

# Migration und Flucht

**Vertreter des Bundesheeres, des Innenministeriums, einiger Nichtregierungsorganisationen und der Wissenschaft befassten sich beim LVAK-Symposion 2016 mit den Thema „Migration und Flucht“.**

**K**ein Thema der unmittelbaren Vergangenheit, weder die Ukraine-Krise noch Terroranschläge in Europa, hätten Menschen so berührt und aufgewühlt wie die Flüchtlingsströme an den Grenzen im Herbst 2015, sagte Generalleutnant Mag. Erich Csitkovits, Kommandant der Landesverteidigungsakademie (LVAK) des Bundesheeres, beim Symposion „Migration und Flucht“ der LVAK am 11. Oktober 2016 in Wien. Es sei ein umfassendes tagespolitisches Thema, das von der lokalen bis zur europäischen alle Ebenen betreffe. Die Vernetzung aller Akteure müsse daher gezielt vorangetrieben werden, damit Bundesministerien, Forschung und Nichtregierungsorganisationen ihr Wissen und ihre Expertise besser teilen könnten – denn diese müsse hinkünftig zur Bewältigung der Herausforderungen noch stärker gebündelt werden. Unter anderem deshalb habe sich die LVAK entschlossen „Flucht und Migration“ 2016 zum Inhalt ihres jährlichen Symposions zu machen.

**Neues Migrationssystem.** Mag. Peter Webinger, Leiter der Gruppe III/B (Asyl, Migration und Menschenrechte) im Bundesministerium für Inneres (BMI) verwies darauf, dass sich die Migration von schutzsuchenden Menschen in den letzten Jahrzehnten völlig verändert habe. Noch vor wenigen Jahren ging es aus einer österreichischen Betrachtung um die Bewegung von Menschen auf der Flucht von einem Nachbarstaat in den nächsten. 1956 von Ungarn nach Österreich, 1968 aus der damaligen Tschechoslowakei nach Österreich oder in den 1990er-Jahren vom zerfallenden Jugoslawien nach Österreich. Mittlerweile bewegen sich „Mixed Migration Flows“, also schutzsuchende Menschen und solche, die aus anderen Motiven ihre Heimat verlassen, transkontinental. Vor allem deshalb, weil es eine neue Mobilität, gepaart mit neuen Möglichkeiten der Kommunikation, gebe. „Das Smartphone ist die Welt in der Hosentasche“, stellte Webinger fest. Dies führe dazu, dass es aufgrund dieser Vernetzung ei-



**Peter Webinger:** „Migrationspolitik ist heute auch Kommunikationspolitik.“

ne noch nie dagewesene Dynamik im Migrationsbereich gebe. Migrationspolitik sei heute daher auch Kommunikationspolitik. „Wir sind daher heutzutage mit globalisierten Migrationsbewegungen konfrontiert, verwenden jedoch noch Schutzinstrumente, die vor der Globalisierung entwickelt wurden. Daher gilt es nun, auf diese globalisierte Migrationsformen neue Antworten zu finden, die jenen Menschen Schutz angedeihen lassen, die dieses Schutzes besonders bedürfen“, betonte Webinger.

Der Diskurs zum Thema sei „hochpolarisiert und emotional“. Die Frage sei allzu oft: Migration ja oder nein? Eine alternde und schrumpfende Gesellschaft brauche Migration. Vielmehr sollte gefragt werden: „Welche und wie viele Migranten brauchen unsere Kooperationssysteme, damit wir in Österreich langfristig den sozialen Frieden erhalten können?“

