittel der Syrer gab an, das Foto vor ihrer Einreise gekannt zu haben. Bei Irakern und Flüchtlingen aus Zentralasien war der Anteil noch kleiner. Auch die Bilder von Deutschen, die Flüchtlingen helfen und sie willkommen heißen, hatte vor der Flucht nicht einmal die Hälfte aller Befragten gesehen. Die Untersuchung geht deshalb nicht davon aus, dass diese Bilder bei der Entscheidung eine wichtige Rolle gespielt haben.

Die Studie deutet außerdem darauf hin, dass Flüchtlinge über persönliche Kontakte ein realistischeres Bild von Deutschland erhalten als über die Medien in den Herkunftsländern. Über ein Drittel der Befragten hatte be-

reits im Heimatland Kontakt zu Personen in Deutschland. Rund die Hälfte von ihnen fühlte sich durch diese zur Flucht ermuntert, so die Ergebnisse der Befragung. Allerdings sagten 30 Prozent der Syrer, die vor der Flucht regelmäßigen Kontakt mit Menschen in Deutschland hatten, dass ihnen von der Flucht nach Deutschland abgeraten worden sei.

Für die Integrationsarbeit bedeutet dies alles, dass einerseits Politik und Zivilgesellschaft sich darauf einstellen sollten, dass die Flüchtlinge vor allem das Internet nutzen. Um sie zu erreichen, sollten die Angebote auch online und in den jeweiligen Landessprachen zur Verfügung gestellt werden. Andererseits sollten Informationen möglichst nicht nur in Schriftform, sondern auch in audiovisuellen Formaten bereit gestellt werden. Auch traditionelle Massenmedien sollten noch stärker auf die Bedürfnisse der Flüchtlinge eingehen und sie aktiv in die Medienproduktion einbeziehen.

Wie berichten Medien über die „Flüchtlingskrise“?

Erste Auswertungen von Pressebeiträgen über die Berichterstattung zur Flüchtlingspolitik liegen bereits vor. So hat ein Projektteam an der *Hamburg Media Scholl* (HMS) 34.000 Pressebeiträge aus den Jahren 2009 bis 2015 ausgewertet, deren erste Ergebnisse interessanterweise in einer Tageszeitung veröffentlicht wurden.² Die von der Otto Brenner Stiftung der IG Metall geförderte Studie zeigt, wie stark die Berichterstattung in diesem Zeitraum zugenommen hat. Manche Medien hätten bis zu sieben Beiträge am Tag über die Flüchtlingskrise veröffentlicht. Im Jahr 2015 erschienen 19.000 Beiträge, 4.000 mehr zum Thema Flüchtlinge als in den vergangenen sechs Jahren zusammen. Die Studie zeigt, dass vier von fünf Beiträgen in den Medien eher positiv darüber berichtet hätten, dass Deutschland Flüchtlinge aufnimmt. Zwölf Prozent der Beiträge seien eher berichtend, also neutral gewesen. Sechs Prozent hätten auch über mögliche Probleme der Flüchtlingspolitik wie die Überforderung der Behörden berichtet. Hierbei handelt es sich jedoch um erste Zwischenergebnisse, die endgültige Auswertung läuft noch. Sicher ist, dass die Medien mit vielen

² FAZ 9.8.2016

Hintergrundberichten beispielsweise zu den Fluchtursachen einen Beitrag zum Abbau von Vorurteilen geleistet haben. So lobt denn auch die Integrationsbeauftragte der Bundesregierung, *Aydan Özoguz* (SPD), die Medien. Sie habe das Gefühl, so differenziert wie in den letzten Jahren sei in den vergangenen Jahrzehnten nicht berichtet worden. Die JournalistInnen versuchten, dem Flüchtlingsthema „auf vielen Seiten gerecht zu werden.“ Sie griffen Stimmungen und Ängste auf, sowohl bei den Deutschen als auch bei den MigrantInnen.³

Eine Untersuchung, die UNHCR, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, bei der *Cardiff School of Journalism* in Auftrag gegeben hatte, vergleicht die Art und Weise, wie die europäische Presse über die Flüchtlingskrise berichtet.⁴ Als Datengrundlage dienten 1.500 Artikel aus dem Zeitraum zwischen Juni 2014 und April 2015 in fünf Ländern (Spanien, Italien, Großbritannien, Deutschland und Schweden). Die Boulevardpresse in Großbritannien – so ein Ergebnis der Studie – zeichne ein Zerrbild der Wirklichkeit, und würde Ressentiments schüren. Die schwedische Presse fällt dagegen durch ihre deutlich wohlwollende und positive Berichterstattung auf. Insgesamt spiegelt sich die unterschiedliche Wahrnehmung der Flüchtlingsdebatte in der Berichterstattung wider, wie die Studie belegt. In Deutschland würde das Flüchtlingsthema in den Medien ganz anders wahrgenommen als in Großbritannien oder Spanien, die eine viel restriktivere Politik verfolgten.

Kritisch mit der Rolle der Medien in der Flüchtlingsdebatte setzt sich *Friederike Herrmann*, Professorin für Journalistik und Kommunikationswissenschaft an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, auseinander.⁵ Ihrer Meinung nach hätten die Medien sehr früh den Eindruck einer Überforderung erweckt, obwohl sie dies möglicherweise gar nicht wollten. Grund dafür seien „Narrative“ – Erzählmuster –, die im Zusammenspiel zwischen Medien und Politik entstünden und den öffentlichen Diskurs beherrschten wie beispielsweise die Auseinandersetzung zwischen

³ epd medien . 15.1.2016 (Evangelischer Pressedienst)

⁴ Berliner Zeitung v. 24.6. 2016.(Studie im Netz auf Englisch unter: www.unhcr.org)

⁵ epd medien . 10.6.2016.

Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem CSU-Vorsitzenden Horst Seehofer. Auf der anderen Seite mussten sich JournalistInnen die Frage gefallen lassen, ob sie nicht einseitig und zu positiv berichtet hätten. Einen „Willkommensjournalismus“ oder Selbstzensur, aus Angst, mit kritischen Berichten über Flüchtlinge den RechtsextremistInnen in die Hände zu spielen, dürfe es nicht geben, wie auf einer Tagung der Akademie für Politische Bildung in Tutzing zum Thema kritisiert wurde.⁶

Wie gesagt: Eine besondere Rolle nahmen in letzter Zeit das Internet, die sozialen Medien und Smartphones als „Neue Massenmedien“ ein. Die Flüchtlinge nutzten sie auf ihrem Weg nach Europa, und auch in den Aufnahmeländern sind sie ein wichtiges Kommunikationsmittel. Internet, Facebook oder Twitter wurden aber auch dazu missbraucht, Hass gegenüber Geflüchteten, PolitikerInnen und JournalistInnen zu verbreiten und bewusst Falschmeldungen über „Flüchtlingskriminalität“ in die Welt zu setzen. Ein Internetportal entlarvt solche Gerüchte über Flüchtlinge mit einer „Hoaxmap“, die zeigt, wo und wie Falschmeldungen in Umlauf kommen.⁷

Nicht nur in Deutschland spielen die Medien schon seit langem eine wichtige Rolle in der Migrationspolitik. So zeigt beispielsweise eine frühere Untersuchung, wie in Spanien, Frankreich und der Schweiz sogenannte Illegale erfolgreich ein kollektives Bleiberecht mit Unterstützung der Medien erkämpfen konnten. Tageszeitungen – so das Ergebnis der Untersuchung – fungierten in allen drei Ländern als Unterstützer der Legalisierungsbewegungen.⁸ In allen drei untersuchten Ländern wurden die Proteste illegaler MigrantInnen durch die Medien zu einem beherrschenden Thema in der Öffentlichkeit. Das Thema insgesamt erhielt ein hohes Maß an Personalisierbarkeit und Emotionalität. Durch die Bündelung von Aspekten wie Ausbeutung, Gewalt und Tod erreichte es eine intensive Nachrichtenrelevanz. Der zentrale Beitrag der Medien zum Erfolg der Bewegungen bestand darin, dass sie einen eigenen, veränderten Diskurs zur

⁶ Akademie-Report 3-2016.

⁷ Süddeutsche.de 9.2.2016.

⁸ Laubenthal, Barbara (2006): Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz.

illegalen Migration in Bewegung setzten. Sie bewirkten damit einen Perspektivenwechsel in der öffentlichen Wahrnehmung: sogenannte illegale MigrantInnen wurden nicht mehr länger als anonyme Gruppe und als Herausforderung für die nationale Sicherheitspolitik gesehen, sondern als Individuen und gleichzeitig als Opfer verfehlter staatlicher Einwanderungspolitik dargestellt.

In diese veränderte Darstellung flossen auch Argumente für eine Legalisierung des Aufenthalts von illegalen MigrantInnen ein. Die Medien appellierten an die jeweiligen Regierungen, illegalen Migranten ein Aufenthaltsrecht zu gewähren. Sie waren vor allem der Transmissionsriemen, der die Forderungen der Bewegungen in Druck auf die Regierungen verwandelte. Die Untersuchung geht davon aus, dass die Medienberichterstattung politische Entscheidungen beeinflusst hat. Alle untersuchten Tageszeitungen – regionale und nationale, linke und rechte – behandelten das Thema Legalisierung intensiv, und es bestand eine hohe Übereinstimmung in der Bewertung und Kommentierung. In Frankreich beispielsweise sorgten die Medien auch in der Sprachpolitik für Veränderungen: von *clandestins* zu *sans papiers*.

Medien und „Ausländerberichterstattung“

Die aktuelle Berichterstattung über die „Flüchtlingskrise“ muss im historischen Zusammenhang mit der Berichterstattung über „Ausländer“ im Nachkriegsdeutschland gesehen werden.⁹ Wie schon bei der Einwanderung von „Gastarbeitern“ entsteht das Bild vom „Ausländer“ – jetzt von Flüchtlingen – über die Medien, weil meist der direkte Kontakt fehlt. 1961 wurden die ersten türkischen Arbeitskräfte ins Land geholt, die mit das "Wirtschaftswunder" im Nachkriegsdeutschland vollbrachten und unseren Wohlstandsstaat aufbauten, Tatsachen, die sich in der „Gastarbeiterzeit“ auch in den Medien niederschlugen. Aber schon bald machten Zeitschriften mit Schlagzeilen auf wie: „Die Türken kommen – rette sich wer

⁹ Heiner Geißler, in Meier-Braun/Weber (Hrsg., 2016, 2. Aufl.): Deutschland Einwanderungsland, 162-165.

kann“, so das Nachrichtenmagazin *Der Spiegel* in einer Titelgeschichte 1973.

Eine Bildunterschrift lautete: „Türkische Arbeiter in der Bundesrepublik: Wenn das so weitergeht, ersaufen wir einfach.“ Der Text weiter: „Fast eine Million Türken leben in der Bundesrepublik, 1,2 Mio. warten zu Hause auf die Einreise. Der Andrang vom Bosphorus verschärft eine Krise, die in den von Ausländern überlaufenen Ballungszentren schon lange schwelt. Städte wie Berlin, München oder Frankfurt können die Invasion kaum noch bewältigen: Es entstehen Ghettos, und schon prophezeien Soziologen Städteverfall, Kriminalität und soziale Verelendung wie in Harlem.“ In diesem Artikel ist weiter zu lesen: „Wenn irgendwo gestochen worden ist“, so meint ein norddeutscher Polizeiführer, „dann war meist auch ein Türke dabei“.

Nicht nur die Boulevardpresse verbreitete also in Deutschland schon in den 1960er-Jahren die Klischees vom gewalttätigen Ausländer, wie zum Beispiel 1964 in der Zeitungsschlagzeile: „Gastarbeiter erstach Deutschen“. Seriöse Tageszeitungen brachten Überschriften wie „Aussiedlersohn wurde zum Unhold“ oder „Falscher Asylant ergaunert Sozialhilfe“. Insbesondere bei den Täterbeschreibungen im viel gelesenen Lokalteil finden sich Schlagzeilen wie „Mordfall Marianne E. – Polizei sucht einen Südländer“ oder auch: „Der Täter soll etwa 1.70 Meter groß und schlank sein, vermutlich stammt er aus südlichen Gefilden“. Unfreiwilligen Humor verbreitet die Täterbeschreibung im Lokalteil einer bayerischen Tageszeitung: „Möglicherweise handelt es sich um einen Türken. Er sprach Hochdeutsch ohne erkennbaren Akzent“.

Die Kritik an dieser negativen Darstellung von AusländerInnen in der Presse ist so alt wie die Ausländerbeschäftigung. Oft wird im Polizeibericht die Nationalität genannt, auch wenn es gar nicht notwendig ist. Beim Publikum entsteht dadurch der Eindruck, AusländerInnen seien eben krimineller als Deutsche. Dies könnte sich gerade jetzt wieder verstärken, wo permanent über gewalttätige Auseinandersetzungen in Asylunterkünften berichtet wird, was die Medien selbstverständlich nicht verschweigen dürfen. Gleichzeitig sind aber Hintergrundberichte gefragt, warum es bei der

massenhaften Unterbringung unterschiedlicher Nationalitäten auf engem Raum zu solchen Szenen kommt und dass die Statistik zeigt: Flüchtlinge sind nicht krimineller als Einheimische. Der Deutsche Presserat hat in seinem Pressekodex Standards für journalistisches Arbeiten festgelegt. Darin wird empfohlen, in der Berichterstattung über Straftaten die Zugehörigkeit der Verdächtigen oder Täter zu religiösen, ethnischen oder anderen Minderheiten nur dann zu erwähnen, wenn für das Verständnis des berichteten Vorgangs ein begründbarer Sachbezug besteht. In der Flüchtlingsberichterstattung ist die Diskussion über diese Empfehlung wieder lebendig geworden. So will die *Sächsische Zeitung* jetzt im Widerspruch zur Empfehlung des Presserates grundsätzlich die Nationalität von Tatverdächtigen und Straftätern nennen, auch wenn es sich um Deutsche handelt. Hintergrund sei die in Sachsen wegen Pegida und der Flüchtlingskrise aufgeladene Debatte um ein sinkendes Vertrauen in die Medien, vermutet eine Tageszeitung.¹⁰

Schon frühere Untersuchungen zeigen: das Bild der AusländerInnen in den Medien wird deutlich negativ verzerrt. Dies sei nicht einem vermeintlich ausländerfeindlichem Handeln der JournalistInnen selbst anzulasten, sondern ergebe sich aus zwei sich verstärkenden Faktoren: Kulturferne und Unwissenheit, so MedienwissenschaftlerInnen. Eine weitere Ursache für diese Verzerrung seien die Nachrichtenwerte, wonach das Sensationelle und Erschreckende für das Publikum attraktiv sei. „Only bad news is good news“, wie die Amerikaner sagen. Hinzu kommt die Kritikfunktion der Medien, also ihre positive Rolle in der Demokratie. Sie müssen Probleme aufzeigen und Missstände anprangern. Die dritte Ursache für Verzerrungen sehen Kritiker darin, dass immer noch JournalistInnen mit Migrationshintergrund fehlen.

Verglichen mit der Berichterstattung über die einheimische Bevölkerung konnte man lange Zeit wenig Positives über AusländerInnen in der Presse lesen, negative Eigenschaften hingegen wurden dramatisiert. Betroffen waren hier vor allem Kulturen, die nicht im Christentum wurzeln. So wur-

¹⁰ Der Tagesspiegel v. 5. 6. 2016.

den in den 1980er-Jahren die Türken als „Ausländer“ überrepräsentiert, Anfang der 1990er-Jahre die Asylwerbenden und Flüchtlinge. Später standen öfters die Aussiedler im Brennpunkt, die in manchen Zeitungsschlagzeilen als „Russen“ bezeichnet wurden. Es fehlten oftmals positive oder auch „normale“ Bilder aus der Alltagswirklichkeit im Zusammenleben zwischen Einheimischen und Zuwandernden. Es mangelte aber auch offensichtlich an grundsätzlichen Informationen und Hintergrundberichten. So wurde bei Umfragen die Zahl der AusländerInnen in Deutschland weit überschätzt, meist sogar eine doppelt so hohe Zahl angegeben wie sie der Wirklichkeit entspricht und das selbst von Personen, die keine Vorbehalte gegenüber AusländerInnen hegen. Gerade diese Überschätzung – die „gefühlte Ausländerzahl“ – könnte zumindest teilweise von der dramatisierten Darstellung des Ausländerthemas in den Medien resultieren.

Wenn von der weltweiten Migration in Medien die Rede ist, stand oft das Bedrohliche im Vordergrund. Bei der Begriffswahl und Sprache hatten sich Ausdrücke aus der Welt des Militärischen oder gar des Verbrechens eingeschlichen. Die dramatischen Bilder von „Bootsflüchtlingen“ im Mittelmeer weisen aber sehr eindrucksvoll auf die Ausläufer des Flüchtlingsdramas hin und können über die Medien das Bewusstsein für das Problem schärfen und Fluchtursachen deutlich machen. Vermutlich ist die Welle der Hilfsbereitschaft, die viel zitierte Willkommenskultur, auch auf diese ständige Berichterstattung über Krisenherde und das Flüchtlingsdrama im Mittelmeer zurückzuführen.

Die Berichterstattung über den Islam ist aber auf jeden Fall immer noch teilweise problematisch. Manchmal könnte man meinen, der Islam und die Muslime – also in erster Linie die Türken und die Flüchtlinge aus den Jahren 2015/16 – seien eine Bedrohung für die deutsche Kultur und Gesellschaft, sogar eine Gefahr für das Christentum. Insgesamt tauchen islamische Länder in erster Linie als Kriegsberichterstattung auf. Der Islam als Religion droht zum Synonym für Terrorismus und Islamismus zu werden. Vielleicht haben nicht nur die Medien längst das alte Feindbild „Bedrohung durch den Kommunismus“ durch ein neues, nämlich „Bedrohung durch die Neue Völkerwanderung/Islam“, ersetzt. Eine Dämonisierung des Islam

setzte in den USA bereits 1979 nach der Besetzung der US-Botschaft in Teheran ein. Die New York Times „Week in Review“ schrieb damals beispielsweise: „The Red Menace is Gone. But here is Islam“. Nach dem 11. September 2001 hat sich die Berichterstattung mit der Tendenz „Islam als Feindbild“ eher noch verstärkt. Die *Bild-Zeitung* (14.9.2001) schrieb zum Beispiel: „Terrorbestie lebte acht Jahre in Deutschland“. Der Spiegel rief in einer Titelgeschichte den „Krieg der Welten“ aus. Die Monatszeitschrift *Merkur* druckte folgendes ab: „Der Islam ist eine unaufgeklärt gebliebene, früh-mittelalterliche Religion, die periodisch aggressiv ausbricht, vergleichbar in seinen zivilisatorischen Defiziten mit der spanischen Kirche zur Zeit der Inquisition, deren Folgen bis zum faschistoiden Franco-Regime reichen.“

In den letzten Jahren bescheinigen aber auch kritische Beobachter den Medien, dass sie ihre Anstrengungen im „Integrationsbereich“ verstärkt haben. So stellte beispielsweise die Arbeitsgruppe Medien der Deutschen Islam Konferenz bereits 2008 Verbesserungen fest. Allerdings: Durch die Schreckensbilder aus Syrien, den IS-Terrorismus, dem Missbrauch der Religion des Islam droht sich gerade wieder einiges in den Köpfen zu verschlechtern. Die Medien tragen deshalb zurzeit eine ganz besondere Verantwortung, was das Bild vom „Islam“ angeht. Sie sollten noch viel stärker zwischen Islam und Islamismus unterscheiden, gerade auch angesichts der Tatsache, dass zwei Flüchtlinge terroristische Anschläge verübt haben.

In der aktuellen Debatte um die gestiegenen Zahlen von Flüchtlingen in Deutschland tragen die Medienschaffenden auf jeden Fall eine besondere Verantwortung. Formulierungen wie „Asylantenschwemme“ oder „Asylantenflut“ tauchen im Gegensatz zur Lage Anfang der 1990er Jahre praktisch nicht auf, auch weil die Politik diesmal solche Worte vermeidet. Gerade jetzt sollten die Medien durch Hintergrundberichte zur Versachlichung der Debatte beitragen, in dem sie beispielsweise darauf hinweisen, dass nur ein geringer Teil des Weltflüchtlingsprozesses Europa erreicht und die Mehrzahl der Flüchtlinge in den ärmsten der armen Länder der Welt bleibt, die die Hauptlast tragen.

