

Migration und Flucht

Harald Müller und Benedikt Hensellek (Hrsg.)

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie



Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Harald Müller, Benedikt Hensellek (Hrsg.)

Migration und Flucht

14/2017

Wien, September 2017

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Rossauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Kommando
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Alle Rechte vorbehalten

September 2017
ISBN 978-3-903121-26-3

Druck:

ReproZ W 17-
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Abstract.....	7
Internationale Migration – Entwicklungen und Herausforderungen <i>Martin Hofmann</i>	9
Fluchtbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg – Auswirkungen auf das österreichische Bundesheer <i>Dieter Bacher, Christoph Benedikter und Hubert Speckner</i>	25
Migration und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) anhand ausgewählter Regionen und Organisationen <i>Markus Gauster, Gerald Hainz, Stefan Maier, Harald Müller, Otto Naderer, Walter Posch, Jan Pospisil, Jasmina Rupp, Christian Steppan, Gudrun Van Pottelbergh, Ursula Werther-Pietsch</i>	71
Fluchtbewegungen und die Europäische Union: politische, wirtschaftspolitische und rechtliche Herausforderungen <i>Gunther Hauser</i>	145
Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz <i>Thomas Fronek, Wolfgang Zecha</i>	189
Gesamtstaatliche Koordination in der Migrationskrise <i>Kurt Hager</i>	227
„Schutzzonen“ und „Hot Spots“ – taugliche Instrumente Europas zur Migrationssteuerung? <i>Jürgen Scherl</i>	249
Zusammenfassung <i>Lorena Mikel</i>	281

Abkürzungsverzeichnis / Glossar	
<i>Felix Funda</i>	293
Literaturverzeichnis	303
Autoren und Herausgeber	309

Vorwort

Der vorliegende Band stellt die schriftliche Zusammenfassung der beim Symposium der Landesverteidigungsakademie (LVAK) 2016 zum Thema „Migration und Flucht“ vorgetragenen Präsentationen dar. Das LVAK-Symposium bildet den jährlichen Höhepunkt in den Forschungsaktivitäten der Akademie, wobei grundsätzlich ein sicherheitspolitisch relevantes Thema von möglichst unterschiedlichen Seiten betrachtet werden soll. Dabei sind einerseits die Institute der Akademie gefordert, andererseits soll aber auch der Diskurs mit Experten aus anderen Bereichen gefördert werden. Insbesondere Experten aus dem Bereich des BMLV, aber auch des BM.I und anderer sicherheitspolitisch relevanter Ministerien sowie von wissenschaftlichen Einrichtungen und NGOs – sowohl national als auch international – seien hier angesprochen.

Kaum ein Thema war in den letzten Jahren von derart viel Interesse begleitet wie das gewählte des Symposiums 2016. Kein Wunder, stellte doch allein die Zahl der Migranten, die 2015 und 2016 nach bzw. durch Europa zogen, Österreich vor eine schier unlösbare Herausforderung. Dabei wird mitunter übersehen, dass bereits in den Jahren vor 2015 die Zahl der Migranten kontinuierlich zunahm und viele Aufnahmeländer bereits kapazitätsmäßig angespannt waren. Die vorhergesagte, aber nicht vorbereitete Situation der Jahre 2015 und 2016 führte schließlich zu einem multiplen Versagen sämtlicher Mechanismen und damit zur Teilaufgabe der Staatsgewalt in Österreich und anderen EU-Ländern. Spätestens damit konnte man nicht mehr nur von einer humanitären, sondern von einer Sicherheitskrise sprechen.

Die vorliegende Publikation versucht nun, basierend auf den Diskussionen und Vorarbeiten in einzelnen thematischen Arbeitsgruppen, sich dem Thema „Migration und Flucht“ von verschiedenen Gesichtspunkten aus zu nähern, um zu eruieren, welche rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Konsequenzen für Österreich, aber auch für die Europäische Union zu erwarten sind (Forschungsstand Mitte 2017).

Darüber hinaus wird untersucht, warum Menschen sich veranlasst sehen, ihren Heimatstaat zu verlassen; dies liegt oft in sogenannten Push- und Pullfaktoren (ökonomische, demografische, ökologische Aspekte, Gewalt,

Katastrophen, Transportmöglichkeiten, Medienwirkung, Attraktivität eines Ziellandes). Die jeweiligen Faktoren drängen die Menschen aus ihrem Heimatland, während andere Faktoren Menschen in andere Länder locken. Diese Faktoren gilt es zu beeinflussen, will man die Migration steuern.

Ein weiterer notwendiger Schritt auf politischer Ebene wäre es, einerseits eine Anpassung der EU-Rahmenbedingungen an die aktuelle Situation zu versuchen. So ist das Dubliner Übereinkommen als völkerrechtlicher Vertrag weiterhin in Kraft, wird aber nicht mehr angewandt. Für das weitere Vorgehen gibt es EU-intern allerdings keinen Konsens. Andererseits haben sich auch auf humanitärer Seite Verträge wie die Genfer Flüchtlingskonvention vor dem Hintergrund der ständig steigenden Flüchtlingszahlen als adaptierungsbedürftig herausgestellt. Eine politische Lösung scheint allerdings in weiter Ferne. Dazu wird in dem vorliegenden Band eine Bestandsaufnahme der rechtlichen Rahmenbedingungen gemacht sowie Empfehlungen ausgesprochen, die identifizierten Schwachpunkte bzw. Mängel im Umgang mit der Krise verbessern sollen.

Ausgeklammert werden dabei potenzielle Begleiterscheinungen, sei es im Bereich der Kosten, die auf die Aufnahmestaaten zukommen, sei es im gesellschaftlich-kulturellen Bereich. Ständig nur von „Ängsten“ in der Bevölkerung zu sprechen, wird angesichts der angespannten Sicherheitslage wohl zu wenig sein. Und schließlich wäre noch interessant zu untersuchen, was eine Gesellschaft, die stets die Notwendigkeit von Migration angesichts von Überalterung und schrumpfenden Bevölkerungszahlen betont, aktiv gegen eben diese Entwicklung unternehmen könnte. Dies wäre wohl ein lohnendes Thema für eine weiterführende inhaltliche Auseinandersetzung, sprengt allerdings den Rahmen der vorliegenden Analysen.

Unser großer Dank gilt allen Verantwortlichen und Mitarbeitern der Arbeitsgruppen für ihren Einsatz und die Erstellung der Beiträge zu diesem Band. Allen Mitwirkenden – extern und intern – sei für das erbrachte Engagement im Rahmen des LVAK-Symposiums 2016 die aufrichtige Anerkennung ausgesprochen.

Harald Müller & Benedikt Hensellek

Abstract

Der seit dem Jahre 2012 kontinuierlich und dann 2015 sprunghaft ansteigende Migrationsstrom nach Europa insbesondere aus der Region des Nahen Ostens rückte das Thema „Migration und Flucht“ in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Ereignisse stellen für Österreich aber auch für die Europäische Union eine große Herausforderung dar, welche es gilt, in den nächsten Jahren gemeinsam zu meistern.

Warum Menschen sich veranlasst sehen, ihren Heimatstaat zu verlassen, liegt in sogenannten Push- und Pullfaktoren (ökonomische, demografische, ökologische Aspekte, Gewalt, Katastrophen, Transportmöglichkeiten, Medienwirkung, Attraktivität eines Ziellandes). Die jeweiligen Faktoren drängen die Menschen aus ihrem Heimatland, während andere Faktoren Menschen in andere Länder locken. Diese Faktoren gilt es zu beeinflussen, will man die Migration steuern.

In Österreich gab es 2015 rund 90 000 Asylanträge, eine Steigerung von 200% gegenüber 2014. Die meisten Asylwerber kamen mit 25 202 aus Afghanistan, 25 064 aus Syrien und 13 528 aus dem Irak. Über 75% waren männlich. 2016 riss der Flüchtlingsstrom etwas ab, allerdings wurden trotzdem zahlreiche Schutzmaßnahmen beschlossen, wie die Einführung einer Obergrenze durch die österreichische Bundesregierung zu Jahresbeginn 2016.

Diese Publikation beschäftigt sich daher mit diesem aktuellen Thema, um einerseits den Kenntnisstand innerhalb des Militärs zu erhöhen und andererseits einen Diskussionsbeitrag zum Thema „Migration und Flucht“ zu leisten. Dazu wird aus verschiedenen Gesichtspunkten die Problematik beleuchtet um zu eruieren, welche rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Konsequenzen für Österreich aber auch für die Europäische Union zu erwarten sind.

Internationale Migration – Entwicklungen und Herausforderungen

Martin Hofmann

Migration und politischer Kontext

Internationale Migration stellt sich in der Gegenwart bedeutend vielschichtiger dar als in vorangegangenen Entwicklungsphasen. Sie ist nicht mehr primär eine Frage von Bewegungen zwischen spezifischen Staaten, sondern ein globales und komplexes Phänomen, das eine Vielzahl von Ursprungsregionen mit einer geringeren Zahl von Zielregionen auf ebenso komplexe Art und Weise verbindet. Migrationsbewegungen haben sich zunehmend diversifiziert, immer größere Zahlen von Menschen aus einer immer größeren Zahl von Herkunftsstaaten migrieren über immer größere Distanzen zu immer weiter von den Ursprungsländern entfernten Zielstaaten.

Die unter dem Schlagwort „Globalisierung“ nur ungenau beschriebene Intensivierung der internationalen Vernetzung hat zu einer hohen Mobilität von Gütern und Kapital geführt. Die Mobilität von Arbeitskraft wurde nicht in demselben Maß liberalisiert, sie wurde vielmehr zum Gegenstand restriktiver Politikgestaltung. In den europäischen Zielstaaten, die mit den Folgen der Finanzkrise, steigenden Arbeitslosenzahlen und einer Krise des wohlfahrtsstaatlichen Nachkriegsmodells zu kämpfen haben, findet Immigration nur geringe politische Akzeptanz. Im Gegenteil, die Forderung nach ihrer Begrenzung ist ein bestimmender Faktor im innenpolitischen und europapolitischen Diskurs. Gleichzeitig nahmen in den letzten Jahren gewaltsame Konflikte auf der globalen Ebene immer stärker zu.

Diese sind ein wesentlicher Treiber Internationaler Migration und erklären den sprunghaften Anstieg von Flucht- und Migrationsbewegungen nach Europa, denen sich die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren gegenüber sehen. Die „Migrations- und Flüchtlingskrise“ von 2015 und 2016 traf Europa und die EU dabei zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt. Das europäische Projekt steckt in einer grundsätzlichen Legitimitätskrise und gerade der Migrations- und Flüchtlingsbereich macht deutlich, dass erstens die Positionen der einzelnen Mitgliedsstaaten

weit auseinander liegen und zweitens die bestehenden europäischen Instrumente und Politiken nicht ausreichen, um den Herausforderungen der Zeit gerecht zu werden.

Was verstehen wir unter Internationaler Migration?

Vor einer Diskussion der gegenwärtigen Entwicklungen und Herausforderungen im Zusammenhang mit Internationaler Migration stellt sich zunächst die Frage nach einer exakten Definition des Begriffes. Was meinen wir, wenn wir von Internationaler Migration bzw. von Internationalen MigrantInnen sprechen? Allgemein wird den Empfehlungen der Vereinten Nationen gefolgt, die Internationale MigrantInnen als Personen definieren, die ihren regulären Wohnsitz über Staatsgrenzen hinweg verlegen und auch die Intention dazu haben. Dauerhafte Migration bezieht sich auf Personen, die mehr als ein Jahr außerhalb ihres Heimatlandes leben, temporäre Migration auf Personen, die dies für mehr als drei aber weniger als zwölf Monate tun.¹ Bloße Mobilität von Personen reicht dabei als Definitionskriterium nicht aus, sie muss die Grundlage einer „auf Dauer angelegten“ bzw. einer „dauerhaft werdenden räumlichen Veränderung des Lebensmittelpunktes“ sein.² Internationale Migration umfasst demnach sowohl Faktoren räumzeitlicher Mobilität von Personen als auch Faktoren einer intendierten bzw. einer ungewollten aber schlagend werdenden Verlagerung des Lebensmittelpunktes dieser Personen. Das heißt wiederum, dass auch die Gruppe der FluchtmigrantInnen, AsylwerberInnen und im Sinne der Genfer Konvention anerkannten Flüchtlinge unter die Definition Internationaler Migration fallen.

Die quantitative Dimension Internationaler Migration

Das tatsächliche zahlenmäßige Ausmaß Internationaler Migration lässt sich nicht exakt messen. Die Gründe dafür liegen in der Komplexität des Phä-

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, Recommendations on Statistics of International Migration, New York 1998, online unter http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf.

² Kröhnert Steffen: Migration – Eine Einführung. In: Online Handbuch zum Thema Bevölkerung, Hrsg. Vom Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2002, online unter http://www.berlin-institut.org/pdfs/Kroehnert_Internationale%20Migration.pdf.

nomens – so können etwa irreguläre Migrationsbewegungen nur sehr schwer erfasst werden –, der schlechten Datenlage in vielen wichtigen Ursprungs- und Zielländern und der schlechten Vergleichbarkeit von Statistiken aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Erfassungszeiträume. Betrachtet man Migrationsstatistiken unter dem Vorbehalt, dass sie mehr wirklichkeitsnahe Indikatoren für das tatsächliche Migrationsgeschehen sind als wirklichkeitstreue Abbildung desselben, so stellen sie natürlich wichtige Informationsquellen dar.

Im Gegensatz zum Eindruck, der durch die mediale und öffentliche Diskussion erweckt wird, machen Internationale MigrantInnen nur einen vergleichsweise geringen Teil der Weltbevölkerung aus. Kurz gesagt – die überwiegende Mehrheit der Weltbevölkerung scheint es vorzuziehen, in ihrer jeweiligen Heimat zu bleiben. Die am häufigsten zitierten Schätzungen bezüglich des quantitativen Ausmaßes der Internationalen Migration werden von den Vereinten Nationen zur Verfügung gestellt. Für das Jahr 2015 wurde dabei von einer Zahl von insgesamt 243 Mio. Internationalen MigrantInnen auf der globalen Ebene ausgegangen, das entspricht rund 3,2% der Weltbevölkerung. Im Vergleich dazu lag der Wert im Jahr 2000 bei insgesamt 174,9 Mio. Internationalen MigrantInnen, das entsprach rund 2,9% der damaligen Weltbevölkerung. Die Zahl von 2015 hatte sich gegenüber dem absoluten Wert von 1970 (81,5 Mio.) zwar verdreifacht, prozentual betrachtet war der Anteil der MigrantInnen an der Weltbevölkerung aber nur um 1,2 Prozentpunkte gestiegen.

Gleichzeitig waren die einzelnen Weltregionen aber unterschiedlich stark vom Anstieg der Migrationsbewegungen betroffen. Hatten 1970 rund 47% aller MigrantInnen in den hoch industrialisierten Staaten gelebt, liegt dieser Wert heute bei etwa 65%.³ Die Zahlen machen zweierlei deutlich. Migration ist erstens beileibe kein Massenphänomen, sondern freiwilliges oder unfreiwilliges Lebensmodell einer kleinen Minderheit der Weltbevölkerung. Da aber zweitens die Hauptrichtungen internationaler Migrationsbewegungen von den ökonomischen Peripherien in die hoch industrialisierten Zen-

³ United Nations, Evolution of the number of international migrants in the world and major areas, and selected indicators regarding the stock of international migrants, 1970 - 2000, Quelle United Nations, Trends in Total Migration Stock: The 2003 Revision (POP/DB/MIG/2003/1 and ESA/P/WP.188), data in digital form.

tren Europas und Nordamerikas, nach Australien, Neuseeland und in die Golfregion weisen, verzeichneten diese Staaten in den letzten drei Jahrzehnten deutliche Zunahmen ihrer MigrantInnenpopulationen, sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen.

Migration und Asyl – zwei unterschiedliche Regime

Das internationale Migrationsregime, das sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausbildete, unterscheidet die Flüchtlings- bzw. Asylpolitik und die Einwanderungspolitik als zwei voneinander getrennte Konzepte und Verfahren. Es basiert auf der Grundlage einer prinzipiell unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen und allen anderen MigrantInnenkategorien. In Bezug auf Flüchtlinge gingen immer mehr Staaten die auf der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) beruhende Verpflichtung ein, Flüchtlingen Schutz zu gewähren bzw. deren Flüchtlingseigenschaft zu überprüfen. Nach der GFK gelten Personen als Flüchtlinge, die aufgrund eines der „Konventionsgründe“ (ethnische Zugehörigkeit, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, politische Gesinnung) verfolgt werden und keinen Schutz des Herkunftsstaates genießen. Konventionsflüchtlinge sind Personen, denen nach Prüfung des etwaigen Bestehens von Konventionsgründen Schutz im Aufnahmestaat gewährt wird. Eine zweite wichtige Form des internationalen Schutzes ist der sogenannte „Subsidiäre Schutz“. Diesen können Personen erhalten, die nicht im Sinne der Konventionsgründe der GFK verfolgt werden, denen aber ernsthafter Schaden in ihrem Heimatland droht, wie etwa die Todesstrafe, Folter oder die Bedrohung des Lebens bzw. der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen Konfliktes.⁴

Sobald eine Person das Territorium eines Vertragsstaates der GFK erreicht und Asyl beantragt, muss dieser in einem rechtlich und faktisch aufwändigen Verfahren ermitteln, ob dieser Person tatsächlich internationalen Schutzes bedarf. Während des Verfahrens darf die Person nicht in das jeweilige Heimatland oder einen als nicht sicher eingestuften Drittstaat zurückgebracht werden. Daraus ergibt sich aber auch ein einstweiliges Aufenthaltsrecht während des Verfahrens, das vielfach zu einem Teil allgemei-

⁴ UNHCR, Genfer Flüchtlingskonvention, <http://www.unhcr.at/mandat/genfer-fluechtlingskonvention.html>.

ner Migrationsstrategien geworden ist. Das vor allem deswegen, weil Staaten bezüglich anderen MigrantInnenkategorien sehr wohl das souveräne Recht haben zu entscheiden, ob sie diese auf ihr Territorium zulassen wollen oder nicht.⁵

Die nationale Prärogative im „allgemeinen“ Migrationsbereich und durch die aus der GFK resultierende eingeschränkte nationale Souveränität im Flüchtlingsbereich hatten dementsprechend nachhaltige Auswirkungen auf das internationale Migrationsgeschehen. Sie verlagerten Internationale Migrationsbewegungen immer stärker in Richtung der Asylsysteme. Es zeigte sich vor allem seit den 1990er Jahren eine immer stärkere Tendenz zu sogenannten „Mixed Flows“, d.h. Migrationsbewegungen aus bestimmten Ursprungsländern bzw. -regionen, die neben Flüchtlingen auch MigrantInnen mit anderen Beweggründen umfassten. Grund dafür waren einerseits der erhöhte Migrationswunsch in vielen Ursprungsländern und -regionen, andererseits die zunehmend restriktiven Einwanderungspolitiken in vielen Zielländern. Das führte dazu, dass ein immer größerer Teil internationaler Migration irregulär erfolgte, oder MigrantInnen versuchten über den Umweg der Asylsysteme einen Aufenthaltsstatus zu erreichen unabhängig davon, ob sie die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (oder anderer Formen des internationalen Schutzes) erfüllten oder nicht.⁶

Das Dilemma zwischen rechtlicher und moralischer Verpflichtung gegenüber Flüchtlingen und der dadurch eingeschränkten Möglichkeit, Zuwanderung alleine nach nationalen Interessen zu gestalten, dominiert die migrationspolitische Debatte in den europäischen Zielländern bis heute. Es gelang niemals eine sinnvolle und funktionierende Verbindung zwischen den beiden Regimen zu entwickeln und durchzusetzen. Das hatte wiederum eine ständig erodierende Zustimmung zu staatlichen Migrationspolitiken seitens

⁵ Innerhalb der EU ist dieses Recht durch die Personenfreizügigkeit natürlich weitgehend aufgehoben. Auch das fand nicht immer die Zustimmung der heimischen Bevölkerung, wie das sogenannte Brexitreferendum eindrücklich zeigte. Die Ablehnung der Zuwanderung von Personen aus EU-Mitgliedsstaaten war mit der wichtigsten Antrieb der „Leave-Kampagne“.

⁶ Colleen Thouez, *The Role of Civil Society in Shaping International Migration Policy*, <http://www.pubpol.duke.edu/centers/civil/papers/thouez.pdf> (23 February 2004), p. 5.

der europäischen WählerInnen zur Folge, die ihre Regierungen nicht als Herren der Lage wahrnahmen.

Struktur und Dynamik Internationaler Migration in Europa nach 1945

Wie bereits ausgeführt, haben sich die europäischen Staaten in den letzten fünf Jahrzehnten zu Hauptzielländern Internationaler Migration entwickelt. Diese Entwicklung bedeutete einen historischen Bruch in der europäischen Migrationsgeschichte, war Europa doch über Jahrhunderte hinweg ein Kontinent der Emigration gewesen. Große Immigrationsbewegungen als Folge der wirtschaftlichen Erfolgsgeschichte nach 1945 stellten ein für Europa neues Phänomen dar. In einer ersten Phase zwischen 1945 und Mitte der 1950er Jahre war Immigration nach Europa durch „koloniale“ bzw. „postkoloniale“ Migration in die jeweiligen europäischen Kolonial- bzw. ehemaligen Kolonialmächte und „Zwangsmigration“ von Kriegsflüchtlingen und ethnisch Vertriebenen aus Osteuropa charakterisiert.

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der „Wirtschaftswunderjahre“ ab Mitte der 1950er Jahre wurde Arbeitskraft in Europa zu einem knappen Gut. Als Konsequenz begannen die westeuropäischen Staaten mit der aktiven Rekrutierung von Arbeitsmigranten im Rahmen so genannter Gastarbeiterprogramme. Diese zweite Phase „massiver Arbeitsimmigration“ prägte das europäische Migrationsgeschehen bis zur Mitte der 1970er Jahre. Zwischen den 1950er Jahren und 1973 wanderten etwa 5 Mio. Arbeitsmigranten aus Süd- und Südosteuropa in die nordeuropäischen Staaten.⁷ Die Integration dieser Migranten war weder erwünscht noch wurde sie gefördert, da auf Basis des sogenannten „Rotationsprinzipes“ davon ausgegangen wurde, dass die Migranten den jeweiligen Aufnahmestaat nach Ablauf ihres Arbeitsvertrages wieder verlassen würden.

Die Periode zwischen 1973/74 und 1989/90 kann als eine Phase der „beschränkten Zuwanderung“ nach Europa charakterisiert werden. Nach dem Ölpreisschock gestalteten die europäischen Staaten ihre Immigrationspolitiken zunehmend restriktiv, setzten auf Integration vor Neuzuzug und be-

⁷ Klaus F. Zimmermann, *What we know about European Migration*, Oxford University Press 2005, S. 4.

schränkten Arbeitsimmigration auf wenige ausgewählte Bereiche. Familienzusammenführung wurde zur wichtigsten Migrationsform der 1970er und frühen 1980er Jahre. In dieser Phase stieg auch die Zahl von Asylanträgen erstmals merklich an. Dies war einerseits als Reaktion auf die zunehmend restriktiven Immigrationspolitiken, andererseits aber auch das Ergebnis einer zunehmenden Diversifikation von Migrationsströmen, die MigrantInnen aus immer weiter entfernten Ursprungsländern nach Europa führten.⁸

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der Fall des „Eisernen Vorhanges“ in den Jahren 1989/90 öffneten ein neues Kapitel in der europäischen Migrationsgeschichte. Die Intensivierung der Ost-West-Migration nach der politischen Öffnung bzw. die im Rückblick unbegründeten Ängste vor Massenmigrationen aus dem Osten waren die eigentlichen Auslöser der europäischen Migrationsdebatte der 1990er Jahre und entscheidende Argumente für eine zunehmend restriktiven Politikgestaltung im Migrationsbereich.⁹

Gegenwärtig befinden wir uns in der noch relativ jungen fünften Phase der europäischen Migrationsgeschichte, deren Ausgang man als durchaus ungewiss bezeichnen kann. Die drei zentralen Faktoren, die diese Phase bestimmen, sind das Naherücken der großen globalen Konflikte an die Außengrenzen der EU, die politische Krise der EU und die demographische Situation in Europa, Asien und Afrika. Wie bereits ausgeführt sind es gewaltsame Konflikte – innerhalb von Staaten und zwischen Staaten –, die spontane und große Fluchtbewegungen auslösen. Die großen gewaltsamen Konflikte der Gegenwart finden in der unmittelbaren oder weiteren Nachbarschaft der EU statt: in Syrien, Afghanistan, Irak, Somalia, Sudan, DRC oder Eritrea, aber auch in der Ukraine. Signifikante Fluchtbewegungen in den europäischen Raum sind eine fast logische Folge.

⁸ Stephen Castles und Sean Loughna, Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1990 – 2001, Paper for United Nations University – World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), Conference on Poverty, International Migration and Asylum, Helsinki 27-28 September 2002, Draft 22 August 2002, S. 2.

⁹ Martin Hofmann, Regulierte Migration, Expansion und Modernisierung – Migrationsgeschichte der CIS-Region, in: Albert Kraler et al (Hg.), Migrationen. Globale Entwicklungen seit 1850, Wien 2007.

Die Europäische Union hat ihrerseits die Folgen der Finanzkrise von 2008 niemals wirklich überwunden. Bezüglich der Wirtschafts-, Haushalts- und Arbeitsmarktsituation driften die leistungsstarken und weniger starken Mitgliedsstaaten immer weiter auseinander. Das hat auch zur Folge, dass manche von ihnen – Deutschland, Schweden, Österreich – attraktive Zielländer für Internationale MigrantInnen und Flüchtlinge darstellen. Diese Staaten haben – genau wie die Staaten an den südlichen und südöstlichen Außengrenzen – ein vitales Interesse an solidarischen europäischen Lösungen. Diejenigen EU-Mitgliedsstaaten, die nicht unter diese Gruppe fallen, haben ein solches Interesse nicht. Folglich konnte bisher noch keine Einigung bezüglich gemeinsamer innereuropäischer Lösungen erzielt werden und das „Brexitvotum“ schiebt eine solche Lösung in immer weitere Ferne. Die asymmetrische Inanspruchnahme einiger weniger EU Mitgliedsstaaten stärkt die euroskeptischen Kräfte und verstärkt damit auch die zentrifugalen Tendenzen innerhalb der EU. Gleichzeitig befinden sich Europa und die Welt in einem demographischen Umbruch. Die Bevölkerung Europas wird in der Tendenz immer älter werden und gleichzeitig schrumpfen, zumindest dann wenn es keine Zuwanderung gibt, mit absehbar negativen Folgen für Wirtschaftswachstum und Sozialstaat. Obwohl Migration die Herausforderungen des demographischen Wandels keinesfalls alleine lösen kann, wird das ohne Migration auch nur schwerlich gelingen. Leider wird es dabei kein automatisches Zusammenfinden von „Migrationsangebot“ und „Migrationsnachfrage“ geben. In den Hauptursprungsregionen Internationaler Migration (Naher und Mittlerer Osten, Zentralasien, Afrika) leben heute rund 2 Mrd. Menschen. 2050 werden es 3,6 Mrd. sein. Selbst ein deutlich steigender Bedarf nach Zuwanderung *in* Europa wird nur einem geringen Teil dieses Bevölkerungsanstieges eine Option zur Migration *nach* Europa bieten können.

Migrationsursachen und Formen

Es wurde weiter oben ausgeführt, dass in Wirklichkeit nur ein sehr geringer Teil der Weltbevölkerung migriert und die überwiegende Mehrheit das eben nicht tut. Es stellt sich daher die Frage: warum migrieren Menschen eigentlich und wie tun sie das? Individuelle Migrationsprojekte sind das Ergebnis von ebenso individuellen Anlässen, Motiven und Zwecken. Sie umfassen „ökonomisch“ bzw. „beruflich-sozial motivierte Migrationen“ genauso wie „Überlebenswanderungen“ als Folge des Verlustes der wirt-

schaftlichen Existenzvoraussetzungen in der Heimat oder „religiös-weltanschaulich, politisch, ethno-nationalistisch oder rassistisch bedingte Flucht- und Zwangswanderungen“.¹⁰ Daneben sollten aber auch Motive, die in der individuellen Migration eine Bereicherung der persönlichen Entwicklung und Lebensgestaltung sehen, nicht vergessen werden. „Horizontenerweiterung“, Abenteuerlust und Neugier auf fremde Kulturen sind kein Privileg von Angehörigen der hoch industrialisierten Staaten, „Reisende“ aus den ärmeren Regionen der Welt treffen individuelle Migrationsentscheidungen ebenso auf Basis dieser Motive.¹¹ Die unterschiedlichen Anlässe und Motive führen vor dem Hintergrund legaler und faktischer Möglichkeiten zur Herausbildung unterschiedlicher Migrationsmuster, die von lokaler, temporärer oder zirkulärer bis zu permanenter Migration reichen. Sie können „legal“ bzw. „irregulär“, d.h. nicht in Übereinstimmung mit der Rechtslage in Ziel- oder Transitländern erfolgen. Diese Migrationsmuster sind wiederum von einer Vielzahl von Unter- und Zwischenformen, Unschärfen und Übergängen gekennzeichnet.