Die Wahlberechtigten erwarteten sich eine schnelle Lösung dieser im Umfang neuen Fragen. Webinger erwähnte den Vertrauensverlust, der durch Bilder wie jene von der Brücke in Bad Radkersburg im Herbst 2015 mitentstanden sei. Damals war zu sehen, wie einige Polizisten, die mehrere Hundert Migranten anhalten wollten, einfach beiseitegeschoben worden waren. „Die Aufrechterhaltung der Souveränität ist eine Kernfrage der Staatlichkeit. Sie umfasst den Schutz des Staatsgebiets und des Staatsvolks gleichermaßen und somit auch den Schutz unseres Rechtsstaates, der den Rahmen für ein friedliches und solidarisches Zusammenleben ermöglicht“, sagte Webinger. „Erst innerhalb unserer Grenzen kann sich ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickeln.“ Österreich habe im europäischen Vergleich, vor allem in Relation zur Bevölkerung, sehr viele Menschen aufgenommen, betonte der Migrations-

experte. Das Problem im Herbst 2015 sei die rasche und massive Zunahme gewesen, die zu „Kapazitätsengpässen“ geführt habe, etwa hinsichtlich der Unterbringungsmöglichkeiten. Webinger verglich dies mit einer Firma, deren Auftragszahlen sich innerhalb von fünf Monaten verdreifachen, aber die eigene Produktion und die der Sublieferanten naturgemäß nicht so rasch mitwachsen kann.

Die Ereignisse des Jahres 2015 seien wohl als „Ouvertüre“ zu sehen: Hier sei zum ersten Mal das Zusammenspiel von Globalisierung und Demografie in aller Deutlichkeit sichtbar geworden gestoßen. Die eigentliche „Oper“ würde in der Form von weiteren Migrationsbewegungen und der Integration der Migrantinnen und Migranten wohl erst bevorstehen. Gerade Integration würde dabei Ansprüche ähnlich der Teilnahme an einem Marathon stellen und eine entsprechende Planung benötigen: Man müsse die gesamte Strecke im Blick haben, die Kräfte einteilen und das Ziel einer umfassenden Teilhabe möglichst vieler im Auge behalten.

In Bezug auf die im Zusammenhang mit den aktuellen Herausforderungen und zukünftigen Entwicklungen oft geäußerten Erwartungen nannte Webinger als Ziel die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens auf lange Sicht, weshalb sich die Frage nach gewissen Balancen ergebe – zum einen hinsichtlich des Geschlechter- und Altersverhältnisses (74 Prozent der Ankommenden im Jahr 2015 waren unter 30 Jahre und etwas über 70 Prozent waren männlich), zum anderen beim Verhältnis von Beitragsleistungen und Entnahmen aus den Sozialsystemen.

Webinger verwies auf den Wirtschaftswissenschaftler Milton Friedman, der postulierte, dass man einen Sozialstaat und offene Grenzen haben könne – aber nicht beides gleichzeitig. Die Schlussfolgerung daraus sei, dass man Grenzen brauche, damit das etablierte System funktionieren könne und nicht kollabiere. Es sei also entscheidend, die inneren „Balancegrenzen“ unter anderem des Arbeitsmarktes, des Sozial- und Gesundheitswesens sowie

im Bereich der Bildung zu beachten. „Die Qualität und das Funktionieren dieser Systeme hängt stark von den Quantitäten ab“, erläuterte Webinger.

Moralische Verantwortung müsse global gedacht werden. Derzeit würden Migranten viel Geld an Schlepper zahlen und viele Menschen ertrinken auf der gefährlichen Überfahrt nach Europa. Dieses System sei unmenschlich; die verschiedenen nationalen Ansätze würden zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen in den Asylsystemen führen. Man brauche daher ein neues glaubwürdiges Migrationssystem. Neben einem effektiven Grenzschutz und der Rückführung jener Migranten ohne besonderen Schutzbedarf gelte es, mittels mobilen Teams den besonders Schutzbedürftigen aus bestehenden Flüchtlingseinrichtungen eine Schutzperspektive in Europa zu geben. „Denn die Schwächsten und Ärmsten schaffen es meist nicht nach Europa. Und diesen Schwächsten haben wir unsere besondere Aufmerksamkeit zu widmen“, betonte der Gruppenleiter.