„Weltflüchtlingsproblem“ bleibt Herausforderung für Medien

Die Medien haben frühzeitig auf die steigenden Flüchtlingszahlen reagiert und ihre Berichterstattung verstärkt. Presse, Funk und Fernsehen haben ausführlich über die Willkommenskultur berichtet und damit die Zivilgesellschaft in ihrem Engagement bestärkt, was ihnen aber auch den Vorwurf eingebracht hat, zu positiv berichtet zu haben. Ein besonderes Angebot zur Orientierung in Deutschland haben vor allem die elektronischen Medien für Flüchtlinge eingerichtet. Viele Hintergrundberichte zum „Weltflüchtlingsproblem“ und zu den Fluchtursachen finden sich auch in den Printmedien. Eine besondere Rolle spielen die sozialen Medien und das Internet, die von den Geflüchteten selbst stark genutzt werden, in denen aber auch viele Falschmeldungen kursieren, die Vorurteile verstärken. Besonders wichtig wäre jetzt, eine verständlicher Weise beunruhigte und verunsicherte Bevölkerung mit Daten und Fakten zu versorgen und der Polemik der „Lügenpresse“ Einhalt zu gebieten.¹¹

Auch wenn die Zahl der Flüchtlinge zurückgeht, bleibt es ein „Dauerthema“ für die Medien, wobei es keine Tabuisierung geben darf. Flüchtlinge und ihre Schicksale selbst sollten viel stärker in die Berichterstattung einbezogen werden. Aktuelle Studien zu „Medien und Flüchtlinge“ sind dringend notwendig. Nachdem etwas Ruhe in die teilweise hektische Debatte und Berichterstattung eingekehrt ist, bietet sich die Chance für die Medienschaffenden, einmal grundsätzlich über die Art und Weise nachzudenken, wie sie mit einem Thema umgehen, das so sehr mit Emotionen besetzt ist und bei dem sie eine besondere Verantwortung tragen. Gerade angesichts terroristischer Anschläge wie auf dem Weihnachtsmarkt in Berlin ist eine objektive Berichterstattung in der Diskussion um die Flüchtlingspolitik besonders gefragt.

¹¹ Meier-Braun, Karl-H. (3.Aufl. 2017): Einwanderung und Asyl. Die 101 wichtigsten Fragen. München.

Perspektive einer Willkommensstadt

Von Daniel Fuhrhop



Foto © privat

Daniel Fuhrhop gründete 1998 den Stadtwechsel Verlag. Doch mit der Zeit wurde Fuhrhop immer kritischer gegenüber Neubau: Als Verleger begann er nach einem sinnvollen „Stadtwechsel in Zeiten des Klimawandels“ zu suchen und startete eine gleichnamige Publikations- und Veranstaltungsreihe in Kooperation mit dem Deutschen Architektenblatt, der Immobilien Zeitung sowie dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie. 2013 verkaufte er seinen Verlag und wendet sich seitdem gegen die Bauwut in Artikeln, Vorträgen und dem Blog „Verbietet das Bauen“. Sein aktuelles Werk „Willkommensstadt. Wo Flüchtlinge wohnen und Städte lebendig werden“ beschäftigt sich mit Flüchtlingsunterbringung und Integration.

www.willkommensstadt.de
www.daniel-fuhrhop.de

„Wir müssen jetzt schnell, viel und billig neu bauen“ heißt es seit dem Zuzug vieler Flüchtlinge im Herbst 2015. Zweifellos ist es eine Herausforderung für alle Städte, Flüchtlinge gut unterzubringen. Aber wenn wir nun über langfristige Lösungen nachdenken, mit denen Integration gelingt, dann sicher nicht mit massenhaftem Neubau von großen Siedlungen nur für Flüchtlinge. Das zeigt ein Blick in die Geschichte.

In der Nachkriegszeit hat Deutschland über zwölf Mio. Flüchtlinge und Vertriebene aufgenommen, die aus den östlichen Gebieten wie Pommern und Schlesien in den Westen kamen. Sie wurden vielfach mit einer Wohnungszwangswirtschaft direkt in leer stehende Zimmer einquartiert – wer

einen Raum frei hatte, bekam dort von einem Tag auf den anderen eine ganze Familie eingewiesen. Zwar ist es schön, dass wir heute weit entfernt sind von solchen Zumutungen, weil selbst 2015/16 zehnmal weniger Flüchtlinge nach Deutschland kamen und wir viel mehr Wohnraum haben. Aber die erzwungene Nähe hat damals sicher mit dafür gesorgt, dass Integration funktionierte: Man verständigt sich schnell über Alltagsfragen wie die Mülltrennung, über Kindergärten und Schulen, bis hin zu Ausbildung und Arbeitsplätzen.

Weniger gut klappte es in Österreich, Deutschland und anderswo mit der Integration der sogenannten GastarbeiterInnen seit den 1960er- und 1970er-Jahren, wobei bereits der Begriff die damalige Erwartung verrät, es handele sich um eine vorübergehende Episode. Doch die MigrantInnen blieben, und sie blieben samt ihrer Kinder und Enkel vor allem in bestimmten Städten und Stadtvierteln in der Nähe von Fabriken, Werften oder Zechen. In diesen Quartieren haben heute teilweise fast hundert Prozent der Kindergarten- oder Grundschulkindern nicht Deutsch als Muttersprache, weil sich die Menschen zu wenig vermischen. So fehlen den Kindern das direkte Vorbild und die Hilfe im Alltag.

Flüchtlinge in die Gebäude integrieren

Die Lehre aus beiden Rückblicken: Wenn wir Flüchtlinge in die Gesellschaft integrieren wollen, dann sollten wir sie auch „in die Gebäude integrieren“. Schaffen wir darum Platz in Altbauten, damit die Stadt zur Willkommensstadt wird.

Bislang allerdings gilt es als selbstverständlich, dass wir neu bauen müssten; mehr noch, es wird zum Dogma. Gerade in schrumpfenden Regionen konkurriert aber Neubau mit Altbau, und gerade dort ginge es besonders gut auch ohne neu zu bauen. Die Möglichkeiten dafür untersucht das Buch „Verbietet das Bauen!“ mit „50 Werkzeugen, die Neubau überflüssig machen“.¹ Diese Werkzeuge reichen von pauschalem Umdenken mit einer

¹ Fuhrhop, Daniel (2015): *Verbietet das Bauen! Eine Streitschrift*. München.

größeren Wertschätzung des Gebauten bis zu pragmatischen Beispielen, die bereits erprobt sind, und die wir nur öfter umsetzen sollten: Es geht um die Verhinderung von Abriss und die Beseitigung von Leerstand, Umbauen, Umnutzen, Umdeuten, die Förderung von Umzügen lokal und regional sowie andere Formen des Zusammenwohnens.

Dafür einige Beispiele:

- *Wohnen für Hilfe*: Viele ältere Menschen leben allein in großen Wohnungen. Mancherorts vermitteln Studentenwerke ihnen junge Untermieter, die nicht nur dort wohnen, sondern auch helfen, zum Beispiel beim Einkaufen; im Gegenzug zahlen sie weniger Miete. Dieses „Wohnen für Hilfe“ funktioniert bereits seit langem an dreißig Orten in Deutschland, darum sollten wir es auf alle Hochschulstandorte ausweiten – und auf Auszubildende, und auf Flüchtlinge.
- *Einliegerwohnungen fördern*: In vielen Einfamilienhäusern wohnt nur noch einer allein, weil die Kinder auszogen und der Partner starb. Manche Kommunen fördern es bereits, wenn jemand einige Räume abtrennt und daraus eine eigene Wohnung macht mit eigener Tür, Bad und Küche.
- *Umzugsprämie & Umzugsberatung*: Umzüge zu fördern rechnet sich. Wenn zum Beispiel ein älterer Bewohner in eine kleinere Wohnung zieht und 40 Quadratmeter frei werden, müssen die nicht neu gebaut werden. Ersparte Neubaukosten von 80.000 Euro und mehr sind ein großes Budget für Beratung und für den Umzug selbst. Das sollte zumindest dann gelingen, wenn es sich um den gleichen Vermieter handelt, etwa große Wohnungsgesellschaften. Manche von ihnen beraten bereits ihre Mieter und fördern Wohnungstausch.

Ein Programm des Umbaus, der Umnutzung und der Umzüge ist im Detail nicht einfach, aber auch neu zu bauen ist nie so einfach, wie es anfangs scheint. Und unsere Altbauten besser zu nutzen kostet zwar Geld, aber Neubau ist teurer – unser gebautes Erbe, unsere alten Häuser, Dörfer und Städte sind unbezahlbar. Wenn wir uns selbst in lebendigen Städten willkommen fühlen, dann können wir dort auch andere Menschen gut aufnehmen.

Leider gibt es Orte, an denen sich scheinbar immer weniger Bewohner und Bewohnerinnen zuhause fühlen, und das berührt auch die Frage, wo Flüchtlinge wohnen. Die regionale Ungleichheit nimmt zu und die Städte entwickeln sich auseinander. Viele junge Leute ziehen in vermeintlich coole Großstädte wie Berlin, München und Wien, wo der Druck auf die letzten freien Flächen steigt: Wiesen werden zugebaut, Wälder bedroht und Kleingärten zerstört. Doch nur wenige Kilometer entfernt finden wir das Gegenteil – aus kleinen Städten und Dörfern ziehen so viele Menschen weg, dass nur die Alten bleiben, während die Supermärkte zu machen, die Kneipen schließen und die Bäcker aufgeben. Aber dieser Niedergang ist nicht gottgegeben. Wir können schrumpfende Orte wiederbeleben und aus ihnen coole Städte machen und lebendige Willkommensdörfer. Es reicht aber nicht, lediglich Flüchtlinge in diejenigen Gegenden zu schicken, wo viel Platz ist, denn das kann kein Allheilmittel sein. Stattdessen brauchen diese Orte ein ganzes Programm der Wiederbelebung, bei dem verschiedene Gruppen zuziehen, darunter auch Flüchtlinge.²

Städte wiederbeleben

Dafür bringen wir fünf Gruppen gleichzeitig in die kleinen Städte, mithilfe von Werkzeugen, die bereits anderswo erprobt wurden. Erstens kommen ExistenzgründerInnen, ermuntert durch einen Zuschuss. Wohnungen finden sie hier zu Preisen, für die sie in den Boomstädten gerade mal eine Abstellkammer bekämen. Und auch Büros oder Ladenlokale kosten in schrumpfenden Orten wenig.

Als zweites werden Flüchtlinge aufgenommen, und zwar mehr, als nach der Einwohnerzahl vorgesehen, denn derzeit spielt es bei der Verteilung keine Rolle, wo Platz frei ist. In die leeren Wohnungen unseres Ortes aber lassen wir Flüchtlinge ziehen, die obendrein dabei helfen, die Häuser zu sanieren. Das Vorbild dafür bietet Altena in Westfalen, das die Hälfte seiner EinwohnerInnen verloren hat, nun aber mehr als geplant Flüchtlinge

² Fuhrhop, Daniel (2016): Willkommensstadt. Wo Flüchtlinge wohnen und Städte lebendig werden. München.

aufnahm und sie bei der Sanierung mitmachen lässt; angeleitet von erfahrenen Handwerkern. Außerdem sorgen sich in Altena ehrenamtliche „Kümmerer“ um je einen Flüchtling oder eine Familie. Diese Kümmerer sind meist ältere EinwohnerInnen, von denen andere die ExistenzgründerInnen beraten. Die Häuser der Älteren bauen wir um: Für Wohnprojekte, für gemeinschaftliche Büros, und barrierearm für die alten Bewohner und Bewohnerinnen.

Neben Flüchtlingen und FirmengründerInnen kommen drei weitere Gruppen: Touristen und Touristinnen lockt der Charme der schrumpfenden Städte, denn es sind oft unberührte Orte mit wunderschönen alten Häusern. Dort übernachten Touristen in „verstreuten Hotels“, zu denen man nach italienischem Vorbild mehrere leer stehende Häuser zusammenfasst. Ein Haus wird zur Rezeption umgebaut, und dort eröffnet ein Willkommensrestaurant, in dem wiederum Flüchtlinge mitarbeiten und Syrer Falafel zubereiten.

„ProbewohnerInnen“ dürfen eine Woche kostenlos im Willkommensdorf wohnen, wie es etwa in Görlitz gemacht wurde, denn oft schrecken nur Vorurteile von diesen Orten ab, während mancher nach einigen Tagen erlebt, dass es dort lebenswert ist.

Als fünfte Gruppe ziehen schließlich hundert Kreative auf einmal für ein Jahr in den Ort, dank eines Hundert-Stipendien-Programms für KünstlerInnen und Theaterleute, MalerInnen und MusikerInnen. Schon jetzt laden manche Orte einen Künstler oder eine Künstlerin für ein Jahr ein, etwa als StadtschreiberIn. Wenn man aber eine kleine Stadt beleben will, dann braucht es mehr: Hundert Stipendien für hundert KünstlerInnen, die ein Jahr vor Ort leben. Und dann ergibt sich eine völlig neue Dynamik, die den ganzen Ort attraktiv macht.

Die Kreativen arbeiten miteinander, sie arbeiten mit den Existenzgründern und -gründerinnen und den Flüchtlingen, mit Jung und Alt. Aus dieser Vielfalt heraus belebt sich der Ort und wird zur Willkommensstadt, die weitere Menschen anlockt, die das coole Städtchen erleben möchten.

Das Problem der Dequalifikation von Flüchtlingen und Zukunftswege

Von Wolfgang Aschauer



Foto © privat

Dr. Wolfgang Aschauer ist Assoziierter Professor im Bereich Europäisch vergleichende Sozialstrukturanalyse am Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Abteilung Soziologie und Kulturwissenschaft der Paris-Lodron-Universität Salzburg. Er habilitierte sich 2015 zum Thema „Das gesellschaftliche Unbehagen in der EU. Ursachen, Dimensionen, Folgen“. Seine Forschungsschwerpunkte sind u. a. im Bereich Migrations- und Rassismus-Forschung und Tourismussoziologie angesiedelt.

Der politische Diskurs rund um Flucht und Migration hat sich aktuell durch die stark abnehmenden Asylzahlen¹ auf die Herausforderungen der Integration verlagert. Der Begriff *Integration* wird generell bevorzugt im Kontext kultureller Diversität verwendet und bezeichnet primär die Eingliederung von Zuwandernden in relevante Bereiche der Aufnahmegesellschaft. Die strukturelle Platzierung auf zentralen Positionen innerhalb der Gesellschaft (Gewährung von Rechten, Erwerb von Sprachkenntnissen, Beteiligung am Bildungssektor und Arbeitsmarkt) wird als entscheidende Voraussetzung für eine nachhaltige Sozialintegration (verbunden mit der Auf-

¹ Im Jahr 2017 ist die Anzahl der Asylanträge nun deutlich rückläufig. Aktuell liegen die Zahlen des BMI bis inklusive April 2017 vor. Demzufolge wurden im heurigen Jahr bis dato 8.318 Asylanträge gezählt, knapp 60 % der Asylwerber sind männlich. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (18.562 AsylwerberInnen) ergibt sich somit ein Rückgang von -55 %. Die innenpolitischen Debatten über die Schließung der Italienroute haben das Thema Flucht erneut emotionalisiert. Laut einer Umfrage der Zeitung „Österreich“ sind 80 % der Befragten jedoch mittlerweile für die Schließung (Ausgabe 23. 7. 2017) .

nahme interethnischer Beziehungen bis hin zur emotionalen Identifikation mit dem Aufnahmeland) gesehen.²

Integration muss deshalb als ein dynamischer Prozess der gesellschaftlichen Eingliederung verstanden werden, der jedoch nicht nur MigrantInnen, sondern auch die Aufnahmegesellschaft mit einschließt. Wesentliche Aspekte in Bezug auf Integration sind Teilhabemöglichkeiten, die beispielsweise die Qualität der Erwerbsbeteiligung, die Gewährleistung von politischer Mitbestimmung und die Einbindung in familiäre und freundschaftliche Nahbeziehungen betreffen. Erst wenn BürgerInnen – unabhängig von ihrer Herkunft – den Eindruck haben, dass gesellschaftliche Teilhabe möglich ist, kann Inklusion in einer kulturell vielfältigen Gesellschaft stattfinden.

Wenn MigrantInnen unterschiedliche Lebensstile und kulturelle Werte nach Europa tragen, reagiert die Mehrheitsgesellschaft jedoch häufig mit Ethnozentrismus. Gerade Flüchtlinge aus dem arabischen Raum werden aktuell in Österreich vielfach als „rückständig“ und als „kulturell minderwertig“ betrachtet. Sie erweisen sich aus der Sicht der Mehrheitsbevölkerung als unfähig, der westlichen Maxime einer eigenverantwortlichen Leistungsbereitschaft gerecht zu werden. Unter diesem Klima der Forderung nach kultureller Anpassung vollzieht sich auch politisch und medial ein Wandel der Integrationspolitik hin zu einer Assimilationsideologie.³

Zudem zentriert sich der politische Diskurs rund um das Thema Integration immer stärker auf türkische Zuwandernde und Muslime. Aktuelle Vorgaben wie Sprach- und Wertekurse, Mindestforderungen wie Einkommens- und Wohnstandards und angedrohte Kürzungen (z.B. in der Mindestsicherung) zielen klar darauf ab, Unterstützungsleistungen nur dann zu finanzieren, wenn die vollständige Bereitschaft zur Integration (ohne Berücksichtigung vielfach erschwerter Startbedingungen) vorhanden ist.

Wenn beim Integrationsprozess von Flüchtlingen überwiegend politische Forderungen nach Assimilation vertreten werden und auf die komplexe

² vgl. Esser, 2001, S. 8

³ z.B. Aschauer 2011

Lebensrealität von Flüchtlingen ungenügend Bezug genommen wird, dann ist der Integrationsprozess – unter Ausblendung der erschwerten Ausgangs- und Kontextbedingungen – gefährdet und kann mittelfristig zu gesellschaftlicher Ausgrenzung führen. Diese potentielle Spirale missglückter Integrationserfahrungen soll im folgenden Beitrag empirisch beleuchtet werden, wobei die Erkenntnisse von Interviews mit MigrantInnen zum Prozess der Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen⁴ auf die gegenwärtige Flüchtlingssituation übertragen und mit Kernannahmen der Migrationsforschung verknüpft werden. Insofern soll deutlich werden, dass De-Qualifikation und Anerkennungsverlust durch Flucht ein reales Problem darstellt, dem nur mit einer adäquaten Balance zwischen Forderungen und Förderungen entgegengetreten werden kann.

Potentielle Verläufe der Integration von Flüchtlingen – ein Treppenmodell

Die dargestellte Treppe (s. Abb. 1) bildet den Kern des Beitrags und illustriert mögliche Aufwärts- und Abwärtsmobilitäten von Flüchtlingen. Sie basiert auf subjektiven Erfahrungen und Sichtweisen von 18 MigrantInnen aus Bosnien, Serbien, der Türkei und Deutschland, die im Rahmen der Studie 2015 im Auftrag der Arbeiterkammer Salzburg,⁵ über ihre Karrierewege in Österreich Auskunft gegeben haben. Die Erkenntnisse der Studie zeigen, wie Zuwandernde in Österreich die Arbeitsmarktsituation einschätzen, ob sie mit der beruflichen Situation in Österreich weitgehend zufrieden oder mit massiven De-Qualifikations- und Diskriminierungserfahrungen konfrontiert sind und ob der Prozess der Integration eher mit positiven Zielvorstellungen oder enttäuschten Erwartungen verknüpft ist.