Es ist wichtig dabei eines festzuhalten: Sowohl in der Gegenwart als auch in der Migrationsgeschichte werden quantitativ große und spontane Migrationsbewegungen fast immer durch gewaltsame Konflikte ausgelöst. Naturkatastrophen oder Dürren können ebenfalls signifikante Migrationsbewegungen auslösen, diese vollziehen sich in der Regel aber über längere Zeiträume. Wirtschaftliche Ungleichgewichte und demografische Entwicklungen sorgen zwar für eine beständige „Nachfrage“ nach Migrationschancen, da die potentiellen MigrantInnen aber die Möglichkeit haben, Erfolg und Risiken ihres Migrationsprojektes abzuschätzen, werden auch eher rationale Entscheidungen getroffen. Das sorgt für strukturiertere und weniger dynamische Migrationsbewegungen, die sich durch staatliche und internationale Intervention besser, wenn auch nicht vollständig, kontrollieren lassen. Für 2016 nimmt das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen – UNHCR – eine Gesamtzahl von 65 Millionen weltweit vertriebenen Per-

¹⁰ Klaus J. Bade, *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 12.

¹¹ Bill Jordan und Dita Vogel, *Which policies influence migration decisions? A comparative analysis of qualitative interviews with undocumented Brazilian immigrants in London and Berlin as a contribution to economic reasoning*, Centre for Social Policy Research, ZeS-Arbeitspapier Nr. 14/97, S. 7f.

sonen an. Darunter fallen Flüchtlinge, Binnenflüchtlinge (intern vertriebenen Personen), Asylsuchende und staatenlose Personen. 2002 war dieser Wert noch bei 22 Millionen Personen gelegen, er hat sich also innerhalb von vierzehn Jahren verdreifacht.¹² Viele der großen globalen Krisenregionen liegen in der erweiterten Nachbarschaft der EU bzw. haben die EU-Mitgliedsstaaten als die geographisch nächsten Staaten, die Schutz gewähren können: Syrien, Afghanistan, Irak, Somalia, Sudan, DRC oder Eritrea, aber auch die Ukraine sind die Hauptherkunftsländer der globalen Flüchtlingsbewegungen. Die „Migrations- und Flüchtlingskrise“ von 2015/2016 ist eine weitgehend konfliktinduzierte. Das heißt im Umkehrschluss aber auch, dass die Migrations- und Flüchtlingssituation in Europe ohne eine Lösung dieser Konflikte nur schwer in den Griff zu bekommen sein wird.

Wirtschaftliche und demografische Wirkungen von Migration

Wie gezeigt wurde, ist Internationale Migration einerseits nur eingeschränkt steuerbar, andererseits trifft sie in der Regel auf kritische Haltungen in den Hauptzielländern. Die Diskussion dreht sich dabei häufig um wirtschaftliche Fragen und die Auswirkungen von Migration auf den Arbeitsmarkt. In jüngerer Zeit werden auch immer stärker demografische Argumente vorgebracht, die Zuwanderung als Rezept zur Lösung wirtschaftlicher Probleme empfehlen, die sich aus dem Phänomen der gesellschaftlichen Alterung immer drängender ergeben werden. Was sind also die anerkannten wirtschaftlichen und demografischen Wirkungen von Migration?

Alle Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass Einwanderung für die Volkswirtschaften der Aufnahmestaaten in den allermeisten Fällen positiv ist, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) und das BIP pro Kopf erhöht, den Sozialstaat finanziell stärkt, die Gesamtbeschäftigung steigert und zu keiner Verdrängung inländischer Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt führt.¹³ Die einzige Kategorie, die sich zunehmender Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gegenüber sieht, sind Beschäftigte in ungelerten manuellen Tätigkeiten. Dabei handelt es sich aber in der Regel selbst um MigrantInnen, die

¹² UNHCR Global Appeal 2016-2017 und UNHCR, Global Trends. Forced Displacement in 2015.

¹³ S.P. Kerr und W.R. Kerr (2013) Economic Aspects of Immigration: A Survey, Harvard Business School Working paper 09-013.

sich schon etwas länger im Zielland aufhalten. Wirtschaftlich spricht also vieles für Zuwanderung, das wird allerdings in der öffentlichen Debatte nicht oft genug glaubwürdig vermittelt. Migration ist aber auch für die Herkunftsländer ökonomisch vorteilhaft und damit auch politisch stabilisierend. In den letzten Jahren lag der Gesamtwert der Rücküberweisungen in die Entwicklungsländer bei rund 440 Milliarden US-Dollar, eine Summe, die mehr als dreimal so hoch war wie die offizielle Entwicklungshilfe. Für Pakistan, um nur ein Beispiel zu nennen, wird der Anteil der Rücküberweisungen am BIP auf 7% geschätzt.¹⁴ Erwirtschaftet werden diese von geschätzten 8 Millionen ArbeitsemigrantInnen. Nachdem diese oft ganze in der Heimat verbliebene Familien erhalten, ist leicht nachvollziehbar, wie stark Pakistans Gesellschaft als Ganzes von Arbeitsmigration abhängt und wie sehr diese das durch fundamentale wirtschaftliche, soziale und politische Gegensätze belastete Land stabilisiert.

Aber es geht nicht nur um wirtschaftliche Fragen. Wie gesagt stehen viele europäische Staaten ernsthaften Herausforderungen gegenüber, die sich aus der gesellschaftlicher Alterung und dem demografischen Rückgang ergeben. Einige von ihnen, wie etwa Deutschland, beobachten bereits eine Reduktion ihres Arbeitskräftepotentials;¹⁵ viele andere werden das in den nächsten zehn Jahren ebenfalls tun. Heute sind rund 72% der Bevölkerung der Europäischen Union im arbeitsfähigen Alter, 28% sind älter als 65 Jahre. 2080 wird dieses Verhältnis im besten Fall 50:50 sein, aber nur dann, wenn sich die gegenwärtigen Zuwanderungstrends fortsetzen. Ohne Zuwanderung wird sich dieses Verhältnis noch wesentlich schlechter entwickeln. Weder Wirtschaftswachstum noch Sozialstaat europäischer Prägung werden sich angesichts dieses Missverhältnisses zwischen arbeitender und im Ruhestand befindlicher Bevölkerung aufrechterhalten lassen. Migration allein wird das Problem nicht lösen. Es wird einer breiten Palette von Maßnahmen bedürfen, um dieser Herausforderung gerecht zu werden, wie etwa einer längeren Lebensarbeitszeit, späterem Pensionsalter, Wirtschafts-

¹⁴ The World Bank: Migration and Development Brief, April 13, 2015; OECD – DAC, The global picture of Official Development Assistance (ODA), <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>.

¹⁵ IAB (2015b), Labour market stays robust, IAB prognosis 2015/2016 [Arbeitsmarkt weiter robust IAB Prognose 2015/2016], The Institute for Employment Research (IAB), The Research Institute of the Federal Employment Agency of Germany, IAB Kurzbericht 15/2015.

wachstum, erhöhter Produktivität, technologischer Innovation und einer familienfreundlichen Arbeitsmarktpolitik. Ohne Zuwanderung wird es allerdings sehr schwer werden, diese Maßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Migration und Integration

Die gegenwärtigen Migrationsbewegungen in die Europäische Union können als „neu“ angesehen werden, zumindest was ihre zahlenmäßige Größe und ihre Zusammensetzung bezüglich der Ursprungsländer und maßgeblicher sozio-kultureller Charakteristika der Migrantinnen und Migranten betrifft. Es stellt sich damit auch die Frage, ob sich neue Herausforderungen für die Integrationspolitik stellen, und wenn ja welche, oder ob es sich lediglich um „alte“ Herausforderungen in einer neuen qualitativen und quantitativen Dimension handelt.

Es trifft wohl beides zu. Einerseits stellt die historisch große Zahl von Flüchtlingen eine genuin neue Zielgruppe für integrationspolitische Maßnahmen dar, die neue Antworten auf neue Herausforderungen erfordern wird. Diese werden mehr noch als in der Vergangenheit auch gesamtgesellschaftliche Relevanz haben. Andererseits werden alte Herausforderungen weiterbestehen bzw. noch stärker ins Gewicht fallen. Es wird den Bedarf nach einem weiteren Ausbau der bisherigen erfolgreichen integrationspolitischen Maßnahmen in den Bereichen Sprache, Bildung, Erziehung, Wertevermittlung oder interkulturellem Dialog weiterhin und noch intensiver als bisher geben. Die Integrationspolitik wird dabei auch neue Wege gehen müssen und die enge Einbeziehung aller relevanten politischen und wirtschaftlichen Akteure und das „Mainstreaming“ von integrationspolitischen Zielen in andere Politikbereiche werden dabei unabdingbar sein.

Die Dimension der gegenwärtigen Herausforderungen im Migrationsbereich haben die Skepsis in weiten Teilen der Bevölkerung – Staatsangehörigen und ansässigen Migrantinnen und Migranten – in den EU-Mitgliedsstaaten gegenüber Migration und Migrationspolitik deutlich erhöht. Stärker noch als zuvor muss die Integrationspolitik „soziale Kohäsion“, sprich die Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohlergehen *all* ihrer Mitglieder zu sichern, Ungleichheiten zu vermindern und Marginalisierung zu verhindern, in den Mittelpunkt stellen. Integration wird weithin als wechselseitige Aufgabe von Aufnahmegesellschaft und MigrantInnen verstanden. Herausfor-

derungen der sozialen Kohäsion bestehen aber nicht nur im Migrationsbereich, sondern sind ein Problem, das alle gesellschaftlichen Bereiche umfasst. Integration fördert Kohäsion, kann sie aber alleine nicht sicherstellen. Integrationsfragen müssen zum Teil einer umfassenderen Kohäsionsdebatte werden, die sich tatsächlich allen Fragen widmet, die im Zusammenhang mit einem funktionierenden gesellschaftlichen Miteinander, fairer Chancenverteilung, lohnenden sozialen Beziehungen, gemeinsamen Werten und gemeinsamem Vertrauen in die Institutionen stehen. Diese Fragen werden oft im Zusammenhang mit Migration diskutiert. Sie sind in Wirklichkeit aber gesamtgesellschaftliche Phänomene und Probleme, die auch soziale Gruppen ohne Migrationshintergrund betreffen.¹⁶

Zusammenfassung und Ausblick

Spätestens mit den politischen Umbrüchen im Anschluss an den sogenannten Arabischen Frühling trat die europäische Migrationsgeschichte in eine neue Phase ein. Diese Phase ist durch das Naherrücken der großen globalen Konflikte an die Außengrenzen der EU, die politische Krise der EU selbst und demografische Langzeitentwicklungen in Europa, Asien und Afrika gekennzeichnet. Die sogenannte Asyl- und Migrationskrise der Jahre 2015 und 2016 wurde dabei vor allem durch die großen globalen und gewaltsamen Konflikte ausgelöst.

Gegenwärtig wird die Gesamtzahl Internationaler MigrantInnen auf 243 Mio. geschätzt. Der Anteil Internationaler MigrantInnen an der Weltbevölkerung ist dabei seit den 1960er Jahren relativ stabil geblieben. Die Gruppe der auf globaler Ebene vertriebenen Personen hat sich im Gegensatz dazu in den letzten Jahren dramatisch erhöht. Für 2016 nimmt das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen – UNHCR – eine Gesamtzahl von 65 Millionen weltweit vertriebener Personen an. Dieser Wert hat sich im Vergleich zu 2002 verdreifacht. Ohne eine Lösung der gewaltsamen Konflikte in der engeren und weiteren europäischen Nachbarschaft wird die Migrations- und Flüchtlingssituation in Europa nur schwer in den Griff zu bekommen sein. Hier liegt auch eine zentrale Schnittstelle zwischen Migrations- und Sicherheitspolitik, die erste bedarf der Erfolge der zweiten, um

¹⁶ Martin Hofmann, „Migration“, in: Peter Webinger and Alexander Schahbasi (eds.), *Stable States – Rethinking Social Cohesion and Good Governance*, Wien 2014.

ihre Ziele erreichen zu können. Die zweite Schnittstelle liegt in der Zusammenarbeit von Migrations- und Sicherheitspolitik in den Ursprungs- und Nachbarregionen der großen Konflikte und aus ihnen erwachsenden Flüchtlingsbewegungen. Schutz in der Region, Asylaufnahmezentren außerhalb der EU, temporäre Integrationsprogramme für Flüchtlinge in den wichtigsten Aufnahmestaaten oder ein intensiveres Vorgehen gegen internationale Schleppernetzwerke sind alles Konzepte, die auf dem Papier vielversprechend klingen, aber nur dann umgesetzt werden können, wenn sie von internationaler Übereinkunft und robusten sicherheitspolitischen Maßnahmen begleitet werden.

Auch vor diesem Hintergrund muss versucht werden, eine neue Europäische Migrationsarchitektur zu entwickeln und umzusetzen. Diese muss ihrem Querschnittscharakter zwischen den vielen innen-, außen- und europapolitischen Handlungsfeldern tatsächlich gerecht werden. Sie muss fachlich fundiert sein, gemeinschaftlich diskutiert, entwickelt und beschlossen werden und vom Geist europäischer Solidarität getragen sein. Unter dem Schlagwort „Geordnete Migration“ muss die EU-Dimension der Migrationsgouvernanz eine grundsätzliche Neuausrichtung erfahren, die sowohl ein europäisches Gesamtkonzept als auch funktionierende Einzelpolitiken umfasst. Die entsprechenden Fragestellungen liegen auf der Hand: Freizügigkeit, Grenzmanagement, Arbeitsmigration, Integration, Rückkehr, neue Ansätze im internationalen Flüchtlingsschutz, Lastenteilung, Dialog mit Ursprungsländern usw. Es wird Lösungsansätze brauchen, die ganzheitlich denken, sich an konkreter Umsetzbarkeit orientieren und zwischen allen betroffenen Staaten und Akteuren diskutiert und vereinbart sind. Sie werden dabei auch die Akteure der äußeren Sicherheit an prominenter Stelle in ihre Maßnahmen einbeziehen müssen.

Migration darf aber nicht nur in Zusammenhang mit tatsächlichen und angeblichen Krisen gedacht werden. Sie spielt eine überwiegend positive Rolle für die Ökonomien sowohl der Ziel- als auch der Ursprungsländer. Sie hat zusätzlich das Potenzial zur Lösung der absehbaren Probleme beizutragen, die sich aus der demografischen Alterung in Europa ergeben. Die Integrationspolitik wird dabei zum Teil einer allgemeinen Kohäsionspolitik werden müssen, die das Wohlergehen aller Mitglieder der Gesellschaft in den Mittelpunkt stellt, Ungleichheiten vermindert und Marginalisierung

verhindert. Nur so können innere Sicherheit und breitere gesellschaftliche Akzeptanz für Zuwanderung und Integration gewährleistet werden.

Über den Autor:

Martin Hofmann ist Spezialist für Migrationsforschung und Politikentwicklung am Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) in Wien. Er ist Senior Policy Advisor des ICMPD Generaldirektors. Daneben ist er für die Bereiche Legale Migration und Integration zuständig. Seine Arbeit konzentriert sich auf vergleichende Studien und Publikationen in den Bereichen Einwanderung, illegale Migration, Menschen-smuggel, Integration und Entwicklung von Asyl- und Migrationspolitik im nationalen und europäischen Kontext.

Fluchtbewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg – Auswirkungen auf das österreichische Bundesheer

Dieter Bacher, Christoph Benedikter und Hubert Speckner

Bereits einige Monate vor dem Ende des Zweiten Weltkrieges zeichneten sich große Fluchtbewegungen auf dem Gebiet des heutigen Österreich in alle möglichen Richtungen ab, die nach dem 8. Mai 1945 naturgemäß mächtig anstiegen.

Österreich blieb in der Folge stets von Fluchtbewegungen betroffen, der Strom an Flüchtlingen oder Migranten – auf die genaue Definition der betroffenen Menschen nach den Bestimmungen des „Humanitären Völkerrechts“ sei an dieser Stelle nicht eingegangen – riss niemals ab, man kann allerdings von einer Art „Höhepunkten“ sprechen, als eine besonders große Zahl, oder auch in innen- wie außenpolitischer Hinsicht „bemerkenswerte“ Menschen Österreich als erstes oder auch End-Ziel ihrer Flucht auserkoren. Diesen „Höhepunkten“ soll sich diese Arbeit zuwenden.¹

1945 – 1955 • Die Nachkriegszeit

Der Anfang der Zweiten Republik Österreich markiert auch den Beginn des Staates als „Migrationsland“. Im Zuge des Zweiten Weltkrieges und unmittelbar danach kamen zahlreiche „Flüchtlinge“ auf das Gebiet der

¹ Grundsätzliche Literatur: Eduard Stanek, Verfolgt, verjagt, vertrieben. Flüchtlinge in Österreich. Wien – München – Zürich 1985; Gernot Heiss – Oliver Rathkolb (Hg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Wien 1995; zur Situation ehemaliger ziviler Zwangsarbeiter als DPs in Deutschland und Österreich vgl. insbesondere Wolfgang Jacobmeyer, Vom Zwangsarbeiter zum Heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945-1951. Göttingen 1985; Gabriela Stieber, Nachkriegsflüchtlinge in Kärnten und der Steiermark. Graz 1997; zu Flüchtlingen aus Südosteuropa in Österreich vgl. Brigitta Windisch. Kommen Bleiben Gehen. Südosteuropäische Flüchtlinge in der Steiermark (1945–1992). Wien – Köln – Weimar 1994. Hubert Speckner, Von drüben Die Flüchtlingshilfe des Österreichischen Bundesheeres in den Jahren 1956 bis 1999. Schriften zur Geschichte des Österreichischen Bundesheeres. Herausgegeben vom Generalstab des Bundesministeriums für Landesverteidigung und der Militärgeschichtlichen Forschungsabteilung des Heeresgeschichtlichen Museums (Wien). Band 10. Wien 2006.

„Ostmark“ bzw. wurden hierher verschleppt. Die Alliierten waren sich dieses Problems bereits vor dem Kriegsende im Mai 1945 bewusst und wussten, dass es – nicht nur aus humanitären Gründen – einer raschen Lösung bedurfte. Über die zu erwartende Zahl an zu versorgenden Personen bestand keine Klarheit – die bekannten Schätzungen schwankten zwischen einer halben Million und eineinhalb Millionen Flüchtlingen,² wobei nicht zuletzt die unterschiedlichen Zählweisen der einzelnen Stellen dazu führten, dass die Zahlenangaben dermaßen unterschiedlich ausfielen. Am ehesten dürfte noch die angegebene Zahl von 1,5 Millionen Betroffenen zutreffend gewesen sein – eine ähnliche Zahl (1,65 Mio.) nannte auch Innenminister Franz Olah für das Jahr 1945 bei einer Stellungnahme im österreichischen Parlament 1964.³ Die Gruppe bestand aus Personen verschiedenster Herkunft und Sprache und sie waren aus verschiedenen Gründen nach Österreich gekommen. Sie lassen sich im Überblick in folgende, größere Gruppen zusammenfassen: In ehemalige zivile Zwangsarbeiter aus nahezu allen Teilen Europas (rund 1,08 Mio. Personen), ehemalige Kriegsgefangene der Kriegsgefangenenlager der Wehrkreise XVII und XVIII (rund 300.000 Personen), ehemalige KZ-Häftlinge des Lagersystems Mauthausen und der Lager des Lagersystems Dachau auf österreichischem Gebiet (rund 200.000 Personen), rund 400.000 „Volksdeutsche“, die 1945 v. a. aus Gebieten Osteuropas geflohen bzw. vertrieben worden waren, und rund 200.000 sich in Österreich aufhaltende „Reichsdeutsche“.⁴

² Gabriela Stieber, *Nachkriegsflüchtlinge in Kärnten und der Steiermark*. Graz 1997, S. 58-116.

³ Peter Wassertheurer, „Volksdeutsche“, *Fremdarbeiter und Displaced Persons (DPs)*, in: Stefan Karner – Gottfried Stangler (Hg.), „Österreich ist frei!“. *Der Österreichische Staatsvertrag 1955. Beitragsband zur Ausstellung auf Schloss Schallaburg 2005*. Horn – Wien 2005, S. 47-50, hier S. 47.

⁴ Vgl. dazu ebd.; Florian Freund – Bertrand Perz – Mark Spoerer, *Zwangsarbeiter und Zwangsarbeiterinnen auf dem Gebiet der Republik Österreich 1939-1945*. Veröffentlichungen der Österreichischen Historikerkommission. Vermögensentzug während der NS-Zeit sowie Rückstellungen und Entschädigungen seit 1945 in Österreich. Bd. 26/1. Wien – München 2004, S. 21-38 und S. 148-151; zu den Kriegsgefangenen vgl. insbesondere auch Hubert Speckner, *In der Gewalt des Feinde. Kriegsgefangenenlager in der „Ostmark“ 1939 bis 1945*. *Kriegsfolgen-Forschung. Wissenschaftliche Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung*. Graz – Wien – Klagenfurt. Herausgegeben von Stefan Karner. Band 3. Wien – München 2003.

Diese Zahl fiel in den ersten Nachkriegsjahren rapide – vor allem wegen der zahlreichen Flüchtlinge und „Displaced Persons“ (DPs), die in ihre Heimatländer zurückkehrten: im August 1946 wurden im Zuge der ersten österreichischen Erhebung nur noch rund 606.000 Personen registriert,⁵ im Dezember 1951 sprach die für Flüchtlinge und DPs zuständige Abteilung 12U des Innenministeriums nur noch von rund 286.000 nicht eingebürgerten Flüchtlingen auf österreichischem Gebiet, davon nur noch rund 54.000 fremdsprachige DPs.⁶ Und im April 1954 ergab eine Erhebung im Auftrag des US-amerikanischen Hochkommissars Walter J. Donnelly nur noch eine Zahl von rund 246.000 Flüchtlingen in Österreich, davon ungefähr 37.000 nicht deutschsprachige.⁷

Diese rasche Reduktion hing nicht zuletzt mit der von den Besatzungsmächten, den Hilfsorganisationen und Österreich verfolgten Lösungsstrategie zusammen: Gemäß der Beschlüsse der Konferenz von Jalta sollten alle fremdsprachigen DPs so rasch als möglich repatriiert werden und die Volks- und Reichsdeutschen sollten so rasch als möglich weitermigrieren, primär nach Deutschland. Österreich wurde nicht als Aufnahmeland, sondern als Erstversorgungs- und Transitland gesehen und verstand sich auch selbst als solches, nicht zuletzt wegen der wirtschaftlich schwierigen Lage in der Nachkriegszeit.

Die rigide Umsetzung der Repatriierungspolitik von Seiten der Sowjetunion führte aber bald zu einem Umdenken seitens der Westalliierten. Die Zwangsmaßnahmen in Bezug auf sowjetische DPs ließen vor allem britische und US-amerikanische Stellen nach Alternativen suchen – was zuerst in die Initiierung von Emigrationsprogrammen mündete. Im Rahmen von Programmen wie dem „European Volunteer Worker Programme“ oder

⁵ Gabriela Stieber, *Nachkriegsflüchtlinge*, S. 49.

⁶ Bericht des Finanzexperten des Finanzministeriums, Dr. Jäger, an den Hochkommissar der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR), Dr. Gerrit Jan van Heuven-Goedhart, zur Finanzierung der Eingliederung der Flüchtlinge in die österreichische Wirtschaft, BMfI/Abteilung 12U, Zl. 56.218-12U/52, 29.2.1952. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik (ÖStA/AdR), Abteilung 12U, Karton 11.

⁷ Schreiben des Hochkommissars der Vereinigten Staaten von Amerika für Österreich, Botschafter Walter J. Donnelly, an den österreichischen Bundeskanzler Julius Raab, BMfI/Abteilung 12U, Zl. 82.591-12U/54, 28.6.1954. ÖStA/AdR, Abteilung 12U, Karton 11.

dem „Polish Resettlement Corps“ sollte DPs v. a. aus Osteuropa die Möglichkeit gegeben werden, nach Großbritannien, in die USA oder nach Kanada zu emigrieren und sich dort eine neue Existenz aufbauen zu können – natürlich sehr zum Missfallen der sowjetischen Repatriierungsorgane, was zu Konflikten u. a. in der Alliierten Kommission für Österreich führte.⁸

Programme zur Aufnahme in Österreich folgten erst relativ spät – erst Ende der 1940er Jahre wurde auch diese Option ernsthaft ins Auge gefasst. Für die dafür zuständige Abteilung 12U im Innenministerium wurde eine Aufnahme von fremdsprachigen DPs erst Anfang der 1950er-Jahre zu einer realistischen Option, als auch wirtschaftliche Gründe (aufgrund des Wiederaufbaus zahlreicher Wirtschaftsbetriebe trat kurzfristig ein Mangel an Arbeitskräften ein, da sich hier noch immer die Kriegsverluste negativ auswirkten) für eine Aufnahme sprachen. Programme wie die „Norwegeraktion“ in der Steiermark 1951 waren die Folge.⁹

1956 – 1957 • Die Ungarnkrise

Nachdem die Flüchtlingsproblematik der Nachkriegszeit einigermaßen gelöst zu sein schien, kam schon bald darauf die nächste Fluchtbewegung auf Österreich zu: Am 23. Oktober 1956 eskalierte die Situation in Ungarn. Nach Widerstand gegen die kommunistische Staatsführung intervenierte die sowjetische Armee im Nachbarland Österreichs. Am 4. November 1956 setzten die ersten Fluchtbewegungen nach Österreich ein. Die Hauptlast trug dabei die Steiermark, die den Großteil der Ankommenden zu versorgen und unterzubringen hatte.¹⁰

⁸ Dieter Bacher, Eine neue Heimat. Eine Motivanalyse in Österreich verbliebener Zwangsarbeiter anhand des Aktenbestandes des „Österreichischen Versöhnungsfonds“, in: Dieter Bacher – Stefan Karner (Hg.), Zwangsarbeiter in Österreich 1939 – 1945 und ihr Nachkriegsschicksal. Ergebnisse der Auswertung des Aktenbestandes des „Österreichischen Versöhnungsfonds“. Ein Zwischenbericht. Innsbruck – Wien – Bozen 2013, S. 271-323, hier S. 278-286.

⁹ Gabriela Stieber, Volksdeutsche und Displaced Persons in: Gernot Heiss – Oliver Rathkolb (Hg.), Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig Boltzmann-Instituts für Geschichte und Gesellschaft. Bd. 25. Wien 1995, S. 140-156, hier S. 150.

¹⁰ Edda Engelke, Die Aufnahme ungarischer Flüchtlinge in der Steiermark 1956, in: Ibolya Murber – Zoltán Fónagy (Hg.), Die ungarische Revolution und Österreich 1956. Wien 2006, S. 411-429, hier S. 411f.

Mit Stichtag 13. November befanden sich rund 36.700 ungarische Flüchtlinge in Österreich, allein rund 4.200 in der Steiermark, untergebracht in 78 Lagern. Um für diese Menschen möglichst rasch Unterkünfte zu Verfügung zu haben, griff man auf die immer noch bestehenden „Bundeslager“ aus der Besatzungszeit zurück, u. a. auf die Wohnbarackenlager in Kapfenberg und Eisenerz.¹¹

Zu diesem Zeitpunkt war man sich auf österreichischer Seite auch immer noch im unklaren, mit wie vielen Geflohenen zu rechnen sein würde – Prognosen von Mitte 1956 sprachen von rund 40.000 Ungarn, die man würde versorgen müssen. Hier trat eine Schwäche der österreichischen Flüchtlingspolitik zum ersten Mal zutage – man rechnete mit erheblich weniger Betroffenen, als es dann im Endeffekt waren. Allein im Monat November kamen insgesamt bereits etwas mehr als 100.000 Flüchtlinge aus Ungarn nach Österreich, im Dezember noch weitere rund 57.000, im Jänner 1957 folgten noch rund 11.000. Allein in diesen drei Monaten kamen also bereits rund 168.000 Personen aus Ungarn nach Österreich. Ab Februar 1957 flaute die Migrationsbewegung bereits deutlich ab – bis April 1957 folgten nur noch rund 4.300 weitere Personen.¹²

Natürlich stellte sich auch hier die Frage, wie mit den Ankommenen weiter zu verfahren sein würde. Auch in diesem Fall verstand sich Österreich als Erstversorgungs- und Transitland und nicht als Aufnahmeland – und im Falle der Ungarnflüchtlinge deckte sich dies auch mit der Strategie der Geflohenen. Nur wenige von ihnen hielten sich länger als einen Monat in Österreich auf – viele reisten alsbald weiter, primär in die USA, Kanada oder auch Australien, die sich zur Aufnahme großer Kontingente bereit erklärt hatten.