**Migrationsströme.** In sechs Arbeitsgruppen beschäftigten sich die Teilnehmer des Symposions mit Strategien und Maßnahmen. Die erste Gruppe beschäftigte sich mit den Auswirkungen der Fluchtbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg auf das Bundesheer. Dabei wurden acht Spitzen identifiziert. Die Bewegungen vor dem Fall des Eisernen Vorhangs kamen vor allem aus den kommunistischen Diktaturen Osteuropas. Mit der Wende im Osten und dem Ende des Kommunismus in Europa kam es außerdem zu einem Durchzug von mehreren Tausend Flüchtlingen aus der Deutschen Demokratischen Republik (DDR). In den 1990er-Jahren waren außerdem der Krieg in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo die Ursache für Migrations- und Fluchtbewegungen. Im Zusammenhang mit diesen Konflikten setzte auch ein Wandel bezüglich der gesellschaftlichen Auswirkungen ein: Die Flüchtlinge nutzten Österreich nicht nur als Transitland, sondern blieben hier. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass die Maßnahmen zur Regulierung letztendlich immer Wirkung zeigten.

**Krisen- und Konfliktmanagement.** Die zweite Arbeitsgruppe, in der auch NGOs vertreten waren, befasste sich



**Teilnehmer des LVAK-Symposions „Migration und Flucht“.**

mit Migrations- und internationalem Krisen- und Konfliktmanagement in Nordafrika, dem Mittleren Osten und der Ukraine. Hier gebe es ein Potenzial von mehreren Millionen Menschen, was Flucht- und Migrationsströme betrifft. Es gelte daher, die Gewalt einzudämmen, humanitäre Hilfe zu leisten und ordnungsschaffende Maßnahmen zu ergreifen. Die Zahl jener, die unterwegs sind, steige an, nur in Bezug auf die Ukraine gehe sie zurück.

Eine Herausforderung stellen die Kommunikationsaspekte dar: Kämpfe am Boden seien leicht auszumachen, schwerer jedoch seien die Auseinandersetzungen hinsichtlich der Meinungsfreien und damit Propaganda festzustellen. Auch auf dieser Ebene müsse man aktiv werden, aber sich auch im Klaren darüber sein, dass es massive Wechselwirkungen geben werde.

Bei der humanitären Hilfe gebe es zwar sehr viele Organisationen und Ebenen, zu oft sei es aber ein Neben- oder gar ein Gegeneinander. Das Konkurrenzdenken sei teilweise noch zu ausgeprägt, man müsse viel mehr auf einen ganzheitlichen und gesamtstaatlichen Ansatz hinarbeiten.

**Europäische Union.** Die dritte Arbeitsgruppe befasste sich mit Migration und der Europäischen Union und betrachtete politische, wirtschaftliche und rechtliche Herausforderungen. In den letzten Jahren habe ein Wandel eingesetzt: Während um 2003 die Gegenwart und Zukunft in der europäischen Sicherheitsstrategie noch extrem positiv betrachtet wurde, würde mittlerweile darauf verwiesen, dass die EU selbst in Frage gestellt wird.

Die Union und ihre Mitgliedstaaten bräuchten aus Sicht der Experten einen (geregelt)en Zuzug, um die bestehenden (Sozial-) Systeme aufrechtzuerhalten, gleichzeitig gebe es gerade in der Außen- und Sicherheitspolitik der EU

häufig Probleme bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Es könne nur europäische Lösungen geben.