⁴ vgl. Weichbold et al., 2015; Weichbold & Aschauer, 2015

⁵ Der Endbericht der Studie (Weichbold et al, 2015) kann auf der Seite der AK abgerufen werden https://media.arbeiterkammer.at/sbg/pdf/broschueren/AK_Studie_Anerkennungshuerden_bei_Migrantinnen.pdf [zuletzt aufgerufen am 17.12.2016]

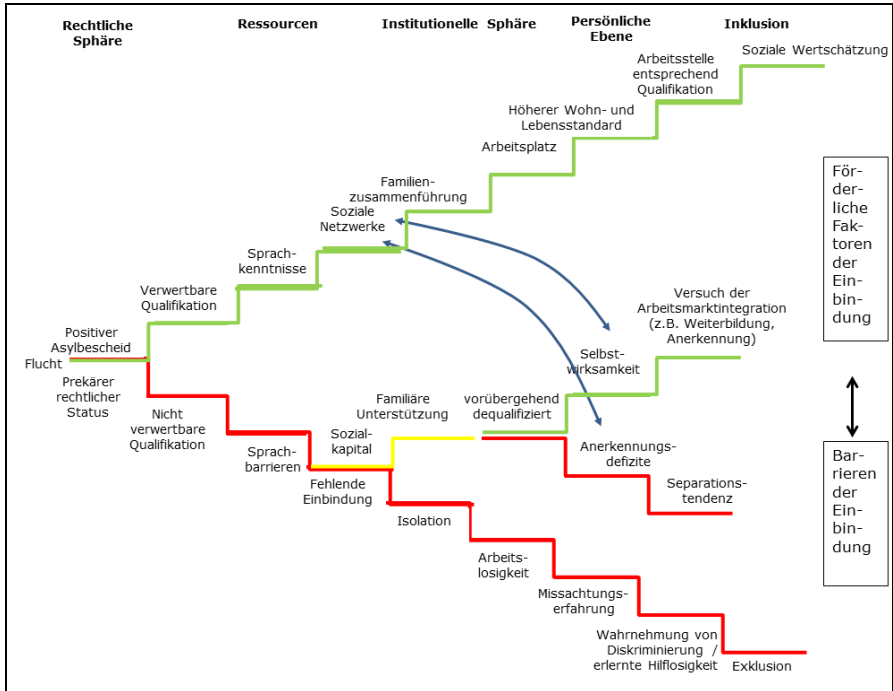


Abb. 1: Integration von Flüchtlingen – ein Treppenmodell (in Anlehnung an Weichbold & Aschauer, 2015, S. 441)

Auf den ersten Blick ist ersichtlich, dass bei Zuwandernden in Salzburg – je nach Ressourcen – unterschiedliche Integrationswege beobachtbar sind. Spezifisch auf die Situation der Flüchtlinge bezogen kommen in einem ersten Schritt deutlich erschwerte Startbedingungen von Asylwerbenden und Asylberechtigten hinzu. Denn bereits im Kontext der Ankunft in Österreich ist entscheidend, dass viele AsylwerberInnen aufgrund der häufig einhergehenden traumatischen Erlebnisse während der Flucht an psychischen Erkrankungen leiden.⁶ Der Prozess des Ankommens in Österreich,

⁶ z.B. Steel et al. 2009

der als völliger Neubeginn zu bewerten ist, ist bereits von Beginn an mit vielen Hürden verbunden. Im Allgemeinen verfügen AsylwerberInnen bei ihrer Ankunft über keinerlei Bezüge zum Aufnahmeland und können erworbene Ressourcen aus dem Herkunftsland nicht mehr einsetzen. *Shmuel Eisenstadt*⁷ beschreibt den Vorgang der Migration anschaulich mit dem Begriff der De-Sozialisation; alles Vertraute verliert an soziokultureller und gesellschaftlicher Verbindlichkeit.

In weiterer Folge beginnt für die AsylwerberInnen zuerst eine lange Periode des Wartens, die mit einem prekären und unsicheren Rechtsstatus verknüpft ist. Bereits die Dauer dieser Phase ist für die weitere Integration sehr entscheidend. Wenn Flüchtlinge über Jahre mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus konfrontiert sind und viele Möglichkeiten der Integration aufgrund des fehlenden Asylbescheids verwehrt bleiben, sind Hindernisse der gesellschaftlichen Einbettung bereits deutlich vorgezeichnet. Die erste wesentliche Ressource des Geflüchteten ist der oftmals ersehnte positive Asylbescheid, der zu einem längerfristigen Aufenthalt in Österreich berechtigt und mit einer Arbeitsbewilligung einhergeht.

An zweiter Stelle stehen dann mitgebrachte Qualifikationen, wobei die Flüchtlinge auch auf dieser Ebene mit erheblichen Startschwierigkeiten konfrontiert sind. Sie haben ihre Qualifikationen und ihre Berufserfahrung in einem völlig anderen kulturellen Umfeld erworben und überdies werden viele keine Möglichkeit haben, Unterlagen zum Nachweis der Bildungsniveaus und der erzielten Qualifikationen vorzulegen. Deswegen ist nicht überraschend, dass Asylberechtigte überwiegend beruflich tiefer einsteigen, weil sie durch nicht übertragbare Qualifikationen am österreichischen Arbeitsmarkt nur schwer Fuß fassen können.⁸

Die meisten Tätigkeiten in Österreich verlangen zudem ein adäquates Ausmaß an Sprachkenntnissen, womit die Kenntnis der deutschen Sprache als weitere Schlüsselressource zutage tritt. Bei mangelnden Deutschkenntnissen stellen im Endeffekt oft ethnische Netzwerke die einzig ver-

⁷ Eisenstadt 1953

⁸ z.B. Damos de Matos, Liebig 2014

fügbare Ressource dar, um sich beruflich in Österreich zu integrieren. Neben Hilfseinrichtungen und ehrenamtlich Engagierten dürften somit Verwandte und Bekannte aus der Herkunftsregion bei den ersten Schritten der Integration eine entscheidende Rolle spielen.

Auch *Milton Gordon*⁹ sieht in seiner Migrationstheorie die ethnischen Gemeinschaften als bedeutende Schutzräume, aus denen heraus sich MigrantInnen schrittweise an die Aufnahmegesellschaft anpassen können.¹⁰ Aufgrund der schwierigen Ausgangslage am Arbeitsmarkt dürfte eine binnen-ethnische Orientierung für MigrantInnen oft vielversprechender sein, weil die Arbeitsmarktsegmente, die von Einheimischen dominiert sind, mangels nicht vorhandener Ressourcen verschlossen bleiben.

Es macht Sinn, in diesem Kontext auf *Axel Honneths* Konzeption der Sozialintegration zu verweisen. Integration ist nach Honneth¹¹ nur möglich, wenn in drei zentralen Sphären Anerkennung erreicht wird. Während Anerkennung in den Objektbeziehungen (Liebe) bei Honneth die Basis des *Selbstvertrauens* darstellt, sorgt die Sphäre des Rechts für eine *moralische Anerkennung* der Person in der Gesellschaft (Inklusion), während in Bezug auf die jeweiligen Leistungen der Person die *soziale Wertschätzung* zentral ist. Erst wenn Zuwandernde hinsichtlich ihres Rechtsstatus als in Österreich Lebende überhaupt moralisch anerkannt sind, kann sich die Person in ihren Fähigkeiten beruflich verwirklichen und schlussendlich soziale Wertschätzung erfahren.

Neben dem Rechtsstatus als Asylberechtigte(r) ist für den weiteren Verlauf der Integration sicherlich auch die Familienzusammenführung entscheidend. In vielen Fällen sind junge Männer und unbegleitete Minderjährige in Österreich auf sich allein gestellt, weil sie die Familie entweder im Herkunftsland zurücklassen mussten oder auf der Flucht getrennt wurden. Die Neuankömmlinge in Österreich sind folglich tief in Missachtungserfahrungen

⁹ Gordon 1964

¹⁰ vgl. Farwick 2009, S. 192

¹¹ Honneth 2012

gen¹² verstrickt, weil sich die fehlende familiäre Verbundenheit in die Seele frisst und Einsamkeit und Selbstzweifel begünstigt.

In weiterer Folge sind primär institutionelle Strukturen der Aufnahmegeellschaft für den Verlauf der gesellschaftlichen Einbettung verantwortlich. In der Phase nach dem Erhalt des positiven Asylbescheids sind Kompetenzchecks, Individualberatungen und Buddy-Systeme wohl entscheidend, um Asylberechtigten den Zugang zur strukturellen Integration (Arbeit und Wohnen) in Österreich zu erleichtern. Anerkennungsverfahren von Berufs- und Bildungsabschlüssen sind aus Sicht der Flüchtlinge nur in seltenen Fällen eine Option, weil diese mit vielfältigen Hürden verbunden sind. Auch in unserer Vorläuferstudie¹³ berichteten MigrantInnen von Schwierigkeiten durch verstreute und je nach Bundesland und Beruf unterschiedliche Zuständigkeiten und es herrschte große Unklarheit über die vorhandenen Regelungen und Instanzen. Insgesamt scheinen klare Regeln zu fehlen, die Bescheide dürften vielfach auf „Daumenregeln“ und widersprüchlichen Befunden beruhen.¹⁴

Die derzeitige schwierige Arbeitsmarkt- und Wohnsituation in Österreich wirkt auf den Prozess der strukturellen Integration zusätzlich hinderlich. Es ist anzunehmen, dass viele Asylberechtigte deutlich unter ihren Qualifikationsniveaus beschäftigt sind oder länger keine Arbeit finden, in der Mindestsicherung verbleiben und in weiterer Folge eine Abwärtsspirale einer missglückten Integration einsetzen könnte.

In dieser schwierigen Phase der Arbeitsmarktintegration ist anzunehmen, dass es stark auf das persönliche Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten ankommt. Der konstruktive Umgang mit den auferlegten Hürden kann mit dem psychologischen Konzept der *Selbstwirksamkeit*¹⁵ beschrieben werden. Unter diesem Begriff wird die subjektive Gewissheit verstanden, neue und schwierige Anforderungssituationen aufgrund eigener Kompetenzen

¹² z.B. Honneth 2012

¹³ Weichbold et al. 2015

¹⁴ vgl. auch Butterwege 2010, S. 404

¹⁵ Bandura 1992

bewältigen zu können.¹⁶ Neben der psychischen Einflussgröße der Selbstwirksamkeit sind erneut die sozialen Unterstützungsnetzwerke entscheidend. Man kann hier mit dem von Bandura¹⁷ erweiterten Ansatz der *kollektiven Selbstwirksamkeitserwartung* argumentieren. Für MigrantInnen ist die Einschätzung der *Gruppen-Selbstwirksamkeit* oft entscheidend, wodurch sich aus der Kombination individueller Ressourcen ein gemeinsames konstruktives oder destruktives Wirkpotential ergibt. Insbesondere in der türkischen Gemeinschaft wurde in unserer Studie häufig von Diskriminierungserfahrungen berichtet. Derartige Anerkennungsverletzungen bewirken eine pessimistische Betrachtungsweise der Situation. Der Zugewanderte sieht schlussendlich keine Möglichkeit mehr, durch ein geeignetes Verhalten erwünschte Ereignisse herbeizuführen und aufrechtzuerhalten.¹⁸

Schlussfolgerungen aus dem Treppenmodell

Aufgrund der schwierigen Ausgangs- und Startbedingungen ist bei Asylberechtigten wohl realistisch, dass die Arbeitsmarktintegration nur in seltenen Fällen auf Anhieb erfolgreich verläuft und viele Neuankömmlinge vorübergehend oder dauerhaft in der Arbeitslosigkeit verharren bzw. dequalifiziert in den Arbeitsmarkt einsteigen. So gibt auch eine international vergleichende OECD-Studie¹⁹ zur Integration von Flüchtlingen an, dass Asylberechtigte im Durchschnitt 5-6 Jahre brauchen, bis sie am Arbeitsmarkt integriert sind. Gleichzeitig ist dies jedoch stark von den länderspezifischen Bedingungen abhängig. Wenn eine positive Arbeitsmarktlage vorherrscht und umfassende Förderungen zur Verfügung stehen, könnte die Integration durchaus in vielen Fällen erfolgreich verlaufen.

Aus der Angst vor einem drohenden Siegeszug des Rechtspopulismus durch das kritische Stimmungsbild in der Bevölkerung wird jedoch zuneh-

¹⁶ vgl. Jerusalem 2002, S. 10

¹⁷ Bandura 2000

¹⁸ Seligman 1992

¹⁹ OECD 2016

ment auf Verpflichtungen und weniger auf Teilhaberechte gesetzt. AsylwerberInnen und Asylberechtigte, die den Weg bis nach Österreich geschafft haben, müssen unter erschwerten Bedingungen in der Gesellschaft Fuß fassen und sind stetig mit verschärften politischen Regelungen konfrontiert.

Erste Studien zur Lebenswelt der AsylwerberInnen²⁰ zeigen, dass diese zahlreiche belastende Erfahrungen als Bürde auf ihren Schultern tragen und insbesondere die lange Phase des Wartens verbunden mit der Sorge um die oft zurückgebliebene Familie das Vertrauen in die Zukunft beeinträchtigt. Trotz dieser erschwerten Bedingungen zeigen AsylwerberInnen jedoch eine große Motivation zur Eingliederung, sie interpretieren die neue kulturelle Einbettung eher als Chance denn als Problem und versuchen Aktivität zu leben, während sie mangels Alternativen in ihrem Status als AsylwerberInnen zur Passivität verdammt sind. Insofern ist anzunehmen, dass nur die ressourcenstarken Zuwandernden die Hürden der Integration nach dem positiven Asylbescheid meistern können, während jene ohne positiven Rechtsstatus und jene, deren Arbeitsmarktintegration erfolglos bleibt, künftig am Rande der Gesellschaft ihr Auskommen finden müssen.

Tendenziell könnte man aus der Treppe ableiten, dass bei jenen Flüchtlingen, die rasch einen positiven Asylstatus erhalten, verwertbare Qualifikationen mitbringen, mit vielseitigen Förderungen begleitet werden und in der Lage sind, sich gemeinsam mit der Familie ein neues Leben in Österreich aufzubauen, die Integration am Arbeitsmarkt vielfach gelingen könnte. Die Mehrzahl der jungen Männer, die derzeit in Österreich sind, werden wohl mit einem länger andauernden Prozess der Einbindung und mit Verzweigungen auf der Treppe konfrontiert sein. Hier besteht durchaus die Gefahr, dass sich einzelne mit der Zeit von Österreich distanzieren.

Wenn insgesamt wenige Ressourcen vorhanden sind, keine Chancen am Arbeitsmarkt bestehen, Flüchtlinge in einer unsicheren Rechtslage verweilen und ohne Integrationshoffnung in Österreich verharren, besteht die

²⁰ z.B. Aschauer & Gann, 2017

reale Gefahr einer weitreichenden Exklusion. Deshalb ist eine Verschiebung der gesellschaftspolitischen Akzentuierung (von einseitigen und oftmals von der Realität abgehobenen Forderungen nach Assimilation) hin zu einer Förderung der Mehrfachinklusion dringend gefordert. Die aktuellen Erkenntnisse der transnationalen Migrationsforschung²¹ zeigen, dass MigrantInnen und Flüchtlinge in mehreren kulturellen Kontexten „zuhause“ sind und eine ausschließliche Ausrichtung am Credo „Integration durch individuelle Leistung“ illusorisch ist, geschweige denn von politischer Seite eingefordert werden kann.

Eine weitreichende Inklusion von Flüchtlingen kann nur durch intensive Fördermaßnahmen (auf mehreren Ebenen) erreicht werden. Gerade die starken Ressourcen der österreichischen Zivilgesellschaft sind hier hervorzuheben. Die vielen Personen, die sich tagtäglich in der Flüchtlingshilfe engagieren, stellen unter Beweis, dass es möglich ist, „unaufgeregtes Handeln“ vorzuleben. Flüchtlinge sollten deshalb in einer Zeitspanne zunehmend „roher Bürgerlichkeit“²² mit gelebter Solidarität ganzheitlich als Menschen wahrgenommen und in ihren Bedürfnissen, Neigungen und Interessen unterstützt werden. Mit einer derartigen „Werteorientierung“ bestünde Hoffnung für Österreich und für ein vereinigtes Europa, ein geregeltes Miteinander in kultureller Vielfalt herzustellen.

Literatur

Aschauer, Wolfgang (2011): Die terroristische Bedrohung, kulturelle Wandlungsprozesse und Islamophobie in Europa, in: Margit Reiter, Helga Embacher (Hrsg.): Europa und der 11. September 2001, Wien, 221-248

Aschauer, Wolfgang; Gann, Florian: Zu den Paradoxien der gegenwärtigen Integrationsdiskurse von Flüchtlingen in Österreich. Wie in der Forderung nach individueller Leistung erschwerte Ausgangs- und Kontextbedingungen missachtet werden, in: Oberlechner, Manfred, Trültzsch-Wijnen, Christine W. Duval; Patric (Hrsg.). Migration bildet. Migration educates. Baden (in Druck!).

Bandura, Albert (1992): Exercise of personal agency through the self-efficacy mechanism, in: Schwarzer, Ralf (Hrsg.): Self-efficacy. Thought control of action, Washington, 3-38

²¹ Z. B. Faist, Fauser & Reisenauer, 2014; Pries, 2010

²² Heitmeyer, 2012, S. 35

Bandura, Albert (2000): Exercise of human agency through Collective Efficacy, in: Current Directions of Psychological Science 9 (2000) 3, 75-78.

Butterwege, Carolin (2010): Armut von Kindern mit Migrationshintergrund. Ausmaß, Erscheinungsformen und Ursachen, Wiesbaden.

Matos, Ana Damas de; Liebig, Thomas (2014): The qualifications of immigrants and their value in the labour market: A comparison of Europe and the United States, in: OECD und Europäische Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, Paris, 187-228.

Eisenstadt, Shmuel (1953): Analysis of Patterns of Immigration and Absorption of Immigrants, in: Population Studies 7 (1953) 2, 167-180

Esser, Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung. Arbeitspapier, Nr. 40. Mannheim, <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-40.pdf>. [zuletzt aufgerufen am 30.5. 2017]

Faist, Thomas; Fauser, Margit; Reisenhauer, Eveline (2014): Das Transnationale in der Migration. Eine Einführung. Weinheim.

Lösungsorientiertes Denken in der Sozialen Arbeit im Bereich Flucht und Migration

Von Lisa Oberparleitner



Foto © privat

Lisa Oberparleitner ist Sozialarbeiterin und Integrationsberaterin beim Flüchtlingsdienst der Diakonie Salzburg. Sie war davor u.a. Flüchtlingsbetreuerin beim Verein „menschen leben“, Betreuerin bei der Dauerwohngruppe KOKO Salzburg und für die Kinderkrisenstelle KOKO Salzburg tätig.

Am Anfang steht das Problem: Vom „Problemtalk“ zum lösungsorientierten Denken in der Sozialen Arbeit im Bereich Flucht und Migration

Migration gab es schon immer. In unserer globalisierten Welt verschwimmen damit zusehends Nationalstaatsgrenzen und Wanderungsbewegungen verkommen zu Alltagsereignissen. Phänomene wie Zu- und Auswanderung sind in modernen Gesellschaften grundsätzlich nichts Außergewöhnliches mehr, ebenso wie deren Vielfalt an Motiven und Folgen, allerdings impliziert Migration im herkömmlichen Sinn meist den Aspekt der – wenn auch manchmal begrenzten – Planbarkeit, Wahlmöglichkeit und Freiwilligkeit. Flucht tut dies nicht. Migration sowie Flucht als komplexes multikausales Phänomen beinhaltet aber immer unter anderem das Ziel, die eigenen Lebensumstände zu verändern und im idealsten Fall zu verbessern.

Im öffentlichen Diskurs über Zuwanderung und Migration liegt der Fokus nicht selten auf den Zuwandernden selbst. Erfolgreiche Integrationspro-

zesse werden häufig als Soll-Leistungen seitens der Zuwandernden angesehen oder – wenn man so will – als einseitige Bringschuld der Aufnahmegesellschaft gegenüber eingefordert. Einseitige Anpassung und schnellstmögliche Eingliederung in die Einwanderungsgesellschaft wird meist vorausgesetzt.

Damit Etablierungsprozesse und soziale Anerkennung von Zuwandernden gelingen und das *Sie* zum *Wir* werden kann, braucht es zuallererst eine veränderte Sichtweise auf die Pluralität von Lebenswelten seitens der Mehrheitsgesellschaft und eine wertschätzende Haltung, dass wir alle unter Umständen vom *fremden Anderen* profitieren können. *Wir-Sie*-Differenzierungen in Teilbereichen des Alltags erschweren Integrations- sowie Inklusionsbemühungen seitens der Zuwandernden und sind der Entwicklung einer selbstbewussten neuen Identität nicht förderlich.

„Stigmatisierungsprozesse sind ein zentraler Bestandteil von Etablierten-Außenseiter-Figurationen. Mittels der Stigmatisierung der Außenseiter können sich die Etablierten abgrenzen, ein Gruppencharisma aufbauen, ihre Gruppenkohäsion stärken und damit nicht nur ihre Machtüberlegenheit erhalten, sondern auch legitimieren (...). Das Bild der Außenseiter wird in einer Etablierten-Außenseiter-Figuration durch die schlechtesten Eigenschaften der Schlechtesten ihrer Gruppe geprägt, das Selbstbild der Etablierten hingegen durch die Minorität ihrer besten Mitglieder.“¹

Die Angst vor dem Fremden und den Fremden sitzt in Österreich vielerorts noch tief und beruht vielfach auf Unwissenheit, fehlenden Kontakten zu Zuwandernden, ist aber auch logische Folge der europäischen politischen Großwetterlage sowie des nach wie vor fehlenden politischen Willens aller österreichischen Parteien, sich mit dem Thema Zuwanderung seriös und nachhaltig auseinanderzusetzen.