Als wichtigen, hier erstmals auftretenden Aspekt müssen die zahlreichen privaten Initiativen zur Versorgung der Flüchtlinge genannt werden. Viele Privatorganisationen und -personen erklärten sich bereit, den aus dem Nachbarland Geflohenen zu helfen. Eine Zahl von Februar 1957 zur Unterbringung der noch in Österreich aufhaltigen Ungarnflüchtlinge zeigt dies

¹¹ Ebd., S. 412.

¹² Ibolya Murber, Ungarnflüchtlinge in Österreich 1956, in: Murber – Fónagy (Hg.), *Revolution*, S. 335-385, hier S. 336.

sehr deutlich: Laut Erhebungen hielten sich in diesem Monat etwa 64.900 Betroffene noch in Österreich auf. Rund 45.800 von ihnen waren in staatlich verwalteten Lagern untergebracht und rund 19.100, also fast 30 Prozent, in Privatquartieren, d. h. waren in Unterkünften von Privatorganisationen und in privaten Haushalten untergebracht.¹³

Auf die Soldaten des im Herbst 1956 erst seit wenigen Wochen bestehenden österreichischen Bundesheeres hatte die Fluchtbewegung aus Ungarn einen beträchtlichen Einfluss: Die Betreuung und Versorgung von Flüchtlingen war kein geplanter oder angeordneter Aufgabenbereich des Bundesheeres und konnte es aufgrund der damaligen Kapazitäten und der starken Anforderung durch den Sicherungseinsatz an der Grenze zu Ungarn seit dem 26. Oktober 1956 auch gar nicht sein. Im Aktenvermerk über eine Besprechung am 24. Oktober um 16.00 Uhr abends unter dem Vorsitz des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit, an der die zuständigen Abteilungen des Innenministeriums, des Bundesheeres sowie die Sicherheitsdirektoren und Landesgendarmierkommandanten für das Burgenland und die Steiermark teilnahmen, wurde neben den Grenzsicherungsmaßnahmen auch die *„Behandlung allenfalls einströmender Flüchtlinge“* besprochen: Für die Unterbringung der Flüchtlinge im Burgenland würden vier Baracken *„nächst der Kaserne in Eisenstadt“* zur Verfügung stehen und in der Steiermark würde der Sicherheitsdirektor die notwendigen Quartiere beschaffen. *„Bei Notstand wird allenfalls das Bundesheer einspringen, das sich zur Verfügung stellen wird, wenn für die Verpflegung dieser Flüchtlinge in größerem Ausmaße vorzusorgen wäre.“* Über tretende bewaffnete Gruppen wären bei Grenzübertritt mit Unterstützung des Bundesheeres zu entwaffnen und auch bei der Befragung und Bewachung solcher Einheiten würde das Bundesheer eingeschaltet.¹⁴

Genauso kam es: Auch wenn das Archivmaterial der Vorgänge im Herbst 1956 keine klaren Auskünfte über Absprachen, Kompetenzabgrenzungen und Aufgabenverteilungen zwischen den offiziellen Stellen und den zahlreichen privaten Hilfsorganisationen, zwischen den Soldaten des Bundesheeres, den Beamten der Landesgendarmarie oder der Zollwache, den Helfern des Roten Kreuzes usw. gibt, sprechen die Zeitzeugenberichte eine

¹³ Vgl. dazu Ibolya Murber, Ungarnflüchtlinge.

¹⁴ Aktenvermerk vom 24. Oktober 1956, nachrichtlich an Bundesministerium für Landesverteidigung, zu Hd. Herrn Oberst Fussenegger. Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport/Archiv Generalstab (BMLVS/GStB), Ungarneinsatz 1956.

deutliche Sprache: Jeder half in seiner jeweiligen Situation ungeachtet seiner grundsätzlichen Kompetenz und unbürokratisch.

Durch das Bundesheer wurden Flüchtlinge mit Heeresfahrzeugen in die Sammelstellen befördert sowie von den Flüchtlingssammelstellen in die größeren Lager:

“Per Funk wurde immer gefragt, ob man einen Jeep oder einen Dodge schicken sollte. Wir haben meistens gesagt, sie sollen gleich einen Dodge schicken, damit sicher alle Platz haben, denn ein paar Meter weiter fanden wir sowieso noch mehr Flüchtlinge.”¹⁵

In den Meldungen des Bundesheeres werden diese umfangreichen Transporttätigkeiten eher lapidar erwähnt: „502 Flüchtlinge wurden am 29.11. nach EISENSTADT überstellt.“¹⁶

Eine nicht unwesentliche Rolle spielte das Bundesheer in der Verpflegung der ungarischen Flüchtlinge, wie ebenfalls durch Zeitzeugenberichte dargelegt wird:

“Wenn das Rote Kreuz mit der Verpflegung nicht nachgekommen ist, dann sind die Flüchtlinge auch vom Heer gepflegt worden.”¹⁷

“Durch das österreichische Bundesheer wurde [im Flüchtlingslager Eisenstadt] eine Feldküche eingerichtet und daher hatten die Flüchtlinge immer ein warmes Essen.”¹⁸

„Der Soldat“ berichtete am 11. November 1956 von der Errichtung einer Reihe von „Großfeldküchen“ sowie von Feldlazaretten in Wiener Neustadt, Pinkafeld und Kaisersteinbruch.

Flüchtlingslager wurden im Herbst 1956 vom Bundesheer zwar in Form der Infrastruktur zur Verfügung gestellt, eine regelrechte Betreuung der Flüchtlinge durch Soldaten fand jedoch offensichtlich nicht statt und hätte

¹⁵ Burgenländisches Landesarchiv (Hrsg.), 1956 und das Burgenland. Berichte über die Hilfsaktionen für ungarische Flüchtlinge. Eine Dokumentation von Studenten des Fachhochschul-Studienganges „Internationale Wirtschaftsbeziehungen“. Burgenländische Forschungen Heft 75. Eisenstadt 1996. S. 199.

¹⁶ Vgl. dazu die Meldungen des Offiziers vom Dienst. Eingegangene Meldungen vom 24.10. bis 29.12.1956. BMLVS/GStb, Ungarneinsatz 1956.

¹⁷ Burgenländisches Landesarchiv (Hrsg.), 1956 und das Burgenland. S. 199.

¹⁸ Burgenländisches Landesarchiv (Hrsg.), 1956 und das Burgenland. S. 185.

die damaligen personellen Möglichkeiten des Bundesheeres auch bei weitem überfordert. Trotzdem sind die Meldungen des Offiziers vom Dienst im Bundesministerium für Landesverteidigung (BMfLV) voll von Stärkemeldungen der verschiedenen Flüchtlingslager in Grenznähe, vor allem der Lager Eisenstadt, Oberpullendorf und Bruck. In der Abendmeldung vom 4. Dezember 1956 wird der Umstand vermerkt, dass infolge des ständigen „Zustroms“ an Flüchtlingen und deren „selbständigen Abwanderns in Richtung Wien“ die „genaue Berichterstattung hinsichtlich Zuwachs und Gesamtstand sehr erschwert“ sei. Somit ergibt sich der Anschein, dass Kräfte des Bundesheeres auch im Versuch der Verwaltung der gewaltigen Masse an Flüchtlingen eingesetzt waren.¹⁹

Als ab Anfang November immer mehr Flüchtlingslager gebraucht wurden, kam es zur Übergabe vieler Kasernen an das Innenministerium, die bereits zur „Wiederbesiedlung“ durch das Heer vorgesehen und adaptiert waren. In einigen Fällen verließen die Soldaten die Kaserne Richtung ungarischer Grenze und in die leeren Kasernenunterkünfte zogen ungarische Flüchtlinge ein.²⁰ Als Flüchtlingslager fanden insgesamt mindestens 26 Kasernen bzw. militärische Liegenschaften Verwendung, wozu noch einige „Interniertensammellager“ für geflüchtete Soldaten aus Ungarn und schließlich ein zentrales Internierungslager in Salzburg/Siezenheim mit mehr als 1.000 Insassen kamen, die aufgrund der völkerrechtlichen Bestimmungen einzuweichen waren.²¹

1961 – 1967 • Südtirol

Eine Fluchtbewegung nach Österreich mit nur wenigen „Asylwerbern“, aber einer äußerst hohen außenpolitischen Relevanz hatte ihre Ursache in

¹⁹ Offizier vom Dienst. Abendmeldung vom 4.12.1956. BMLVS/GStb, Ungarneinsatz 1956.

²⁰ Kommandotagebuch Ungarneinsatz, BMLVS/GStb, Ungarneinsatz 1956.

²¹ Übersicht über die ungarischen Flüchtlingslager vom 30. November 1956. Bundesministerium für Inneres Abteilung 10 UH. BMLVS/GStb, Bestand Ungarneinsatz 1956. Vgl dazu die Ausarbeitung dieser Archivalien in: Hubert Speckner, Von drüben Die Flüchtlingshilfe des Österreichischen Bundesheeres in den Jahren 1956 bis 1999. Schriften zur Geschichte des Österreichischen Bundesheeres. Herausgegeben vom Generalstab des Bundesministeriums für Landesverteidigung und der Militärgeschichtlichen Forschungsabteilung des Heeresgeschichtlichen Museums (Wien). Band 10. Wien 2006. S. 15-28.

den Maßnahmen der Republik Italien in Südtirol. Während direkt nach der Zuschlagung des von Italien sozusagen als „Siegesbeute“ geforderten Südtirol im Friedensvertrag von Saint Germain 1919 außer dem sofort einsetzenden gezielten Zuzug von Italienern aus dem Süden des Landes kaum weitere Maßnahmen zur „Unterwerfung“ des nach italienischer Ansicht „eroberten“ Landes folgten, änderte sich dies radikal mit der faschistischen Machtübernahme in Italien. Nachdem vor allem der faschistische Ideologe Ettore Tolomei schon seit Jahren den italienischen Charakter Südtirols mit propagandistischen Mitteln betonte, setzte das faschistische Italien zur „Majorisierung“ und „Italianisierung“ des Landes an. Während die Majorisierung durch die massive Ansiedlung von Italienern erfolgen sollte, wurde die Italianisierung durch Maßnahmen wie dem Verbot der deutschen Sprache, der teilweise grotesk anmutenden Übersetzung der Ortsnamen und jenen der deutschsprachigen Bevölkerung ins Italienische neben weiteren Zwangsverordnungen versucht. Der Name „Tirol“ und alle damit verbundenen Symbole wurden verboten. „Südtirol“ wurde durch „Alto Adige“ (Oberetsch) ersetzt, ein Begriff, der in Italien bis heute Verwendung findet.

Offenbar unbeirrt von der weitgehenden Erfolglosigkeit setzte die – nunmehr demokratische – Regierung Italiens viele der Maßnahmen aus der faschistischen Ära nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges fort, vor allem die Versuche der Majorisierung. Dadurch waren der deutschsprachigen Bevölkerung Südtirols weiterhin Arbeitsplätze und Wohnungen neben allen Tätigkeiten im Öffentlichen Dienst und auch in der prosperierenden Wirtschaft verschlossen, wodurch sich nach dem Zweiten Weltkrieg bald eine Grundstimmung der Hoffnungslosigkeit unter diesem – noch bevölkerungsstärksten – Teil der Bevölkerung Südtirols breitmachte, was ab Mitte der 1950er Jahre zu einem „Ausbruch“ in Form von Sprengstoffanschlägen vorerst auf Rohbauten für italienische Zuesiedler und später auf Stromeinrichtungen – das Symbol für die italienischen Industrialisierungsmaßnahmen mit Arbeitsplätzen praktisch ausschließlich für Italiener – führte.

Als es im Juni 1961 in Südtirol zu zahlreichen Sprengstoffanschlägen auf Stromeinrichtungen und faschistische „Denkmäler“ durch den etwa 1956 gegründeten „Befreiungsausschuss Südtirol“ (BAS) kam, flüchteten viele der in die Anschläge verwickelten Personen nach Österreich. Dies vor allem auch deshalb, als die durch die italienischen Sicherheitsbehörden in Südtirol nach dem ersten Höhepunkt der Sprengstoffanschläge – der „Feu-

ernacht“, in der etwa 40 Strommasten in der Nacht vom 11. auf den 12. Juni 1961 durch BAS-Aktivisten gesprengt wurden – sehr rasch verhafteten Aktivisten in Südtirol durch die italienischen Behörden in der Haft schwer gefoltert wurden – in zwei Fällen mit Todesfolge.

Österreich stand somit vor dem Dilemma, dass einerseits Italien einen beträchtlichen außenpolitischen Druck gegenüber Österreich wegen dieser Aktivisten – von denen ein beträchtlicher Teil weiterhin von Österreich aus in Südtirol aktiv blieb – aufbaute, während umgekehrt die Folterungen auch in Österreich bekannt wurden und sich daher eine nicht unbeträchtliche innenpolitische Spannung wegen der „Südtirol-Problematik“ entwickelte.

Als nun die nach Österreich geflüchteten Südtiroler um politisches Asyl ansuchten – dass sie in der Republik Italien schweren Repressionen ausgesetzt waren, stand außer Zweifel –, musste eine Lösung gefunden werden. Somit erging am 8. September 1961 eine „*vertrauliche*“ Weisung der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit des österreichischen Innenministeriums zur „*Fremdenpolizeilichen Behandlung von Südtirolern, die in Österreich um Asylgewährung ansuchen*“. Für die „*Behandlung von Südtirolern italienischer Staatsangehörigkeit, die infolge der bekannten Ereignisse in Südtirol ihren Wohnort in Südtirol verlassen*“ hatten einige Grundsätze zu gelten, deren wesentlichster lautete: „*I. Eine formlose Rückschiebung über die Staatsgrenze gemäß § 10 des Fremdenpolizeigesetzes hat zu unterbleiben.*“²²

Eine Grundsatzweisung, die in der Republik Italien auf wenig Verständnis stieß und in der Folge bis Ende der 1960er Jahre im Zuge des sogenannten „Notenkrieges“ – einer fast steten Abfolge diplomatischer Noten zwischen den österreichischen und italienischen Außenministerien – aufs heftigste hinterfragt wurde. Italien verlangte von Österreich nichts weniger als die Annullierung des Asylrechts sowie die Einführung der „Präventivhaft“ im Sinne des aus der faschistischen Zeit stammenden italienischen Strafbuchgesetzes „Codice Penale“ – nach dessen Verfasser auch „Codice Rocco“

²² „Betr.: Fremdenpolizeilichen Behandlung von Südtirolern, die in Österreich um Asylgewährung ansuchen“. Republik Österreich. Bundesministerium für Inneres. Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit. GZ 88.340-4/61 „Vertraulich!“ vom 8. September 1961. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik (ÖStA/AdR/BMfAA/Pol Südtirol, ST 4C 1960 – 1962, Kt. 14.

benannt –, eines Rechtswerkes, das in Italien im Wesentlichen bis heute Gültigkeit besitzt. Diese Forderungen beinhalteten somit die Aufforderung an Österreich, die Staatsgrundgesetzgebung zu ändern – im Sinne eines Gesetzwerkes aus der Faschistenzeit! Forderungen, denen Österreich natürlich in keiner Weise nachkommen konnte, was die italienische Außenpolitik aber nicht davon abhielt, ständig neue dementsprechende Forderungen zu erheben.

Österreich hingegen bemühte sich um eine Deeskalation der Lage: Zwar wären Personen, die „bedenklich“ erschienen, vorerst in „Schubhaft“ zu nehmen, im anderen Fall – „*was wohl in der Regel der Fall sein wird*“ – wären die Südtiroler aber „*auf freiem Fuße zu belassen*“. Allerdings wäre jeder asylsuchende Südtiroler darüber zu belehren, „*daß während seiner Anwesenheit in Österreich eine politische Betätigung gegen Italien, insbesondere Maßnahmen und Planungen zur Förderung illegaler Aktionen in Südtirol, unter keinen Umständen geduldet werden können.*“ In der Folge sei „*dem Verhalten der [...] zum weiteren Aufenthalt in Österreich zugelassenen Südtiroler [...] ein besonderes Augenmerk zuwenden.*“ Falls diese Personen trotz der Belehrung politisch aktiv würden, seien sie „*unter Androhung von Zwangsmaßnahmen*“ aufzufordern, diese Tätigkeit sofort einzustellen.²³

Nach italienischer Ansicht reichte diese „*Androhung von Zwangsmaßnahmen*“ in den folgenden Jahren keinesfalls aus und daher erhöhte die italienische Außenpolitik beständig ihren Druck gegen Österreich. Als am 25. Juni 1967 vier italienische Soldaten auf der Porzescharte an der Grenze zwischen Osttirol und der italienischen Provinz Belluno durch mehrere Sprengstoffexplosionen ihr Leben verloren – die wahren Verursacher sind bis heute unbekannt und aufgrund der vorliegenden sicherheitsdienstlichen Akten mit einiger Sicherheit in italienischen nachrichtendienstlichen Kreisen im Sinne der „Strategie der Spannung“ um das „Gladio-Netz“ zu su-

²³ „Betr.: Fremdenpolizeilichen Behandlung von Südtirolern, die in Österreich um Asylgewährung ansuchen“. Republik Österreich. Bundesministerium für Inneres. Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit. GZ 88.340-4/61 „Vertraulich!“ vom 8. September 1961. Österreichisches Staatsarchiv/Archiv der Republik (ÖStA/AdR/BMfAA/Pol Südtirol, ST 4C 1960 – 1962, Kt. 14.

chen²⁴ – verlangte Italien „spektakuläre Maßnahmen“ von Österreich und legte zugleich gegen Österreichs EWG-Beitrittsbestrebungen ein Veto ein.

Die österreichische Bundesregierung entsandte daraufhin am 11. Juli 1967 das Bundesheer in der Stärke von drei Bataillonen zum sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz an der Grenze zu Südtirol und Italien. Diese Maßnahme zeitigte zwar einen beachtlichen Erfolg – Sprengstoffanschläge an und in der Nähe der Grenze fanden ein sofortiges Ende –, Italien bemühte sich aber, dies zu ignorieren und zog sein EWG-Veto erst 1992 zurück.

Somit lag der augenscheinliche Hauptzweck des bis 31. Dezember 1967 andauernden Sicherungseinsatzes an der Grenze in außenpolitischen Interessen Österreichs begründet – wiewohl die Ursache für den militärischen Einsatz in den Aktivitäten einiger der Südtiroler Asylwerber und deren Sympathisanten in Österreich begründet wurde.²⁵

1968 – 1969 • Der Einmarsch des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei

Als im Jänner 1968 der bisherige Staatspräsident und erste Sekretär des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei, Antonin Novotny, durch den Reformler Alexander Dubček als ersten Sekretär und Ludvík Svoboda als Staatspräsident abgelöst wurde, reagierte die Sowjetunion auf diese Veränderung der politischen Bühne vorerst praktisch nicht. Die Reformbewegung in der Tschechoslowakei des Jahres 1968 – als „Prager Frühling“ in die Geschichte eingegangen – bedeutete für die Bevölkerung der Tschechoslowakei neben einer weit reichenden Presse- und Meinungsfreiheit vor allem auch eine Öffnung des Landes gegenüber dem Westen mit der zahlreich genutzten Möglichkeit der Ausreise. Jedenfalls befanden sich bald nach der Öffnung des Landes zahlreiche Tschechoslowaken als „Touristen“ vor allem in Österreich und in Jugoslawien.

²⁴ Zum „Vorfall“ auf der Porzescharte vgl. Hubert Speckner, „Zwischen Porze und Roßkarspitz ...“. Der „Vorfall“ vom 25. Juni 1967 in den österreichischen sicherheitsdienstlichen Akten. Wien 2013.

²⁵ Vgl. dazu Hubert Speckner, Von der „Feuernacht“ zur „Porzescharte“ Das „Südtirolproblem“ der 1960er Jahre in den österreichischen sicherheitsdienstlichen Akten. Wien 2016.

Die österreichische Regierung reagierte auf die Entwicklung im nördlichen Nachbarland nur sehr zögernd. Das Hauptaugenmerk der politischen Entscheidungsträger scheint darauf gelegen zu haben, keinesfalls die Sowjetunion durch irgendwelche Reaktionen zu „provozieren“. Obwohl die Erfahrung des Jahres 1956 mit seiner enormen Zahl an Flüchtlingen erst zwölf Jahre zurücklag und sich nach wie vor viele ehemalige ungarische Flüchtlinge in Österreich aufhielten, wurden keine nennenswerten Überlegungen, geschweige denn Vorbereitungsarbeiten für den Fall angestellt, dass es zu einer ähnlichen Reaktion der tschechoslowakischen Bevölkerung bei einem ähnlich gelagerten Vorgehen der Sowjetunion gegen die unerwünschte Reformbewegung käme. Kurz, Österreich bzw. die für Flüchtlinge zuständige Dienststelle bereiteten sich auf eine Eskalation der Lage praktisch nicht vor.²⁶

Ganz im Gegenteil sah Innenminister Dr. Soronics keine Notwendigkeit für besondere Vorbereitungen für die Bewältigung eines Flüchtlingsproblems. Man dachte, mit dem Flüchtlingslager Traiskirchen sowie allenfalls der Notunterbringung in Schulen das Auslangen zu finden.

Die Führungsspitze des österreichischen Bundesheeres hingegen sah der Entwicklung vor allem in Prag und den größeren Städten nicht untätig zu: Als erste Drohungen der Staats- und Regierungschefs des Warschauer Paktes bei ihrer Konferenz in Dresden am 23. März 1968 laut wurden und am 7. Mai von einer möglichen „Hilfeleistung“ für die loyalen Kommunisten in der Tschechoslowakei gesprochen wurde, begann der österreichische Generalstab mit der Ausarbeitung von Gegenmaßnahmen des Bundesheeres im Fall eines sowjetischen Einmarsches in die Tschechoslowakei. Am 13. Mai besprach Verteidigungsminister Prader die Lage mit Generaltruppeninspektor General Erwin Fussenegger und dem Befehlshaber der Gruppe I, General Leo Waldmüller. Zur rascheren Aufbietung von Kräften an den Wochenenden sollten in den nächsten zwei Monaten auf den Truppenübungsplätzen Allentsteig und Bruckneudorf Truppenteile marschbereit gehalten werden. Das Endergebnis der darauf folgenden Vorbereitungen war der Befehl für die eingesetzten Verbände des Bundesheeres vom 24.

²⁶ Vgl. dazu Reiner Eger, *Krisen an Österreichs Grenzen. Das Verhalten Österreichs während des Ungarnaufstandes 1956 und der tschechoslowakischen Krise 1968. Ein Vergleich.* Wien, München 1981. S. 104ff.

Juli 1968 – die Weisung „Urgestein“, in der klar zu erwartende „*Fluchtbewegungen von Teilen der tschechoslowakischen Bevölkerung auf österreichisches Gebiet*“ angesprochen wurden.²⁷ Generaltruppeninspektor Fussenegger vermerkte in seinem Tagebuch für die Zeit vom 8. bis 22. Juli 1968:

„Ich gab einen Befehl mit dem Inhalt heraus, daß rechts beginnend die 9. PzGrBrig den ENGERAUER Brückenkopf, die 1. Jg- und 3. PzGrBrig verstärkt durch Infanterie- und Panzerkräfte die niederösterreichische und die 4. PzGrBrig die oberösterreichische Grenze gegen die CSSR abschnittsweise bewachen, die Flüchtlinge abfangen und nach hinten in Auffanglager bringen.“²⁸

Am 23. Juli fand eine Besprechung im BMFLV statt, an der neben Minister Dr. Georg Prader sowie General Erwin Fussenegger die wesentlichen Sektionschefs des Verteidigungsministeriums und der Leiter der „Gruppe Nachrichtenwesen“ (GrpNaW), Brigadier Alexander Buschek, teilnahmen. Bei dieser Besprechung – von der das Gedächtnisprotokoll existiert – äußerte General Fussenegger die Meinung, dass mit 100.000 bis 150.000 Flüchtlingen gerechnet werden müsste – eine Schätzung, die sehr nahe an der Realität liegen würde. Minister Prader ordnete daraufhin eine Bestandsaufnahme mit dem Ziel an, einen Überblick über die Unterbringungsmöglichkeiten zu erhalten.²⁹

Nachdem Brigadier Leeb – der im Auftrag Minister Praders wegen der Flüchtlingsfrage mit dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit Kontakt aufnehmen sollte – dem Verteidigungsminister meldete, man würde im Innenministerium die Meinung vertreten, dass keine besonderen Vorbereitungen getroffen werden müssten, sondern wohl mit dem Flüchtlingslager Traiskirchen mit einer Belagsfähigkeit von ca. 400 Personen das

²⁷ Weisung für vorbereitende Maßnahmen zum Einsatz des Bundesheeres zur Sicherung der Grenze gegenüber der TSCHECHOSLOWAKEI. „Weisung Urgestein“. BMFLV Zl. 331-strgeh-Stb/68. 24. Juli 1968. BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968. Zum Einsatz des österreichischen Bundesheeres anlässlich des Einmarsches der Sowjetarmee und von Teilen des „Warschauer Paktes“ in der Tschechoslowakei vgl. Horst Pleiner/Hubert Speckner, Zur Verstärkung der nördlichen Garnisonen Der „Einsatz“ des Österreichischen Bundesheeres während der Tschechenkrise im Jahr 1968. Schriften zur Geschichte des Österreichischen Bundesheeres. Band 15. Herausgegeben vom Generalstab des Bundesministeriums für Landesverteidigung und dem Heeresgeschichtlichen Museum (Wien). Wien 2008.

²⁸ Tagebuch Fussenegger, Österreichisches Staatsarchiv/Kriegsarchiv (ÖStA/KA), Nachlass B/941/12, S. 94.

²⁹ Gedächtnisprotokoll 23. Juli 1968, BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

Auslangen gefunden würde und allenfalls Schulen für die Unterbringung der Flüchtlinge herangezogen werden müssten, ging man im BMfLV in dieser Sache weiter.

Auch Bundesminister Prader ging im Gegensatz zum Innenminister von einem starken Flüchtlingsstrom aus und ordnete darum am 25. Juli heeresinterne Vorbereitungen für die Unterbringung von Flüchtlingen an. Dadurch sollten Unterbringungsmöglichkeiten für Flüchtlinge vorausschauend vorbereitet werden und zwar in Allentsteig, Kaisersteinbruch und Freistadt. Darüber hinaus wurde ein „Flüchtlingsrahmenplan“ im Rahmen der „Umfassenden Landesverteidigung“ (ULV) erstellt, in dem neben der rechtlichen Unterscheidung von Flüchtlingen nach zivilen grenzüberschreitenden Personen – die unter die Kompetenz des Innenministeriums fielen – und Militärflüchtlingen – unter der Kompetenz des Verteidigungsministeriums – auch eine Aufgabenverteilung hinsichtlich der Vorbereitungsarbeiten vorgenommen wurde.³⁰

In der Weisung „Urgestein“ selbst scheint die Flüchtlingsfrage im „Auftrag“ klar auf:

„... Die eingesetzten Verbände haben übertretende bewaffnete Einheiten sowie militärische Einzelpersonen beim Betreten österr. Hoheitsgebietes zu entwaffnen und in Sammellagern unterzubringen, wovon sie nach noch näher zu erlassenden Weisungen in Interniertenlager abzuschieben sind. Anordnungen hinsichtlich Einrichtung der Lager, der Verpflegung und san-dienstlichen Maßnahmen ergehen gesondert. Die eingesetzten Verbände halten sich überdies bereit, bei der Aufnahme und Weiterleitung der zivilen Flüchtlinge mitzuwirken.

4. Sollte sich die erweiterte Flüchtlingsbewegung verstärken und größere Schwierigkeiten bei der Überwachung der Grenzen auftreten, ist beabsichtigt, durch ein Hinzuführen weiterer Verbände eine Verdichtung der Grenzüberwachung vorzunehmen ...“³¹

Als sich im August 1968 die Lage zuspitzte, wurde ein Fernschreiben zum Auslösen der Weisung „Urgestein“ vorbereitet – *„alle mit BMfLV Zl. 331-strgeb-Stb/68 verfügten Maßnahmen sind unverzüglich durchzuführen“*. In dieser

³⁰ BMfLV/Operationsabteilung, CSSR-Krise 1968, BMLVS/GStb, Handakte Generaltruppeninspektorat.