**Multikulturelle Kompetenz.** Die vierte Arbeitsgruppe befasste sich mit Mehrsprachigkeit und multikultureller Kompetenz als Beitragsleistung zu Sicherheit und Resilienz in Österreich in der Migrationskrise. Flucht sei ein Prozess, der aus drei Phasen besteht: Herkunft und Vertreibung, Transit und Flucht sowie Ankunft und Integration. Anhand des Modells wurden konkrete Handlungsoptionen vorgestellt. So müsse schon vor der Vertreibung in der Herkunftsländern Hilfe geleistet und insbesondere für die Kinder eine Perspektive geschaffen werden. Mythen, die in den Regionen kursierten, müssten entzaubert werden – oftmals sei es jedoch schwierig, den Menschen zu vermitteln, dass Europa rein aus humanitären Gründen helfe wolle und keine anderen Hintergedanken habe.

Sobald sich die Menschen in Bewegung setzen, müsse es klare Regeln für alle geben. Es brauche daher Empathie gegenüber den Flüchtlingen; rechtsstaatliche Grundsätze müssen gewährleistet sein. Die Kenntnis der verschiedenen Kulturen sei wichtig. Die Ankommenden müssten aber die österreichischen Werte und den Rechtsstaat anerkennen. Die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens und eine rasche Möglichkeit zur Selbsterhaltung für die Ankömmlinge seien daher wichtig. Die Arbeitsgruppe identifizierte Integration als eine beidseitige Aufgabe und mahnte ein Bekenntnis zur Diversität ein.

**Krisenbewältigung.** Koordinator der fünften Arbeitsgruppe war Kurt Hager, MA, Leiter der Abteilung I/11 (Sicherheitspolitik) im BMI. Die Gruppe befasst sich mit der gesamtstaatlichen Koordination der Migrationskrise. Sie näherte sich dem Phänomen über Fallstudien. Die erste wissenschaftliche Untersuchung habe zwei gleichzeitig stattfindende Krisen identifiziert: Zum einen eine Transitkrise ab dem 5. September 2015, als rund 900.000 Menschen über Österreich nach Deutschland reisten. Dies war eine Herausforderung auf mehreren Ebenen, führte aber auch zu einer gelungenen Kooperation zwischen der Verwaltung, der Armee, der Polizei, den NGOs und der Zivilgesellschaft bei der Bewältigung. Problematisch war jedoch die Rolle der

Politik, die den Behörden keine klaren Vorgaben machte und der die Kommunikation nicht gelang. Die zweite Krise war eine im Asylwesen, verursacht durch die hohe Zahl von 88.064 Asylwerbern (2014: 28.064), von denen 77.609 (2014: 17.825) in der Grundversorgung zu betreuen waren. Dieser extreme Anstieg führte zu einer Überlastung des österreichischen Asylsystems, das wie alle Systeme nur auf eine gewisse Kapazität ausgelegt ist. Dies hatte Konflikte zwischen den verschiedenen Akteuren hinsichtlich der Unterbringung zur Folge.

Diese Überlastung machte Migration zu einem sicherheitspolitischen Thema, denn während der Transitkrise habe laut der Arbeitsgruppe der Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gedroht. Auch die Spätfolgen der zum Teil unkontrollierten Einreise auf die innere Sicherheit waren zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar: Die Terrororganisation „Islamischer Staat“ habe die Ströme genützt, um Kämpfer einzuschleusen. Würden keine Lösungen gefunden werden, bestehe die Gefahr einer Radikalisierung bzw. des Abrutschens in die Kriminalität für viele Angekommene, wenn hier keine Perspektive geboten werden könnte.

Die Krise 2015 sei noch nicht vorbei, es gebe aber heute eine andere Perspektive und Aufmerksamkeit und man habe mit der Aufarbeitung begonnen. Die Schaffung des nationalen Sicherheitskabinetts und die Weiterentwicklung bestehender Gremien und Konzepte seien ein Teil davon, ebenso die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bundesheer. Diese sei im Rahmen des Assistenzeinsatzes unproblematisch, routiniert und ein jahrelang erprobter Erfolg. Bei Unterstützungsleistungen in anderen Rahmen seien jedoch nach wie vor rechtliche und finanzielle Fragen zu klären.