Migration bedeutet in jedem Fall mehr als die bloße Bewegung von A nach B und „mündet sehr häufig in eine soziale Situation, in der Zuwanderer auf

¹ Burtscher, Simon (2009): Zuwandern_aufsteigen_dazugehören. Etablierungsprozesse von Zuwandernden. Innsbruck, 68

bereits Etablierte treffen und von diesen zu Außenseitern gemacht werden“.²

Menschen, die zuwandern, werden häufig zunächst als Problem gesehen. Sie werden verglichen, eingeschätzt, es entstehen Bilder im Kopf. Wenn das Bild des Anderen von dem abweicht, das wir im Kopf haben, beginnen wir uns Fragen zu stellen: wer sind *wir* und wer sind *die Anderen*. Fremde Menschen sind unbekanntes Terrain, bedeuten Unvertrautes sowie Neues zugleich und stehen, zumindest subjektiv betrachtet, außerhalb unserer Normen und Normalität. „Das Fremde ist ein Konstrukt, das nur im Verhältnis zum Eigenen existiert. Die als fremd erscheinenden Eigenschaften ‚des Fremden‘ werden in dessen eigenem Umfeld als normal empfunden, erst außerhalb seines eigenen Kontextes werden sie zu Bestimmungen der Fremdheit. Fremdheit ist also keine Eigenschaft von Menschen oder Dingen, sondern eine (in sozialen Interaktionen produzierte) Zuschreibung, die Distanz und Differenz innerhalb sozialer Beziehungen definiert. Auf diese Weise wird aber nicht nur das Fremde markiert, sondern eben auch das Eigene: Die eigene Identität wird immer auch durch die Positionierung und Abgrenzung gegenüber dem Anderen, dem Fremden, konstruiert.“³

Integrationsprozesse können unter anderem daher nicht nur als Leistung der Zuwandernden betrachtet werden. Inklusion meint auch das Zurücknehmen der eigenen Lebenswelt und das Sich-Einlassen auf die Lebenswelt des Anderen. Wenn *Thiersch* von Lebensweltorientierung spricht, dann meint er damit den Alltag als Rahmenkonzept, wo Alltäglichkeit geprägt ist durch die Lebensgeschichten der Menschen, durchzogen von ihren Bedürfnissen, Erfahrungen, Wünschen und Ressourcen. „Erst im Konflikt merkt man, dass der andere anders ist.“⁴

Konflikt inkludiert im Thierschen Sinn die Auseinandersetzung mit dem Anderen und das Anerkennen des So-Sein des Anderen. Er geht allerdings

² Oswald, Ingrid (2007): Migrationssoziologie. Konstanz, S. 17

³ Berghold, Josef ; Menasse, Elisabeth; Ottomeyer, Klaus (Hrsg., 2000): Trennlinien. Imagination des Fremden und Konstruktion des Eigenen. Klagenfurt/Celovec, S. 7

⁴ Thiersch, Hans ; Böhnisch, Lothar (2014): Spiegelungen. Lebensweltorientierung und Lebensbewältigung. Gespräche zur Sozialpädagogik. Weinheim und Basel, S.32

noch einen Schritt weiter, wenn er schreibt: „Will ich den Anderen in seiner Alltäglichkeit verstehen, muss ich aus meiner Alltäglichkeit ausbrechen.“⁵

Alltag schafft somit unter anderem Desorientierung und Ratlosigkeit, selbst in Bezug auf die eigene Position in der Gesellschaft. Aber – und das ist die gute Nachricht – Alltag mobilisiert auch den Überlebenswillen von Menschen. Dahinter steht ein humanistisches Weltbild mit dem Menschen als aktivem Gestalter seiner Existenz. Der Blick dabei geht nicht in Richtung Problem, sondern fällt auf den Menschen dahinter, mit seinen Ressourcen, Kompetenzen und gestalterischen Möglichkeiten. Problemdenken als Fortsetzung des Nichtfunktionierens führt zu Erstarren im Problem (Problemhypnose), während lösungsorientiertes Denken den Blick nach vorne und in die Zukunft richtet, Ressourcen aktiviert, die Selbstwirksamkeit unterstützt und dadurch Wahlmöglichkeiten schafft. Der Alltag wird dadurch bewältigbar und selbstbestimmt erlebt, Lösungen lauern quasi überall. Man muss sie nur manchmal neu entdecken.

Leitziel muss Empowerment sein

Empowerment als Methode hat einen unschätzbaren Wert in der Sozialen Arbeit und beinhaltet eine wertschätzende und achtsame Haltung KlientInnen gegenüber. Empowerment setzt Zu-Trauen sowie Vertrauen voraus und benötigt eine anregungsvolle Umgebung. Es basiert auf der persönlichen Überzeugung, dass – frei nach *Antonovsky* – die Ereignisse des Lebens großteils verstehbar sind (Verstehbarkeit), dass man selbst über die notwendigen Fähigkeiten verfügt, um den Anforderungen des Lebens gerecht zu werden (Beeinflussbarkeit) und dass es im Leben Sinn macht, sich für das eigene Leben zu engagieren (Sinnhaftigkeit).⁶

Empowerment braucht aber auch einen professionellen Rahmen, damit gelingender Alltag wieder hergestellt werden kann. Soziale Arbeit als

⁵ Thiersch, Hans (2012): Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel. Weinheim und München, S. 42

⁶ Nach Bamberger, Günther G. (2010): Lösungsorientierte Beratung. Weinheim und Basel, S. 39

„Schatzsucher“ bietet Hilfestellungen an, den Schatz zu suchen und zu entdecken, unterstützt die Aktivierung von brach liegenden Fähigkeiten, regt zur Selbstfürsorge an, macht Mut, gibt Orientierung, hat Zu-Trauen, unterstützt mit Prozessbegleitung in Zeit und Raum und motiviert mit Lob und Anerkennung.

Auf dem Weg zu sein, bedeutet für den Menschen selbst, den Blick wieder in die Zukunft zu richten und dem Leben wieder einen neuen Sinn zu verleihen. Leben und Leid ist immer unmittelbar mit der Sinnfrage verbunden. *Viktor Frankl* verweist hier auf *Nietzsche*, der dies ungefähr so formuliert hat: Wer ein Warum zum Leben hat, erträgt fast jedes Wie. „Ohne Sinn kann der Mensch die schwierigen Situationen des Lebens nicht aushalten. In der Tiefe geht es darum, die Beziehung zum Leben in den schweren Umständen zu halten. Das ist tiefer Sinn – dem Leben treu zu bleiben, seine Tiefe zu spüren und sich selbst darin entschieden einzurichten.“⁷

Sinnvolles Leben bedeutet aber auch Eigen-Verantwortung zu übernehmen, für sein Handeln, seine Entscheidungen, seine Wahlmöglichkeiten. „Leben heißt letztlich nichts anderes als: Verantwortung tragen für die rechte Beantwortung der Lebensfragen, für die Erfüllung der Aufgaben, die jedem einzelnen das Leben stellt, für die Erfüllung der Forderung der Stunde.“⁸

Empowerment will nicht bedienen, sondern intendiert Aktivierung und Zumutung. Empowerment lädt zur Selbst-Bedienung ein, zur Nutzung der eigenen Ressourcen mit dem Ziel: die bestmögliche Gestaltung des Lebens, mit den Möglichkeiten, die sich mir im Hier und Jetzt bieten und das Möglichste dafür zu tun.

⁷ Längle, Alfried; Bürgi, Dorothee (2016): Wenn das Leben pflügt. Krise und Leid als existentielle Herausforderung. Göttingen, S. 14

⁸ Frankl, Viktor E. (2008): ...trotzdem Ja zum Leben sagen. Ein Psychologe erlebt das Konzentrationslager. München, S. 125

Die Bedeutung Fluchterfahrener für eine reflexive Kultur in Bildungsinstitutionen

Von *Manfred Oberlechner & Kirsten Ben Haddou*



Foto © privat

Manfred Oberlechner ist Hochschulprofessor für Soziologie sowie Leiter des Kompetenzzentrums für Diversitätspädagogik an der PH Salzburg Stefan Zweig. Von 2004-2009 war er wissenschaftlicher Projektleiter bei VeBBAS, von 2009-2013 Integrations- und Migrationskoordinator des Landes Salzburg. Er lehrt zudem an der Paris-Lodron-Universität Salzburg, Université de Lorraine und Université de Strasbourg u.a. im Bereich Migrations- und Integrationsforschung.



Foto © privat

Kirsten Ben Haddou ist Diplom-Pädagogin der Interkulturellen Erziehung mit Schwerpunkt Erwachsenenbildung und war bisher in Kontexten von Flucht und Migration tätig, u.a. von 2008-2013 bei der Flüchtlings- und Menschenrechtsorganisation Medizinische Flüchtlingshilfe Bochum. Sie ist freiberuflich im Bereich Coaching und Beratung tätig sowie als Referentin für Interkulturelle Kompetenz und Migration. Seit 2015 koordiniert sie die Silent University Ruhr.

Fluchterfahrene werden in Bildungssettings zu häufig auf ihren Betroffenheitsstatus als Geflüchtete oder Flüchtende bzw. „Schutzbefohlene“ reduziert. Sie werden in die Passivität von WissensempfängerInnen gedrängt und nur selten als WissensträgerInnen und WissensvermittlerInnen wahr-

genommen bzw. anerkannt. Good Practice bietet *The Silent University*,¹ die 2012 vom kurdischen Künstler *Ahmet Ögüt* gestartet wurde: Darin organisieren Fluchterfahrene einen *Think Tank* mit Asylsuchenden als DozentInnen und bereits etablierten MigrantInnen bzw. anerkannten Asylsuchenden als BeraterInnen (Consultants). Das Verhältnis von HilfeempfängerInnen und HilfegeberInnen kehrt sich also um.

Die Silent University Ruhr

Die *Silent University*, auch genannt „Universität für stillgelegtes Wissen“, ist ein Bildungs- und Kunstkonzept, in dem Geflüchtete und Asylsuchende mit akademischer Bildung und Berufserfahrung ihr Wissen weitergeben können. Der Ausdruck *silent* (Stille) steht für den „stillen Zustand“, dem viele Geflüchtete und Asylsuchende unterliegen. Viele von denjenigen, die in ihrer Heimat eine Hochschulausbildung genossen und dort in akademischen Berufsfeldern gearbeitet haben, sind aufgrund ihres Aufenthaltsstatus und dem damit oft einhergehenden Arbeitsverbot zum „Untätig-Sein“ verdammt. Die *Silent University* will daher eine Drehscheibe zum Wissensaustausch für AkademikerInnen sein, die ihre Fähigkeiten und Kenntnisse aufgrund ihres Aufenthaltsstatus oder wegen Nicht-Anerkennung ihrer Abschlüsse nicht im Rahmen etablierter offizieller Bildungseinrichtungen weitergeben können.

Das Netzwerk der Mitwirkenden, bestehend aus DozentInnen, *Consultants*, dem DolmetscherInnenteam und der Koordination kommt in regelmäßigen Abständen zusammen, um das Seminar- und Vortragsprogramm der *Silent University* für jeweils ein Semester gemeinsam festzulegen.

Trotzdem gibt es kein eindeutig definiertes Bildungsziel, ein Abschluss ist nicht möglich und eine offizielle Zulassung als Lehrinstitut nicht vorhanden. Vielmehr ist die im Kunstkontext angesiedelte *Silent University* eine „revolutionäre Bildungsinitiative“ mit klaren (bildungs)politischen Forderungen und Zielen, die vom Initiator Ahmet Ögüt in 14 „Principles and

¹ Vgl. <http://thesilentuniversity.org/> [zuletzt aufgerufen am 9.5.2017].

demands“² formuliert wurden. Diese stellen bestehende Strukturen und Hierarchien in herkömmlichen Bildungskontexten per se in Frage und wollen diese reformieren. Die Exklusion Geflüchteter von der Teilhabe an Bildung – ob als Lernende oder Lehrende – durch staatliche Restriktionen wird in der *Silent University* umgedreht zu Inklusion. Dokumente mit Bildungsabschlüssen, die oft bei einer Flucht nicht mitgenommen werden konnten bzw. nicht vorhanden sind, müssen in der *Silent University* nicht vorgelegt werden. Auch häufig (noch) fehlende Deutschkenntnisse sind kein Hinderungsgrund zur Weitergabe des jeweiligen Fachwissens. Im Gegenteil: Die Muttersprache selbst ist eine wertvolle Kompetenz, deren Einsatz ausdrücklich gewünscht wird.

Durch die Mitwirkung und vor allem aktive Mitgestaltung der Geschehnisse in der *Silent University* erhalten die Beteiligten wieder Hoffnung und gleichzeitig auch ein Stück ihrer Identität zurück. In der Zeit, in der sich Geflüchtete der *Silent University* widmen, können sie ihrer von außen aufgezwungenen Lebenslage der Passivität eine sinnvolle Aktivität entgegenzusetzen und durch die Präsentation von öffentlichen Vorträgen und Seminaren einen wichtigen Beitrag zum Aufbau einer neuen Existenz leisten. Denn als erklärtes mittel- und langfristiges Ziel arbeitet die *Silent University* Ruhr kontinuierlich daran durch die Schaffung eines gesellschaftlichen Bewusstseins für die Situation von geflüchteten AkademikerInnen berufliche und integrative Schnittstellen in die deutsche Gesellschaft zu ebnen. Durch Sichtbarmachung ihrer beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen dient die *Silent University* im besten Falle dazu, geflüchtete AkademikerInnen und WissenschaftlerInnen in den hiesigen Arbeitsmarkt, in Bildungsstrukturen und Institutionen zu bringen und ihre akademischen Tätigkeiten ohne Zugangsbarrieren zur dauerhaften Anerkennung zu bringen.

Lehrende, die sich in der *Silent University* zusammenfinden, entwickeln daher gemeinsam Kursinhalte, um ihr berufliches Wissen zu vermitteln – u.a. mit Fokus darauf, was dieses Wissen zum Thema Asyl oder Flucht bei-

² Kunak, Göksu: The Silent University, 2016, <http://www.sleek-mag.com/showroom/2013/11/the-silent-university/> [zuletzt aufgerufen am 9.5.2017].

tragen kann. Dazu zählt daher die Nicht-Trennung von Lehrenden und Lernenden innerhalb eines kollektiven Lernprozesses und im ständigen gegenseitigen Austausch, und nicht als passive Rezeptionsform. Die *Silent University* ist somit ein reflexiver Ort für Fluchterfahrene, ein „sicherer Lernort“ für eine reflexive Kultur für Allochthone und Autochthone, die experimentell, innovativ und bewusst fehlerfreundlich ist bzw. Fallbesprechungen, kollegiale Beratungen und Supervisionen sowie Offerten zu Weiter- und Fortbildungen nicht als Hinweise auf eigene Schwächen oder gar Unvermögen interpretiert.

Flucht und Unbestimmtheit: Chancen und Risiken von Flucht

Nicht nur für Fluchterfahrene – für jede/n besteht die Möglichkeit eines subjektiv empfundenen Nicht-Verortet-Seins als „gelebte Zone der Unbestimmtheit“³ in einer globalisierten Welt. Denn ungeachtet der Tatsache, ob Migration bzw. Flucht von einem Land ins andere oder von einer Region in die andere desselben Landes stattfindet, implizieren Migrationserfahrungen das Potential, einen Schock auszulösen. Die daraus resultierende Angst stellt eine Herausforderung für die psychische Verfasstheit dar. Als Bedrohung kann noch die Trauer über die Migrationserfahrungen innewohnenden Verlusterfahrungen hinzukommen.⁴ Das trifft verstärkt bei Fluchterfahrenen zu, da die entstandenen Verluste (Heimat, das Zurücklassen von Familienmitgliedern und Freunden sowie gewachsenen sozialen Strukturen, Ausübung eines Berufs, gesellschaftlicher Status, Besitz, etc.) entweder nicht mehr rückgängig zu machen sind oder die Rückkehr in das Herkunftsland (sofern gewünscht) zumeist aufgrund von politischer Instabilität, Krieg oder Krisen auf unbestimmte Zeit im Ungewissen bleibt.⁵

³ Vgl. Oberlechner, Manfred (2007): Aspekte einer soziologischen Migrationspädagogik: multikausal, plurifaktoriell, intersektional. In: Bramberger, Andrea; Kronberger, Sylvia; Oberlechner, Manfred (Hrsg.): Bildung, Intersektionalität, Geschlecht. Innsbruck, u.a., S. 100.

⁴ Vgl. Grinberg, León; Grinberg, Rebeca (1990): Psychoanalyse der Migration und des Exils. München, Wien.

⁵ Ebenda; vgl. außerdem Becker, David (2014): Die Erfindung des Traumas: verflochtene Geschichten. Gießen.

Auch hier kann man den Bogen zur besonderen Bedeutung einer Initiative wie *der Silent University* schlagen, weil sie in ihrer Ausrichtung aktive Gestaltungs- und Entfaltungsmöglichkeiten bietet und die (oft gesellschaftlich gewollte) Ohnmacht Geflüchteter zumindest in einem Mikrokosmos konkretisiert.

Ein reflexiver Habitus als Voraussetzung für Lehr- und Lernsituation mit Fluchterfahrenen

Das Fremde erweist sich dabei nur vordergründig als das Außerordentliche, als das, was in einer bildungsinstitutionellen Ordnung nicht sagbar, nicht erfahrbar oder nicht denkbar ist oder darin keinen Platz hätte. Gerade das „schwer Sagbare“ von Fluchterfahrenen macht deutlich, dass in Bildungsinstitutionen Denk- und Sehweisen benötigt werden, die auf Besonderheiten, Individualitäten, Absonderlichkeiten, Diskontinuitäten, Kontraste und Singularitäten von Fluchterfahrenen *einzuweisen* imstande sind. Zu „hören“ sind dann die Eigenverortungen und Selbstzuschreibungen von Fluchterfahrenen. Es ist daher nicht Ziel der (Migrations-)Pädagogik, nur „über sie zu reden“.

Der Kontakt mit geflüchteten Lehrkörpern oder auch KommilitonInnen, MitschülerInnen mit Fluchthintergrund in Bildungsinstitutionen eröffnet vielmehr ein neues Lernfeld und Lernumfeld, in dem aktiv wie auch passiv ein Wissen erlernt und erfahren werden kann, welches in den westlichen Industrienationen bzw. in (als oftmals für selbstverständlich erachteten) demokratischen Staatssystemen weitestgehend verloren gegangen ist: Geflüchtete haben, egal ob aus Kriegs- und Krisengebieten oder aus Diktaturen geflohen, häufig bereits vor ihrer Flucht mit der Bewältigung von Lebensumständen zu tun, mit denen wir uns in einem sozialen und (demokratischen) Staatsgebilde gar nicht mehr auseinandersetzen müssen und diesen „Komfort“ als tendenziell selbstverständlich erachten.

Dieses Erfahrungs- und Alltagswissen hat zum Beispiel damit zu tun, wie man trotz widriger politischer und gesellschaftlicher Umstände in einer Atmosphäre von Repression und Mangel an Freiheit trotz allem ein – in

dem Maße wie möglich – selbstbestimmtes und zufriedenes Leben führt und wie man sich Nischen erschließt. Dafür ist nicht nur eine gewisse Flexibilität erforderlich, sondern auch ein recht hohes Maß an Frustrationstoleranz und Resilienz. Das heißt, trotz der negativen Umstände werden die Persönlichkeit stärkende Eigenschaften entwickelt, die auch zu einer „Migrationsfähigkeit“ beitragen bzw. zu einer positiven Bewältigung von Migration, vor allem dann, wenn die Auswanderung eine erzwungene Migration durch Flucht war.