³¹ BMfLV Zl. 331-strgeb-Stb/68, Weisung für vorbereitende Maßnahmen zum Einsatz des Bundesheeres zur Sicherung der Grenze gegenüber der Tschechoslowakei vom 24. Juli 1968 – „Urgestein“. BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

Weisung wird ebenfalls noch von größeren zu erwartenden Flüchtlingsbewegungen ausgegangen: „*Es kommt darauf an, rasch eine Grenzüberwachung sicherzustellen, um ein Übertreten von Flüchtlingen (Soldaten der tschech. Armee oder zivile Flüchtlinge) zu kontrollieren und diese in Sammellager aufzunehmen.*“ Das vorbereitete Fernschreiben zur Auslösung der Weisung „Urgestein“ wurde am 22. August jedoch storniert.³² Statt dessen kam es am 21. August 1968 zu einem Entwurf für ein Fernschreiben an die Gruppenkommanden I bis III, das „Kommando Luftstreitkräfte“, das „Kommando Heeresfeldzeugtruppen“, das „Heeres-Tel-Regiment“ sowie das „Fernmeldeaufklärungsbataillon“ mit gegenüber der Weisung „Urgestein“ abgeänderten Aufträgen „zur Verstärkung der Garnisonsbereiche nördlich der Donau“. In diesem Befehlsentwurf wird angeordnet, dass „die Anforderung [der entsprechend der Weisung in den Raum nördlich der Donau verlegten Verbände, Anm. d. Verf.] bei irgendwelchen Grenzverletzungen bzw. bei größeren Flüchtlingsbewegungen, die von den eingesetzten Grenzorganen [der Gendarmerie und der Zollwache, Anm. d. Verf.] nicht selbständig bewältigt werden können [erfolgt].“ Genau jene Punkte der Weisung, die Grenzverletzungen und Flüchtlingsbewegungen behandeln, wurden von Minister Prader persönlich gestrichen, offensichtlich unter Absprache mit dem Innenministerium. Im tatsächlich in 26. Ausfertigungen verteilten Einsatzbefehl ist das Verhalten der eingesetzten Truppe bei Flüchtlingsbewegungen nicht mehr erwähnt.³³

Die eingesetzten Verbände hatten somit keine Befehle und Weisungen in den Händen, wie sie mit eventuellen Flüchtlingen oder grenzüberschreitenden Militärpersonen umzugehen hätten. Dies betraf sowohl die mittlere und obere Führung wie auch die Ebene der unteren Führung. Es scheint, als wollte die politische Führung auch jeden eventuellen Kontakt von Soldaten des Bundesheeres mit grenzüberschreitenden Personen aus der Tschechoslowakei vermeiden, wahrscheinlich aus denselben Gründen wie der Stationierung der Verbände lediglich „in der Tiefe“ zur Verstärkung der „Garnisonsbereiche nördlich der Donau“ – keinerlei „Provokation“ der Sowjetunion. Einen Hinweis auf dieses Bestreben gibt auch eine Weisung des BMfLV vom 24. August, die ebenfalls als Fernschreiben an die Gruppenkommanden I bis III und das Kommando Luftstreitkräfte ging:

³² BMfLV Zl. 7.257-geh/Stb/68, BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

³³ BMfLV Zl. 7.258-geh/Stb/68, Fernschreiben 2565/1345 vom 21.8.1968, BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

„Jede besondere Aktivität des Bundesheeres, die Massierungen und falsche Vorstellungen erwecken könnten, sind sowohl von der Einsatztruppe als auch von der noch nicht eingesetzten Truppe zu vermeiden.“³⁴

Warum es in der Folge nicht zum Einsatz des Bundesheeres gemäß der ursprünglichen Weisung „Urgestein“ direkt an der Staatsgrenze – und damit zu einem enormen Schaden für das Ansehen des Bundesheeres in der Öffentlichkeit – kam, war die Folge von ausschließlich politischen Erwägungen und mangelnder politischer Entschlussfähigkeit.³⁵ Die Führung des Bundesheeres hatte jedenfalls mit einem Flüchtlingsproblem ähnlich dem Jahr 1956 gerechnet.

Tatsächlich kam es völlig anders. In einem Bericht des Innenministeriums vom 23. Oktober 1968 wird die Situation ab dem Einmarsch der Sowjetarmee in der Tschechoslowakei beschrieben:

„Ab dem 21. August 1968 bis zum 23. Oktober 1968 reisten rund 96.000 CSSR Staatsbürger aus der CSSR nach Österreich ein. Dazu kamen noch rund 66.000 Tschechen, die vorwiegend aus Jugoslawien nach Österreich kamen. Insgesamt also rund 162.000 Tschechoslowaken, die großteils die Entwicklung der Ereignisse in der Tschechoslowakei hier abwarten wollten.

Von diesen rund 162.000 eingeströmten tschechoslowakischen Staatsbürgern reisten rund 129.000 nach mehr oder minder längerem Aufenthalt in Österreich wieder in ihr Heimatland zurück.

Rund 12.300 wanderten, ohne in Österreich um politisches Asyl angesucht zu haben, in andere Staaten aus, und zwar soweit hier bekannt wurde: 8.000 in die Schweiz, 1.400 nach Australien, 2.800 nach Kanada und 100 in die USA. Nach dieser Rechnung müssten also rund 15.000 tschechoslowakische Staatsbürger, die im Zuge der bekannten Ereignisse in ihrem Heimatland nach Österreich kamen, hier verblieben sein. Da aber auch andere Länder den tschechischen Staatsbürgern Einreisevisas gaben, die Anzahl der nach diesen Staaten ausgereisten Personen auch nicht annähernd bekannt wurde, kann die Zahl der zu dieser Zeit (23. Oktober 1968) in Österreich zurückgebliebenen tschechoslowakischen Staatsbürger nur annähernd, auf Grund von Berichten der Landesregierungen und der Hilfsorganisationen geschätzt werden. Zuverlässig ist nur der Bericht der staatspolizeilichen Ab-

³⁴ BMFLV, ZI 7.268-geh/Stb/68, Fernschreiben 2967/1599 vom 24.8.1968, BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

³⁵ Vgl. dazu Horst Pleiner/Hubert Speckner, Zur Verstärkung der nördlichen Garnisonen Der „Einsatz“ des Österreichischen Bundesheeres während der Tschechenkrise im Jahr 1968. A.a.O.

teilung des Bundesministerium für Inneres, demzufolge bis zum Tage der Berichterstattung 2.248 Tschechen um Asyl nach der Genfer Konvention ansuchten.³⁶

Der größte Teil an Bürgern der Tschechoslowakei, die sich in den Monaten Juli/August und September 1968 bis zur neuerlichen Sperrung der Grenze am 10. Oktober in Österreich aufhielten, war also als eine Art „Touristen“ anzusehen, die keinerlei Ambitionen hatten, um Asyl anzusuchen und damit zu Flüchtlingen im Sinne der Genfer Konvention zu werden, und konnte demnach auch nicht in den staatlichen Flüchtlingslagern untergebracht werden. Ähnlich dem Jahr 1956 sprangen wieder private Hilfsorganisationen und auch die Fürsorgeabteilungen der Bundesländer ein. Der eigenartige „Flüchtlingstourismus“ – viele Tschechoslowaken hielten sich den Tag über in Österreich auf, ließen sich von den Hilfsorganisationen versorgen, das „Taschengeld“ von 30 Schilling pro Woche auszahlen und fuhren am Abend wieder zurück über die Grenze – führte nach kurzer Zeit zu einiger Missstimmung weiter Teile der österreichischen Bevölkerung und in der Folge zu einer wesentlich geringeren Hilfsbereitschaft der Bevölkerung als vergleichsweise im Jahr 1956.³⁷

Die große Zahl an Tschechoslowaken, die sich in Österreich aufhielt, führte jedenfalls zu einigen Schwierigkeiten bei deren Versorgung und auch Unterbringung. In diesem Zusammenhang erging am 13. September 1968 eine Anfrage des Bundeskanzleramtes, ob das Bundesheer Unterkünfte für diese „Flüchtlinge“ bereitstellen könnte; benötigt würden 30 Baracken für 50 Personen. Am 20. September erfolgte die Antwort des BMfLV: Durch die Verlängerung des Präsenzdienstes der Jungmänner des Einrückungstermins 1. Jänner 1968 ist die Kasernkapazität des österreichischen Bundesheeres bereits am Ende angelangt. Lediglich die Gartenkaserne in Wr. Neustadt, die allerdings wenige Tage zuvor dem Bundesministerium für Bauten und Technik (BMfBuT) zum Verkauf übergeben worden war, kam für eine Belegung mit ca. 300 Flüchtlingen in Betracht und wurde von Bundesminister Dr. Robert Prader entgegen der Empfehlung seines Ministeriums, das aus „*nachrichtendienstlichen Gründen*“ von der Belegung der Gartenkaserne mit „*hunderterten von staatspolizeilich nicht überprüften Tschechoslowaken*“

³⁶ Bericht des Bundesministeriums für Inneres vom 23. Oktober 1968. Zit. nach: Eduard Stanek, Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. Flüchtlinge in Österreich von 1945 – 1984. Wien 1985. S. 92f.

³⁷ Vgl. dazu Eduard Stanek, Verfolgt, Verjagt, Vertrieben. S. 87ff.

im militärisch besonders bedeutenden Raum“ Wr. Neustadt abriet, dem Innenministerium zur Verfügung gestellt.³⁸ Über eine tatsächliche Nutzung der Kaserne als Unterbringungsmöglichkeit für tschechoslowakische Staatsbürger ist allerdings nichts bekannt.

Der Großteil der Tschechoslowaken hielt sich jedenfalls im Raum Wien auf. Zur Zeit des größten Zustroms an „Touristen“ und Flüchtlingen bestanden in Österreich 29 Lager mit 5.400 Insassen. Diese Lager wurden vom Roten Kreuz, der Volkshilfe und anderen karitativen Einrichtungen betreut. Allein im Lager „Arsenal“, das am 7. Oktober 1968 vom Roten Kreuz an das Innenministerium übergeben wurde, befanden sich ca. 1.000 Personen.

Um politisches Asyl suchten seit dem 21. August bis 24. Oktober 2.248 Tschechoslowaken an, die größtenteils im Flüchtlingslager Traiskirchen sowie im Fürsorgeheim Kreuzen und im Heim Reichenau neben einigen privaten Heimen untergebracht wurden.³⁹

In mehreren Tagesmeldungen des Gruppenkommandos III an das Verteidigungsministerium ist von einem Flüchtlingslager in Freistadt mit 72 Insassen am 29. August 1968 die Rede. Für die Betreuung der dort in Notquartieren untergebrachten Tschechoslowaken (und einigen Rumänen) wurden gemäß diesen Tagesberichten 20 Mann Reserven der Gendarmerie herangezogen. Inwieweit dieses Lager Freistadt mit dem im Juli von Minister Prader angeordneten, durch das Bundesheer vorbereiteten Lager ident ist, ist nicht mehr feststellbar, jedenfalls liegt nahe, dass es sich um dieselben Notquartiere handelte.⁴⁰ In der Kaserne Freistadt selbst befand sich dieses Flüchtlingslager nicht. Die Kaserne war für eine Kompanie ausgelegt und zusätzlich zu der Panzerjägerkompanie befand sich auch der Bataillonsstab des Panzerstabsbataillons 4 in Freistadt.

Eine direkte Verwendung von Soldaten des österreichischen Bundesheeres in der Betreuung von Flüchtlingen war demnach während der „Krise in der

³⁸ BMfLV Zl. 361.617-Zentr/68 vom 20.9.1968. ÖStA/AdR, 07/LV/1968.

³⁹ Dokumentation der österreichischen Bundesregierung zur CSSR-Krise Nr. 1, S. 20f. BMLVS/GStb, Bestand Generaltruppeninspektorat.

⁴⁰ Tagesmeldungen des GrpKdo III an BMfLV/Stabsabt vom 24., und 29. August 1968, BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

Tschechoslowakei“ nicht notwendig, aber jedenfalls bei Notwendigkeit geplant und vorbereitet.⁴¹

Zu einem „Einsatz“ für die Tschechoslowakischen Staatsbürger kam es am 23. August 1968: Im Zuge einer „Assistenzleistung“ gemäß Wehrgesetz § 2, lit. c über Anforderung des Bürgermeisters der Stadt Wien errichtete der Pionierzug des Militärkommandos Wien zwei provisorische Latrinenanlagen in zwei Großraumzelten des Bundesheeres für ca. 280 Tschechoslowaken, die in der Nähe der Reichsbrücke campierten.⁴²

1980 – 1982 • Polen

Die Fluchtbewegungen von polnischen Staatsbürgern nach bzw. über Österreich 1981/82 stellte dahingehend eine Novität dar, als dass hier zum ersten Mal in der Zweiten Republik eine größere Gruppe aus einem Staat kam, der keine gemeinsame Grenze mit Österreich hatte. Dennoch fiel die Fluchtbewegung nicht gerade „klein“ aus – in diesen beiden Jahren kamen rund 55.000 Polen nach Österreich, rund 50.000 suchten in Österreich um Asyl an. Ursache für das Ansteigen der Migrationsbewegung aus Polen in diesen beiden Jahren war das Vorgehen der polnischen kommunistischen Regierung gegen die Gewerkschaftsbewegung „Solidarność“ unter Lech Wałęsa.

Im August 1980 hatten die Proteste der Bewegung bereits begonnen, das Regime reagierte mit Repressionen. Am 13. Dezember 1981 erfolgte die Verhängung des Kriegsrechts, 1982 folgte das Verbot der Bewegung. Die nach Österreich Geflohenen kamen aber nicht nur aufgrund politischer Verfolgung – auch die in dieser Zeit schlechte wirtschaftliche Lage in Polen veranlasste viele zur Emigration. Ende Oktober hatte das österreichische

⁴¹ Zu den Maßnahmen des Bundesheeres zur Bewältigung eines eventuellen Flüchtlingsstromes vgl. Hubert Speckner, Von drüben Die Flüchtlingshilfe des Österreichischen Bundesheeres in den Jahren 1956 bis 1999. Schriften zur Geschichte des Österreichischen Bundesheeres. Herausgegeben vom Generalstab des Bundesministeriums für Landesverteidigung und der Militärgeschichtlichen Forschungsabteilung des Heeresgeschichtlichen Museums (Wien). Band 10. Wien 2006.

⁴² Besondere Vorfallsmeldung MilKdo W, Zl. 10.231/terr/68 an BMfLV vom 23. August 1968, BMLVS/GStb, Bestand Sicherungseinsatz 1968.

Innenministerium für Unterbringung und Versorgung von rund 30.000 Polen monatlich 90 Millionen Schilling in die Hand zu nehmen.

Nach vergeblichen Bemühungen Österreichs um internationale Hilfe reagierte die Bundesregierung unter Bruno Kreisky am 7. Dezember 1981 mit der Einführung einer Visumpflicht für polnische Staatsbürger, hielt dabei aber fest, dass aus politischen Gründen geflohene Personen immer noch aufgenommen werden würden. Nach Verhängung des Kriegsrechtes wurden auch Drittstaaten und der UNHCR aktiv. Da nun nur noch wenige aus Polen nach Österreich kamen und viele von ihnen in Drittstaaten weiterreisten, entspannte sich die Lage bis Jahresmitte 1982 erheblich – die Zahl der polnischen Asylwerber war von 29.000 zum Jahresanfang auf 18.000 zurückgegangen, von denen einige dauerhaft in Österreich blieben.⁴³

Zunächst wurden die polnischen Flüchtlinge in Ersatzquartieren untergebracht – in Gasthöfen und anderen Unterkunftsmöglichkeiten in der Nähe der Flüchtlingsbetreuungseinrichtungen des Innenministeriums. Als auch diese Unterkünfte nicht mehr ausreichten, versuchte das BMI in ganz Österreich Ersatzquartiere aufzutreiben und so beantragte man auf dem Höhepunkt der polnischen Flüchtlingswelle schließlich auch Kasernen als Unterkunftsmöglichkeit.⁴⁴

In der Koordinierungsbesprechung des Verteidigungsministeriums am 6. Juli 1981 berichtete der Generaltruppeninspektor, General Heinz Scharff, vom Ersuchen des Bautenministeriums, die Kaserne Götzendorf als Flüchtlingslager nützen zu können. Als Mindestnutzungsdauer wurden sechs Monate genannt und eine Gegenleistung in Form der Gesamtsanie-

⁴³ Vgl. dazu Maximilian Graf, Fluchtbewegungen nach Österreich im Zuge der „polnischen Krise“ 1980 – 1982, in: Stefan Karner – Dieter Bacher (Hg.), Migration. Flucht – Vertreibung – Integration. Graz – Wien 2017 (in Vorbereitung); Maximilian Graf – Sarah Knoll, Das Ende eines Mythos? Österreich und die Kommunismusflüchtlinge, in: Börries Kuzmany – Rita Garstenauer (Hg.), Flüchtlingskrisen. Nicht Neues in Österreich. Wien 2017 (in Vorbereitung); Maximilian Graf – Sarah Knoll, In Transit or Asylum Seekers? Austria and the Cold War Refugees from the Communist Bloc, in: Contemporary Austrian Studies 26: Migration in Austria. New Orleans 2017 (in Vorbereitung), vgl. auch Gernot Heiss – Oliver Rathkolb (Hg.), Asylland wider Willen, Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995.

⁴⁴ Vgl. dazu Eduard Stanek, verfolgt, verjagt, vertreiben. S. 146ff.

rung der – überaus sanierungsbedürftigen – Kaserne durch das Bautenministerium in Aussicht gestellt. Divisionär Ernest Bernadiner als Chef des Stabes des Armeekommandos stellte dazu fest, dass eine Gesamträumung der Kaserne nicht möglich wäre, jedoch ein Wirtschaftsgebäude und zehn Einheitsunterkünfte zur Verfügung gestellt werden könnten, sodass eine Belegungskapazität von 1.600 Betten zur Verfügung stehen würde, die notfalls verdoppelt werden könnte. Das Brigadekommando der 9. Panzergrenadierbrigade (PzGrenBrig) und das Stabsbataillon (StbB) müssten mit eingeschränktem Raumbedarf in Götzendorf bleiben, während das Landwehrstammregiment (LWSR) 34 eine Kompanie nach Kaisersteinbruch und eine Kompanie nach Großmittel verlegen müsste. Als erforderliche Begleitmaßnahme für eine teilweise Belegung der Kaserne mit Flüchtlingen nannte Divisionär Bernadiner unter anderem die Errichtung eines Zaunes zwischen den beiden Kasernenteilen.⁴⁵ Bundesminister Dr. Otto Rösch beauftragte den Generaltruppeninspektor zu einer Kontaktnahme mit dem Innenministerium, die schließlich in einem „Ressortübereinkommen“ zwischen dem Bautenministerium, dem Innenministerium und dem Verteidigungsministerium zum Betrieb des Flüchtlingslagers Götzendorf mündete.⁴⁶ Am 14. Juli wurde schließlich das Ressortübereinkommen zwischen dem BMLV und dem BMI zum Betrieb des Flüchtlingslagers – in der geplanten Größenordnung für 2.500 polnische Flüchtlinge – geschlossen.⁴⁷

Der Militärkommandant von Niederösterreich, Divisionär Ernst Maerker, informierte am 29. Juli 1981 bei einem Pressegespräch die Öffentlichkeit über die Übergabe eines Teiles der Kaserne Götzendorf – zehn Mannschaftsgebäude, ein Wirtschaftsgebäude, ein Krankenrevier und eine „Lagerkirche“ – an das Innenministerium als Flüchtlingslager, vorläufig bis 31. Dezember 1981. Die Objekte wurden durch einen 2.000 m langen Zaun von der übrigen Kaserne getrennt. Die Einrichtung sowie die Bettwäsche, Handtücher, Decken etc. stellte das Verteidigungsministerium, die Verpflegung wurde durch die Truppenküche bereit und die gesundheitliche Be-

⁴⁵ Gedächtnisprotokoll der 293. Koordinierungsbesprechung, 10.7.1981. BMLVS/GStb, Handakte Generaltruppeninspektorat.

⁴⁶ Protokoll der 40. GTI-Leitungsbesprechung am 13.7.1981. BMLVS/GStb, Handakte Generaltruppeninspektorat.

⁴⁷ Chronik des Bundesheeres 1972 – 1992, MGFA Bestand Presseinformationsdienst (PiD).

treuung erfolgte durch das Krankenrevier der Wallensteinkaserne und dessen Personal. Lediglich der ärztliche Leiter wurde vom Innenministerium bestellt. Für die Leitung des Flüchtlingslagers war ausschließlich das Bundesministerium für Inneres verantwortlich. Ebenso hatte das Ministerium die Kosten zur Errichtung und für den Betrieb des Flüchtlingslagers zu tragen.

Für das Bundesheer war diese „Umwidmung“ eines Teiles der Wallensteinkaserne mit größeren Problemen verbunden, da im gesamten Militärkommando Niederösterreich Unterkunftsprobleme bestanden. Ein Teil dieser Problematik konnte durch die Umsiedlung einiger Einheiten innerhalb der Kaserne Götzendorf bewältigt werden. Eine Kompanie musste in die – aufgrund der schlechten Bausubstanz bei den Soldaten aller Dienstgrade äußerst unbeliebte – Uchatiuskaserne Kaisersteinbruch übersiedeln und die Jungmänner des Einrückungstermins 1. Juli 1981 mussten statt in Götzendorf auf dem Truppenübungsplatz Allentsteig ausgebildet werden.⁴⁸ In der Kaserne wurde zur Überwachung des Flüchtlingslagers ein Gendarmerieposten errichtet und der Kasernenbereich wurde durch einen zusätzlichen Wachzug und die ständige Anwesenheit von zwei Militärstreifentrupps gesichert.⁴⁹

Die „Polenhilfe“ in Österreich kam allerdings zu einem Großteil jenen Polen in Österreich zugute, die eigentlich aufgrund der wirtschaftlichen Situation in Polen nach Österreich gekommen waren, die darum auch nicht um Asyl angesucht hatten und demzufolge keine Flüchtlinge im strengen Sinn waren.⁵⁰ Da diese polnischen Bürger zumeist mit Autos nach Österreich kamen, in Gasthöfen untergebracht wurden und wirtschaftliche Gründe für ihr Verlassen der Heimat anführten, wurde der Begriff „Wirtschaftsflüchtlinge“ für diese Personengruppe geprägt und die Sympathie und Hilfsbereitschaft der Österreicher kühlte rasch ab.⁵¹

⁴⁸ „Der Soldat“ Nr. 16, 23. August 1981.

⁴⁹ Vgl. Wolfgang Baumann, Die Wüstengarnison Götzendorf. Chronik. Graz 2000. S. 60f.

⁵⁰ Vgl. Eduard Stanek, verfolgt, verjagt, vertreiben. S. 150ff.

⁵¹ Vgl. Herbert Böhm, Flüchtlingspolitik in Österreich unter dem speziellen Aspekt des Assistenzeneinsatzes des österreichischen Bundesheeres. Diplomarbeit Universität Wien. Wien 1998. S. 26f.

Offensichtlich waren auch einige – ehemals – polnische Bürger von der westlichen Welt enttäuscht bzw. hatten nicht das erhoffte „Paradies“ vorgefunden. Dieser Enttäuschung machten manche Polen damit Luft, dass sie vor ihrer Weiter- bzw. Abreise ihre bisherigen Notunterkünfte demontierten und sinnlose Zerstörungen anrichteten, was ihrem Bild bei der österreichischen Bevölkerung wiederum noch abträglicher war.

So hinterließen jene polnischen Flüchtlinge, die ab 1. August 1981 in der Wallensteinkaserne Götzendorf untergebracht waren, ihre bisherigen Unterkünfte in einem schrecklichen Zustand. Vor allem die Sanitärräume – die bereits vor der Unterbringung der Flüchtlinge in einem äußerst schlechten Zustand waren – wurden offenbar systematisch zerstört.⁵²

Ursprünglich war mit dem Innenministerium vereinbart worden, dass jene Kasernenteile, die zur Unterbringung von polnischen Flüchtlingen verwendet wurden, nach deren Unterbringung durch das Innenministerium saniert werden sollten. Sie waren schon vor der Unterbringung der Polen „stark sanierungsbedürftig“, was wohl auch mit ein Grund für die offenkundige Missstimmung und die daraus resultierenden Zerstörungen in den Unterkünften der polnischen Flüchtlinge in Götzendorf gewesen sein dürfte.

Mitte April 1982 machte jedenfalls der Bautenminister einen Lokalaugenschein in Götzendorf und Ende April 1982 wurden bereits Bauverhandlungen geführt. Da durch das Innenministerium nun nicht die gesamte Renovierung getragen wurde, sollten alle zusätzlichen Finanzmittel in die Sanierung der Kaserne Götzendorf gesteckt werden.⁵³

Demzufolge dürften ab Mai 1982 die polnischen Flüchtlinge die Kaserne verlassen haben. In der „Chronik des Österreichischen Bundesheeres“ wurde vermerkt, dass das Lager für ca. 2.500 polnische Flüchtlinge in der Wallsteinkaserne Götzendorf bis Mitte 1982 in Betrieb war.⁵⁴ Im Bericht der Inspektionsgruppe des BMLV über die Inspizierung des PzStb 9 in Götzendorf und Zwölfaxing durch den Panzerinspektor im Jänner 1983 ist

⁵² Vgl. dazu die Abbildungen in: Hubert Speckner, Von drüben S. 40ff.

⁵³ Protokoll GTI-Leitungsbesprechung am 13.4. und 26.4.1982. BMLVS/GStb, Handakte Generaltruppeninspektorat.

⁵⁴ PiD, Chronik ÖBH 1981, S. 35. BMLVS/GStb, Sammlung ÖBH.

die Verwendung eines Großteils der Wallenstein-Kaserne Götzensdorf als Flüchtlingslager im Zeitraum von 1. August 1981 bis 30. Juni 1982 vermerkt.⁵⁵

1989 – 1991 • Der Zerfall der kommunistischen Regime

Eine „Fluchtbewegung“ vor allem aus osteuropäischen Ländern, die in der Folge zu einem politischen Problem in vielen Ländern Europas – allen voran in Österreich – wurde, begann im Jahr 1989 aufgrund der Reformbestrebungen „Perestroika“ und „Glasnost“ in der Sowjetunion unter Michail Gorbatschow. Diese Reformbewegungen des „Großen Bruders“ trafen in den wirtschaftlich darnieder liegenden osteuropäischen Staaten auf eine äußerst reformwillige Bevölkerung. Neuerstandene oppositionelle Gruppierungen und oftmals auch reformkommunistische Parteifunktionäre machten sich an die Umgestaltung der Gesellschaft und vor allem der Wirtschaft in ihren Ländern.

Vorwiegend jüngeren Menschen gingen diese Umgestaltungen in den ersten Jahren allerdings viel zu langsam, sodass es – auch bedingt durch die Öffnung der Grenzen und die neuerdings gegebene Bewegungsfreiheit der Bürger der osteuropäischen Staaten – zu einer „neuen Völkerwanderung“ größeren Stils kam. Als Ausgangspunkt dieser Wanderung kann der Beginn des Abbaus des „Eisernen Vorhangs“ – der Grenzbefestigungen in der Länge von 354 km – ab dem 2. Mai 1989 durch ungarische Grenzsoldaten gesehen werden.

So betrug 1989 die Zahl der legalen Zuwanderer in Österreich bereits 56.100 gegenüber dem Durchschnitt von 21.700 Zuwanderern in den 80iger Jahren. Im Jahr 1990 stieg die Zuwandererzahl bereits auf 71.900 und 1991 auf 87.700 legale Zuwanderer. Aufgrund der zugleich auch ansteigenden Zahl an illegalen Zuwanderern erhöhen sich die Zahlen noch beträchtlich. Zwischen den beiden Volkszählungen 1981 und 1991 stieg die Zahl der in Österreich lebenden „Fremden“ um 78 Prozent. In den Jahren 1991 bis 1995 stieg deren Anteil nochmals um 30 Prozent und ist damit –

⁵⁵ Inspektionsbericht Panzerinspektor Oberst Schwarz vom 28.1.1983 über die Inspizierung des PzStbB 9, Inspektionsgruppe , InsPz-1/83, BMLVS/GStb, Bestand Generaltruppeninspektorat, Inspektionsberichte.

gemessen an der Gesamtbevölkerungszahl – fünfmal höher als im klassischen Einwanderungsland USA.⁵⁶

Diese neue „Wanderung“ brachte auch ein bis dahin eher unbedeutendes Phänomen mit sich: Das organisierte „Schlepperwesen“. Neben der Bekämpfung dieser meist im Bereich der organisierten Kriminalität angesiedelten „Schlepperbanden“ wurde das Bundesministerium für Inneres als für alle Angelegenheiten von „Fremden“ (vgl. dazu die Definitionen im Einleitungskapitel; Anm. d. Verf.) zuständig, ziemlich rasch überfordert.