**Sicherheitszonen.** Die sechste und letzte Arbeitsgruppe befasste sich mit der Frage, welche Möglichkeiten es geben könnte, um das Aufkommen derartiger Krisen zu vermeiden. Prämisse war dabei, dass die Situation 2015, inklusive des streckenweisen Kontrollverlustes, ein Einmalereignis bleiben müsse, gleichzeitig aber Schutz vor Verfolgung zu leisten sei. Außerdem müsse das „Danach“ mitgedacht werden, wenn es darum geht, die betroffe-



**Die Zunahme der Migrationsströme 2015 machte Migration in Österreich zu einem sicherheitspolitischen Thema.**

nen Staaten und Gesellschaften wieder aufzubauen. Aus dieser Perspektive sei ein Verbleib der Menschen im Herkunftsraum anzustreben. Diesen könnte ein, unter dem Arbeitstitel „Sicherheitszonen“ vorgestelltes Konzept ermöglichen. Mit einem klaren Mandat und Befugnissen ausgestattet, würde hier den Menschen zunächst Schutz und danach Zugang zu Asylverfahren gewährt werden. Durch diese Vorgangsweise fiele der gefährliche Weg nach Europa weg, ebenso die Belastung der europäischen Staaten durch eine nicht steuerbare Verteilung.

Sicherheitszonen bedürften aber einer politisch-rechtlichen sowie militärischen Absicherung, sowie der Koordination und Kooperation mit den Staaten vor Ort. Dabei müssten auch das Umland der Zone bzw. die Gastländer profitieren und die Sicherheitszonen selbst dürften keine Einbahnstraßen sein. Smart Camps, die europäische Standards gewährleisten, wären daher notwendig. Diese Operationen seien aber keine ursachenbekämpfenden Maßnahmen: Es handle sich nicht um Friedensschaffung oder -sicherung, sondern um den Vollzug von Schutzmaßnahmen.

**Sozialen Frieden erhalten.** Brigadier Dr. Walter Feichtinger, Leiter des Instituts für Friedenssicherung und Konfliktmanagement an der LVAK, sah den mehrfach angesprochenen Kontrollverlust auf der operativen Ebene als beängstigend an, diagnostizierte aber, dass es länger dauern würde, die Bilder in den

Köpfen der Bürger zu überwinden und Vertrauen zurückzugewinnen. Es stelle sich die Frage, welche Botschaft man der eigenen Bevölkerung vermitteln wolle und welche den Migranten – hier seien klare und verständliche Antworten notwendig. Der Bevölkerungszuwachs werde eine größere Herausforderung, auch unter infrastrukturellen Aspekten. Die Integration werde Jahrzehnte dauern; das Phänomen der Migration und der Druck werde bestehen bleiben, daher brauche es dafür Konzepte. Schon aus diesem Grunde müssten Probleme und auch Radikalisierung bei Migranten ansprechbar sein, ohne Panik zu erzeugen. Es brauche auch ein stärkeres Engagement in der Ursachenbekämpfung.

Auch wenn man in Österreich in vielen Regionen aktiv werden wolle, werde man dorthin müssen, wo die Probleme bestehen. Gewalt sei ein treibender Faktor, schon allein deshalb müsse man ihr entgegenzutreten, das Konzept der Sicherheitszonen könnte hier durchaus funktionieren. Oberstes Ziel sei, den sozialen Frieden zu erhalten und dieser sei mehr als nur Sicherheit. Resilienz beginne in den Köpfen, sie bedürfe einer rechtzeitigen Auseinandersetzung, betonte Feichtinger. In diesem Zusammenhang sei auch in der Migrationsforschung mehr zu tun, denn durch diese Art der Auseinandersetzung würde das nötige Wissen entstehen. Wegen der Größe der Herausforderung sei es notwendig, im europäischen Rahmen vorzugehen.

*Paul Schlieffsteiner*