Dabei ist es wichtig zu betonen, dass dieses *vor, bei und nach der Flucht gesammelte bzw. mitgebrachte Wissen* zwar in Bezug auf seine Entstehung aufgrund der Lebensumstände, die dieses hervorgebracht hat, natürlich nicht als wünschenswert erachtet werden kann. Dennoch kann und sollte es als wichtiges lebensweltliches Erfahrungswissen durch die in diesem Kontext gewonnene Kompetenz in die Lernprozesse in Bildungsinstitutionen eingebracht werden. Hiermit schafft man zudem die Möglichkeit eines Gegengewichts (und evtl. Aufarbeitungsprozesses) zu als traumatisch erlebten Prozessen der Beteiligten. Durch neue Möglichkeiten des Einsatzes bekommt das negativ besetzte Erfahrungswissen psychosozial eine neue Konnotation.⁶

Konkret bedeutet dies, dass neben der Inklusion des Erfahrungswissens von Geflüchteten im Themenkomplex „Flucht“ im Curriculum folgende Themen in allen Bildungsinstitutionen *regelmäßig und interdisziplinär bzw. fächerübergreifend, zielgruppenspezifisch sowie altersgerecht* behandelt werden sollten. Diese Themenkomplexe können sein:

- Globale Fluchtursachen
- Flucht und Gender
- Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen
- Psychosoziale Auswirkungen einer unfreiwilligen Migration
- Flucht und Trauma

⁶ Vgl. Keilson, Hans (1979): Sequentielle Traumatisierung bei Kindern: deskriptiv-klinische und quantifizierend-statistische follow-up Untersuchung zum Schicksal der jüdischen Kriegswaisen in den Niederlanden, Stuttgart.

- Chancen des Neuanfangs
- Bildungs- und Integrationsbarrieren durch den Fluchtstatus im jeweiligen Aufnahmeland sowie im europäischen Vergleich

Wo das Feld von Migration/Flucht und Bildung allerdings *ausländerpädagogisch* verengt bleibt, und dies scheint noch häufig der Fall zu sein, werden zwei weitere Erfordernisse nicht oder zu wenig beachtet: Erstens müssen die notwendigen Veränderungen im Feld Migration/Flucht und Bildung immer auch als notwendige Veränderungen der Bildungsinstitutionen selbst gedacht werden; und zweitens geht das komplexe Feld Migration/Flucht und Bildung mit Anforderungen einher, die *alle* betreffen, nicht allein solche, die als „mit Fluchthintergrund“ gelten. Das Thema Flucht sollte als Bildungsanlass und Bildungsaufforderung für alle verstanden werden und nicht allein Geflüchtete als Anwärter für Bildungsprozesse in den Blick nehmen.⁷

Erst dieses Wissen begründet ein (migrations-)pädagogisches Handeln in Migrationsgesellschaften. Eine *inklusive* Migrationspädagogik nimmt darüber hinaus die Fremdheitserfahrungen *aller* in Lern- und Sozialisationsprozessen in den Blick, die Kennzeichen für die kulturellen und sprachlichen Unterschiede der *einen* pluralen Gesellschaft sind. Dieser Heterogenität haben Schulen, Hochschulen oder Universitäten in der Weise Rechnung zu tragen, dass sie diese symbolisch wie faktisch anerkennt und Lernenden im Rahmen ihrer Fertigkeiten, Kenntnisse und Interessen entsprechende Bildungsprozesse ermöglicht. Die Reflexion darüber, wie das „Fremde“, „Andere“ konstruiert und abgegrenzt wird, ist somit Aufgabe der Grundausbildungen *aller* Lernenden (und das heißt auch von Lehrenden).

Eine Lehrenden-Ausbildung, die gewährleistet, dass alle über das Erlernen etwa mehrerer Sprachen oder über die Auseinandersetzung mit eigenen

⁷ Vgl. Ghaderi, Cinur; Eppenstein, Thomas (Hrsg., 2017): *Flüchtlinge. Multiperspektivische Zugänge*, Wiesbaden, 147

Fremdheits- und Differenzerfahrungen gebildete Lehrende sind, ist eine Lehrenden-Ausbildung, die einer Migrationsgesellschaft *entspricht*.⁸

Wenn hierfür die (Migrations-)Pädagogik Begriffe theoretisch reflektiert, werden diese gleichzeitig mit Emotionen und Gefühlen „gefüllt“, denn gewollte und ungewollte Erinnerungen spielen eine identitätsstiftende Rolle, wenn sie die „Seele überströmen“ und in Bildungsprozessen „gehört“ werden wollen.⁹ Solchen „gefühlten Erinnerungen“ sicheren Raum und Resonanz in Bildungsinstitutionen zu geben, kann eine (Migrations-)Pädagogik erreichen, wenn sie Fragen nach „Bildung durch Emotionen“ und „Bildung von Emotionen“ vereint – und dies in der *gemeinsamen* Reflexion mit Fluchterfahrenen: Über die Reflexion des(r) Anderen geht der Weg zur individuellen wie sozialen und organisatorischen Selbstreflexion, über den „anderen mit Fluchterfahrung“ wird das eigene Selbstverständnis „ohne Fluchterfahrung“ in gemeinsamen Lern- und Lehrfeldern erst verstehbar. Genau diese Kombination, die Emotionen immer mit einschließt, ermöglicht (migrations-)pädagogisch zu handeln.

⁸ Vgl. Mecheril, Paul; Oberlechner, Manfred (2016): Migration bildet. Anforderungen an pädagogisches Handeln, in: Silvia Kronberger/Christoph Kühberger/Manfred Oberlechner (Hrsg.), Diversitätskategorien in der Lehramtsausbildung: Ein Handbuch, Innsbruck, u.a., S. 160.

⁹ Vgl. Gerlach, Alf (2008): Faszination und Befremdung in der interkulturellen Psychotherapie, in: Scheifele, Sigrid (Hrsg.): Migration und Psyche. Aufbrüche und Erschütterungen, Gießen, 21-33; Zimmermann, David (2015): Migration und Trauma. Pädagogisches Verstehen und Handeln in der Arbeit mit jungen Flüchtlingen, Gießen.



Abb. 1: Consultant Justin Fonkeu hält einen Vortrag zur politischen Partizipation von Geflüchteten



Abb. 2: Simultanübersetzung der Vorträge

Fotos: Robin Junicke, Silent University

Wertevermittlung für Flüchtlinge in Österreich

Von Julia Graffer



Foto © Felicitas Matern
feelimage.at

Julia Graffer ist Leiterin des Integrationszentrums Salzburg des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF). Sie studierte Sozial- und Gesundheitsmanagement (BA) am MCI Innsbruck und Organization Studies an der Fakultät für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Uni Innsbruck (MSc). Danach war sie an der Universität Salzburg und bei Porsche Holding tätig.

Flüchtlingen die wesentlichen Werte und Spielregeln der österreichischen Gesellschaft zu vermitteln, ist essenziell für ihre Integration und ein gutes Zusammenleben. Der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) bietet ein breites Angebot zur Vermittlung von Werte- und Orientierungswissen für Flüchtlinge.

21% oder 1,8 Mio. Menschen der rund 8,7 Mio. EinwohnerInnen Österreichs haben einen Migrationshintergrund. Allein 2015 war das österreichische Bevölkerungswachstum fast ausschließlich auf Migration zurückzuführen – die Nettozuwanderung lag deutlich über 100.000 Menschen. 2015 lag Österreich mit rund 90.000 Asylanträgen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl innerhalb der EU auf dem zweiten Platz hinter Schweden.

2016 haben laut Innenministerium rund 25.000 Personen Asyl und subsidiären Schutz erhalten, auch 2017 dürften es wieder über 20.000 sein. Angesichts der hohen Zahl an Flüchtlingen steht Österreich vor großen Herausforderungen bei ihrer Integration.

Das Konzept der Werte- und Orientierungskurse

Ende des Jahres 2015 startete der Österreichische Integrationsfonds (ÖIF) deshalb Werte- und Orientierungskurse für Flüchtlinge. Die Idee zu diesen Kursen basiert auf dem von ExpertInnen gemeinsam mit dem Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) entwickelten 50 Punkte-Plan zur Flüchtlingsintegration. Im Rahmen der Wertekurse werden Flüchtlingen die Eckpfeiler der österreichischen Verfassung und die wesentlichen Prinzipien des Zusammenlebens wie Demokratie, Meinungsfreiheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau und die Trennung von Religion und Staat nähergebracht.

Außerdem wird über wichtiges Alltagswissen zu Bereichen wie dem Schul- und Steuersystem, dem Gesundheitswesen informiert. So wird in den Wertekursen zum Beispiel erklärt, wie das Sozialsystem in Österreich funktioniert und dass alle Leistungen des Staats wie die Mindestsicherung, die viele Flüchtlinge erhalten, aus den Steuern der arbeitenden Menschen finanziert werden. Ziel ist es, Flüchtlingen zu vermitteln, dass auch sie rasch in den Arbeitsmarkt einsteigen, um selbst etwas zum Sozialsystem beitragen zu können. Das in den Werte- und Orientierungskursen vermittelte Wissen ist für Flüchtlinge eine wichtige Grundlage für ihr Alltagsleben – sie kennen damit die gängigen Regeln, wie man in Österreich miteinander umgeht.

An einem Werte- und Orientierungskurs können Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte sowie AsylwerberInnen teilnehmen. Frauen und Männer besuchen die Kurse gemeinsam. Damit jede und jeder dem Kurs folgen kann, werden die TrainerInnen des ÖIF von DolmetscherInnen für die häufigsten Flüchtlings Sprachen, u.a. Arabisch und Farsi/Dari, begleitet. Die Kurse finden an den Standorten des ÖIF sowie direkt vor Ort in Gemeinden sowie Asylunterkünften statt; auch im Rahmen von AMS-Maßnahmen und des Startpakets Deutsch & Integration (Deutschkurse auf A1-Niveau). Mit dem neuen Integrationsgesetz konnte der Ausbau der Werte- und Orientierungskurse des ÖIF festgeschrieben werden, diese sind für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte verpflichtend.

Breites Angebot zur Wertevermittlung

Seit dem Start der Werte- und Orientierungskurse konnte das Angebot zur Wertevermittlung für Flüchtlinge stark ausgebaut werden. Anschließend an die Wertekurse finden Vertiefungskurse zu einzelnen Themenschwerpunkten wie Bildung und Arbeitsmarkt, Frauen oder Umwelt und Nachbarschaft statt. Mit dem Angebot der Vertiefungskurse kann auf das Wissen der Werte- und Orientierungskurse aufgebaut und dieses erweitert werden. So wie die Wertekurse sind auch die Vertiefungskurse kostenlos und finden nicht nur an den Standorten des ÖIF in allen Landeshauptstädten sondern auch in Gemeinden und bei Partnerorganisationen wie zum Beispiel Gebietskrankenkasse, dem Finanzamt oder Krankenhäusern statt. Die Zielgruppe lernt diese Institutionen kennen, damit sinkt die Hemmschwelle, sich im Bedarfsfall wieder an diese Einrichtungen zu wenden.

Wertevermittlung im Deutschkurs

Damit man gut zusammenleben kann, sind Deutschkenntnisse und das Wissen darum, wie unser Zusammenleben geregelt ist, zentral. Der ÖIF setzt deshalb einen besonderen Schwerpunkt bei der Verbindung dieser beiden Bereiche: Mit finanzieller Förderung für Deutschkursmaßnahmen sowie der Entwicklung spezifischer Lernmaterialien unterstützt der ÖIF den Spracherwerb von Flüchtlingen und Zuwanderern und fördert zugleich die Wertevermittlung im Deutschkurs. Die Inhalte der Werte- und Orientierungskurse werden in eigens vom ÖIF entwickelten Curricula auch in den österreichweiten Deutschkursen spezifisch behandelt. Lehrmaterialien, kostenlose Übungen, Videos und Podcasts mit österreichspezifischem Inhalt (alles online unter www.sprachportal.at zu finden) unterstützen die Wertevermittlung im Deutschkurs. TrainerInnen für Deutsch als Fremdsprache sowie Ehrenamtliche/Freiwillige erhalten außerdem in eigenen Workshops Rüstzeug, Tipps und Tricks für die Wertevermittlung im Deutschkurs und in den ehrenamtlichen Lerngruppen.



Werte- und Orientierungskurse des ÖIF (Foto: Dragan Tatic)

Das Qualifikations-Screening von Asylwerbenden in der Grundversorgung des Landes Salzburg 2016

Von Lara Erber & Peter Mittendorfer



Foto © privat

Lara Erber arbeitet als Sachbearbeiterin für die Grundversorgung in der Abteilung Soziales des Landes Salzburg. Nach 25-jähriger beruflicher Tätigkeit in der Privatwirtschaft (u.a. Projektleitung, Administration, 18 Jahre Vertriebsmanagement bei einem internationalen Konzern) trat sie in den Landesdienst ein. Von Juli bis Dezember 2016 war Erber für die Datenerhebung im Rahmen des Qualifikations-Screening von Asylwerbenden in der Grundversorgung des Landes Salzburg zuständig.



Foto © Land Salzburg

Dipl.-Ing. Peter Mittendorfer ist nach dem Studium der Informatik an der Johannes Kepler-Universität Linz und verschiedenen Positionen im IT-Bereich bei BMW Steyr, Energie AG, Lenzing AG und Land Salzburg, seit Dezember 2012 als Statistiker in der Landesstatistik des Landes Salzburg tätig. Seine Arbeitsschwerpunkte: Kinderbetreuung, Einkommensberichte, Qualifikationsscreening von Asylwerbenden.

Grundversorgung und ihre Leistungen

Unter Grundversorgung ist die Sicherstellung der Versorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden für die Dauer des Asylverfahrens bzw. während des rechtmäßigen Aufenthalts zu verstehen. Die rechtliche Grundlage bilden das Salzburger Grundversorgungsgesetz (LGBl. Nr. 35/2007, mit 1.7.2016 trat eine Novelle in Kraft LGBl. Nr. 51/2016) und die

Grundversorgungsvereinbarung (Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern) über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (LGBl. Nr. 91/2004).

Die Leistungen der Grundversorgung umfassen

- die Unterbringung in geeigneten Unterkünften (organisierte Quartiere und Privatunterkünfte),
- Verpflegung,
- Bekleidung,
- Krankenversicherung,
- Leistungen für pflegebedürftige Personen,
- Schulbedarf für Schüler/innen,
- Taschengeld für Personen in organisierten Unterkünften
- sowie eine Sozialbetreuung.

Diese Leistungen werden ausschließlich bei Hilfs- und Schutzbedürftigkeit gewährt. Hilfsbedürftigkeit liegt vor, wenn eine Beschaffung der Grundversorgung aus eigenen Mitteln nicht möglich ist. Als schutzbedürftig gelten Asylwerbende, subsidiär Schutzberechtigte, Fremde ohne Aufenthaltsrecht, die aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbar sind, sowie Asylberechtigte während der ersten vier Monate nach Asylgewährung, soweit sie keine Bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen.¹

Anzahl der Personen in Grundversorgung und demografische Daten

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt einen hohen Anstieg an Personen in der Grundversorgung im Bundesland Salzburg. Im März 2016 befanden sich 4.529 Personen in Grundversorgung, während es im März 2015 noch 1.922 und im März 2014 1.163 Personen waren (*siehe Abb. 1*).²

¹ Für nähere Informationen siehe: Grundversorgung - Leistungen für Asylwerbende im Land Salzburg http://landversand.salzburg.gv.at/epages/Landversand.sf/de_AT/?ObjectPath=/Shops/Landversand/Products/203-03-60

² In den jeweils im März eines Jahres erhobenen Zahlen, sind keine Asylwerbenden, welche sich in Bundesbetreuung befanden, inkludiert.

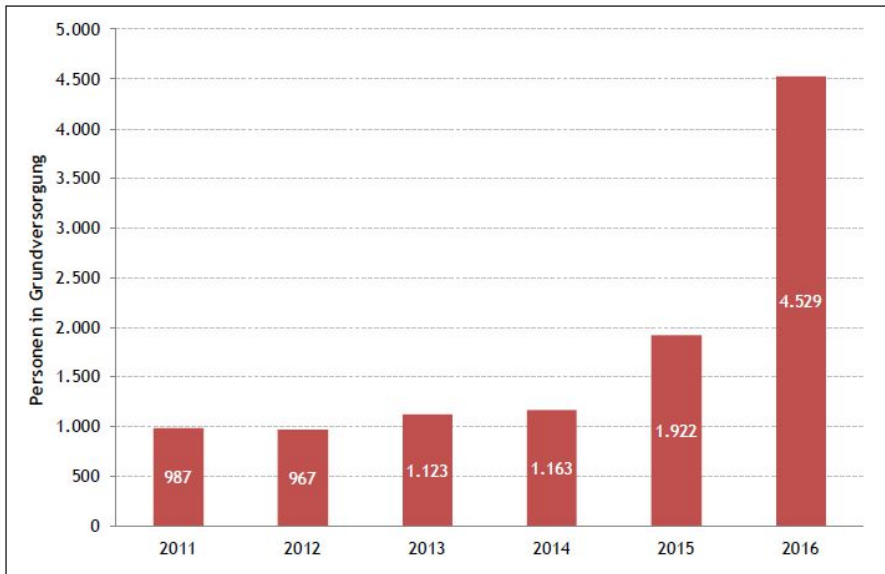


Abb. 1: Anzahl der Personen in Grundversorgung in Salzburg seit 2011

Zum Stichtag 16.11.2016 befanden sich 4.298 Personen in Grundversorgung, davon wurden 4.241 vom Land betreut und 57 vom Bund. Über drei Viertel der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden waren zu dem Zeitpunkt Männer (76,6%) und knapp ein Viertel Frauen (23,4%). 25,4% der Personen waren zum Stichtag unter 17 Jahre alt. Die Altersgruppe der 18- bis 24-Jährigen umfasste 32,4% und jene der 25-bis 44-Jährigen 36,4% (siehe Abb. 2).

Die Mehrzahl der Personen in Grundversorgung, nämlich 1.409, stammten zum Stichtag aus Afghanistan (33,2%), gefolgt von 836 Personen aus Syrien (19,7%), 619 Personen aus dem Irak (14,6%) und 358 Personen aus Somalia (8,4%), um hier die häufigsten Herkunftsländer anzuführen (siehe Abb. 3).³

³ Für nähere Informationen und Details, sowie aktuelle Daten siehe: Asylreporting des Landes <https://www.salzburg.gv.at/themen/soziales/asyl/asylreporting>

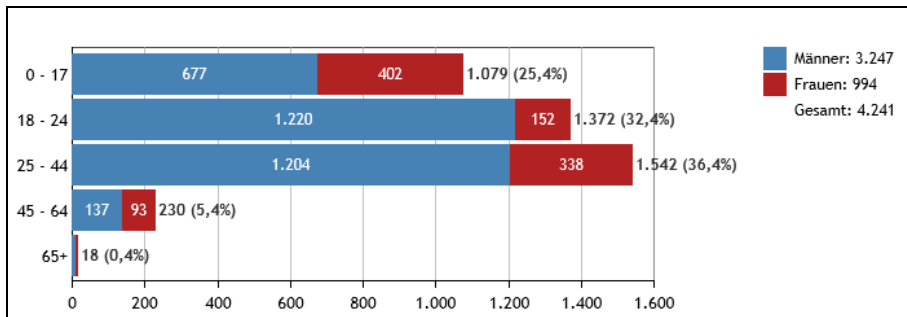


Abb. 2: Personen in der Grundversorgung nach Alter, Stichtag 16.11.2016

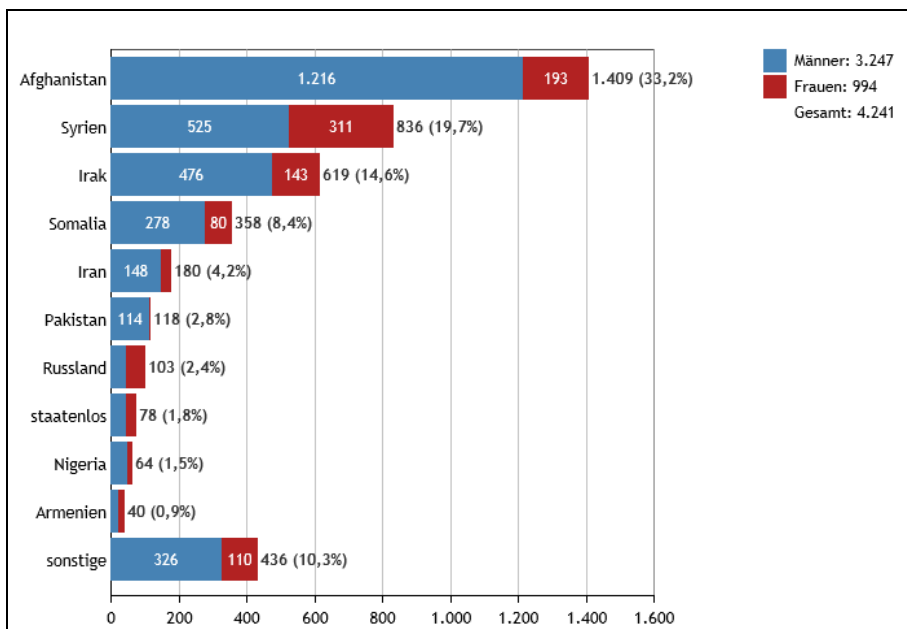


Abb. 3: Personen in der Grundversorgung nach Staatsangehörigkeit, Stichtag 16.11.2016

Zielsetzung und Durchführung des Qualifikations-Screenings

Von 4. Juli bis 21. Dezember 2016 erfolgte die Erhebung eines Grundprofils von allen Asylwerbenden (ab 18 Jahren) in der Grundversorgung des Bundeslandes Salzburg, betreffend ihrer Kompetenzen, Ausbildungen und Berufserfahrungen.