Diese Überforderung betraf die personelle Situation bei der nun notwendigen Überwachung der „grünen Grenze“ – was letztlich zur Anforderung des Österreichischen Bundesheeres zum „sicherheitspolizeilichen Assistenzeinsatz“ an der burgenländischen Grenze und später auch in Niederösterreich ab dem Jahr 1990 führte – und vor allem auch einen rasch entstehenden Mangel an Unterkünften für Flüchtlinge und Asylwerber, sodass sich Innenminister Dr. Franz Löschnak Mitte März 1990 in einem Schreiben an alle 2.300 Bürgermeister Österreichs wandte:

„Mit dem Anwachsen der in Bundesbetreuung stehenden Personen auf 21.000 sind meine Möglichkeiten zur Unterbringung völlig erschöpft. Ich ersuche Sie daher, in Ihrer Gemeinde Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.“⁵⁷

Dieses Problem betraf im Jahr 1990 hauptsächlich Rumänen, deren Zahl an Asylwerbern sich von 1986 bis 1990 fast versechsfachte (1986: 2.329; 1989: 7.392; 1990: 12.199 Asylwerber) und die damit mehr als die Hälfte aller Asylwerber in Österreich im Jahr 1990 stellten (Gesamtasylwerber 1990: 22.789).⁵⁸

Am 16. Dezember 1989 begann in Rumänien eine Welle von Unruhen mit einem Protest des rumänischen Volkes gegen die Deportation des Pfarrers László Tőkés. Aufgrund des Waffeneinsatzes vor allem des Staatssicherheitsdienstes „Securitate“ gegen die Demonstranten gab es zahlreiche Tote und hunderte Verwundete, worauf sich die Unruhen über das ganze Land ausbreiteten und letztlich zu einem regelrechten Volksaufstand wurden,

⁵⁶ Vgl. Herbert Böhm, Flüchtlingspolitik in Österreich, S. 35-38.

⁵⁷ Zit. nach: Kurier, Sonntag 18. März 1990. Dokumentation und Pressesammlung Kaisersteinbruch 1990. Sammlung Helmut Furch (Wien/Kaisersteinbruch).

⁵⁸ Vgl. Rainer Buchegger (Hg.), Migranten und Flüchtlinge, S. 88.

dem sich schließlich auch die Armee anschloss. Eine angeordnete Massenkundgebung für Staatschef Ceaușescu am 21. Dezember wandelte sich zu einer Massenkundgebung gegen ihn, Polizei und Securitate schossen wieder in die Menschenmenge, Ceaușescu wurde nur einen Tag später gestürzt und drei Tage darauf mit seiner Frau von einem Militärgericht verurteilt und erschossen. Am 8. Jänner 1990 wurde dem rumänischen Volk die freie Ausreise erlaubt, was zu dem oben erwähnten starken Anstieg an Asylwerbern führte.⁵⁹

Im Zuge des Problems der Unterbringung dieser stark gewachsenen Zahl an Asylwerbern verfiel das Innenministerium im Winter 1989/90 neuerlich auf die Möglichkeit der Unterbringung eines Teils dieser Menschen in Kasernen des Bundesheeres. Die Wahl fiel diesmal auf die Uchatius-Kaserne in Kaisersteinbruch, die seit ihrer Erbauung 1915 eine gewisse „Tradition“ als Lagereinrichtung hatte.⁶⁰ Die Beweggründe für diese Wahl sind nicht mehr eruierbar, jedenfalls sollte ab 5. März im unbenutzten Teil der Kaserne ein Flüchtlingslager für 800 Rumänen – ausschließlich Männer – eingerichtet werden.

Am Freitag, den 23. Februar 1990, erhielt Bürgermeister Franz Schmitzhofner durch den burgenländischen Landeshauptmann erste Hinweise über die geplante Errichtung eines Flüchtlingslagers in Teilen der Uchatius-Kaserne. Am darauf folgenden Montag nahm der Bürgermeister Kontakt mit dem Innenministerium auf und erhielt dort die Bestätigung für das geplante Lager für 800 rumänische Flüchtlinge – ausschließlich Männer. Zum selben Zeitpunkt befand sich bereits eine Kommission des Innenministeriums in der Kaserne. Am Nachmittag des 26. Februar informierte

⁵⁹ Vgl. Günther Puchinger, *Von der Kadettenschule zum Flüchtlingslager*, S. 195f.

⁶⁰ Die Kaserne in Kaisersteinbruch wurde seit ihrer Erbauung im Jahr 1915 bei praktisch allen „Gelegenheiten“ als „Lager“ verwendet: 1915 bis 1918 Kriegsgefangenenlager im Ersten Weltkrieg, 1918 Sammellager für Flüchtlinge, 1934 Anhaltelager im Ständestaat, 1939 bis 1945 Kriegsgefangenenlager im Zweiten Weltkrieg, DP-Lager nach Kriegsende 1945 und Flüchtlingslager 1956. Vgl. dazu TÜPI Bruck/Leitha, *BMLVS/Gstb, Sammlung Kasernchroniken*. Zu der Verwendung der Kaserne Kaisersteinbruch als Kriegsgefangenenlager im Zweiten Weltkrieg vgl. Hubert Speckner, *In der Gewalt des Feindes. Kriegsgefangenenlager in der „Ostmark“ 1939 bis 1945*. Wissenschaftliche Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Kriegsfolgen-Forschung, Graz-Wien-Klagenfurt. Herausgegeben von Stefan Karner. Band 3. Wien 2003.

eine Delegation des Innenministeriums den Bürgermeister der Gemeinde Bruckneudorf – Kaisersteinbruch ist ein Ortsteil der Gemeinde Bruckneudorf –, dass die Uchatius-Kaserne für die Errichtung eines Lagers geeignet sei und die Unterbringung von Flüchtlingen für den 5. März geplant sei.⁶¹

Als diese Pläne des Innenministers in der Ortschaft Kaisersteinbruch bekannt wurden, fanden sich die meisten der 250 Bewohner am 27. Februar zu einer Protestversammlung im Gasthof „Hofer“ in Kaisersteinbruch zusammen und verfassten eine Pressemitteilung mit dem Inhalt, diese geplante Einquartierung von ungefähr 800 Rumänen nicht hinzunehmen. Ein Telex mit demselben Inhalt wurde an den Innenminister, den Verteidigungsminister sowie die Landeshauptleute von Niederösterreich und Burgenland übermittelt.

Am nächsten Tag – am Mittwoch, den 28. Februar – sprach eine Delegation aus Kaisersteinbruch beim Landeshauptmann von Burgenland vor, am Donnerstag, den 1. März demonstrierten 150 Kaisersteinbrucher vor dem Innenministerium in Wien, eine 22-köpfige Delegation sprach beim Innenminister selbst vor, überreichte ihm eine „Resolution“ und drängte auf eine Rücknahme der Entscheidung zur Errichtung des Lagers. Für die Bevölkerung Kaisersteinbruchs verlief diese Vorsprache allerdings ohne befriedigendes Ergebnis, sodass weitere „Kampfmaßnahmen“ besprochen wurden.⁶²

Das Wochenende vom 2. bis 4. März 1990 wurde vor allem dazu genutzt, um in zahlreichen Aussendungen an die Medienwelt, aber auch an den Bundespräsidenten Dr. Kurt Waldheim bzw. die Staatssekretärin für Frauenfragen, Johanna Dohnal, auf die Situation in Kaisersteinbruch aufmerksam zu machen.

Am geplanten Tag der Ankunft der ersten Flüchtlinge – am 5. März 1990 – formierte sich bereits um 08.30 Uhr eine Demonstration vor dem Gelände der Uchatius-Kaserne, an der um die 400 Menschen aus Kaisersteinbruch und den umliegenden Ortschaften teilnahmen – neben zahlreichen Presseleuten, was dann auch zu einem starken Echo in der österreichischen Pres-

⁶¹ Bruckneudorf berichtet, Ausgabe 1/1990, S. 4. Sammlung Helmut Furch.

⁶² Bruckneudorf berichtet, Ausgabe 1/1990, S. 4. Sammlung Furch.

se führte.⁶³ Im Zuge der Demonstration versuchten auch einige Personen, über den Zaun in die Kaserne zu gelangen, wurden allerdings von der Kasernwache am Betreten gehindert. Dabei wurde angeblich mit einem „Schießbefehl“ an die Kasernwache gedroht, was der Kasernkommandant, Oberst Rudolf Wagnsonner, allerdings dementierte.⁶⁴ Zur Zurückweisung der auf das Kaserngelände vorgedrungenen Personen setzte Oberst Wagnsonner Soldaten ohne Waffe ein, was auf Fotos von der Demonstration auch klar erkennbar ist und von Zeitzeugen bestätigt wird.⁶⁵

Am 6. März sperrten ungefähr 1.000 Demonstranten dann sämtliche Zufahrtsstraßen nach Kaisersteinbruch und Bürgermeister Schmitzhofer führte weitere Verhandlungen mit dem Innenministerium, das zwar weiterhin auf der vorübergehenden Unterbringung von Rumänen bestand, aber anbot, statt ausschließlich Männern eine Anzahl Familien in der Kaserne – ungefähr 250 Personen – unterzubringen. Diese Zusicherung des Innenministers wurde von den Demonstranten aber nicht akzeptiert und deshalb weiteten sie die Straßensperrungen auch auf die Bundesstraße (B 10) bei Bruckneudorf aus.

Die burgenländische Landesregierung versuchte das Problem dadurch zu „lösen“, dass sie eine Umwidmung der Kaserne ablehnte, um damit durch das Baugesetz ein Flüchtlingslager zu verhindern. Während der damalige burgenländische Landesrat Karl Stix mit einem Veto gegen das Flüchtlingslager – „*notfalls bis zum Obersten Gerichtshof*“ – drohte, erbot sich der Wiener Bürgermeister Dr. Helmut Zilk „*im Rahmen einer gesamtösterreichischen Lösung*“ großzügig rumänische Flüchtlinge aufzunehmen. Nach einer neuerlichen

⁶³ „Kaisersteinbruch macht mobil“ titelte die „Wiener Zeitung“ am 6.3.1990; „Ein ganzes Dorf stürmte Kaserne“ stand in der „Arbeiterzeitung“ zu lesen und „Die Volkswut kocht“; „Demonstranten gegen Asylanten stürmen Kaserne“ wusste der „Kurier“ zu berichten, die „Krone“ meldete „Heftiger Protest gegen Flüchtlinge. Bewohner sperren jetzt die Straßen“ und „Der Standard“ titelte am 6.3.1990 „Ein Ort stürmt seine Kaserne“. Lediglich die „Presse“ blieb sachlich und meldete am 6.3.1990 „Kaisersteinbruch demonstriert gegen Flüchtlingslager“.

⁶⁴ „Kaisersteinbruch: Heftige Proteste gegen Lager für 800 Asyl-Rumänen“. Neues Volksblatt, Dienstag, 6. März 1990. Sammlung Furch.

⁶⁵ Amtsdirektor Bauer vom Militärkommando Burgenland bestätigt als unmittelbarer Zeitzeuge, dass Oberst Wagnsonner sicherlich keinen „Schießbefehl“ angedroht, geschweige denn gegeben hat. Gespräch mit Amtsdirektor Franz Bauer am 25.11.2003.

Blockade der B 10 bei Bruckneudorf am 7. März nachmittags und einer intensiven Berichterstattung über die Protestaktionen der Bevölkerung in praktisch allen österreichischen Medien hielt eine Delegation aus Kaisersteinbruch Vorsprache bei Bundespräsident Dr. Kurt Waldheim, der sich dann auch im Sinne der Delegation bei Innenminister Löschnak einsetzte. Bei einem weiteren Termin der Kaisersteinbrucher Delegation beim Innenminister am Nachmittag desselben Tages – dem 8. März – kam es schließlich zum Durchbruch: Löschnak verzichtete auf die Unterbringung der 800 Rumänen in der Uchatius-Kaserne, wenn – unter Mithilfe der betroffenen Bürgermeister – Privatunterkünfte für 300 Rumänen organisiert werden könnten.

Die darauf anlaufende Quartiersuche führte bald zum Erfolg und am Montag, den 12. März 1990, konnte eine Liste mit 350 Quartierplätzen an den Innenminister übergeben werden. Das „Flüchtlingslager Uchatius-Kaserne“ fand schließlich damit ein Ende, dass am 13. März die bereits errichtete Abgrenzung zwischen Kasernenareal und Flüchtlingsareal aus Stachelbandrollen wieder entfernt wurde.⁶⁶

Verwunderung und Verstimmung verursachte das Vorhaben des Innenministeriums allerdings auch bei den in Kaisersteinbruch untergebrachten Soldaten des Österreichischen Bundesheeres: Zur Zeit der geplanten Unterbringung der Rumänen befand sich die dritte Kompanie der Garde aus der Wiener Maria Theresien-Kaserne aufgrund des Platzmangels während der Grundausbildung in der Uchatius-Kaserne Kaisersteinbruch. Der damalige Kompaniekommandant, Oberleutnant Wolfgang Peischel, erinnert sich über die „Verwunderung“ bei seinen Soldaten aufgrund der Nachricht, dass die äußerst desolaten Mannschaftsgebäude für die erwarteten rumänischen Flüchtlinge renoviert werden sollten, allerdings nur jene für die Flüchtlinge. Die Mannschaftsgebäude, in denen die Gardekompanie für die Dauer der Grundausbildung – zwei Monate – untergebracht wurde, waren derart baufällig, dass es in einigen Unterkünften durch das Dach regnete und zentimeterdicke Risse in den Mauern das Leben in den Gebäuden zur Qual machten.⁶⁷ Eine Situation, die sich in der Geschichte des österreichischen Bundesheeres mehrmals wiederholen sollte: Unterkünfte, die für

⁶⁶ Bruckneudorf berichtet, Ausgabe 1/1990, S. 5. Sammlung Furch.

⁶⁷ Gespräch mit Brigadier Mag. Wolfgang Peischel am 23.6.2004.

Flüchtlinge vom Innenministerium als ungeeignet beurteilt wurden, waren Soldaten des Bundesheeres offenbar ohne weiteres zumutbar.

Kurze Zeit später fand auch die fast hundertjährige „Lagertradition“ der Kaserne Kaisersteinbruch ihr Ende. Der Großteil der äußerst desolaten Unterkunftsgebäude – errichtet im Jahr 1915 – wurde im Juli 1990 als Folge der baubehördlichen Sperre der Kaserne für die Unterbringung von Flüchtlingen im März abgerissen.⁶⁸ Von der Uchatius-Kaserne besteht heute nur mehr das Kommandogebäude und einige wenige ehemalige Unterkunftsgebäude, die als Lagerräume Verwendung finden.

Für das Innenministerium bestand das Unterbringungsproblem für die rumänischen Flüchtlinge allerdings noch länger. Auf der Suche nach Unterkünften, an der die Landesregierungen beteiligt waren, verfiel die Stadt Wien – nachdem in ganz Wien angeblich keine geeignete Unterkunft aufzutreiben war – auf die Idee, ebenfalls eine Kaserne für die Rumänen zu nutzen: Die Rennwegkaserne war allerdings in der zweiten Republik nie in Verwendung durch das Bundesheer, sondern wurde immer als Polizeikaserne genutzt. Bei den in der Kaserne Dienst vershenden ca. 250 Polizeibeamten stieß die Idee des Rathauses und des eigenen Ministeriums hingegen auf wenig Verständnis. Die Beamten der niederösterreichischen Staatspolizei und der Kriminalabteilung wandten sich geschlossen gegen das Vorhaben, mobilisierten die Gewerkschaft, die ihrerseits mit „Kampfmaßnahmen“ wie einer „Kasernblockade“ mittels Kraftfahrzeugen drohte, worauf Ministerium und Rathaus von der Aktion absahen.⁶⁹

Als Abhilfe gegen den starken Zustrom rumänischer Flüchtlinge plante Innenminister Löschnak im Herbst 1990 schließlich die Rückführung von mehr als 7.000 Rumänen in ihre Heimat. Die Rückführaktionen hielten sich schlussendlich allerdings in Grenzen, da im Herbst 1990 der „sicherheitspolizeiliche Assistenzinsatz“ des österreichischen Bundesheeres an der ungarischen Staatsgrenze im Burgenland seine Wirkung zu zeigen begann und der Zustrom von Flüchtlingen über die „grüne Grenze“ wesentlich

⁶⁸ Gespräch mit Amtsdirektor Franz Bauer vom Militärkommando Burgenland am 25.11.2003.

⁶⁹ Vgl. Kurier, 30. August 1990, S. 21.

geringer wurde. Die Zahl der rumänischen Asylwerber ging jedenfalls von fast 2.500 im August auf unter 100 im November 1990 zurück.⁷⁰

1992 – 1995 • Krieg in Bosnien und Herzegowina

Die Eroberung der ostbosnischen Stadt Bijeljina durch serbische Kräfte markierte Ende März 1992 den Beginn des Krieges in und um Bosnien und Herzegowina (BiH). Entsprechend dem politischen Programm der serbischen Seite, das in der Schaffung eines möglichst ausgedehnten ethnisch homogenen serbischen Gebildes bestand, war die massenhafte Vertreibung der bosniakischen und kroatischen Bevölkerung aus den von serbischen Einheiten kontrollierten Gebieten eines der wesentlichen strategischen Ziele. Durch teils exzessiven Terror setzten die Armee der Bosnischen Serben, die Jugoslawische Bundesarmee und die diversen serbischen Freischaren innerhalb kürzester Zeit hunderttausende Menschen in Bewegung. Ihre Gegner, die Truppen des Kroatischen Verteidigungsrates, die Kroatische Armee und die Armee Bosnien und Herzegowinas antworteten – allerdings in deutlich geringerem Umfang – mit ähnlichen Maßnahmen. Diese relative Zurückhaltung und die Tatsache, dass die serbischen Kräfte zeitweilig fast 70 Prozent des bosnischen Territoriums besetzt hielten, brachten es mit sich, dass die serbische Seite mit Abstand die aktivste Rolle auf dem Gebiet der ethnischen Säuberung und des Krieges gegen die Zivilbevölkerung spielte.⁷¹

Insgesamt wurden von der fast 4,4 Millionen Menschen zählenden Bevölkerung BiHs von April 1992 bis Spätherbst 1995 bis zu 2,3 Millionen vertrieben bzw. ergriffen sie die Flucht. Etwa 1,1 Millionen dieser Vertriebenen verblieben als Binnenvertriebene im Land. Sie flüchteten meistens in jene Zonen BiHs, die unter der Kontrolle der jeweils eigenen Volksgruppe standen. Rund 1,2 Millionen Menschen suchten Zuflucht außerhalb von BiH. Mehr als 50 Prozent von ihnen, nämlich rund 640.000, gelangten

⁷⁰ Vgl. Profil Nr. 47, 19. November 1990, S. 25ff.

⁷¹ Christoph H. Benedikter, Flucht und Vertreibung als ständige Faktoren – sicherheitspolitische Konsequenzen. Nicht zur Veröffentlichung bestimmte Studie. Graz 2006. S. 11.

in den EG/EFTA-Raum, die übrigen retteten sich mehrheitlich nach Jugoslawien oder Kroatien.⁷²

Im EG/EFTA-Raum waren es einige wenige Staaten, die die Hauptlast der Flüchtlingsaufnahme trugen. Bis Ende 1995 beherbergten Deutschland, Österreich, Schweden und die Schweiz etwa 82 Prozent der in West- und Mitteleuropa aufhältigen Kriegsflüchtlinge aus BiH.⁷³ Als Folge des hohen Tempos, mit dem die Vertreibungen im Bürgerkriegsland erfolgten, standen die bevorzugten Zielländer der Kriegsflüchtlinge praktisch schlagartig ab dem Frühling 1992 unter hohem Einreisedruck und mithin vor gewaltigen administrativen sowie in der Folge innen- und außenpolitischen Herausforderungen. So reisten innerhalb der ersten 19 Kriegsmonate 530.000 Menschen in die vier Hauptaufnahmeländer, respektive 360.000 nach Deutschland, 73.000 nach Österreich, 71.000 nach Schweden und 26.000 in die Schweiz.

Mit Ende 1993 ging die Zahl der Flüchtlingseinreisen signifikant zurück, weil es der Staatengemeinschaft von nun an gelang, die Kriegsvertriebenen größtenteils in der Konfliktregion zu halten. Dies wurde durch die Kombination von Einreisebeschränkungen (Visapflicht) und humanitäre Hilfe am Ort bzw. in den unmittelbaren Nachbarstaaten von BiH erreicht. Bis Kriegsende 1995 erhöhte sich die Zahl der bosnischen Kriegsflüchtlinge im EG/EFTA-Raum gegenüber Ende 1993 nur noch um rund 55.000. Österreich nahm insgesamt über 90.000 Kriegsflüchtlinge auf, was in relativen Zahlen bedeutete, dass Österreich umgelegt auf seine Wohnbevölkerung das größte Kontingent an Bosnien-Vertriebenen akzeptiert hatte. Pro 10.000 Einwohner betrug die Zahl der Aufgenommenen in Österreich 99, in Schweden 72, in Deutschland 42 und in der Schweiz 36.⁷⁴

⁷² Nach einer durch das ICMPD (International Center for Migration Policy Development) vorgenommenen Auswertung von UNHCR-Meldungen. Das unveröffentlichte Schriftstück befindet sich im ICMPD-Archiv und liegt dem Autor in Kopie vor.

⁷³ Benedikter, *Flucht und Vertreibung*. S. 25 f.

⁷⁴ ICMPD, *Bosnian Refugees in European Host Countries during the War per 10.000 inhabitants*. Wien 1998 und ICMPD, *Distribution of Citizens of Bosnia-Herzegowina displaced by the War in Major European Host Countries*. Wien 1998.

Das Hauptziel zahlreicher bosnischer Flüchtlinge scheint Deutschland gewesen zu sein. Allerdings ließ die Bonner Regierung keine bosnischen Flüchtlinge ohne Visum ins Land und so kam es in Oberösterreich und vor allem im Bundesland Salzburg zu einer Art „Flüchtlingsstau“. Auch Flüchtlinge, die in die Niederlande wollten, wurden von Deutschland ohne Visum nicht ins Land gelassen.⁷⁵

Die Salzburger Landesregierung fand für die große Zahl an Flüchtlingen bald keine Unterkünfte mehr und wandte sich an das Militärkommando Salzburg mit der Bitte um Unterstützung in Form einer Assistenzleistung. Das Militärkommando gab dieses Ersuchen schriftlich an das Kabinett des Bundesministers für Landesverteidigung weiter. Die Unterstützung erfolgte äußerst rasch. Per Telefonanruf beim Militärkommandanten von Salzburg, Divisionär Engelbert Lagler, genehmigte Verteidigungsminister Dr. Werner Fasslabend am 16. April 1992 die vorübergehende Unterbringung von Flüchtlingen in der Sporthalle der Kaserne Riedenburg.

Die Versorgung sollte durch das Militärkommando erfolgen, die Kosten würden vom Land getragen.⁷⁶ Bereits um 13.30 Uhr desselben Tages meldete das Militärkommando der Salzburger Landesregierung, dass die Turnhalle des Kommandogebäudes Riedenburg für die Aufnahme von Flüchtlingen zur Verfügung stehe und 100 Betten sowie Verpflegung für drei Tage vorbereitet seien.⁷⁷

Nach den ersten 71 Flüchtlingen am 1. Mai erreichte die „Belegstärke“ durchschnittlich 100 Personen.⁷⁸ Von später in militärischen Liegenschaften errichteten Flüchtlingslagern unterschied sich das Lager in der Riedenburg-Kaserne allerdings grundlegend darin, dass die Lagerleitung aus Personal der Salzburger Landesregierung bestand. Lediglich die Verpflegung wurde

⁷⁵ Deutsches Lob für Österreich, aber Flüchtlingssperre, „Der Standard“ vom Mittwoch, 20. Mai 1992. S. 6.

⁷⁶ Aktenvermerk Divr Engelbert Lagler vom 16.4.1992/09.20 Uhr, Archiv Militärkommando Salzburg, Bestand Flüchtlingshilfe sowie Gespräch mit Gen i.R. Mag. Engelbert Lagler am 9.8.2005.

⁷⁷ Militärkommando Salzburg Zl. 17289-0180/34/92, Archiv Militärkommando Salzburg, Bestand Flüchtlingshilfe.

⁷⁸ Meldung Kasernkommando Riedenburg an MilKdo S vom 3.6.1992, Archiv Militärkommando Salzburg, Bestand Flüchtlingshilfe.

während der gesamten Zeit des Bestehens des Lagers in der Riedenburg-Kaserne durch das Bundesheer sichergestellt.⁷⁹

Weder im Bundesministerium für Landesverteidigung noch im Militärkommando Salzburg wurde die Unterbringung der Flüchtlinge in der Sporthalle für sinnvoll, sondern lediglich als kurzfristige Sofortmaßnahme erachtet – im Gegensatz zur Salzburger Landesregierung. So erging am 15. Mai ein neuerlicher Antrag zur Errichtung eines Flüchtlingslagers „bei Bedarf“ in der Sporthalle der Hauptschule Walsersfeld in unmittelbarer Nähe der Schwarzenbergkaserne. Falls erforderlich, sollte zusätzlich im Bereich der „Heeressportanlage“ Siezenheim samt deren Sanitäreinrichtungen durch das Rote Kreuz ein Zeltlager für Flüchtlinge errichtet werden. Die Einrichtung des Lagers hatte mittels „Unterkunftsgerät“ aus dem „Katastrophenlager“ des Landes Salzburg in der Schwarzenbergkaserne durch Soldaten zu erfolgen, die Verpflegung durch Soldaten der Schwarzenbergkaserne.⁸⁰

Das war der Beginn der „militärischen Flüchtlingshilfe“. In den letzten April- und ersten Maitagen 1992 lief nach stetig steigenden Zahlen an bosnischen Flüchtlingen in Österreich eine anfangs wenig koordinierte Flüchtlingshilfe der Landesregierungen, der verschiedenen Hilfsorganisationen und des Innenministeriums an. Die Landesregierungen hatten sich bereits am 12. Mai dahingehend geeinigt, dass sie beim „Anfall größerer Flüchtlingszahlen“ bei den zuständigen Militärkommanden um Assistenz ersuchen würden.⁸¹ Nachdem beim Verteidigungsministerium bald die unterschiedlichsten Unterstützungsansuchen etwa von der Caritas oder auch von praktisch allen Landesregierungen einliefen, begann ab 21. Mai 1992 eine ressortinterne Koordinierung anzulaufen. Vom Kabinett des Bundesministers wurde an diesem Tag telefonisch das Referat c der Führungsabteilung des

⁷⁹ Gespräch mit Obst Bernhard Kaiser am 6. und 7.9.2005 in Wr. Neustadt. Obst Kaiser war 1992 als Bediensteter der Salzburger Landesregierung im Bereich Katastrophenmanagement auch mit Angelegenheiten der Flüchtlingshilfe betraut und war häufig als „Journaldienst“ in der Lagerleitung sowohl in der Riedenburg-Kaserne als auch in der Sporthalle Walsersfeld eingesetzt.

⁸⁰ Befehl Militärkommando Salzburg, Zl. 21260-180/34/92 an KasKdo Schwarzenbergkaserne, KpsKdo II, LWSR 81 und VR 3 vom 15.5.1992, Archiv Militärkommando Salzburg, Bestand Flüchtlingshilfe.

⁸¹ Information für den Generaltruppeninspektor, BMLV/Generalstabsgruppe B, Stand 25.5.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

BMLV (Fü/ref c) unter der Leitung von Oberst dG Norbert Sinn mit der Koordinierung der Flüchtlingshilfe betraut. Aus dem Aktenbestand dieser Dienststelle geht das „Anlaufen“ der Flüchtlingshilfe des Österreichischen Bundesheeres in einer „Chronologie der Ereignisse“ klar hervor.