Erhoben wurden:

- Sprachkenntnisse (Deutsch und Fremdsprachen),
- Schul-, Studien- und Berufsausbildungen,
- Berufserfahrungen und sonstige Qualifikationen.

Das Hauptziel der Erhebung lag darin, Deutschkurse sowie Integrations- und Qualifizierungsmaßnahmen in Zukunft besser planen zu können. Das Screening wurde in Zusammenarbeit zwischen der Caritas Salzburg und dem Land Salzburg durchgeführt.

Die Befragungen erfolgten durch sechs eigens dafür eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Caritas (zwei davon waren Native Speakers), die bei Bedarf von Sprachhelferinnen und -helfern von akzente Salzburg unterstützt wurden. Die Durchführung der Befragungen erfolgte überwiegend in den Quartieren im Rahmen eines persönlichen Gesprächs, das ungefähr 25 Minuten dauerte. Die Befragungen waren freiwillig und basierten auf reiner Selbstauskunft. Die Dateneingabe erfolgte vor Ort über Notebook in eine einfach gehaltene Datenmaske.

Mit Jahresbeginn 2017 wurde das Qualifikationsscreening in den Regelbetrieb übernommen. Das bedeutet, dass alle neu ankommenden Asylwerbenden durch eigens dafür geschulte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Caritas Salzburg im Rahmen eines Ersts Screenings befragt werden.

Rolle von Deutschkursen in der Grundversorgung

Der Besuch von Alphabetisierungskursen und A1-Kursen ist für Asylwerbende in der Grundversorgung seit November 2016 grundsätzlich verbindlich. Im Auftrag des Landes organisiert die Salzburger Volkshochschule Deutschkurse, diese Kurse stehen Asylwerbenden kostenfrei zur Verfü-

gung. Nach vorhergehender Ermahnung und Anhörung sind Sanktionssetzungen im Einzelfall vorgesehen, wenn Kurse gar nicht oder nicht regelmäßig besucht werden.

Von der Teilnahme an Deutschkursen befreit sind:

- Personen, die sich bereits in einer zielstrebig verfolgten Schul- oder Ausbildungsmaßnahme befinden,
- Personen, die Betreuungspflichten gegenüber Kindern haben, welche das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben und wo geeignete Betreuungsmöglichkeiten fehlen,
- Personen, die pflegebedürftige Angehörige überwiegend betreuen,
- Personen, die aufgrund einer psychischen bzw. geistigen Beeinträchtigung nicht in der Lage sind, an einem Kursangebot teilzunehmen,
- sowie Kinder, die das Schulalter noch nicht erreicht haben.

Auch die Genehmigung des privaten Wohnens erfolgt erst ab Erlangung des A1-Sprachniveaus.⁴

Datenerhebung Qualifikations-Screening

Folgende Merkmale wurden im Bereich *Sprachkenntnisse* erhoben (siehe *Abb. 4*):

- Erstsprachen & Alphabetisierung,
- Deutschkenntnisse (Lesen/Schreiben, Deutschlevel),
- sonstige Sprachkenntnisse,
- Kursteilnahmen.

Im Laufe der Erhebung der Sprachkenntnisse wurden 61 unterschiedliche Erstsprachen festgestellt. Bezogen auf die Sprachfamilien handelte es sich

⁴ A1-Sprachniveau bedeutet nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) Folgendes: Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen - z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben - und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen. Quelle: <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php>

unter anderem um indoiranische, kaukasische, slawische, semitische und afroasiatische Sprachen, sowie Niger-Kongo-Sprachen und Turksprachen.

Auf Platz eins bei den Erstsprachen, mit rund einem Drittel aller Personen, stand Arabisch, an zweiter Stelle lag Dari gefolgt von Farsi, Somali, Kurdisch, Pashtu und Urdu.

Was das Schulsystem in der arabischen Welt betrifft, so gilt länderübergreifend, dass es in den meisten Staaten zwar eine Schulpflicht gibt, es aber an Schulgebäuden und Lehrkräften mangelt, auch sind die Gegensätze zwischen Stadt und Land groß. Vielfach ist von veralteten Lehrkonzepten und einer Auffassung von Lernen, die sich weitgehend auf die „1:1 Wiedergabe“, also das Auswendig-Lernen von Lehrstoffen bezieht, auszugehen. Eine Sonderstellung nimmt Syrien ein, das als das Bildungsvorzeigeland der arabischen Welt galt bzw. noch immer gilt. Das Schulsystem, das ursprünglich vom französischen beeinflusst wurde, wurde immer wieder reformiert, die Schulpflicht umfasste zuletzt neun Jahre.

Sprachkenntnisse						
Muttersprache 1	<input type="checkbox"/> alphabetisiert					
Muttersprache 2	<input type="checkbox"/> alphabetisiert					
Deutschkenntnisse	<input type="checkbox"/> keine <input type="checkbox"/> geringe <input type="checkbox"/> verstehen <input type="checkbox"/> sprechen nur <u>eine</u> Auswahl möglich <input type="checkbox"/> lesen <input type="checkbox"/> schreiben beide Auswahlen möglich					
Level:	<input type="checkbox"/> A1	<input type="checkbox"/> A2	<input type="checkbox"/> B1	<input type="checkbox"/> B2	<input type="checkbox"/> kein Zertifikat	
akt. in Deutschkurs	<input type="checkbox"/> unbekannt <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein					
wenn, ja	<input type="checkbox"/> Alphabetisierung <input type="checkbox"/> A1 <input type="checkbox"/> A2 <input type="checkbox"/> B1 <input type="checkbox"/> B2					
wenn, nein, weil:						
Sprachkenntnisse/weitere	verstehen	sprechen	lesen	schreiben	Zertifikat	Dokument*
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abb. 4: Erhebung Sprachkenntnisse, Abschnitt aus dem Fragebogen

Für die Erhebung der *Schul- und Studiausbildung* wurden die Anzahl der Schuljahre, sowie allfällige Hochschulabschlüsse erfragt (*siehe Abb. 5*).

<u>Schulbildung</u>						
Schuljahre	<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10	<input type="checkbox"/> 11
	<input type="checkbox"/> 12	<input type="checkbox"/> 13	<input type="checkbox"/> >13			
Hochschulabschluss	<input type="checkbox"/> ja		<input type="checkbox"/> Zertifikat/ Dokument vorhanden			
	im Jahr:		Studienrichtung:			

Abb. 5: Erhebung Schul- und Studiausbildungen, Abschnitt aus dem Fragebogen

Berufsausbildungen und Berufserfahrungen: Für die Erhebung der Berufserfahrungen wurde das Berufswörterbuch des Arbeitsmarktservice Salzburg (AMS) herangezogen. Demnach gibt es über 1.700 verschiedene Berufsbezeichnungen. Eine Zuordnung erfolgt nach Bildungsebenen, Berufsbereichen sowie Berufsgruppen und Berufsuntergruppen.

Die Branchen, nach denen die Daten auch ausgewertet wurden, umfassen:

- Bau, Baunebengewerbe, Holz und Gebäudetechnik,
- Bergbau, Rohstoffe, Glas, Keramik und Stein,
- Büro, Marketing, Finanzen, Recht und Sicherheit,
- Chemie, Biotechnologie, Lebensmittel und Kunststoffe,
- Elektrotechnik, Elektronik, Telekommunikation und IT,
- Handel, Transport und Verkehr,
- Landwirtschaft, Gartenbau und Forstwirtschaft,
- Maschinenbau, KFZ und Metall,
- Medien, Grafik, Design, Druck, Kunst und Kunsthandwerk,
- Reinigung, Hausbetreuung, Anlern- und Hilfsberufe,
- Soziales, Gesundheit und Schönheitspflege,
- Textil- und Bekleidungsindustrie sowie Mode und Leder,
- Tourismus, Gastgewerbe und Freizeit,
- Umwelt,
- Wissenschaft, Bildung, Forschung und Entwicklung.

Berufe							
Berufe (zuletzt ausgeübt)	<input type="checkbox"/> Abschluss <input type="checkbox"/> Zeugnis						
Berufe	<input type="checkbox"/> Abschluss <input type="checkbox"/> Zeugnis						
Berufe	<input type="checkbox"/> Abschluss <input type="checkbox"/> Zeugnis						
Berufe	<input type="checkbox"/> Abschluss <input type="checkbox"/> Zeugnis						
Führerschein	A	B	C	D	F	Stapler	Kran
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges: Sonstige <u>berufliche</u> Qualifikationen							

Abb. 6: Erhebung Berufsausbildungen und Berufserfahrungen, Abschnitt aus dem Fragebogen

Die Ergebnisse des Qualifikations-Screenings⁵

Demografische Daten: Insgesamt wurden 3.392 Personen befragt, davon 601 Frauen (17,7%) und 2.791 Männer (82,3%). Das entsprach einer Teilnahmequote von 94%. 609 Personen waren seit ihrer damaligen Befragung bereits wieder aus der Grundversorgung ausgeschieden, weil z.B. ihrem Asylantrag zwischenzeitlich stattgegeben wurde.

Mehr als vier Fünftel aller Befragten waren Männer. Die meisten Personen (37,1%) waren in der Stadt Salzburg untergebracht, die wenigsten im Tennengau (3,3%). Im Tennengau und im Pinzgau waren fast ein Viertel aller Asylwerbenden Frauen, im Lungau hingegen weniger als 10%.

⁵ Die nachstehenden Ergebnisse beziehen sich auf die Befragungen im Zeitraum Juli bis Dezember 2016.

Die stärkste Altersgruppe war die der 20- bis 29-Jährigen, die fast die Hälfte aller Personen umfasste. Der Frauenanteil stieg innerhalb der Altersgruppen sukzessive an. Während dieser bei der Altersgruppe der unter 20-Jährigen nur bei 5,7% lag, betrug er bei den 50-Jährigen und Älteren über 40%.

Das Durchschnittsalter der Männer lag bei 27,5 Jahren, jenes der Frauen bei 33,1 Jahren. Mehr als zwei Drittel aller Männer waren unter 30 Jahre alt.

Die meisten Asylwerbenden hatten ein Alter von 18 Jahren. Im Großen und Ganzen sank die Anzahl pro Altersstufe sukzessive, umso älter die Personen waren. Ab einem Alter von 38 Jahren gab es weniger als 50 Personen pro Altersstufe. Lediglich im Alter von 59 Jahren gab es mehr Frauen als Männer (siehe Abb. 7).

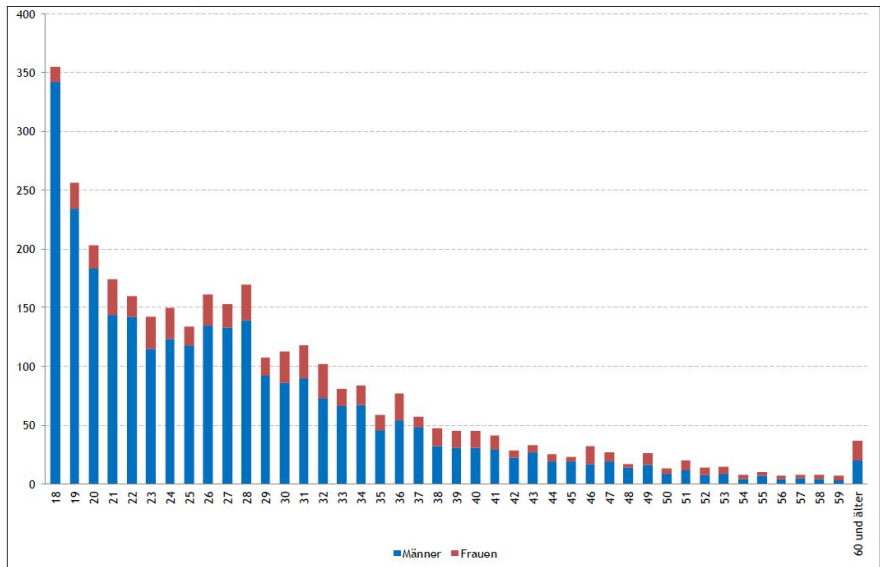


Abb. 7: Altersverteilung der Asylwerbenden in Salzburg

Der größte Anteil aller Personen, konkret 29,9%, stammte aus Afghanistan. Den größten Frauenanteil, bezogen auf die Herkunftsländer, gab es bei den 55 Personen aus der Russischen Föderation mit 41,8%. Der Anteil der Pakistanerinnen lag hingegen bei nur 3,3%.

Betrachtet man den Familienstand, so sieht man, dass zum Zeitpunkt der Befragung etwas mehr als die Hälfte aller Personen ledig war. Der Frauenanteil unter den Ledigen betrug allerdings nur 5,8%. Bei den Personen, die verheiratet oder in einer Lebensgemeinschaft waren, betrug der Frauenanteil fast 30%, unter den Geschiedenen beinahe 45%.

Fast ein Drittel aller Personen sprach Arabisch. Den größten Frauenanteil gab es, abgesehen von Personen mit unbekannter Erstsprache (30,6%), mit 26,2% bei den Kurdisch Sprechenden.

Über 70 Prozent der Befragten besuchten Deutschkurs

Sprachkenntnisse: Von 3.245 Personen war die Erstsprache bekannt. Davon waren 2.762 (81,4%) in ihrer Erstsprache alphabetisiert und 483 (12,2%) nicht alphabetisiert. Von 147 Personen (4,3%) gab es keine Angaben zur Erstsprache. 60-Jährige und Ältere, Nigerianerinnen und Nigerianer, Personen aus Pakistan sowie Kurdisch und Pashtu Sprechende wiesen einen wesentlich geringeren Alphabetisierungsgrad als die Gesamtheit aller Befragten auf.

Zum Zeitpunkt der Befragung hatten 13,2% der Befragten keine und rund die Hälfte geringe Deutschkenntnisse. 50-Jährige und Ältere, Personen aus Syrien, Pakistan und Nigeria hatten klar unterdurchschnittliche Deutschkenntnisse. 29,6% der Asylwerbenden verstanden und 7,6% sprachen auch Deutsch. 69,5% konnten Deutsch lesen und 65,2% auch Deutsch schreiben. Allerdings dürften sowohl die Lese- als auch die Schreibfähigkeiten eher schwach ausgeprägt sein, da ja fast die Hälfte der Befragten lediglich geringe Deutschkenntnisse hatte.

Neben den Deutschkenntnissen wurde auch der vor der Befragung in einem Kurs (mit Zertifikat) bereits erworbene Deutschlevel erhoben. Rund

30% aller Personen hatten bereits einen Kurs absolviert. Frauen im Allgemeinen, 50-Jährige und Ältere, Verwitwete und Kurdisch Sprechende hatten zu über 80 % keinen Kurs besucht und verfügten daher über kein Zertifikat.

Die Asylwerbenden wurden auch befragt, ob sie gerade an einem Deutschkurs teilnahmen. Die Absolvierung eines Deutschkurses war zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht verpflichtend. 73,2% aller Befragten gaben an, einen Deutschkurs zu besuchen. Bei den Frauen betrug der Wert nur 59,2%. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass Frauen u.a. angaben, Kinderbetreuungspflichten zu haben und deshalb keinen Kurs besuchen zu können. 50- bis 59-Jährige, Personen aus Staaten mit weniger als 50 Asylwerbenden lagen bei der Deutschkursteilnahmequote knapp unter 60%.

Personen aus der Russischen Föderation nahmen nur zu 40% an einem Deutschkurs teil, wobei allerdings 41,8% zumindest schon den Deutschlevel A1 vorweisen konnten. Die 60-Jährigen und Älteren besuchten gar nur zu 29,7% einen Deutschkurs. 704 Personen besuchten zum Zeitpunkt der Befragung keinen Deutschkurs.

Drei Viertel der Befragten machten eine Berufsangabe

Beruf: Von 77,4% der Befragten (Männer 83,2%, Frauen 50,6%) lag eine Berufsangabe vor. Von diesen übten 92,2% die Tätigkeit zuletzt aus und verfügten 13,1% über einen Nachweis über die ausgeübte Tätigkeit. Im Lungau gaben fast 90% der befragten Asylwerbenden einen Beruf an. In den anderen Bezirken lag der Anteil zwischen 70,3% und 82,7%.

Iranerinnen und Iraner erzielten mit 90,5% den höchsten Anteil, Somalierinnen und Somalier kamen dagegen auf knapp über zwei Drittel. Etwa 10% aller Berufe entfielen auf den Einzelhandel, weitere 10,9% in Summe je auf die Sparten Landbau, Viehwirtschaft bzw. Innenausbau, Raumausstattung. Den höchsten Frauenanteil gab es mit 45,5% in der Berufssparte Reinigung, Hausbetreuung, Anlern- und Hilfsberufe.

1.161 Asylwerbende (35,6% der Männer, 28% der Frauen), also rund ein Drittel, haben von sich aus auch einen Berufswunsch angegeben, ohne danach gefragt worden zu sein. Allerdings hieß Wunsch nicht immer, dass der konkrete Beruf auch schon erlernt wurde (manche gaben einen bestimmten Beruf an, andere sagten, etwas lernen/studieren zu wollen). Bei den Berufswünschen dominierten Handwerksberufe (16,3%) und der Bereich KFZ (15,6%). 10,6% wollten eine Lehre machen und 8,3% in der Gastronomie bzw. im Tourismus arbeiten.

Weitere erhobene Merkmale

Herkunftsland: Bei den 1.013 Afghaninnen und Afghanen lag der Anteil der unter 20-Jährigen mit 42,1% um fast ein Viertel über dem Anteil der unter 20-jährigen befragten Asylwerbenden aus allen Herkunftsländern.

Region: Im Lungau waren von den 122 Asylwerbenden 54,1% aus Afghanistan, landesweit waren es 29,9%.

Grundversorgung: Bei den Syrerinnen und Syrern war der Anteil jener, die die Grundversorgung bereits verlassen hatten (weil z.B. ihr Asylantrag genehmigt wurde), um 30,8 Prozentpunkte (PP) höher als bei allen anderen befragten Asylwerbenden.

Alter und Familienverband: Bei den 50- bis 59-Jährigen lag der Frauenanteil um 23,2 PP, bei den 60-Jährigen und Älteren sogar um 28,2 PP über dem generellen Frauenanteil. Rund ein Viertel aller Asylwerbenden gehörte einem Familienverband an. Der Anteil der Frauen war mit 73,7% um fast ein Drittel höher als in der Gesamtgruppe.⁶

Hochschulabschluss: Personen aus dem Iran hatten um 20,4 PP mehr Hochschulabschlüsse als die Gesamtheit der Asylwerbenden.

⁶ Die Details der Ergebnisse siehe: Qualifikations-Screening von Asylwerbenden in der Grundversorgung des Landes Salzburg 2016. Erschienen im Februar 2017. <http://landversand.salzburg.gv.at/WebRoot/Store/Shops/Landversand/58AC/0188/2096/D1CF/F883/4DEB/AE3E/6214/statis-asylscreening2016.pdf>

Wie und wo Salzburgs Flüchtlinge wohnen

Von Franz Neumayer & Lara Erber¹



Foto © privat

Franz Neumayer ist seit fast drei Jahrzehnten Begleiter, Entwickler und Umsetzer verschiedenster Projekte und Initiativen mit überwiegend sozialem Schwerpunkt. Er hat langjährige Führungsverantwortung bei einer großen kirchlichen Hilfsorganisation und beschäftigte sich dabei intensiv mit Themenstellungen von gerechter Gesellschaftsgestaltung. Ein zentrales Thema ist die Unterbringung und Betreuung von Menschen in Krisensituationen und die Sicherstellung längerfristigen Wohnraumes. Er arbeitet derzeit für das Land Salzburg und die Caritas Berchtesgadener Land.

Unterbringung und Betreuung während des Asylverfahrens

Die Unterbringung von Asylwerbenden ist in den Leistungen der Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden enthalten. Die Unterbringung erfolgt in geeigneten Unterkünften, das sind entweder organisierte Quartiere oder individuelle Unterkünfte (privates Wohnen). Der gesamte Themenbereich ist regelmäßigen Veränderungen und Anpassungen an aktuelle Herausforderungen unterworfen. Wenn nicht anders angegeben beziehen sich die im Beitrag dargestellten Daten auf den Stichtag 16.11.2016.

Bei organisierten Quartieren wird ein Kostenhöchstsatz pro Person und Tag an den Quartierbetreibenden ausbezahlt.

¹ Zur Personenbeschreibung von Lara Erber siehe voriges Kapitel.

Bei organisierten Quartieren wird zwischen zwei Versorgungsarten unterschieden. *Vollversorgung* heißt, dass die Mahlzeiten für Asylwerbende zubereitet werden. *Selbstversorgung* bedeutet, dass Asylwerbende für die Besorgung und Zubereitung ihrer Mahlzeiten in Eigenregie zuständig sind. Bei dieser Versorgungsart wird pro Person und Tag ein Verpflegungsgeld von € 6,50 von den Quartierbetreibenden ausbezahlt.

Bei der Wohnform des privaten/individuellen Wohnens ist ein eigener Mietvertrag zwischen VermieterIn und MieterIn notwendig, sowie eine Genehmigung durch die Grundversorgungsstelle des Landes; eine weitere Voraussetzung ist die vorherige Erlangung des A1-Sprachniveaus. Der Mietaufwand pro Monat beträgt für eine Einzelperson € 150, für Familien (ab zwei Personen) gesamt € 300.

In individuellen Unterkünften (privates Wohnen) erhalten Asylwerbende ein Verpflegungsgeld pro Monat, dieses beträgt für Erwachsene € 215 und für Minderjährige € 100. Weitere Leistungen der Grundversorgung umfassen eine Bekleidungshilfe pro Person und Jahr in der Höhe von € 150, Schulbedarf pro Kind und Jahr in der Höhe von € 200, Taschengeld in organisierten Unterkünften pro Person und Monat in der Höhe von € 40, Krankenversicherung, sowie Sozialbetreuung im Schlüssel 1:140.

Mindeststandards für die Unterbringung von Asylwerbenden in organisierten Unterkünften

Bei der Standortwahl wird die Anbindung an den öffentlichen Verkehr sowie die öffentliche und soziale Infrastruktur berücksichtigt. Nach den Mindeststandards der Grundversorgung können in einem Schlafzimmer maximal 4-5 Personen untergebracht werden, mindestens 8 m² müssen für die erste Person und 4 m² für jede weitere zur Verfügung stehen. Bei den Sanitäreinrichtungen muss gewährleistet sein, dass je ein Waschbecken, eine Dusche bzw. Badewanne und ein WC für je 10 Personen vorhanden sind.

Die Selbstverpflegung setzt voraus, dass entsprechend der Anzahl der Asylwerbenden eine ausreichende Anzahl an Kochplatten, Backrohren,

Kühl- und Gefrierschränke sowie Anrichten und Lagerflächen zur Verfügung stehen, das umfasst eine komplette Küchenausstattung für je 10 Personen.

Daten zum Bundesland Salzburg

Zum Stichtag (16.11.2016) befanden sich insgesamt 4.298 Personen in Grundversorgung, davon wurden 4.241 vom Land betreut und 57 vom Bund.²

Von diesen 4.241 Personen in Landesbetreuung wohnten 22% in individuellen Unterkünften und 78% in organisierten Quartieren. Die organisierten Quartiere verteilten sich auf 181 Standorte in 77 Gemeinden und wurden von 64 unterschiedlichen Betreibern geführt. Rund 65% der Betreiber waren gemeinnützige Träger (NGOs, Pfarren) und 35% private bzw. gewerbliche.

Die regionale Verteilung nach Bezirken gestaltete sich wie folgt:

- 41% Stadt Salzburg
- 20% Bezirk Salzburg Umgebung
- 18% Bezirk Zell am See
- 12% Bezirk St. Johann
- 5% Bezirk Hallein
- 4% Bezirk Tamsweg

Unterbringung und Betreuung nach dem Asylverfahren

Sofort ab der positiven Anerkennung besteht die Möglichkeit der freien Wohnsitzwahl, Asylberechtigte sind österreichischen StaatsbürgerInnen gleichgestellt. Allerdings ist ein Verbleib in der Grundversorgung bis zu vier Monaten nach einer positiven Anerkennung möglich. Asylberechtigte schließen Mietverträge ab, Kostenobergrenzen ergeben sich aus den

² Neben dem Land Salzburg betreibt auch der Bund auf dem Gebiet des Landes eigene Flüchtlingsquartiere. Diese unterliegen eigenen Regularien die hier nicht dargestellt sind.

höchstzulässigen Wohnaufwänden der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, sofern diese Unterstützung notwendig ist. Betreuungs- und Fördermaßnahmen wechseln aus dem Flüchtlingsbereich zu anderen TrägerInnen (AMS, Schule etc.).

Menschen, die keine positive Anerkennung, aber subsidiären Schutz erhalten, bleiben im Bundesland Salzburg in der Grundversorgung und erhalten die Leistungen nach den gleichen Regelungen wie alle Flüchtlinge im laufenden Verfahren. Da diese Personengruppe Zugang zum Arbeitsmarkt hat, ist ein Zugang zum regulären Wohnungsmarkt nur mit entsprechendem Einkommen aus Erwerbsarbeit möglich.

Wohnsituation der Asylberechtigten

Zur konkreten Wohn- und Unterbringungssituation von Asylberechtigten sind keine statistischen Daten vorhanden. Prinzipiell besteht Zugang zum gesamten Wohnungsmarkt, wobei es in Salzburg insgesamt ein mangelndes Angebot an freiem und leistbarem Wohnraum gibt. Aus den Erfahrungen in der Betreuung heraus sind ein erheblicher Teil der Wohnungen, die Asylberechtigten zugänglich sind, über private Netzwerke von HelferInnen etc. organisiert.

Insgesamt wären für eine vertiefende Analyse der Situation folgende Fragen zu beantworten:

- Welcher Wohnraum ist frei?
- Welcher Wohnraum steht Empfängerinnen und Empfängern der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zur Verfügung?
- Welcher Wohnraum davon steht Menschen mit Fluchterfahrung zur Verfügung?

Direkte Folge des geringen Angebotes an Wohnungen ist ein starker Wettbewerb und die Konkurrenz mit anderen MigrantInnen sowie einheimischen Personengruppen, die auf soziale Unterstützung angewiesen sind.

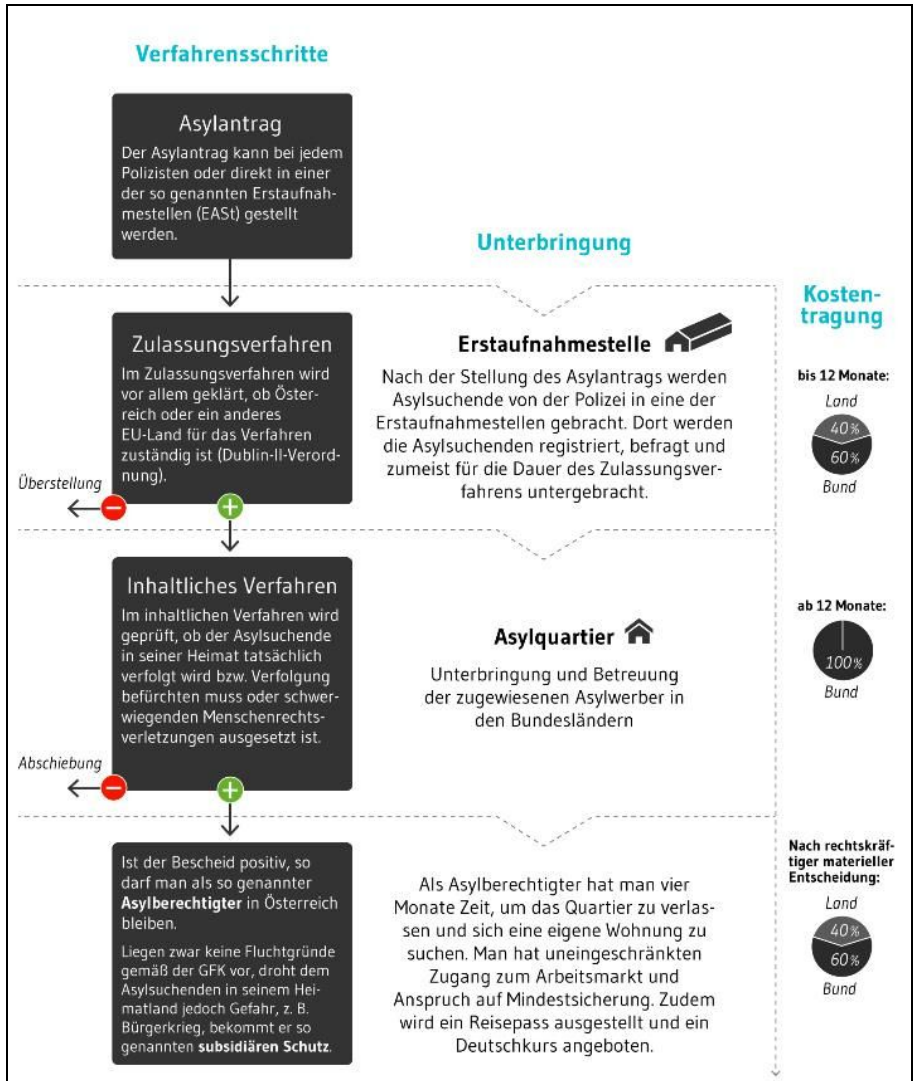


Abb. 1: Verfahrensschritte im Asylverfahren

Bildbeschreibung © <http://www.salzburg.gruene.at>

Anerkannte Flüchtlinge im Salzburger Arbeitsmarkt - Angebote des Arbeitsmarktservice

Von *Gottfried Lochner*



Foto © privat

Mag. Gottfried Lochner leitet die Abteilung „Service für Arbeitskräfte“ der Landesgeschäftsstelle Salzburg des Arbeitsmarktservices Österreich seit fast 12 Jahren. Die Abteilung ist zuständig für die Beratung, Betreuung und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie den Beschwerdevorentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts. Sie unterstützt, prüft und kontrolliert zudem die fünf regionalen Geschäftsstellen im Bundesland Salzburg und vertritt das Bundesland in Bezug auf das Aufgabengebiet nach außen.

Die Angebote des Arbeitsmarktservice (AMS) beziehen sich auf drei Kernprozesse, die in adaptierter Form auch für anerkannte Flüchtlinge gelten.

Arbeitskräfte unterstützen – Kernprozess 1: Arbeitskräfte werden bei der Suche nach Beschäftigungsmöglichkeiten und bei der Anpassung an die Arbeitskräftenachfrage unterstützt. Dabei geht es um Beratung, Vermittlung, finanzielle Unterstützung im Bereich Arbeitslosenversicherung, Förderungen (Beschäftigung, Qualifizierung, etc.), Unterstützung im Rahmen der AusländerInnen-Beschäftigung.

Unternehmen unterstützen – Kernprozess 2: Unternehmen werden bei der Suche nach geeigneten Arbeitskräften und bei der Anpassung von Arbeitskräften unterstützen.

Personen und Institutionen informieren – Kernprozess 3: Personen, Institutionen und die Öffentlichkeit werden über die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufswelt informiert.

Beim AMS vorgemerkte Asylsuchende

Mit Stand 30.6.2017 waren im AMS Salzburg 902 Personen (Arbeitslos, Lehrstellen suchend, in Schulung) vorgemerkte Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, was einer Steigerung um 31,8% gegenüber dem Vorjahresvergleich entspricht. Die Aufteilung sieht wie folgt aus:

- 22% Frauen, 78% Männer
- 349 SchulungsteilnehmerInnen zum 30.6.2017
- RGS Bischofshofen: 69 (7,6%)
- RGS Hallein: 41 (4,5%)
- RGS Salzburg: 692 (76,7%)
- RGS Tamsweg: 5 (0,6%)
- RGS Zell am See: 95 (10,5%)

Start der Betreuung

Eine Vormerkung beim AMS ist grundsätzlich ab Anerkennung als Asylberechtigte/r und dem Nachweis des A1-Sprachniveaus möglich. Es gibt eine Vereinbarung mit den Sozialämtern. Diese schicken die Asylberechtigten zum Österreichischen Integrationsfond (ÖIF). Dort wird das nächste „Vollzeit“-Kursangebot für A2 gesucht. Gibt es ein schnelleres externes Angebot, kommen Asylberechtigte erst nach A2-Abschluss zum AMS.¹

Zudem werden zusätzliche, allgemeine Informationen zum „Leben und Arbeiten in Österreich“ in mehreren Sprachen (u. a. Arabisch und Farsi) angeboten.²

¹ Nach dem Europäischen Referenzrahmen bedeutet A2: Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen (z. B. Informationen zur Person und zur Familie, Einkaufen, Arbeit, nähere Umgebung). Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht. Kann mit einfachen Mitteln die eigene Herkunft und Ausbildung, die direkte Umgebung und Dinge im Zusammenhang mit unmittelbaren Bedürfnissen beschreiben. Quelle: <http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php>

² Mehr: www.ams.at/servicearbeitsuchende/auslaenderinnen/asylberechtigte



Abb. 1: Integrationsweg von anerkannten Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt

Erste Erkenntnisse aus den Qualifizierungen 2016

Die Asylberechtigten weisen sehr heterogene Vorqualifikationen und wenig bis keine unmittelbar verwertbare Qualifikation auf. Sie haben unterschiedlichste Wünsche und Vorstellungen über ihre berufliche Integration und Zukunft.

Die Berufserfahrung basiert teilweise auf veralteter Technologie (z. B. Radiologie) und die Berufsausbildung entspricht in der Regel nicht unseren Standards (z. B. Kraftfahrer ohne Führerschein).

Asylberechtigte schätzen Ihre Vermittelbarkeit besser ein als sie ist (z. B. als Elektrotechniker auf Basis von Erfahrungen in der Mitarbeit im Handyshop). Sie wollen oft möglichst schnell eine Arbeit auf- statt Qualifizierungschancen wahrnehmen.

Die günstigeren Wohnungen liegen häufig abseits, potenzielle Arbeitsplätze sind mit öffentlichen Verkehrsmitteln oft schwer / nicht erreichbar.

Festzustellen ist, dass es eine sehr hohe Motivation zu Deutschkursen gibt.

Bischofshofen berichtet von vielen Personen mit hohem Bildungsabschluss und entsprechenden Ansprüchen. Sprachniveau-Abschlüsse täuschen, da Probleme entstehen, wenn sinnerfassend Texte wiedergegeben werden sollen. Schwierigkeiten bereitet naheliegender Weise das Verstehen von Dialekt.

Die Arbeit im Dienstleistungsbereich wird häufig als entwürdigend eingeschätzt, was auf unterschiedlichen Berufsethiken basiert (in den Herkunftsländern genießen beispielsweise Handwerksberufe wie Schuster oder Schneider sehr hohes Ansehen, Anm. HH).

Ein Problem ist, dass der Lehrbeginn nach dem 18. Lebensjahr zum Verlust der bedarfsorientierten Mindestsicherung führt.

Qualifizierungsangebote³

In folgenden Bereichen laufen Qualifizierungen als angelernte Hilfskräfte bzw. sind je nach Vermittlungserfahrung auch für 2017 geplant: Bau, Elektro, Küche, Metall, Reinigung. Darüber hinaus gibt es Individuallösungen unter Nutzung bestehender Förderinstrumente und –angebote wie

- Sprach- und andere Kurse
- Arbeitstraining und -erprobung
- Jugendstiftung (JUST)
- Arbeitsplatznahe Qualifizierung (AQUA)
- Überbetriebliche Lehrausbildung (ÜBA)
- Eingliederungsbeihilfen
- Frauen in technisch-handwerklichen Berufen (FIT)
- Bewerbungstrainings

³ Weitere Informationen: <http://www.ams.at/service/arbeitsuchende/finanzielles/foerderungen>

Weitere spezifische Optionen für Asylberechtigte

- Das freiwillige Integrationsjahr bietet Beschäftigungs- und Kontaktmöglichkeiten.⁴
- Die Nutzung des spezialisierten Informationsangebotes anderer AMS-Landesorganisationen (ÄrztInnen, ArchitektInnen, BauingenieurInnen) ist ebenfalls zu empfehlen.
- Bei Bedarf kauft das AMS ein spezifisches Kursangebot zu.
- Zudem gibt es Informations- und Selbstbedienungsangebote der AMS-Berufs-Informations-Zentren (BIZ) an allen Standorten im Bundesland Salzburg incl. der KundInnen-PCs. Von AsylwerberInnen werden diese viel genützt.
- Ein transparentes Stellenangebot bietet die AMS-Job App⁵ oder der eJob-Room.⁶
- Grundsätzlich strebt das AMS für alle, die dazu fähig und motiviert sind, eine Qualifizierung auf Lehrabschlussniveau an, um die Nachfrage am Arbeitsmarkt zu decken bzw. künftiger Arbeitslosigkeit vorzubeugen. Ist ein Lehrabschluss nicht möglich, so gibt es Kurse, um Anlernqualifikationen in mehreren Branchen zu erwerben. Eine Vermittlung mit den im Heimatland erworbenen Kompetenzen ist fallweise im Tourismus (Wintersaison) sonst aber kaum möglich. Ausnahme: vorübergehende Arbeitskräftenachfrage vor allem im Tourismus.
- Ab 1.9.2017 gilt das Integrationsjahrgesetz (IJG). Die oben dargestellten Angebote sind auch die wesentlichen Inhalte des IJG. Ergänzend dazu gibt es optional ein verpflichtendes Arbeitstraining von 6-12 Monaten Dauer. Dazu muss lt. Gesetz der Verwaltungsrat des AMS eine Richtlinie zur Umsetzung ausarbeiten. Ab 1.1.2018 werden auch AsylwerberInnen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit einbezogen.

⁴ <http://integrationsjahr.at>

⁵ <http://www.ams.at/servicearbeitsuchende/arbeitsuche/ejob-room/ams-job-app>

⁶ https://jobroom.ams.or.at/jobroom/login_as.jsp

Die Integrationsplattform Salzburg

Von Murat Özdemir



Foto © privat

Murat Özdemir ist 1983 in Salzburg als Sohn einer türkischen Gastarbeiterfamilie auf die Welt gekommen. Er engagierte sich schon in jungen Jahren in verschiedenen interkulturellen Vereinen. Das Hauptaugenmerk seiner ehrenamtlichen Tätigkeit lag vor allem auf dem Thema Integration von Migrantinnen und Migranten. Seit Dezember 2015 ist er Vorsitzender der Integrationsplattform Salzburg, die erstmalig in Österreich für ein gesamtes Bundesland eingerichtet worden ist. Darüber hinaus ist er als Koordinator für weltweite Hilfskampagnen für die Dritte Welt tätig. Aktuell studiert er berufsbegleitend an der Universität in Rotterdam Islamwissenschaften.

Erstmalig wurde in Österreich eine Integrationsplattform für ein gesamtes Bundesland eingerichtet.¹ Mitglieder sind Vertreterinnen und Vertreter aus migrantisch organisierten Vereinen, Communities und Selbstorganisationen aus den Bezirken des Bundeslandes. Ebenso gehören VertreterInnen des Integrationsbüros der Stadt Salzburg sowie der Integrationsstelle des Landes Salzburg und des Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) als Schnittstelle zum Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) der Plattform an.

¹ Genaue Bezeichnung: Plattform für Migrations- und Integrationsaufgaben für das Bundesland Salzburg, www.salzburg.gv.at/themen/gesellschaft/integration/integrationsplattform-salzburg

Die Integrationsplattform agiert politisch unabhängig. Die Mitglieder treffen sich regelmäßig, um aktuelle Entwicklungen zu thematisieren und Stellungnahmen vorzubereiten. Mindestens drei Mal im Jahr finden öffentliche Treffen in den Bezirken des Landes statt, zu denen die Bevölkerung eingeladen ist. Ebenso werden Veranstaltungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert, um Themen zu diskutieren, Bedarfe aufzuzeigen und als Netzwerkpartner zur Verfügung zu stehen.

Ziele

- neue Wege der Integration aufzeigen,
- die zugewanderte Bevölkerung aktiv beteiligen,
- ein generelles, integrationsbejahendes Klima in Politik und Gesellschaft schaffen und
- Sprachrohr für die migrantische Bevölkerung sein.

Aufgaben

- Beratung der Landesregierung und Erstellung von Empfehlungen zur Verbesserung der Strukturen
- Stellung zu aktuellen Themen beziehen
- Sensibilisieren und Bewusstsein schaffen
- Wege des Zusammenlebens aufzeigen
- Die Chancen für Migrantinnen und Migranten verbessern
- als Sprachrohr für Migrantinnen und Migranten Dialog und Verständigung fördern.