Während am 21. Mai in der Wiener Hofburg eine internationale Konferenz zur Organisation von Sofortmaßnahmen für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina unter Teilnahme von zehn Staaten und vier internationalen Organisationen tagte, gingen beim Kabinett des Bundesministers „permanente Aufforderungen“ zur Öffnung von Kasernen für Flüchtlinge ein. Erste Beurteilungen ergaben eine mögliche freie Unterbringungskapazität von 150 Personen im Deckerhof auf dem Gelände des Truppenübungsplatzes Allentsteig sowie von 114 Personen in der Jägerkaserne Galina in Vorarlberg.⁸²

Am 1. Juni 1992 kam es zur Festlegung der rechtlichen Grundlagen *„betreffend ‚Hilfeleistung‘ des Bundesheeres für Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien“*: Die Frage, ob es sich bei dieser Hilfeleistung um eine „Assistenzleistung“ gemäß § 2 lit. b und c des Wehrgesetzes (WG) handle, wurde von der „Legislativabteilung C“ des BMLV *„mangels Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen“* als nicht möglich beurteilt. Auch eine „Amtshilfe“ gemäß Artikel 22 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) wäre *„nicht in Betracht“* zu ziehen, weil dem Bundesheer in *„Angelegenheiten des Flüchtlingswesens keinerlei Zuständigkeit“* zukäme. Eine Hilfestellung des Bundesheeres im *„materiellen Bereich“* wäre im Rahmen der *„Privatwirtschaftsverwaltung“* – natürlich unter Beachtung der *„in Betracht kommenden Vorschriften des Bundeshaushaltsrechtes“* – möglich, wobei natürlich zunächst einmal *„privatrechtliche Verträge“* abzuschließen wären. Im *„personellen Bereich (z.B. Übernahme von Bewachungs- oder Betreuungsaufgaben durch Soldaten)“* könne eine Hilfestellung des Bundesheeres *„allenfalls im Wege einer ‚Hilfeleistung im Rahmen der Ausbildung‘ in Erwägung gezogen werden. Eine darüber hinausgehende Inanspruchnahme von Angehörigen des Bundesheeres für Zwecke der Flüchtlingsbetreuung kommt nicht in Betracht.“*⁸³ Die Realität der kommenden Monate hatte mit diesem „Arbeitspapier“ wenig zu tun. Über-

⁸² Vgl. Chronologie der Ereignisse ab 21.5.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

⁸³ Arbeitspapier BMLV/Legislativabteilung C vom 3.6.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

legungen der oben angeführten Art über „juristische Unmöglichkeiten“ waren im dienstlichen Alltag in der Betreuung der Flüchtlinge irrelevant.⁸⁴

Am 3. Juni 1992 wurde im Bundeskanzleramt (BKA) eine „informelle Besprechung“ einberufen, an der Vertreter des BKA, BMI und BMLV teilnahmen. Dabei wurde die grundsätzliche Situation der Flüchtlinge aus Bosnien erörtert, da

„die ‚de facto‘ Flüchtlinge aus Bosnien von der Genfer Konvention nicht erfasst [werden]. Es handelt sich somit um Fremde, die nicht in die Bundesbetreuung genommen werden und daher der Sozialhilfe anheim fallen. Die Sozialhilfe fällt in die Kompetenz der Länder. Somit besteht zwischen dem Bundesministerium für Inneres und den Ländern ein Kompetenzvakuum und gleichzeitig ein Kompetenzkonflikt.“

Die Vertreter des BKA und des BMI stimmten darin überein, dass die Unterbringungsmöglichkeiten der Flüchtlinge im zivilen Bereich noch keineswegs ausgeschöpft seien und auch Schulen, Kindergärten, Erholungsheime sowie Gewerkschaftseinrichtungen genutzt werden könnten. Die Vertreter des BMI stellten im Zug der Besprechung im BKA allerdings fest, dass *„bedauerlicherweise außer dem BMLV die Bereitschaft zur Unterstützung des BMI bei der Problemlösung sehr gering ist.“* Jedenfalls könne – so waren sich die Besprechungsteilnehmer einig –

„die Unterbringung von Flüchtlingen in Liegenschaften des Bundesheeres nur als Notlösung betrachtet werden [...]. Es besteht große Wahrscheinlichkeit, dass die zuständigen zivilen Stellen dem Trugschluss unterliegen, mit der Unterbringung von Flüchtlingen beim Bundesheer das Problem grundlegend gelöst zu haben. Da dies in keiner Weise der Realität entspricht, wäre der Bundesminister für Inneres

⁸⁴ Der Verfasser dieser Arbeit, der im Flüchtlingsheim Jägerkaserne Galina in der Zeit zwischen Dezember 1992 bis Februar 1994 seinen Dienst als militärischer Heimleiter versah, war beim Aktenstudium über die damals in den Augen der Verwaltungsjuristen des BMLV offenkundig „rechtlose“ Situation dieser überaus interessanten und auch fordernden Tätigkeit sehr erstaunt. Wie so oft in der Geschichte des Österreichischen Bundesheeres war offenbar zwischen hoher Rechtslehre des Verwaltungsapparates und Alltag der ihren Dienst versiehenden Soldaten eine beträchtliche Diskrepanz. Offenbar versahen jene 109 Offiziere, Unteroffiziere und Zivilbedienstete, die nach Abschluss der Flüchtlingshilfe vom Bundesminister für ihre Tätigkeit per Dekret belobigt wurden, ihren Dienst im „rechtsfreien“ Raum, denn „im Rahmen der Ausbildung“ wurde der Dienst keinesfalls versehen.

bei seiner Suche nach einer endgültigen Regelung des Flüchtlingswesens entsprechend zu unterstützen.“⁸⁵

Bundesminister Fasslabend reagierte auf diese Besprechung und auf die ständig steigende Zahl an Flüchtlingen durch einen Auftrag an den Generaltruppeninspektor am Abend des 4. Juni 1992: Da der Druck vor allem der Medien auf das Bundesheer zur Unterbringung von Flüchtlingen zu stark sei und die Gefahr herrsche, dass das Bundesheer als „Sündenbock“ dargestellt wird, und außerdem zwischen den Ländern und dem Innenministerium keine Einigkeit hinsichtlich der Maßnahmen und Aufwendungen zur Versorgung der Flüchtlinge bestünde und daher versucht würde, dem Bundesheer die Angelegenheit „zuzuschieben“, wird das Österreichische Bundesheer dem BMI mehr als 1.000 Plätze für Flüchtlinge in Kasernen anbieten, wobei gleichzeitig die Kompetenz des BMI in der Betreuung, der medizinischen Versorgung und dem Schutz bzw. der Sicherheit der Flüchtlinge betont wird. Damit die Unterbringung von Flüchtlingen in Kasernen keine Dauerlösung würde, sind dem BMI zentral gelegene Kasernen und keinesfalls Unterkünfte auf Truppenübungsplätzen anzubieten.⁸⁶

Die Anordnungen des Bundesministers für Landesverteidigung spiegeln damit deutlich die immer wiederkehrende Situation des Österreichischen Bundesheeres in seiner Geschichte wider: Wenn die Lage in der Republik Österreich eskaliert, wird durch alle möglichen Kompetenzträger der Einsatz des Bundesheeres als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt, auch wenn die tatsächliche rechtliche Situation für diesen Einsatz keinesfalls gegeben ist. Die aus klar erkennbaren Gründen nur als „Notlösung“ zu verstehende Verwendung von – zumeist mit Soldaten belegten – Kasernen als Flüchtlingsunterkunft wurde oft von den tatsächlich dafür Verantwortlichen – wie in der oben erwähnten Besprechung im Bundeskanzleramt am 3. Juni auch klar erkannt und angeführt wurde – als „billige“ und unkomplizierte Lösung erachtet.

Somit wurde im Juni 1992 ein „Ressortübereinkommen“ zwischen den

⁸⁵ Information für den Herrn Bundesminister zur Mitwirkung des Bundesheeres bei der Versorgung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien, BMLV/Generaltruppeninspektor, 4.6.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

⁸⁶ Amtserinnerung BMLV/Generalstabsgruppe B betreffend Flüchtlingshilfe des ÖBH vom 5.6.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

betroffenen Ministerien – Inneres, Verteidigung und Wirtschaftliche Angelegenheiten – erstellt, um die Benutzung von militärischen Liegenschaften auf eine rechtliche Basis zu stellen⁸⁷ und am 9. Juni 1962 ging der „Presse- und Informationsdienst“ (PID) des BMLV mit einer Pressemitteilung unter dem Titel „Flüchtlingshilfe durch das österreichische Bundesheer“ an die Öffentlichkeit.⁸⁸

In Summe wurden alsbald 1.174 Personen in 13 militärischen Liegenschaften untergebracht.⁸⁹ Wenige Tage später sollten vier weitere Kasernen folgen.⁹⁰ Darüber hinaus langte bald eine Vielzahl an gelegentlich skurril anmutenden Ansuchen um Ausrüstungsgegenstände des Bundesheeres durch alle möglichen offiziellen und nichtoffiziellen Organisationen zur Bewältigen des jeweiligen Einsatzes in der Flüchtlingshilfe bei den Verantwortlichen des Verteidigungsministeriums ein. Dieser Umstand veranlasste den Generaltruppeninspektor, General Karl Majcen, zu einer durchaus pointierten Bemerkung zur generellen Problematik dieser Ansuchen:

„Die Öffentlichkeit hat offensichtlich das Bundesheer als Träger der Flüchtlingsversorgung entdeckt. Dies führt dazu, dass in zunehmendem Maß das Bundesheer als Gratis-Selbstbedienungsladen verstanden wird, aus dem man entnehmen, nicht aber aufzufüllen braucht.“⁹¹

Das weitere Anhalten der Fluchtbewegungen aus Bosnien führte alsbald zu weiteren Verwendungen von Kasernen bzw. militärischen Liegenschaften und zahlreichen Soldaten des Bundesheeres in der Betreuung der bosni-

⁸⁷ Ressortübereinkommen, Vortrag an den Ministerrat BMI Zl. 98.026/33-FB/92, 15.6.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

⁸⁸ Abteilung Presse- und Informationsdienst, Pressemitteilung MID093 5 II 0361 NLA001 vom 9. Juni 1992, Archiv Militärkommando Salzburg, Bestand Flüchtlingshilfe.

⁸⁹ Schreiben Dr. Werner Fasslabend, Bundesminister für Landesverteidigung an Bundesminister Dr. Franz Löschnak vom 9.6.1992. BMI/S III/15, Bestand B/H, BMLV/Ordner I/Allgemeines, Grundsätzliches.

⁹⁰ Krisenmanagement Inland; Unterstützung des Bundesheeres bei der Versorgung von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien; Weisung Nr. 3, BMLV/GTI Zl. 64.572/7-5.7/92 an KpsKdo I, II und III, MilKdo W, FlDiv, HNaA, AbwA, BMI, BMF, BMwA sowie an die betroffenen Landesregierungen (NÖ, OÖ, Sbg., Stmk., Wien) vom 12.6.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

⁹¹ Information für den Herrn Bundesminister betreffend Schreiben des Niederöstr. Hilfswerkes am 17.6.1992 betreffend Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, BMLV/GTI, 29.6.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

schen „De facto-Flüchtlinge“. In der ersten Standesmeldung aller militärischen Flüchtlingseinrichtungen vom 25. Juni 1992 werden 4.534 Belegungsplätze in insgesamt 34 Liegenschaften in allen Teilen Österreichs angeführt, von denen 977 tatsächlich mit Flüchtlingen belegt waren. Dazu kamen etwa 1.000 Personen, die in zwölf weiteren – „zivilen“ – Flüchtlingseinrichtungen durch das Bundesheer gepflegt wurden.⁹²

Vom Anlaufen der militärischen Flüchtlingshilfe bis zu deren Schließung oder auch Übergabe in zivile Verantwortung wurden insgesamt 17 militärische Liegenschaften großteils bis Ende 1993 als Flüchtlingseinrichtung verwendet, einige bis 1994 und die Speckbacherkaserne in Hall in Tirol bis August 1995, wobei die größte Zahl an durch das Bundesheer versorgten Flüchtlingen im Oktober 1992 insgesamt 2.364 Personen betrug, von denen 1.363 in militärischen Liegenschaften wohnten und gepflegt wurden und 1.001 in zivilen Unterkünften untergebracht waren, aber von Soldaten des Bundesheeres gepflegt wurden. Die letzte militärische Liegenschaft war die als „Flüchtlingsheim Galina“ verwendete „Jägerkaserne Galina“ in Vorarlberg, die zwar im Februar 1994 an eine Heimleitung der Caritas übergeben wurde, bis zur vollständigen Übergabe an das Land Vorarlberg im Jahr 1998 aber weiterhin militärisch verwaltet wurde.⁹³

1999 • Krieg im Kosovo

Der Krieg des Jahres 1999 stellte den Höhepunkt und Abschluss einer längeren Konfliktdynamik dar, die bereits im Jahr 1998 eine massive Flucht- und Vertreibungswelle im und aus dem Kosovo generiert hatte. Mit März 1998 leiteten die jugoslawischen – respektive serbischen – Streitkräfte eine Reihe von Operationen gegen die UÇK (Kosovo Befreiungsarmee) ein. Diese existierte seit 1996 und hatte zu diesem Zeitpunkt einige Regionen des Kosovo bereits weitgehend unter ihre Kontrolle gebracht. Basis ihres Erfolges war der steigende Rückhalt bei immer weiteren Kreisen der albanischen Mehrheitsbevölkerung. Dieser verstärkte sich noch als Folge des rigorosen Vorgehens der serbischen Sicherheitskräfte. Kollaborierende

⁹² Standesmeldung Flüchtlinge, BMLV/GTI/Op, Stand vom 24.8.1992, BMLVS/GStb, Bestand Flüchtlinge 1992.

⁹³ Vgl. BMLV/GTI/Op, Übersicht über Unterbringung und Verpflegung von Flüchtlingen, 25.06.1992 bis 31.10.1995 sowie Aufzeichnungen BMI/Sektion III.

Dörfer wurden zerstört und Regionen, in denen die UÇK starke Unterstützung genoss, wurden entvölkert. Bis Oktober 1998 wurden mehr als 400.000 Kosovo-Albaner vertrieben.⁹⁴ Etwa 250.000 verblieben im Kosovo, die übrigen brachten sich außerhalb der Unruheprovinz in Sicherheit. Etwa 90.000 von ihnen reisten als Asylbewerber nach Mittel- und Westeuropa.⁹⁵

In der Folge zwang die Staatengemeinschaft unter maßgeblichem Einfluss einiger NATO-Staaten die Konfliktparteien zu Verhandlungen über eine Friedenslösung. Als Jugoslawien die Stationierung von NATO-Truppen im Kosovo, der formal im jugoslawischen Staatsverband bleiben sollte, verweigerte, setzten im März 1999 die Kampfhandlungen zwischen den jugoslawischen Sicherheitskräften und der UÇK wieder ein. Mit 24. März 1999 begannen zudem massive NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien mit dem Ziel, die Staatsführung zum Nachgeben in der Stationierungsfrage zu zwingen.

Jugoslawien beantwortete die Luftschläge mit einer Strategie der totalen Entvölkerung des Kosovo. Hatten bis März 1999 die Flüchtlings- und Vertriebenenanzahlen mit mehr als 400.000 Betroffenen schon das Niveau von 1998 erreicht, steigerte sich das Vertreibungstempo nun nochmals. Alleine in den ersten 20 Tagen des NATO-Luftkriegs gegen Jugoslawien wurden im Zuge von jugoslawischen Bodenoperationen etwa 600.000 ethnische Albaner aus dem Kosovo vertrieben.⁹⁶

Als die Belgrader Führung am 9. Juni den Forderungen von NATO und internationaler Gemeinschaft nachgab, waren annähernd 90% der Kosovo-Albaner zu Vertriebenen geworden. 500.000 bis 600.000 hielten sich als

⁹⁴ ICMPD, The displacements of Kosovo Albanians in 1998-1999, with special emphasis on Central and Eastern Europe – a paper prepared for the IGC meeting in Berne on 23 March 1999. Wien 1999. S. 1; sowie Situation report. 1998. S. 2. Privatarchiv Benedikter.

⁹⁵ Irene Stacher, Austria's reception of conflict refugees. Studie des ICMPD Wien. Wien 1999. S. 10. Die Studie ist als Beitrag in einem Sammelband im Jahr 2000 erschienen. Irene Stacher, Austria: reception of conflict refugees. In: Joanne Van Selm (Hg.), Kosovo's Refugees in the European Union. London 2000. S. 118-138; sowie ICMPD, Situation report on Kosovo. July 1998. Wien 1998. S. 2.

⁹⁶ Livia Klingl, Internationaler Bericht. In: ÖMZ 3/1999. S. 323

Binnenvertriebene noch in der Provinz auf,⁹⁷ etwa 850.000 hatten außerhalb Zuflucht gesucht.⁹⁸ Mehr als 440.000 hatten sich nach Albanien gewandt, rund 244.000 hielten sich in Mazedonien auf und fast 70.000 hatten in Montenegro Aufnahme gefunden. Mehr als 90.000 waren ab Anfang April im Rahmen einer humanitären Evakuierungsaktion aus dem durch den Massenzug von Albanern instabilen Mazedonien in 29 Staaten ausgeflogen worden.

Nach Österreich gelangten im Zuge der Kosovo-Krise im Jahr 1998 fast 6.600 Kosovo-Albaner, die durchwegs um Asyl ansuchten. 1999 kamen mehr als 14.000 Kosovo-Albaner ins Land. Ungefähr 9.000 reisten auf eigene Faust ein, 5.115 nahm Österreich im Rahmen des Humanitären Evakuierungsprogramms aus Mazedonien auf.⁹⁹

In Österreich wurde am 5. April angesichts der außergewöhnlichen Fluchtbewegungen im Kosovo eine Krisensitzung im Bundeskanzleramt abgehalten, bei der Vertreter der Regierung, der Leiter der Operationsabteilung im Verteidigungsministerium, Brigadier Christian Segur-Cabanac, sowie Vertreter der Hilfsorganisationen wie Caritas, des österreichischen Roten Kreuzes, der Volkshilfe, Care und der Organisation „Ärzte ohne Grenzen“ die Situation und die zu erwartenden Auswirkungen auf Österreich sowie die Durchführung von Hilfsaktionen diskutierten.¹⁰⁰

Was „Der Standard“ nicht wusste: Die Operationsabteilung des BMLV hatte bereits am 1. April in einem internen Abteilungsbefehl die zwei möglichen Hilfseinsätze beurteilt. Als Grundvariante A) wurde die *„Formierung und Entsendung von VOREIN-Elementen (Feldspital, Pioniereinheit, Fliegerinheit, Teile AFDRU, Teile KONLOG) und/oder Verlegung von Teilen AUSLOG/*

⁹⁷ US State Department, Ethnic Cleansing. December 1999. S. 7; sowie IGC, Responsibility-Sharing: The Kosovo Humanitarian Evacuation Programme As a Case Study. 2000. S. 15.

⁹⁸ UNHCR, Fernando del Mundo – Ray Wilkinson, A Race against Time. In: Refugees 1999 3/116. S. 11.

⁹⁹ ICMPD, unbenanntes Schriftstück. Wien 2000. Privataarchiv Benedikter; Bettina Scholdan, Die Auswirkungen der Kosovo/a-Flüchtlingskrise 1999 auf die österreichische EZA. In: Österreichische Entwicklungspolitik: Berichte, Analysen, Informationen. 2000. S. 61.

¹⁰⁰ Kosovo-Hilfe: Krisenstab im Kanzleramt. „Der Standard“ vom 6.4.1999, S. 3.

SFOR“ zur Unterstützung der Flüchtlinge „vor Ort“ sowie als Grundvariante B) die „Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von nach Österreich gelangenden Flüchtlingen“ festgelegt.¹⁰¹

Am 3. April hatte der Bundesminister für Landesverteidigung entschieden, unverzüglich mit Vorbereitungsarbeiten für einen Hilfseinsatz in Albanien in Form eines „Feldspitals“ zu beginnen. Das Vorkommando unter Oberstleutnant Nikolaus Egger startete am 4. April und landete aufgrund einiger Verzögerungen am Nachmittag des Folgetages in Tirana. Wieder einen Tag später landeten die ersten Soldaten mit einem Transportflugzeug der Deutschen Luftwaffe in Albanien und am 10. April begann die Verlegung der Masse des Kontingents in insgesamt 85 „Lifts“ mittels angemieteter Transportflugzeuge – das Bundesheer verfügte zum damaligen Zeitpunkt über keine eigenen Transportflugzeuge. Weitere Soldaten folgten im Eisenbahntransport und am 18. April 1999 befanden sich insgesamt 350 Soldaten mit mehr als 100 Fahrzeugen, Kühlaggregaten, Stromaggregaten, 80 Containern, vier Wasseraufbereitungsanlagen, 150 Zelten und 5.000 t Material im Einsatzraum, der nordalbanischen Stadt Shkodra. Das gesamte Flüchtlingslager bestand schließlich aus 3.000 Zeltplätzen des Roten Kreuzes, 1.600 Zeltplätzen der Caritas und 500 Zeltplätzen des Malteser-Hospitaldienstes. Die Küche wurde gemeinsam von Bundesheer und Rotem Kreuz betrieben.¹⁰²

Die erste „Antwort“ Österreichs war somit die Entsendung eines Hilfskontingents nach Albanien mit dem Auftrag der Errichtung eines Flüchtlingslagers – genannt „*Austrian Humanitarian Contingent for Albania*“ (ATHUM/ALBA). Der Beginn der Flüchtlingshilfe war das Ersuchen des UNHCR vom 1. April 1999 um humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge aus dem Kosovo an alle UN-Mitgliedsländer.

¹⁰¹ Abteilungsbefehl Nr. 03/99, Betreff Flüchtlingskatastrophe am Balkan; Humanitäre Unterstützung durch das ÖBH – Information und Anordnung erster Maßnahmen, BMLV/Op vom 1.4.1999. Kommandotagebuch ATHUM/ALBA, Teil 1. BMLV/S IV. Die Variante „A“ betraf somit die Entsendung von rasch „auslandsentsendbaren“ bzw. die Verlegung von bereits im Auslandseinsatz befindlichen Teilen des Bundesheeres.

¹⁰² Kommandotagebuch ATHUM/ALBA, Teil 1. BMLV/GStb.

Von den insgesamt 415 im Einsatz in Albanien stehenden Soldaten wurden vor allem der erste Kommandant, Oberst Nikolaus Egger, sowie sein Stellvertreter, Oberstleutnant Wolfgang Kaufmann, als maßgebliche Personen für den Aufbau und Betrieb des Flüchtlingslagers, das in einem sehr kurzen Zeitraum entstand, genannt, wobei der Aufbau und die Organisation des Lagers die Angelegenheit des Pionieroffiziers Oberstleutnant Kaufmann war. Das Lager wurde durch Soldaten des Jagdkommandos in Wr. Neustadt sowie des Jägerbataillons 25 aus Klagenfurt bewacht.¹⁰³

Vom 17. April 1999, als die ersten 150 Flüchtlinge in das Camp „einziehen“ konnten bis zum 13. Juli 1999, als die letzten Flüchtlinge das Camp verließen, wurden in den 80 Betriebstagen des Feldspitals 23.402 Behandlungen an Flüchtlingen und Kontingentsangehörigen und 8.428 Impfungen von Flüchtlingen durchgeführt. Fast 3.000 Flüchtlinge aus dem Kosovo waren im Österreich-Camp untergebracht und fanden vorübergehend eine sichere Unterkunft.¹⁰⁴

Nach wenigen Tagen wurde allerdings die Notwendigkeit erkannt, auch in Österreich Flüchtlinge aus dem Kosovo aufzunehmen und – erwartungsgemäß – sollte das Bundesheer dafür militärische Liegenschaften zur Verfügung stellen. Am 26. April 1999 – einige Tag nach der Ankunft der ersten Kosovaren in einer Liegenschaft des Österreichischen Bundesheeres – erfolgte die grundsätzliche Regelung der *„Unterstützung des Bundesheeres bei der Versorgung von KOSOVO-Vertriebenen“*. Dabei wurde festgelegt,

„dass der neuerlich einsetzende Flüchtlingsstromes aus dem Balkan nach Österreich [...] bewährterweise analog der vorangegangenen Vorgangsweise bei der Unterbringung von BOSNIEN-Flüchtlingen wie ehemals 1992 behandelt werden sollte. Als Rechtsbasis wird das ehemals 1992 zwischen dem BMLV, dem BMI und dem BMwA abgeschlossene Ressortübereinkommen herangezogen.“¹⁰⁵

¹⁰³ Athum/Alba – Aktuelle Berichterstattung. <http://www.bundesheer.at/cms/artikel.php?ID=1859> [Stand: 29. Dezember 2016].

¹⁰⁴ Der höchste Stand an Flüchtlingen im Camp-Austria betrug laut Ständemeldung 2.918 Personen mit Stichtag 28.5.1999. LOGASSESMENTRAP ATHUM/ALBA Camp-Austria. 28.5.1999. Kommandotagebuch ATHUM/ALBA. BMLVS/GStb.

¹⁰⁵ Krisenmanagement Inland; Unterstützung des Bundesheeres bei der Versorgung von KOSOVO-Vertriebenen; Weisung. BMLV GZ 64.501/0002-5.6/99 vom 26. April 1999. Archiv Militärkommando Salzburg.

In einer Übereinkunft zwischen dem Bund und den Ländern wurde eine Aufteilung für die Unterbringung von ca. 5.000 Vertriebenen aus dem Kosovo festgelegt. Durch das BMI wurde geplant, die Kosovo-Vertriebenen per Flugzeug aus den Krisengebieten nach Österreich zu evakuieren. Für die ersten ärztlichen Untersuchungen der Vertriebenen nach ihrer Ankunft in Österreich ersuchte das BMI um Unterstützung durch das BMLV.

Für die Unterbringung der Kosovo-Vertriebenen des Jahres 1999 wurden fünf militärische Liegenschaften verwendet, die großteils auch bereits wenige Jahre zuvor zur Versorgung von Flüchtlingen aus Bosnien verwendet wurden. Die Burstyn-Kaserne in Zwölfaxing, die Speckbacher-Kaserne in Hall und der Fliegerhorst Vogler in Hörsching beherbergten von Mitte April bis Ende Mai 1999 zusammen 451 Kosovaren zum Zeitpunkt der höchsten Belagsstärke. Die Rainer-Kaserne in Salzburg und die Jäger-Kaserne Galina in Vorarlberg bestanden mit Höchstbelag 264 Personen von Ende April bis Ende August 1999.¹⁰⁶

Die „Rückführung“ der Kosovo-Vertriebenen setzte für alle Beteiligten unerwartet früh ein. Gingen praktisch alle für die Versorgung der Flüchtlinge in Österreich verantwortlichen Personen von einem monate- bis jahrelangen Aufenthalt der Kosovaren aus, war diese Einschätzung rasch zu revidieren. Kurze Zeit, nachdem am 1. Juni 1999 die letzte Landung von Vertriebenen auf dem Flughafen Linz-Hörsching erfolgte, begann bereits im Juli die umgekehrte Aktion: In insgesamt zehn „Rückführaktionen“ wurde bis Oktober 1999 der Großteil der vom Bundesheer versorgten Kosovaren zurück in ihre Heimat gebracht.¹⁰⁷

Von den insgesamt wahrscheinlich nicht ganz 5.000 Kosovaren, die im Zuge der österreichischen Flüchtlingshilfe aus den Lagern in Mazedonien in den meisten Fällen mittels Flugzeug nach Österreich transportiert wurden, kamen geschätzte 4.000 Personen nach ihrer Ankunft als erstes mit Soldaten und einer Kaserne des Österreichischen Bundesheeres in Kontakt.

¹⁰⁶ Vgl. dazu die ausgearbeiteten Unterlagen aus dem Kommandotagebuch ATHUM/ALBA. BMLVS/GStb in: Hubert Speckner, Von drüben S. 190-248.

¹⁰⁷ Vgl. dazu die Befehle für die „Rückführaktionen“. Archiv Militärkommando Oberösterreich.

Migration und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM) anhand ausgewählter Regionen und Organisationen

Markus Gauster, Gerald Hainz, Stefan Maier, Harald Müller, Otto Naderer, Walter Posch, Jan Pospisil, Jasmina Rupp, Christian Steppan, Gudrun Van Pottelberg, Ursula Werther-Pietsch

1. Allgemeines

In den letzten Jahrzehnten stieg die Weltbevölkerung auf unglaubliche 7,3 Milliarden Menschen: Etwa um das Jahr 1960 wurde die Marke von drei Milliarden, 1975 vier Milliarden, 1987 fünf Milliarden, 1999 sechs Milliarden und 2011 die Grenze zu sieben Milliarden Menschen überschritten.¹ Gleichzeitig gerät die Welt immer mehr in eine Schiefelage, die Ungleichheit in den Lebensbedingungen steigt: Die Unterschiede wachsen in vielen Bereichen wie Wohlstand, Umweltbedingungen, Ernährungssicherheit, aber auch Sicherheit. Die UNO beziffert die Zahl der Menschen, die in Konfliktregionen leben müssen, mit einer Milliarde Menschen, das sind immerhin 14% der Weltbevölkerung!²

Zu diesem Thema untersucht u.a. auch der Global Peace Index (GPI) die Friedfertigkeit von 163 Staaten anhand eines relativen Vergleiches.³ Dieser GPI wird durch das „Institute for Economics and Peace“ nach den qualitativen bzw. quantitativen Kriterien Anzahl und Dauer der intern geführten Konflikte, Anzahl der Toten in extern geführten Konflikten, Anzahl, Dauer und Rolle in extern geführten Konflikten, Intensität von intern geführten Konflikten, Beziehungen zu Nachbarländern, Niveau der festgestellten Kriminalität, Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, politische In-

¹ umrechnung.org: Weltbevölkerungszähler – Weltbevölkerungs-Statistik. Im Internet: <http://www.umrechnung.org/weltbevoelkerung-aktuelle-momentane/weltbevoelkerungs-zaehler.htm>, abgerufen am 12.10.2016.

² Salzburg24.at: Rund 60 Millionen Menschen waren 2014 weltweit auf der Flucht. Zitiert aus dem Weltbevölkerungsbericht 2015 des UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA). Im Internet: <http://www.salzburg24.at/rund-60-millionen-menschen-waren-2014-weltweit-auf-der-flucht/4540374>, abgerufen am 12.10.2016.

³ Institute for Economics and Peace: Global Peace Index 2016. ISBN 978-0-9946034-0-1.

stabilität, Niveau des politischen Terrors, Auswirkungen von Terrorismus gemäß „Global Terrorism Index“, Zahl der Selbstmorde, Level von Gewaltverbrechen, Wahrscheinlichkeit von gewaltsamen Demonstrationen, Anzahl der Inhaftierten pro 100.000 Einwohnern, Anzahl der Polizisten und Staatsschutzbeamten pro 100.000 Einwohnern, Militärausgaben gemäß „The Military Balance“, Anzahl an Militärpersonen pro 100.000 Einwohnern gemäß „The Military Balance“, Waffenimporten gemäß „Stockholm International Peace Research Institute“, Waffenexporten gemäß „Stockholm International Peace Research Institute“, finanzieller Beiträge zu UN-Friedensmissionen, Potenzial an nuklearen und schweren Waffen gemäß „The Military Balance“ sowie Zugänglichkeit zu leichten Waffen erstellt. Der GPI unterteilt die Länder in fünf Hauptkategorien, wobei der Status des Friedens mit sehr hoch (weniger als 1.430 Punkte), hoch (1.430 bis 1.910 Punkte), mittel (1.911 bis 2.380 Punkte), niedrig (2.381 bis 2.850 Punkte) und sehr niedrig (mehr als 2.850 Punkte) kategorisiert wird. Der Global Peace Index (GPI) 2016 zeigte die Welt 2015 weniger friedlich. Der zugrunde liegende Trend eines rückläufigen Friedens im letzten Jahrzehnt wurde verstärkt. Die Ergebnisse zeigen auch eine wachsende globale Ungleichheit beim Frieden: die friedlichsten Länder verbesserten sich weiter, während die am wenigsten friedlichen sich deutlich verschlechterten. Ersichtlich wurde auch, dass der Nahe Osten und Nordafrika die Regionen mit dem geringsten Friedensstatus waren. Insgesamt ist auch auffällig, dass die Auswirkungen des Terrorismus sich zum Schlechteren entwickelten.

Weitere Indizes wie z.B. der Fragile States Index, die Zahl der Toten im Zuge bewaffneter Konflikte seit 2011 (UCD, Conflict Deaths nach den Zahlen der Uppsala Conflict Database) und Freedom Score von Freedom House (FS, Freedom of the World 2016) festigen die eher triste Einschätzung. Es wundert daher nicht, dass Menschen wegen dieser schlechten Sicherheitslage ihre angestammte Heimat verlassen und einen Wohnort in einem anderen Land anstreben. Der „Push-Faktor“ Gewalt ist ein wesentlicher Grund dafür.

Diese dargestellten Trends untermauert UNHCR im Jahr 2016 in seinem Bericht „Global Trends 2015“⁴ mit realen Zahlen. Es wird festgestellt, dass

⁴ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Global Trends. Forced Displacement 2015. Schweiz. 20. Juni 2016.

durch Konflikte und Verfolgung die Zahl der von Flucht und Vertreibung betroffenen Menschen ein trauriges Rekordniveau erreicht hat. Seit Mitte der 1990er Jahre nahmen Flucht und Vertreibung in den meisten Regionen weltweit stetig zu. Von 2010 bis 2015 jedoch schnellten die Zahlen rasant nach oben. Dafür gab es drei Gründe: Flüchtlingssituationen dauerten länger an. Zudem nahmen neue oder wieder aufflammende Konflikte zu. Schließlich ließen seit Ende des Kalten Krieges effektive und dauerhafte Lösungen immer länger auf sich warten. Die Gesamtzahl der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden stieg daher 2015 weltweit auf 65,3 Millionen. 2014 waren es noch 59,5 Millionen Menschen. Damit wurde erstmals die 60-Millionen-Marke überschritten. Darunter waren

- 21,3 Millionen Flüchtlinge,
- 40,8 Millionen Binnenvertriebene und
- 3,2 Millionen Asylwerber.

Das bedeutete einen Anstieg von 2,6 Millionen Menschen im Vergleich zu 2014 und war ebenfalls die höchste Zahl seit Beginn der Erhebungen.

Gemessen an einer Weltbevölkerung von 7,3 Milliarden Menschen war damit 2015 statistisch jeder 113. Mensch entweder asylsuchend, binnenvertrieben oder Flüchtling – ein noch nie dagewesener Höchststand. Während im Jahr 2005 durchschnittlich sechs Menschen pro Minute entwurzelt wurden, waren es 2015 24 Menschen pro Minute.

Mit 4,9 Millionen Flüchtlingen aus Syrien, 2,7 Millionen aus Afghanistan sowie 1,1 Millionen aus Somalia kamen 2015 die Hälfte aller Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat aus nur drei Ländern. Kolumbien hatte mit 6,9 Millionen die höchste Zahl von Binnenvertriebenen, Syrien folgte mit 6,6 Millionen, Irak mit 4,4 Millionen und Jemen mit 2,5 Millionen Menschen.

Die meisten Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Asylwerber befanden sich 2015 im Globalen Süden. Insgesamt hatten 86% der Flüchtlinge, die 2015 unter dem Mandat von UNHCR standen, in Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommen Schutz gesucht. Viele dieser Staaten grenzten an Konfliktgebiete. Es waren sogar über 90%, wenn auch die palästinensischen Flüchtlinge miteinbezogen werden, die unter dem Mandat von UN-

RWA standen. Weltweit war die Türkei mit 2,5 Millionen Flüchtlingen das größte Aufnahmeland. Mit 183 Flüchtlingen auf 1.000 Einwohner hatte der Libanon im Verhältnis zu seiner Bevölkerungszahl mehr Flüchtlinge aufgenommen als jedes andere Land. In Relation zu seiner Wirtschaftskraft war dagegen die Demokratische Republik Kongo das Land mit den meisten aufgenommenen Flüchtlingen (471 Flüchtlinge pro Dollar des BIP).

2015 war auch ein Rekordjahr, was die Zahl der gestellten Asylanträge in den Industriestaaten betraf: Insgesamt wurden zwei Millionen Anträge registriert. Hinzu kamen 3,2 Millionen anhängige Verfahren bis Ende des Jahres 2015. Dabei wurden in Deutschland mit 441.900 Anträgen mehr Asylanträge gestellt als in jedem anderen Land. Die Vereinigten Staaten verzeichneten die zweithöchste Zahl von Asylanträgen (172.700). Auch in Schweden (156.000) und Russland (152.500) wurde 2015 eine signifikante Zahl von Asylanträgen registriert.

Laut UNHCR zugänglichen Daten waren 2015 51% der Flüchtlinge weltweit jünger als 18 Jahre. Besonders herausfordernd war die hohe Zahl an Kindern, die allein reisten oder von ihren Eltern getrennt waren. Insgesamt wurden weltweit 98.400 Asylanträge von unbegleiteten oder von ihren Eltern getrennten Kindern registriert – ebenfalls der höchste Wert seit UNHCR-Aufzeichnungen und ein Beleg dafür, dass besonders Kinder von Flucht und Vertreibung betroffen waren.

Gewalt hat natürlich ihre Ursachen. Diese stellen sich oft mehr als komplex dar. Einfache Lösungen wird es daher nicht geben. Im Folgenden wird der Push-Faktor Gewalt in ausgewählten Ländern von der Ukraine beginnend, über den Nahen und Mittleren Osten bis hin nach Nordafrika hinsichtlich der Akteure, der Konfliktursachen und der dadurch ausgelösten Fluchtmigration beleuchtet. Darauf aufbauend wird im Rahmen des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements im weitesten Sinn den Fragen nachgegangen,

- was zur Eindämmung der Gewalt getan werden kann,
- welche humanitäre Hilfe im Flüchtlingsstrom geleistet werden kann sowie
- welche ordnungsstiftenden Maßnahmen gesetzt werden können, um eine kontrollierte Fluchtmigration sicherzustellen.

Dabei soll dem Aspekt eines umfassenden Ansatzes eines gemeinsamen Agierens staatlicher wie nicht-staatlicher Organisationen Rechnung getragen werden. Die Ausgangslage der Betrachtungen ist daher der Zeitraum der Gewaltanwendungen und nicht z.B. ein Post-Konflikt-Szenario.

2. Ausgewählte gewaltsame Konflikte

2.1. Allgemeines

Dargestellt werden sollen die Gewaltkonflikte in der Nachbarschaft der Europäischen Union:

- in der Ukraine,
- in der Türkei,
- in Syrien,
- im Irak,
- in Afghanistan,
- in Libyen,
- in Mali,
- in Somalia sowie
- in Nigeria.

Diese sind es u.a., die eine Fluchtmigration nach Europa auslösen können. Durch diese Darstellung kann selbstverständlich nur ein Teilbild der gesamten Realität der Migration Richtung Europa gezeichnet werden. Einerseits wären noch weitere Gewaltkonflikte wie der Südsudan oder Äthiopien zu nennen und andererseits werden in dieser Ausarbeitung alle anderen Migrationsursachen (wie z.B. Armut, Klimawandel) außer Acht gelassen. Aber der gewählte Weg lässt die Dimensionen der Migration Richtung Europa erahnen und untermauert diese mit konkreten Zahlen, sodass der Handlungsdruck für Europa und seine Verantwortlichen spürbar wird.

2.2. Ukraine

2.2.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Staatsführung Poroschenko mit den ukrainischen Sicherheitskräften mit dem Ziel der Niederwerfung der Separatisten, der Rückgewinnung der

Krim, des Erhalts der territorialen Einheit der Ukraine und der Annäherung an die Europäische Union;

- Russland mit der annektierten Republik Krim und den dort stationierten Sicherheitskräften mit dem Ziel des Erhalts der Krim als Teil des russischen Föderalbezirks Süd;
- Prorussische Separatisten aus den selbsternannten Volksrepubliken Donezk und Lugansk mit Rebellenverbänden mit dem Ziel der Abspaltung dieser Gebiete bzw. des Erhalts eines Sonderstatus für diese Territorien.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Russland als Unterstützer der Separatisten in der Ostukraine mit dem Ziel des Erhalts seiner hegemonialen Rolle im benachbarten Ausland, dem Schutz der russischen Bevölkerung in der Ostukraine und der Schwächung der westlich orientierten ukrainischen Regierung in Kiew. Bezogen auf die Krim unterstützt Russland Sergej Aksjonow als Vorstand des Ministerrates der Republik Krim.
- Die Europäische Union mit dem Ziel des Erhalts der territorialen Integrität der Ukraine, der Heranführung der Ukraine an die Europäische Union und deshalb der Stärkung der pro-europäischen ukrainischen Regierung.
- Die USA mit dem Ziel des Erhalts der territorialen Integrität der Ukraine und der Stärkung der westlich orientierten Regierung.
- Die NATO mit dem Ziel des Erhalts der territorialen Integrität der Ukraine und der Stärkung der westlich orientierten ukrainischen Regierung.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.:

- die ukrainische Zivilbevölkerung, insbesondere im Osten und Südosten des Landes,
- Russland als Zielland für Flüchtlinge,
- Weißrussland als Zielland für Flüchtlinge sowie
- Polen als Zielland für Flüchtlinge.

Streitschlichter ist v.a. die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

2.2.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um:

- die Krim als wichtigen strategischen maritimen Stützpunkt Russlands,
- die russische Bevölkerung in der Ukraine,
- die außen- und wirtschaftspolitische Ausrichtung der Ukraine,
- den politischen und wirtschaftlichen Einfluss in der Region,
- die strategisch wichtige Positionen in der Region,
- die territoriale Integrität der Ukraine sowie
- nationale Identitäten.

2.2.3. Grober Konfliktverlauf

Ausgangspunkt des Konflikts bildeten die im Jahre 2013 einsetzenden inneren Unruhen in der Ukraine, die im Februar 2014 zur umstrittenen Amtsenthebung des nach Russland orientierten Präsidenten Viktor Janukowytsch und daraufhin zur Wahl einer neuen pro-westlichen Führung in Kiew führten. Die politischen Umwälzungen in der Ukraine hatten das Aufflammen von prorussischen, separatistischen Tendenzen im Osten und Südosten der Ukraine zur Folge.

Im März 2014 annektierte Russland die Halbinsel Krim. Die neue ukrainische Führung setzte dieser Annexion keinen bewaffneten Widerstand entgegen. Auf die sich in der Ostukraine ausbreitende Gewalt reagierte sie mit einer „Anti-Terror-Operation“, deren Ziel die Rückeroberung der von den Separatisten besetzten Gebiete darstellte.

In der Folge dieser Ereignisse entbrannte ein schwerer bewaffneter Konflikt zwischen den ukrainischen Regierungstruppen und den von Russland unterstützten Separatisten-Milizen, der sich auf die Gebiete der im April 2014 selbstausgerufenen Volksrepubliken Donezk und Lugansk konzentrierte. Seit dem Ausbruch des bis heute andauernden Konflikts wurde auf internationaler Ebene gleich mehrmals versucht, die Waffen in der Ostukraine zum Schweigen zu bringen. Doch die in Minsk ausgehandelten Waffenstillstände vom September 2014 (Minsk I, u.a. Einsatz von Beobachtern der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa)

und Februar 2015 (Minsk II) führten bislang zu keiner dauerhaften Beruhigung der Lage in der Ostukraine, wo fast 10.000 Menschen seit Ausbruch des Krieges ihr Leben lassen mussten.

Trotz Verabschiedung dieser Minsker Vereinbarungen wurden die insgesamt 13 Maßnahmen zur Eindämmung der Gewalt also immer noch nicht umgesetzt. Gerade der bis heute nicht durchgeführte Abzug von schweren Waffen aus dem Konfliktgebiet führte auch nach der Verabschiedung des Minsk-II-Abkommens immer wieder zu Waffenstillstandsverletzungen durch beide Konfliktparteien. In diesem Zusammenhang markierte das Jahr 2016 aufgrund des Anstiegens von bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den ukrainischen Streitkräften und den Separatisten einen negativen Höhepunkt. An einigen Hotspots entlang der Frontlinie der selbstausgerufenen Volksrepubliken Donezk und Lugansk wurde im Verlauf des Jahres ein unregelmäßiges Kampfaufkommen beobachtet, welches auf beiden Seiten Todesopfer und Verletzte forderte. Im August 2016 kam es auch auf der von Russland besetzten Krim zu Scharmützeln, welche zunächst auf eine weitere Verschärfung der Krise hindeuteten. Diese Befürchtung hat sich jedoch vorerst durch die Vereinbarung einer weiteren Waffenruhe Mitte September 2016 nicht bestätigt. Doch auch wenn diese bislang weitgehend eingehalten wurde und sogar weitere Deeskalationsmaßnahmen zur Folge hatte, so wäre es zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, über eine dauerhafte Waffenruhe zu sprechen. Die wechselhaften Ereignisse des Jahres 2016 zeigen vielmehr, dass die Lage in der Ostukraine immer noch als kritisch und instabil zu bezeichnen ist.

2.2.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene (gem. UNHCR und dem ukrainischen Ministerium für Sozialpolitik)
Ukraine	45,5 Mio.	1.709.083
Russland	143,5 Mio.	1.154.212
Weißrussland	9,5 Mio.	148.549

Flüchtlinge bereits in der Europäischen Union:

	Einwohner	
Deutschland	80,6 Mio.	7.967
Italien	59,8 Mio.	7.267
Polen	38,5 Mio.	5.423
Frankreich	66,0 Mio.	3.176
Schweden	9,5 Mio.	2.742

2.3. *Türkei*

2.3.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- **Präsident und Geheimdienst** mit den Zielen
 - der Etablierung einer islamistisch-autoritären Präsidialrepublik, die das bisherige säkular-demokratische System ablösen soll,
 - der Schaffung einer neuen islamischen Elite durch Säuberung des Staatsapparates von allen Gegnern Erdoğan's,
 - der Lösung der Kurdenfrage durch
 - a) Niederkämpfen der Guerilla und Neutralisierung der Halkların Demokratik Partisi (HDP),
 - b) Verhinderung der Verknüpfung des Schauplatzes Nordsyrien (Rojava) mit der Lage in der Türkei,
 - c) Offenhalten der Verhandlungsoption (bisher hatte der türkische Geheimdienst MIT Geheimverhandlungen mit Öcalan und der Partiya Karkerên Kurdistanê (PKK) geführt).

- **(Neue) Polizeikräfte und Armee** mit dem gemeinsamen Ziel, den Kurdenkonflikt militärisch zu lösen und dem gegensätzlichen Interesse, die eigene Institution zu stärken: die Armee versucht, ihren Status zu halten, die neu aufgestellten aus islamistischen und nationalistischen Kreisen rekrutierte Sondereinheiten der Polizei wollen Kapazitäten und Befugnisse auch zuungunsten des Militärs ausbauen. Diese neue Struk-

tur ist auf Erdoğan eingeschworen und führt die Aufstandsbekämpfung aus militärischer Sicht schlecht aber hochmotiviert und ideologisiert durch. Im Allgemeinen ist in dieser Einheit (bzw. Einheiten) eine typische Regimewaffe zu sehen, ähnlich der Präsidentengarde Saddam Husseins oder der iranischen Revolutionsgarde. Der Grad des institutionellen und politischen Eigenlebens dieser Einheiten ist vorläufig noch gering.

- **Kemalisten und Gülenisten** mit dem Ziel, den Machtzuwachs Erdoğan zu verhindern und ihn notfalls zu eliminieren. Beide Gruppen sind ideologische Gegner, die nur der Hass auf Erdoğan eint. Hochburg der Kemalisten waren der Generalstab und das Justizwesen; Hochburg der Gülenisten teilweise die Universitäten und private Lehrinrichtungen sowie die Polizei. Die laufenden Säuberungen sind weitgehend willkürlich, sie treffen die Kemalisten jedoch härter als die Gülenisten, obwohl letztere im medialen Fokus stehen.
- **Kurdische Akteure:**
 - Partei HDP mit dem Ziel, eine friedlichen Lösung (kulturelle Autonomie, Regionalisierung der Verwaltung, Re-Integration der Guerilla) durch Verhandlungen mit Staat und Guerilla zu erreichen. Ihre Kader kamen von Seiten des Staates und der PKK unter starken Druck, die ihnen politische Erfolge missgönnen. Die HDP lehnt eine Verknüpfung des Kurdenkonflikts in der Türkei mit dem Konflikt in Syrien ab. Unter den gegebenen Umständen hat jedoch das (auch physische) Überleben der Partei und ihrer Kader Priorität.
 - Abdullah Öcalan mit dem Ziel, seine Position als PKK-Führer zu stärken. Er kam dafür der türkischen Seite entgegen, indem er eine gemeinsame Abwehrfront gegen die Kemalisten und Gülenisten vorschlug und eine aktive türkisch-kurdische Kooperation in Syrien vorschlug. Unter gebildeten Kurden hat er viel Ansehen verloren, auch wenn sich in der Öffentlichkeit niemand gegen ihn ausspricht.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Guerillaführung in Kandil (Exekutivrat) mit dem Ziel der Verwirklichung einer marxistischen Revolution in allen Kurdengebieten (Roja-

va/Syrien, Rojhilat/Iran, Bakur/Türkei, Bashur/Irak). Dieser Rat wird von ergrauten Alt-Marxisten dominiert, die ihr Leben in der Türkei der 1970er Jahre, dem Syrien Hafiz Al Assads und den irakischen Bergen verbrachten und dementsprechend nur über geringe Fähigkeiten zur politischen Analyse verfügen. Für sie bedeutet ein Ende des Konflikts das Ende ihres Guerilla-Daseins. Sie waren maßgeblich für die Eskalation in den türkisch-kurdischen Städten verantwortlich. Aus ihrer Ansicht müssen „Rojava“, d.h. die kurdische Enklave in Nordsyrien, und die Kurdenfrage in der Türkei verknüpft werden.

Streitschlichter:

- Etablierte und anerkannte Streitschlichter fehlen.

HDP: Die HDP wäre als einzige türkisch-kurdische Kraft in der Lage, als Vermittler zwischen der Regierung und der Guerilla aufzutreten. Aufgrund des großen Druckes, der auf ihr ruht, kann sie diese Rolle zur Zeit nicht einnehmen. Große Hoffnungen setzt sie auf Kurdenführer Barzani in Erbil und auf Europa. Um die Basis ihrer Unterstützer in Europa zu erweitern, begann sie in letzter Zeit, auch außerhalb des linken bzw. linksextremen Spektrums nach Verbündeten zu suchen.

Europäische Union: Im innertürkischen Kurdenkonflikt spielen internationale ausländische Mächte keine aktive Rolle. Dennoch sind fast alle europäischen Staaten indirekt in den Konflikt involviert, weil die PKK überall in Europa starke Untergrundstrukturen besitzt, die über ein z.T. beachtliches Motivierungspotential verfügen. Europas Untätigkeit wird sowohl von türkischer als auch von kurdischer Seite als einseitige Parteinahme zugunsten der anderen Seite kritisiert.

2.3.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um

- die Einführung einer autoritär islamistischen Präsidialrepublik mit einer Präsidialvollmacht für Präsident Erdoğan,
- eine Neutralisierung der PKK,
- eine Reduzierung des Einflusses der HDP,
- ein politisches Überleben kurdischer Akteure im Rahmen der türkischen Politik,

- eine Etablierung eines regionalen Netzwerkes von Selbstverwaltungsgebieten unter PKK-Kontrolle (sog. Koma Civakên Kurdistan (KCK)-System oder Union der Gemeinschaften Kurdistans),
- eine Expansion der PKK in Syrien sowie
- eine Eindämmung der PKK in Syrien.

2.3.3. Grober Konfliktverlauf

Der Kurdenkonflikt in der Türkei stellt sich prinzipiell als ein Konflikt des Staates mit der PKK dar. Unter Erdoğan kam es zu zahlreichen nennenswerten Erleichterungen auf kulturellem Gebiet für die Kurden (Sprache, Fernsehen usw.), die jedoch wieder zurückgefahren wurden. Vor der Eskalation der Jahre 2015/16 sind komplizierte Verhandlungen geführt worden, die sich aufgrund großer Unvereinbarkeit der Positionen und z.T. illusorischer Vorstellungen totgelaufen hatten. Aus diesem Grund und weil sich die HDP gegen seine Präsidialmachtsambitionen stellte, wurde die Eskalation der Situation in Südostanatolien die für Erdoğan einzig logische Variante und wird es auf absehbare Zeit bleiben. Gleichzeitig hatte die Guerilla die Untergrundstrukturen in den kurdischen Städten weiter ausgebaut und eine radikale Jugendbewegung YDGH ins Leben gerufen, die im Herbst 2015 gegen die kurdischen Islamisten in Diyarbakir und in Cizre zu den Waffen griff (2014). Zur richtigen militärischen Eskalation kam es aber erst nach den Wahlen 2015, als sich im September dieses Jahres der Friedensprozess totgelaufen hatte. Zuvor hatte die PKK das Modell „Rojava“ und den Kampf um Kobane als großen Erfolg inszeniert und hunderte kurdische Jugendliche, die zuvor in Syrien in den Reihen der YPG gekämpft hatten, kehrten in die Türkei zurück, wo sie die YDGH verstärkten. Diese begann die PKK-Parallelverwaltung („demokratische Autonomie“) zu verwirklichen, indem Stadtviertel abgeriegelt wurden und die Untergrundstrukturen begannen, die Bevölkerung neu zu organisieren. Die YDGH wurde von erfahrenen Kämpfern der PKK-Feldguerilla (HPG) ausgebildet und geführt. Die Eskalation war daher nur eine Frage der Zeit bzw. eine Frage des ersten Schusses. Erdoğan gab im Herbst 2015 den Forderungen des Sicherheitsapparates nach und ließ die Armee den Widerstand der YDGH durch Waffengewalt brechen. Bei diesen Maßnahmen wurden ganze Stadtviertel und Kleinstädte dem Erdboden gleich gemacht. In einigen Fällen, wie den notorischen PKK-Hochburgen Nusaybin und Cizre, wurde der Großteil der Bevölkerung umgesiedelt. Diese Maßnahmen wurden durch

umfangreiche Ausgangssperren flankiert, die z.T. bis heute andauern. Im Allgemeinen gilt das Jahr 2016 als jenes Jahr, in dem der türkische Sicherheitsstaat mit seinen Repressionsinstrumenten in den Südosten des Landes zurückkehrte, nachdem dort fast ein Jahrzehnt lang relative Normalität geherrscht hat.

2.3.4. Flüchtlingspotenzial

Laut HDP beträgt die Anzahl der kurdischen Inlandvertriebenen ca. 500.000. Wie alle anderen Potentaten in der Region erwägt auch Erdoğan die Zusammenstellung der Volksgruppen in seinem Machtbereich zu verändern, indem er syrische Sunniten in ausgewählten Gebieten ansiedelt. Dem Druck auf Aleviten und Yeziden in den Kurdengebieten der Türkei ist der politische Druck auf Säkularisten und Demokraten aus allen Volksgruppen und Bevölkerungsschichten hinzurechnen, sodass den 500.000 noch mehrere hunderttausend hinzuzurechnen sind. Damit dürfte die Gesamtzahl näher bei 1.000.000 liegen – syrische und andere Flüchtlinge nicht eingerechnet.

2.4. *Syrien*

Anmerkung: Zur besseren Lesbarkeit verzichtete die Autorin auf die in der Orientalistik übliche Transkription arabischer Termini und Namen und verwendete eine in den Medien geläufige Transkription.

2.4.1. Konfliktakteure

Der Konflikt in Syrien ist geprägt von einer unüberschaubaren Vermischung zahlreicher staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Von besonderer Bedeutung ist die Machtdiffusion der Regionalmächte – allen voran Iran und Saudi Arabien – zu den nichtstaatlichen Akteuren.

Grob kann man vier rivalisierende Fronten unterscheiden:

- Assad-Front (mit seinen Unterstützern Russland, China, Iran, libanesischer Hisbollah),
- Rebellenfront mit zahlreichen unterstützenden Staaten (die wichtigsten u.a. USA, Saudi-Arabien, Katar, Türkei),

- Dschihadistische Front (Islamischer Staat und al-Qaida-Ableger Fatah al-Sham Front (ehemals Nusra Front) sowie
- Kurdische Front.

Alle Konfliktakteure verfolgen unterschiedliche und oftmals entgegengesetzte Interessen.

Interessen der Konfliktparteien im Land:

- Der Machtapparat **Assads** samt den syrischen Sicherheitskräften verfolgen das Ziel des Machterhalts in Syrien sowie die Rückeroberung des gesamten Staatsgebietes.
- Die Bandbreite an **Rebellengruppen** reicht von säkular eingestellten bis hin zu dschihadistisch-salafistischen Kräften. Alle eint der Sturz des Assad-Regimes und die Übernahme der Macht durch mehrheitlich sunnitische Funktionsträger, welche den religiösen Mehrheitsverhältnissen im Land entsprechen (zu den wichtigsten politischen Vertretern zählen der Oppositionsblock Nationale Koalition der syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte und Nationales Koordinierungskomitee für Demokratischen Wandel sowie die bewaffnete Opposition mit den stärksten Gruppierungen Jaysh al-Fatah, Ahrar al-Sham, Jaysh al-Islam, Jund al-Aqsa sowie die Freie Syrische Armee.
- **Dschihadistische Front:**
 - Der Islamische Staat sowie der al-Qaida-Ableger Fatah al-Sham Front (ehemals Nusra Front) verfolgen beide den Sturz von Assad sowie die Errichtung eines Gottesstaates in Syrien. Dem IS ist die Expansion des ausgerufenen Kalifates auf weitere Staaten wichtig. Die Fatah al-Sham Front (JFS) verfolgt die Festigung des Kalifates in der Levante. Zudem kooperiert JFS im Gegensatz zum IS mit anderen Rebellengruppen und gewinnt als kampferfahrenste Oppositionsgruppe zunehmend die Popularität der syrischen Bevölkerung.
- Die **Kurden** in Nordsyrien, v.a. die dominierende „Partei der Demokratischen Union“ (PYD) mit seinem bewaffneten Arm der Volksverteidigungseinheiten (YPG), verfolgen die Errichtung einer autonomen Region innerhalb Syriens ohne autoritäre Einflüsse des Assad-Regimes oder einer radikalen sunnitischen Gruppierung.