Arbeitsweise

Die Plattform bedient sich örtlich regional rotierender Arbeitssitzungen sowie Veranstaltungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Ebenso wurden themenspezifische Arbeitsgruppen (z. B. Bildung) gebildet, die aktuelle Ereignisse aufgreifen, diskutieren und bei Handlungsbedarf an die Politik herantreten.

Arbeitsgrundlage

Die Basis dafür wurde im Arbeitsübereinkommen 2013-2108 der Landesregierung² zwischen den regierenden Parteien vereinbart. Die Integrationsplattform wurde mit Regierungsbeschluss eingerichtet.



Abb. 1: Sitzung der Integrationsplattform Ende 2016

² https://www.salzburg.gv.at/gesellschaft_/Documents/pdf-21206-arbeitsuebereinkommen2013.pdf

Ausblick: Wir wandern weiter

Von Stefan Wally¹



Foto © privat

Mag. Stefan Wally ist Politikwissenschaftler und Universitätslektor u. a. an der Universität Salzburg, seit 2009 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen, seit 1. Juli 2016 Geschäftsführer. Arbeitsschwerpunkte: JBZ-Montagsrunden, JBZ-Arbeitspapiere, Mitarbeit an der Zeitschrift Pro Zukunft. Er leitete die abschließende Podiumsdiskussion der Tagung.

Die Geschichte unserer Region ist auch eine lange Abfolge an Wanderungen. Manche Menschen kamen, andere gingen. Diese Wanderungen waren nicht konfliktfrei. Die Idee, diese Wanderungen zu unterbinden, war jedoch zum Scheitern verurteilt.

Der Traum eines homogenen, sich nicht verändernden Salzburg ist nicht realistisch. Der Fleck Erde, den wir Salzburg nennen, hat sich immer verändert. Die Natur veränderte sich – weil wir lernten (und immer noch lernen müssen) sie sinnvoll zu nutzen. Kulturen entwickelten sich – nie ohne externe Einflüsse. Der Handel entwickelte sich – und brachte neue Ideen und Möglichkeiten. Und die Menschen änderten sich dabei – auch, weil manche gingen und andere kamen.

Wanderung in Salzburg ist nichts Neues. Nehmen wir das 16. Jahrhundert. Die Quelle des Reichtums vieler Regionen war der Bergbau. Dieser erlebte Blüten und Krisen. Sehr viele Menschen mussten dieser Entwicklung auch folgen indem sie umsiedelten. Sehen wir uns die Wohnbevölkerung öster-

¹ Impuls bei der Tagung Zukunft:Migration und Beitrag zur Ausstellung der Fronfeste Neumarkt „Von hier und dort. Geschichten von Migration und Integration im Salzburger Land“.

reichischer Orte um 1550 an. In Wien lebten 20.000 Menschen, in Salzburg 6.000. 15.000 waren es in Schwaz in Tirol, wo Silber abgebaut wurde.² Und sehr bald waren es dort wieder deutlich weniger. In Salzburg waren es das Gasteinertal und der Dürrnberg bei Hallein, wo die Rentabilität des Bergbaus immer wieder bestimmte, ob tausende Menschen mit ihren Familien zu Wanderungen aufbrachen.

Nehmen wir auch die Zeit direkt nach dem Dreißigjährigen Krieg. In ganz Europa war es aufgrund von Machtinteressen und unter Ausnützung religiöser Gefühle zu einem der schrecklichsten Kriege der Menschheitsgeschichte gekommen. Salzburg gelang es, sich teilweise aus dem Krieg herauszuhalten. Zwar flossen Salzburger Gelder in die Armeen der katholischen Seite, doch blieb das Land von kriegerischen Handlungen verschont. Der Preis war Armut: Zuviel Geld hatte man für Wehrbauten gebraucht. Ein Drittel der Salzburgerinnen und Salzburger wurde als arm eingestuft. Nach dem Westfälischen Frieden von 1648 waren große Gebiete nördlich von Salzburg entvölkert. Oftmals starb die Hälfte der Bevölkerung einer Region in den Kriegswirren. Das bedeutete auch einen erheblichen Mangel an Arbeitskräften außerhalb Salzburgs. Hunderte Salzburgerinnen und Salzburger machten sich als Wirtschaftsflüchtlinge auf den Weg. Die Versuche, die Wanderungswelle zu begrenzen, scheiterten. Den oftmals protestantischen Auswanderern Religionsfreiheit anzubieten, brachte man in Salzburg nicht über's Herz.³

Auch Verfolgung war immer wieder ein Grund für die Wanderung. Auch hier finden wir Menschen, die aufgrund von Verfolgung nach Salzburg kamen. Und wir finden Menschen, die aus Salzburg vertrieben wurden. Das Loreto-Kloster in der Paris-Lodron-Straße in Salzburg ist ein Beispiel für die Aufnahme von Flüchtenden. Nonnen aus der Nähe von Landshut mussten ihr Kloster vor anrückenden schwedischen Truppen räumen. Erzbischof Paris Lodron siedelte sie in Salzburg an. Eine der Nonnen brachte

² Sandgruber, Roman (1995): Österreichische Geschichte. Ökonomie und Politik. Wien, 107.

³ Ortner, Franz (1998): Reformation und Gegenreformation. In: Dopsch, Heinz ; Spatzenegger, Hans: Geschichte Salzburgs. Band II/1. Salzburg, 133-166, 152.

in der Folge ein Loreto-Kindlein mit, das bis heute Wandernde bei Wallfahrten nach Salzburg zieht.⁴

Eine der dramatischsten Wanderungen aus Salzburg löste religiöse Intoleranz aus, gemischt mit dem Versuch, Ordnung und Macht zu stabilisieren. 1731/2 wurden nicht-katholische Christen aufgrund des „Emigrationspatents“ des Landes verwiesen. Es waren die Besitzlosen, die binnen weniger Wochen das Land verlassen mussten. „Angesessene“ hatten etwas länger Zeit. Die Besitzlosen fanden oft kaum Schutz und viele mussten an der Grenze zu Bayern in der Kälte ausharren. Vertreibung traf die ohnedies im Leben weniger glücklichen am Stärksten.⁵

Wirtschaftsflüchtlinge haben wir fast alle in der Familie. Denn die Wanderung in bessere Lebensumstände ist eines der Grundprinzipien der Evolution. Umso größer die Unterschiede im Lebensstandard, desto wahrscheinlicher wird gewandert. Nehmen wir die Zeit um 1900 in Österreich-Ungarn. Fallende Agrarpreise führten zu einer Flucht vom Land. Und wenn man schon von zu Hause weg musste, warum nicht gleich nach Amerika? Zwischen 1906 und 1910 verließen pro Jahr mehr als 250.000 Menschen Österreich-Ungarn.⁶

Der Nationalsozialismus mit seinem Wunsch nach rassischer Homogenität verursachte Wanderungsbewegungen in ganz Europa. Der Antisemitismus zwang Jüdinnen und Juden zur Auswanderung. Viele politisch Andersdenkende und andere, die ins Visier des NS-Terrors gerieten, verließen das Land ebenfalls. Salzburg verlor hervorragende Künstlerinnen und Künstler, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und viele andere Menschen. Für viele war die Emigration die einzige Alternative zum Tod.

Wir wandern auch heute. „Meine Tochter studiert in den USA.“ „Mein Sohn hat Arbeit bei einem Medienunternehmen in München gefunden.“ „Mein Enkel ist in Dänemark verheiratet.“ „Meine Enkelin wohnt

⁴ Ortner, Franz (1996): Das Erzbistum Salzburg in seiner Geschichte: Reformation und katholische Reform. Strasbourg, 133.

⁵ Gerhard Florey (1967): Bischöfe, Ketzler, Emigranten. Graz.

⁶ Bacci, Massimo Livi (2015): Kurze Geschichte der Migration. Berlin, 168.

jetzt bei ihrem Großvater in der Türkei.“ Sätze die wir unter österreichischen StaatsbürgerInnen immer wieder hören. Sie alle handeln von der Einwanderung in andere Staaten. Gerne übersehen wir, wie viele Österreicherinnen und Österreicher jedes Jahr in anderen Staaten einwandern. 2014 waren es 98.000 Menschen, die Österreich verließen.⁷

Und wir werden weiter wandern. Unsere Wirtschaft bringt immer mehr verschiedene Produkte auf den Markt. Nicht alles kann überall hergestellt werden. Bei weitem nicht jeder Beruf ist überall zu finden. Die Vielzahl der Berufe benötigt immer mehr spezifischere Ausbildungen. Nicht alle Ausbildungen können überall angeboten werden. Immer mehr junge Menschen verlassen ihre Heimatregion für ihre Ausbildung. Immer mehr Freundschaften und Ehen werden mit Menschen aus anderen Teilen des Landes und der Welt eingegangen.

Immer mehr internationale Bekanntschaften, immer mehr internationale Firmen führen zu immer mehr internationaler Kommunikation. Diese wird für immer mehr Menschen problemlos zugänglich durch neue Technologien. Sie wird immer besser möglich durch immer mehr mehrsprachige Menschen. Auch persönliche Kommunikation mit entfernt Lebenden wird für immer mehr Menschen erschwinglich durch effizientere Mobilität. Und unsere Wirtschaft lebt von neuen Ideen, Inspiration, Neugierde, Spezialisierung. Wir werden nicht aufhören zu wandern.

Müssen wir wirklich mit Veränderung leben? Ja, müssen wir. Denn nicht einmal die Alpen bleiben. Sie wandern seit Millionen Jahren aus dem Gebiet des heutigen Nordafrika nordwärts. Und sie werden (weltgeschichtlich gesehen) bald in Bayern sein. *Aber was ist dann mit unserer Identität?* Unsere Identität bauen wir uns immer wieder selbst. Regionale Identität ist eine Bühne zur Aufwertung des Eigenen.⁸ Gern auch mit importierten Ideen. Ja, sogar die Lederhose hat Migrationshintergrund. Sie ist eine Abwandlung der in ganz Europa modischen Culotte. Erst vor 200 Jahren haben wir entschieden, dass sie „ganz wichtig“ für unsere Identität ist.

⁷ Daten der Statistik Austria. Datenbank unter www.statistik.at

⁸ Kammerhofer-Aggermann, Ulrike (2012): Regionale Identität. JBZ-Arbeitspapier 23. Salzburg, 12.

Zentrale Thesen aus der Tagung

Erstellt vom Tagungsteam und den Workshop-ModeratorInnen

Im Folgenden finden Sie zentrale Thesen aus den Workshops der Tagung mit klaren Forderungen, die als eine Art Manifest der Tagung gelesen werden können. Wir baten hierfür die ModeratorInnen der Workshops jeweils drei wichtige Erkenntnisse aus den Referaten sowie der Diskussion zu benennen.

Workshop 1: Integration von MigrantInnen und Flüchtlingen . – eine Perspektive auf Identitäten und Werte.

Mit: Julia Graffer. Moderation: Tilmann Schaible

1. Für die Eingliederung von MigrantInnen und Flüchtlingen sind Integrationshilfen wie Kurse zur (Erst-)Orientierung und Sprachkurse dringend erforderlich. Allerdings erfolgt in den angebotenen Werte- und Orientierungskursen insbesondere Normenvermittlung.
2. Hinter den von MigrantInnen und Flüchtlingen eingeforderten Integrationsbemühungen verbirgt sich oft eine versteckte Abwehrhaltung der Politik. Wichtig wäre, dass den MigrantInnen die eingeforderten Werte auch vorgelebt werden. Stattdessen erleben diese im Alltag vielfach mangelnde Wertschätzung und Ausgrenzung.
3. Hilfreich wären daher auch Wertekurse für ÖsterreicherInnen.

Workshop 2: Berufliche Integration von Asylberechtigten.

Mit: Lara Erber, Gottfried Lochner, Bettina Oestreich

Moderation: Ursula Liebing

1. Das Erlernen der deutschen Sprache und die Vermittlung von für Österreich typischen Arbeitsmarktfähigkeiten („Tugenden“) ist von Anfang an wichtig, um auf die Integration in den Arbeitsmarkt hinzuwirken. Bereits während des Asylverfahrens sollen Integrationsschritte gesetzt werden. Stichwort „Tagesstruktur“.

2. Nach der Anerkennung als Flüchtling sollte – je nach Vorbildung – ein Qualifikationserwerb ermöglicht werden, wie dies in der AMS-Strategie bereits vorgesehen ist, damit mittelfristig die Vermittlungsfähigkeit gesichert wird. Vorkenntnisse bzw. bestehende Ausbildungen aus dem Herkunftsland müssen für die Anforderungen im Aufnahmeland ein „Update“ erhalten. Die „Baustelle“ des Bundesmindestsicherungsbezugs für anerkannte Flüchtlinge, die nach dem 18. Lebensjahr eine Lehre beginnen, muss gelöst werden.

3. Die systematische Erfassung von Qualifikationen und Vorbildungen bereits in der Grundversorgung, wie dies das Qualifikationsscreening des Landes Salzburg vorsieht, ist eine gute Basis für eine gezielte Weiterentwicklung von vorhandenen Fähigkeiten für die Integration in den Arbeitsmarkt. Diese Weiterentwicklung von Kenntnissen sollte im Sinne der Ausschöpfung „mitgebrachter“ Ressourcen und Potenziale für alle Betroffenen ermöglicht werden.

Workshop 3: Bilder von MigrantInnen in den Medien.

Mit: Olivera Stajic. Moderation: Husmin Rasidovic

1. Objektive Medienberichterstattung gibt es nicht, da Berichte immer Wertungen enthalten. Notwendig ist aber eine kritische Berichterstattung, die derzeit an Bedeutung verliert. Die Politik ist in der Medienfalle gefangen: Die Medien beugen sich dem Rechtsdruck der Populisten. Die Berichterstattung wird immer schlechter und populistischer, was auf die Politik zurückwirkt. Dieser Falle ist entgegenzutreten.

2. Muslime werden in der Berichterstattung und öffentlichen Wahrnehmung als Synonym für MigrantInnen/AusländerInnen „benutzt“. Es gibt kaum Anreize, ein positives Bild von MuslimInnen zu vermitteln. Der Grund: Das verkauft sich schlecht. Das Fehlen solcher positiven Geschichten vom Islam bzw. von MuslimInnen befördert den medialen und gesellschaftlichen Rechtsruck. Um diesem entgegenzuwirken, brauchen wir andere Bilder über Muslime sowie über MigrantInnen.

3. Gründe für die Abnahme von konstruktivem Journalismus liegen in Veränderungen im Printmedienbereich durch das Internet. Die „personenorientierte“ Nachrichtenlieferung über Social Media nimmt zu. „Lügenpresse“ und schlechter Journalismus breiten sich aus. Notwendig ist eine stärkere öffentliche Finanzierung seriöser Medien sowie die Förderung eines kritischen Bewusstseins über die Notwendigkeit kritischer Berichterstattung, was auch eine Aufgabe Politischer Bildung ist.

Workshop 4: Willkommensstadt? Wo Flüchtlinge wohnen und Städte lebendig werden.

Mit: Daniel Fuhrhop, Franz Neumayer. Moderation: Hans Holzinger

1. Historische Beispiele wie die Aussiedlerbewegungen nach 1945, die Fluchtbewegungen im Zuge der Ungarnkrise 1956 sowie die Gastarbeiterbewegungen der 1960er-Jahre zeigen, dass Österreich und Deutschland große Migrationsbewegungen gut gemeistert haben. Auch heute gibt es ein breites Engagement der Zivilgesellschaft im Flüchtlingsbereich. Doch die Ressentiments gegen Flüchtlinge sind gewachsen und ein Indiz dafür, dass die Integration in Wohlstandsgesellschaften offensichtlich schwieriger, die Solidarität geringer und die Verlustangst größer geworden ist.

2. Flüchtlinge sollen unter und mit uns wohnen. Großunterkünfte sowie Ghettobildungen sind daher nach Möglichkeit zu vermeiden. Es liegt somit nahe, leerstehenden Wohnraum für Flüchtlinge zu aktivieren. Das ist ökologisch sinnvoll und sozial erwünscht. Die öffentliche Hand kann und soll Anreize zur Vermietung von Leerstand schaffen, dessen Erfassung ist ein erster wichtiger Schritt. Kirchen können mit der Zur-Verfügung-Stellung eigener ungenutzter Gebäude Vorbildwirkung übernehmen.

3. Ängsten und Vorbehalten von VermieterInnen wie Nachbarn kann am besten in persönlichen Gesprächen begegnet werden. In Bürgerversammlungen besteht die Gefahr, dass die Hetzer Oberhand gewinnen.

Workshop 5: Frauen auf der Flucht – Befunde und Ausblicke.

Mit: Birgit Einzenberger. Moderation: Svetlana Jestratijevic

1. Frauen sind unterschiedlichen Bedrohungen ausgesetzt. Es gibt daher frauenspezifische Fluchtursachen. Dazu zählen geschlechtsspezifische und sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, Menschenhandel, Genitalverstümmelung, Diskriminierung beim Verstoß gegen „gesellschaftliche Sitten“, kein Zugang zu Recht u.a.m. Verfolgung von Frauen und Mädchen ist nicht IMMER geschlechtsspezifisch. Neben frauenspezifischen Diskriminierungen spielen auch andere Ursachen für Bedrohungen eine Rolle, etwa ethnische oder religiöse Zugehörigkeit.

2. Frauen sind auf der Flucht besonderen Gefahren ausgesetzt: Es gibt kaum alternative bzw. sichere Einreisemöglichkeiten (Resettlement). Es kommt zu sexuellen Übergriffen. Die medizinische Versorgung (insb. für Schwangere und Stillende) ist unzureichend. Als Probleme gelten auch die mangelnde bzw. fehlende Unterstützung bei Gewalt sowie Unkenntnisse über Rechte und Unterstützung.

3. Flucht wird bei uns vor allem als Phänomen von jungen Männern wahrgenommen, die vor politischer Verfolgung fliehen. Nach Europa kommen in der Tat bedeutend mehr Männer als Frauen. Doch weltweit ist jeder zweite Flüchtling eine Frau. Flüchtlingspolitik muss auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen Rücksicht nehmen. Notwendig sind u.a. eigene Unterkünfte nur für Frauen.

Workshop 6: Qualifikation – Empowerment – Wissenstransfer.

Wie können Potenziale von Flüchtlingen in Salzburg entfaltet werden?

Mit: Wolfgang Aschauer, Manfred Oberlechner, Lisa Oberparleitner

Moderation: Adis Serifovic

1. Flüchtlinge haben erschwerte Startbedingungen, sie unterliegen einer Art Desozialisierung. Wichtig ist daher, vom Diskurs des Forderns zu einem Diskurs des Förderns zu gelangen und eine sachliche, unaufgeregte Herangehensweise zu finden. Zu lösen ist die „Solidaritätskrise“ innerhalb der EU, nicht die „Flüchtlingskrise“.

2. Wichtig ist der Respekt vor Flüchtlingen statt deren Behandlung als Bittsteller. Traumatisierungen lassen sich nur durch wertschätzenden Umgang und Empowerment überwinden. Hierfür braucht es eine andere Haltung gegenüber Flüchtlingen, die diese als Menschen mit Fähigkeiten wahrnimmt. Die Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen (Nostrifizierungen) soll zügiger geschehen.

3. Es braucht auch Freiräume, in denen Flüchtlinge eigene Projekte und Vorhaben umsetzen und ihre Fähigkeiten einbringen können. Als Beispiel aus Deutschland gilt die „Silent University“, eine Bildungsplattform geflüchteter Menschen, an der „geflüchtete“ DozentInnen gegen Honorar Vorlesungen und Vorträge abhalten.

Redaktionelle Bearbeitung: Hans Holzinger, JBZ

Zu den HerausgeberInnen

Dr. Birgit Bahtić-Kunrath ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen und war im Vorbereitungsteam der Tagung „Zukunft Migration“.

Mag. Hans Holzinger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen. Er war im Vorbereitungsteam der Tagung „Zukunft Migration“ sowie für die Redaktion der Publikation verantwortlich.

Mag. Stefan Wally ist Geschäftsführer der Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen und war im Vorbereitungsteam der Tagung „Zukunft Migration“.

Hinweis auf das nächste JBZ-Arbeitspapier



Dagmar Baumgartner, Hans Holzinger:

Flüchtlinge im Dialog.

Einstellungen zu Demokratie und gesellschaftlichen Zusammenleben von in Salzburg lebenden Flüchtlingen.

JBZ-Arbeitspapier | 38

62 Seiten

€ 3,90

ISBN 978-3-902876-32-4