Interessen der Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Die **USA** unterstützen Rebellengruppen mit dem Ziel des Sturzes von Assad, wobei die Machtübernahme einer radikalen sunnitischen Gruppe verhindert und zugleich ein Machtvakuum ähnlich dem Irak nach dem Sturz Saddams verhindert werden sollen. Der Kampf gegen den IS ist für die USA allerdings prioritär, so unterstützen sie die kurdisch-dominierte Rebellengruppe Syrian Democratic Forces (SDF) im Kampf gegen den IS.
- **Russland** unterstützt die Staatsführung Assad seit September 2015 aktiv mit Luftschlägen mit dem Ziel, seine u.a. militärischen Interessen in Syrien zu verteidigen, terroristische Gruppierungen zu bekämpfen, einen Regimewechsel und einen Sturz ins Chaos, ähnlich wie in Libyen, zu verhindern sowie sich als globaler Akteur gegenüber den USA zu profilieren.
- **China** unterstützt die Staatsführung Assad durch ihr Veto gegen jegliche UN-Resolutionen zu Lasten des Regimes mit dem Hintergrund der Verhinderung eines Regimewechsels. Weiters sicherte China dem Assad-Regime militärische Unterstützung zu.
- Die **Türkei** unterstützt sunnitische (insbesondere Muslimbrüder-nahestehende) Gruppen mit dem Ziel, ein zusammenhängendes Kurdengebiet in Nordsyrien zu verhindern, die Kooperation der Kurden in Nordsyrien mit den Kurden der Türkei zu unterbinden, seinen Einfluss als Regionalmacht zu stärken sowie das Assad-Regime zu stürzen.
- Der **Iran** unterstützt den Langzeit-Verbündeten Assad mit dem Ziel des Machterhalts, der Schaffung pro-iranischer Proxies zur Wahrung seiner langfristigen Interessen, der Aufrechterhaltung der schiitischen „Achse des Widerstands“ gegen Israel (Iran, Irak, Syrien, libanesische Hisbollah (Waffenlieferungen)) sowie der Ausweitung seines Einflusses in der Region gegenüber Saudi-Arabien und der Zurückdrängung sunnitischer radikaler Gruppen.
- Die **libanesische Hisbollah** unterstützt die Staatsführung Assad mit dem Ziel der Abwehr von dschihadistischen Angriffen auf den Libanon sowie des Schutzes schiitischer Heiligtümer in Syrien.
- **Saudi-Arabien** unterstützt sunnitische Gruppierungen mit dem Ziel des Sturzes von Assad, der Machtübernahme einer sunnitisch-dominierten Führung und der Eindämmung des wachsenden Einflusses des Erzrivalen Iran in Syrien.

- **Katar**, die Vereinigten Arabischen Emirate, Kuwait und weitere Golfstaaten unterstützen sunnitische Gruppen mit dem Ziel des Sturzes Assads und der Sicherstellung von mehr Einfluss sunnitischer Gruppen in Syrien.
- **Mehrere europäische Staaten** unterstützen Rebellengruppen im Kampf gegen das Regime, jedoch prioritär die kurdischen Kräfte mit dem Ziel der Zerschlagung des IS in Syrien. Die Zurückdrängung radikaler islamistischer Gruppen und die Erhaltung eines funktionierenden Staates Syrien stehen im Vordergrund, zudem möchten die ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich ihren Einfluss in der Region wahren.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.

- Jordanien durch Flüchtlinge und Anschläge auf seinem Staatsgebiet,
- Libanon durch Flüchtlinge und Anschläge auf seinem Staatsgebiet,
- Türkei durch Flüchtlinge, durch Angriffe aus syrischem Territorium und Anschläge auf seinem Staatsgebiet sowie
- Israel, das die Aufnahme syrischer Flüchtlinge verweigerte, allerdings syrische Kämpfer im eigenen Land betreute. Die größte Sorge Israels ist das Erstarken der Hisbollah sowie eine Ausweitung des iranischen Einflusses in Syrien.

Streitschlichter:

- UNO mit dem UN-Sondergesandten Staffan de Mistura,
- Arabische Liga und
- Europäische Union.

2.4.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um:

- Machtverteilung in Syrien,
- politische und wirtschaftliche Teilhabe bestimmter Gruppen in Syrien,
- Zugang zu Ressourcen,
- Islamisierung,
- Etablierung eines islamischen Staates,

- Verteidigung ethischer/religiöser Werte,
- Macht und Einfluss in der Region,
- Macht und Einfluss global,
- kurdische Selbstverwaltung/Unabhängigkeit sowie
- Kontrolle über hochentwickelte Waffensysteme und Massenvernichtungswaffen.

2.4.3. Grober Konfliktverlauf

Der Konflikt begann im Frühjahr 2011 mit Protesten gegen den syrischen Präsidenten Baschar al-Assad und seinen Machtapparat, gegen die Beutewirtschaft des Assad-Clans, Willkürherrschaft, Zensur, soziale Ungleichheiten und Korruption. Die Menschen forderten Rechtsstaatlichkeit, Menschenwürde, Freiheiten sowie soziale und wirtschaftliche Perspektiven. Ermutigt durch die Bilder von Demonstranten gegen Diktatoren in Tunesien, Ägypten und Libyen war die Angst vor dem Regime gesunken.

Das Regime reagierte auf die Proteste nicht mit der Einleitung von Reformen, sondern stellte den Widerstand des eigenen Volkes als den Einfluss ausländischer „Mächte und Terroristen“ dar. Letztlich bewahrheitete sich die Propaganda des Regimes und der Konflikt wandelte sich in einen mehrheitlich sektiererischen Krieg unter dem Einfluss zahlreicher Staaten.

Der Konflikt in Syrien kann nicht mehr als Konfrontation zwischen dem autoritären Assad-Regime und weiten Teilen der Bevölkerung gesehen werden, sondern wird von zahlreichen weiteren Konfliktdimensionen überlagert:

- Das Ringen um das Gesellschaftsmodell des zukünftigen syrischen Staates: Das über Jahrhunderte bestehende tolerante Gesellschaftsmodell Syriens wird bedroht von unterschiedlichen moderaten, konservativen und radikal-islamistischen Vorstellungen. Durch den Eintritt dschihadistisch-salafistischer Gruppierungen wie des Islamischen Staates, der Nusra Front oder ähnlicher Gruppierungen in den Konflikt steht nunmehr die Etablierung eines regionalen Kalifates im Vordergrund.

- Die sunnitisch-schiitische Rivalität wird auch im Syrien-Konflikt ausgetragen: Religiöse Minderheiten in Syrien, wie Alawiten, Christen oder Drusen, werden zwischen den beiden Lagern zerrieben.
- Syrien ist der Austragungsort des Kampfes um die regionale Vormachtstellung: Iran versucht seinen Einfluss auf Syrien zunehmend auszubauen. Von strategisch wichtiger Bedeutung ist die sogenannte „Achse des schiitischen Halbmondes“, die die durchgehende Landverbindung von den schiitischen Gebieten im Irak über Syrien bis hin zur schiitischen Hisbollah im Libanon beschreibt. Saudi-Arabien, Katar und die Türkei versuchen mit allen Mitteln, den Einfluss des Iran und des Schiitentums in der Levante zu verhindern.
- Bildung eines Syrisch-Kurdistan: Der Abzug syrischer Truppen aus dem Nordosten Syriens erleichterte den Kurden erstmals, ihre Ambitionen einer kurdischen Selbstverwaltung zu realisieren. Die Türkei versucht die Entwicklung eines Kurdenstaates an ihren Grenzen militärisch zu verhindern.
- Das Ringen der Großmächte: Russland und China positionieren sich als Gegner der westlichen Politik. Sie verurteilen strikt jegliche Einmischung in die Angelegenheit eines souveränen Staates und sind gegen einen Regimewechsel. Als Vetomächte im UN-Sicherheitsrat haben sie bisher jegliche Resolutionen zu Lasten des Assad-Regimes verhindert.
- Spannungen aufgrund der Flüchtlingslast: Insbesondere in den Nachbarstaaten Libanon, Jordanien, Türkei, aber auch in Europa erhitzt der Wettbewerb um Jobs und Ressourcen die Spannungen zwischen der Lokalbevölkerung und den Flüchtlingen.

Im Laufe des Konfliktes treten immer mehr regionale und globale Mächte in den Krieg ein und unterstützen ihre Verbündeten. Mittlerweile sind schon mehr als 250.000 Menschen ums Leben gekommen, dem UN-Sondergesandten Staffan de Mistura zufolge sogar 400.000. Zahlreiche Anläufe, den Konflikt auf diplomatischem Weg durch „Genf-Verhandlungen“ sowie „Wien-Initiativen“ zu lösen, scheiterten bisher. Der Konflikt wird seit Jahren durch das Schlachtfeld geprägt.

Das syrische Regime kontrolliert einen schmalen Streifen wichtiger Städte im Westen des Landes sowie das Alawiten-Gebirge und den Zugang zum Mittelmeer. Im März 2015 verlor das Regime neben der vom IS-gehaltenen Provinz Raqqa eine zweite vollständige Provinz. Die an die Türkei angrenzende Provinz Idlib wurde von einer Allianz moderater, islamistischer und Nusra Front-Kämpfer eingenommen. Im Süden des Landes konsolidierte sich eine gut organisierte, gemäßigte Rebellenallianz in den Gebieten an der Grenze zu Jordanien. Der Aufbau einer Zivilverwaltung in den von Rebellen kontrollierten Gebieten wurde allerdings durch das Abwerfen von Fassbomben auf Wohngebiete erschwert.

Der IS als dritte Kraft konnte weite Teile Syriens entlang des Euphrat-Tals erobern. Seit Beginn der Anti-IS-Koalitionsluftschläge und mit der militärischen Unterstützung der kurdischen Kräfte musste der IS jedoch zahlreiche Rückschläge einstecken.

Trotz all dieser Entwicklungen waren die Frontlinien festgefahren. Keiner der Konfliktakteure konnte den Syrienkonflikt für sich entscheiden. Neben dem Eintritt der libanesischen Hisbollah im Jahr 2013 gilt auch die Intervention Russlands Ende September 2015 zu Gunsten des Assad-Regimes als „Game Changer“. Russland unterstützt das Regime nicht nur politisch, mit Waffenlieferungen und Militärberatern, sondern auch mit eigenen Soldaten, Schiffen und Flugzeugen. Dabei begünstigt Russland nicht nur die Position Assads auf dem Schlachtfeld, sondern leitete diplomatische Initiativen zur politischen Lösung des Konfliktes ein. Die internationale Staatengemeinschaft wendete sich von ihrem lange Zeit geforderten Standpunkt, Assad zum sofortigen Rücktritt zu bewegen, ab und akzeptierte nunmehr eine Übergangsphase für den Machthaber.

Ein weiterer Hoffnungsschimmer stellte nach dem erfolgreichen Iran-Atom-Deal die erstmalige Teilnahme Irans an den Syrien-Gesprächen in Wien im Oktober 2015 dar. So verhandelten die regionalen Erzfeinde Iran und Saudi-Arabien erstmals an einem Tisch.

Das Scheitern der durch USA und Russland ausgehandelten Waffenruhe in Aleppo zeigt 2016 ein neuerliches Aufflammen der Gewalt. Die Offensive des Regimes auf die symbolisch bedeutende Stadt Aleppo droht die letzte

städtische Hochburg der bewaffneten Opposition gänzlich zu zerschlagen und damit die Niederlage der Opposition zu erzwingen.

2.4.4. Flüchtlingspotenzial

	Einwohner	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene gem. UNHCR
Syrien	21 Mio.	7.600.000
Türkei	74,7 Mio.	2.744.915 ⁵
Libanon	4,2 Mio.	1.048.275 ⁶
Jordanien	6 Mio.	651.114 ⁷
Irak	29,6 Mio.	245.022 ⁸
Ägypten	80 Mio.	115.000 ⁹
Europa	505 Mio.	1.300.000 ¹⁰

Syrienflüchtlinge in der Region gem. UNHCR: 4.806.762¹¹

Aufgrund der divergierenden Interessen der wesentlichen Konflikt-Akteure USA, Russland, Saudi-Arabien, Iran, Katar, Türkei wie auch mangelnder Konfliktlösungskapazitäten der UN ist kurz- und mittelfristig gesehen kein Ende des Syrien-Konfliktes absehbar. Der Konflikt wird noch weiter an-

⁵ UNHCR: Im Internet: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, abgerufen am 29.09.2016.

⁶ UNHCR: Im Internet: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, abgerufen am 29.09.2016.

⁷ UNHCR: Im Internet: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, abgerufen am 29.09.2016.

⁸ UNHCR: Im Internet: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/syrias-refugee-crisis-in-numbers/>, abgerufen am 29.09.2016.

⁹ UNHCR: Im Internet: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8>, abgerufen am 29.09.2016.

¹⁰ UNHCR: Im Internet: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, Asylsuchende innerhalb der EU und EFTA bis 2015, abgerufen am 29.09.2016.

¹¹ UNHCR: Im Internet: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, abgerufen am 29.09.2016.

dauern und die Gewalt weitere Menschen aus der Region vertreiben. Ein Anstieg der Zahlen an Flüchtlingen und intern Vertriebenen ist zu erwarten.

2.5. *Irak*

Anmerkung: Zur besseren Lesbarkeit verzichtete die Autorin auf die in der Orientalistik übliche Transkription arabischer Termini und Namen und verwendete eine in den Medien geläufige Transkription.

2.5.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Irakische schiitisch dominierte Staatsführung unter Haider al-Abadi mit den irakischen Sicherheitskräften und schiitischen Milizen aus dem In- und Ausland (u.a. Hashd al-Shabi) mit dem Ziel der Vertreibung des Islamischen Staates, der Eindämmung sunnitischer Gruppen und der Verhinderung einer erweiterten Autonomie der irakischen Kurdenregion.
- Islamischer Staat mit dem Ziel der Vertreibung Ungläubiger und der Festigung des ausgerufenen Kalifats.
- Kurden in der autonomen Region Kurdistan unter Führung des Präsidenten Barzani sowie die kurdischen Streitkräften Peschmerga mit dem Ziel der Verhinderung der Herrschaft einer radikalen sunnitischen Gruppe sowie eines zu großen schiitischen Einflusses und der Absicherung der kurdischen Autonomie gegen die schiitische Führung.
- Turkmenische, assyrische, christliche, jesidische, shabaki und armenische Gruppen mit ihren Milizen mit dem Ziel der Absicherung ihrer lokalen Interessen.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Der Iran unterstützt die Staatsführung des Irak mit dem Ziel des Machterhalts der schiitischen Staatsführung, der Schaffung pro-iranischer Proxies zur Wahrung seiner langfristigen Interessen, der Aufrechterhaltung der schiitischen „Achse des Widerstands“ gegen Israel (über die Landverbindung Iran, Irak, Syrien, libanesischer Hisbollah), des Erhalts seines Einflusses in der Region gegenüber

Saudi-Arabien und der Zurückdrängung sunnitischer radikaler Gruppen.

- Die Türkei unterstützt die irakischen Kurden mit dem Ziel, ein Erstarken der im Nordirak ansässigen Terrororganisation PKK zu verhindern, den Islamischen Staat zu vertreiben, will aber auch einen schiitischen Einflussbereich in seiner unmittelbaren Nachbarschaft verhindern.
- Eine internationale Koalition aus 62 Staaten unter Führung der USA unterstützt die irakische sowie die kurdische Staatsführung mit dem Ziel der Vertreibung des Islamischen Staates.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.:

- Türkei, Jordanien und Libanon wegen Flüchtlingen.
- Syrien aufgrund der Ausbreitung des IS-Kalifates auf syrisches Territorium.

Streitschlichter sind

- UNO und
- Arabische Liga.

2.5.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um

- Machtverteilung im Irak,
- Zugang zu Ressourcen,
- ethnische und religiöse Werte,
- kurdische Unabhängigkeit und
- politische Vormachtstellung in der Region.

2.5.3. Grober Konfliktverlauf

Die einst säkulare Diktatur unter Saddam Hussein wandte erstmals in den 1990er Jahren Religion und Stammesstrukturen für Mobilisierungszwecke und den Machterhalt an. Seit der US-Invasion im Jahr 2003 und dem Sturz Saddams verstärkten sich die konfessionellen Spannungen insbesondere zwischen sunnitischen und schiitischen Akteuren massiv. Trotz der in der irakischen Verfassung verankerten Konkordanzdemokratie heizte der von

2006 bis 2014 amtierende schiitische Premierminister Nuri al-Maliki die interkonfessionellen Rivalitäten an, indem er systematisch sunnitische Iraker benachteiligte.

Die Auflösung der irakischen Armee sowie die Säuberung des Staatsapparates von der baathistischen Ideologie verschafften dem Islamischen Staat (IS) Sympathie unter Sunniten und verhalfen ihm in den sunnitisch dominierten Provinzen des Landes zum Aufstieg.

Der Irak ist im Jahr 2016 ein politisch, religiös und territorial tief gespaltenen Staat. Das Staatsgebiet ist in drei Zonen unterteilt: Ein schiitisch dominierter Rumpfstaat im Zentrum und Süden des Landes wird von der Zentralregierung in Bagdad kontrolliert. Im Nordirak befindet sich die autonome Region Kurdistan. Der Westen Iraks wird vom IS kontrolliert. Das politische System ist großteils dysfunktional. Die Verwaltung besteht nur noch in größeren Städten, die auf Ölexport basierende Wirtschaft ist aufgrund der niedrigen Weltmarktpreise sowie kriegsbedingter Hindernisse auf einem Tiefstand. Arbeitslosigkeit, Armut und politische Vertreibung sind vorherrschend.

Nachdem der IS 2014 weite Teile Iraks eingenommen hatte, bildete sich im September ein internationales Militärbündnis unter US-Führung, das sich zum Ziel gesetzt hatte, den IS im Irak zu schwächen und letztlich zu zerschlagen. Der IS wird zunehmend in seinem Machtzentrum im Irak bedrängt und verliert stetig an Boden. Den zuvor rivalisierenden Akteuren im Irak (Kurdische Peschmerga, irakische Sicherheitskräfte, schiitische Milizen) gelang es, ihre Kräfte gegen den gemeinsamen Feind „IS“ zu bündeln, sodass dieser nur noch in seiner letzten städtischen Hochburg in Mossul teilweise regiert. Die Mossul-Offensive und die damit einhergehende endgültige Zerschlagung des IS im Irak starteten im Oktober 2016. Insbesondere die Teilnahme pro-iranischer schiitischer Milizen an der Rückeroberung von sunnitischen Gebieten wird als kritisch betrachtet. Schiitische Milizen unterscheiden sich in Bezug auf ihr konservatives Gesellschaftsbild sowie ihrer Brutalität gegenüber anderen Konfessionen kaum von der sunnitischen Dschihadistenmiliz IS. Die heterogen zusammengesetzte Koalition verfolgt neben der Zerschlagung des IS sehr entgegengesetzte Interessen. Der Zusammenhalt zwischen den ethnischen und konfessionellen Gruppen wird derzeit nur durch den gemeinsamen Feind IS gewährleistet.

Es wird befürchtet, dass nach der Zerschlagung des IS die Rivalitäten um Rohstoffe, Gebietskontrolle, Macht und Einfluss erneut ausbrechen und ein neuer Bürgerkrieg das Land heimsuchen könnte.

2.5.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner ¹²	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene
Irak	36,4 Mio. (2015)	4.746.105 ¹³
Türkei	78,0 Mio. (2015)	93.705 (2015) ¹⁴
Jordanien	9,50 Mio. (2015)	33.300 (2015) ¹⁵
Libanon	6,10 Mio. (2015)	6.000 (2015) ¹⁶

Flüchtlinge bereits in der Europäischen Union:

Österreich	8,63 Mio. (2016)	2.131 (2016) ¹⁷
Deutschland	82,0 Mio. (2015)	78.426 (2016) ¹⁸

Aufgrund der wirtschaftlichen Not, der allgemeinen Perspektivlosigkeit und der Angst junger Männer, zwangsrekrutiert zu werden oder in Kampfhandlungen verwickelt zu werden, fliehen insbesondere junge und gut ausgebildete Iraker ins Ausland. Der Flüchtlingsstrom aus dem Irak nach Europa wird mittelfristig weiterbestehen.

Positive Entwicklungen sind allerdings insbesondere in den von IS-befreiten sunnitischen Gebieten Iraks zu verzeichnen. Mehr als 850.000 IDPs

¹² UNO: United Nations Population Fund (UNFPA), 22.09.2016.

¹³ UNO: Im Internet: https://www.unofuechtlingshilfe.de/fileadmin/redaktion/Infomaterial/global_trends_2015.pdf, S. 58, abgerufen am 29.09.2016.

¹⁴ Im Internet: https://www.unofuechtlingshilfe.de/fileadmin/redaktion/Infomaterial/global_trends_2015.pdf, S. 58, abgerufen am 29.09.2016.

¹⁵ UNHCR: Im Internet: <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>, abgerufen am 29.09.2016.

¹⁶ Im Internet: http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/lebanon_syrian_crisis_en.pdf, S. 2, abgerufen am 29.09.2016.

¹⁷ Bundesministerium für Inneres: Anzahl der Asylanträge Jan.-Aug. 2016, 22.09.2016.

¹⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Anzahl der Asylanträge Jan.-Aug. 2016, 22.09.2016.

sind nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration bereits in ihre Heimatsorte zurückgekehrt. Insgesamt ist der Rückkehrtrend im Jahr 2016 um 6% gestiegen, wobei die Provinzen Salah-al-Din, Anbar und Diyala den größten Zuwachs verzeichnen. Die Rückkehr der Zivilbevölkerung in ehemaliges IS-Gebiet bei Ramadi stellt sich allerdings aufgrund der Rückschläge des IS und der allgemein unsicheren Lage als besonders schwierig dar. In Tikrit siedelten sich Anfang des Jahres beinahe 90% der Bewohner wieder in ihrer Heimat an.

Allerdings erhöht sich durch die endgültige Zurückdrängung des IS aus seiner letzten Hochburg im Irak – der Provinz Mossul – die Flüchtlingslast insbesondere im benachbarten Kurdistan. Die Kämpfe im Südosten Mossuls und um Makhmour führen zu weiteren Vertreibungen der lokalen Bevölkerung in umliegende Lager. Insgesamt wird bei der Rückeroberung Mossuls mit bis zu 600.000 IDPs gerechnet, darunter bereitet sich Kurdistan in seinem Notfall-Programm auf 420.000 neue Binnenvertriebene und eine finanzielle Belastung von 276 Mio. USD vor.¹⁹

2.6. *Afghanistan*

2.6.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Nationale Einheitsregierung Afghanistans (National Unity Government/NUG) unter Präsident Ashraf Ghani und dem Chief Executive Abdullah Abdullah mit den nach wie vor im Aufbau befindlichen Afghanistan National Defence and Security Forces (ANDSF, Stärke 173.000 Personen) sowie der Afghanistan National Police (Stärke 154.000 Personen) mit dem Ziel des Machterhalts ihrer jeweiligen paschtunischen bzw. tadschikischen Klientel.²⁰
- Militante oppositionelle Kräfte (MOK): Die Gegner der Nationalen Einheitsregierung sind eine Vielzahl unterschiedlicher militanter oppo-

¹⁹ Ninewa Liberation Operation, Joint Humanitarian Contingency Plan, June 2016, Kurdistan Ministry of Interior.

²⁰ Im Internet: <http://www.rs.nato.int/article/rs-news/afghan-national-defense-and-security-forces-operational-update.html> vom 28.2.2015.

sitioneller Gruppierungen mit dem Ziel des Sturzes der Einheitsregierung und der Vertreibung internationaler Akteure (v.a. USA) aus Afghanistan, des Erhalts der Einnahmequellen aus dem Opiumanbau und -handel (stellt den größten Wirtschaftszweig des Landes dar) sowie der Sicherstellung der Ernährung der eigenen Familie bzw. des Clans. MOK werden zum Teil auch unter „Taliban Insurgency“ zusammengefasst, da „die Taliban“ keine homogene Gruppierung darstellen. Als neuer spiritueller (strategischer) Anführer (Emir) der Taliban gilt seit Mitte 2016 Mullah Haibatullah Akhundzada. Die wichtigsten militanten oppositionellen Kräfte 2016 sind:

- Quetta Shura (Council) unter der Führung von Mullah Akhtar Mohammad Mansour und Mullah Mohammad Rasoul mit dem Ziel der Machtübernahme in ganz Afghanistan und der Verdrängung der internationalen „Besatzer“.
- Haqqani-Netzwerk (paschtunisch; Ideologie: Deobandi-Fundamentalismus) unter der Führung von Sirajuddin Haqqani mit dem Ziel des Sturzes der Einheitsregierung.
- Hezb-e Islami Gulbuddin (sunnitisch-fundamentalistischer Islam) unter Führung von Gulbuddin Hekmatyar (alliiert mit Taliban-Ablegern und dem Haqqani-Netzwerk).
- Al Qaida-Gruppierungen (Salafistische Ideologie) mit dem Ziel der Wiederherstellung von sicheren Häfen für Terroristen in der Region.
- Islamischer Staat („Daesh“) in Afghanistan v.a. im Osten Afghanistans mit dem Ziel der Erweiterung ihres Einflussgebietes.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Die USA unterstützen die Nationale Einheitsregierung mit dem Ziel der Wahrung geopolitischer, geostrategischer und geoökonomischer Interessen in der Region insbesondere gegenüber China.
- China unterstützt die Einheitsregierung mit dem Ziel der Wahrung seiner Rohstoff- bzw. wirtschaftlichen Interessen (Zugang zu den Bergbauregionen (Schürfrechte) und Export chinesischer Waren nach Afghanistan) sowie der Eindämmung des fundamentalistischen Islam.
- Pakistan, Katar und Saudi-Arabien unterstützen die MOK mit dem Ziel einer weiteren Destabilisierung Afghanistans.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.: Pakistan, Iran, Tadschikistan, Türkei, Indien und Russland durch Flüchtlinge.

Streitschlichter sind

- UNO und
- EU.

2.6.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um

- die Veränderung des bestehenden politischen Systems und der Machtverteilung in Afghanistan,
- den Kampf um die vorherrschende Ideologie (radikaler versus moderater Islam; Sunniten/Paschtunen gegen Schiiten/Hazara sowie andere Gruppierungen),
- die Kontrolle der Herstellung und des Handels mit Opium durch organisierte Kriminalität,
- die Erhaltung finanzieller internationaler Unterstützung für die eingesetzte Regierung,
- die politische und wirtschaftliche Teilhabe ethnischer Gruppen in Afghanistan,
- die Macht und den Einfluss in der Region (Paschtunen kämpfen um den Erhalt der Vorherrschaft),
- die Macht und den Einfluss auf globaler Ebene (USA will ihren Einfluss in Afghanistan gegenüber China absichern),
- die Eindämmung des Dschihadismus in der Region Afghanistan/Pakistan (v. a. im Interesse der USA, Chinas, Russlands und Indiens) sowie
- die Vorherrschaft bei der Extraktion von Rohstoffen (Metalle etc.; v.a. durch China).

2.6.3. Grober Konfliktverlauf

Durch die sowjetische Intervention 1979-1989, das Taliban-Regime 1994-2001 und durch die US-geführte Intervention in Afghanistan seit 2001 (Sturz und die vorläufige Vertreibung des Taliban-Regimes durch die Anti-Terror-Operation Enduring Freedom OEF) sind zumindest drei Konflikt-

linien im Land zu identifizieren. Es bestehen innerstaatliche Konfliktlagen (ethnisch; gesellschaftlich; Zentralgewalt versus Peripherie etc.), Bürgerkriegskonstellationen (Anti-Regime-Krieg militanter oppositioneller Kräfte mit islamistischen, tribalistischen und kriminellen Zügen gegen die Zentralregierung) sowie ein „Widerstandskrieg gegen die ausländische Intervention“ auf internationaler Ebene.²¹

Die Situation in Afghanistan ist seit der Machtübernahme des Taliban-Regimes 1996 völkerrechtlich als „nicht-internationaler bewaffneter Konflikt“ einzustufen, wobei der Konflikt deutliche Züge eines Bürgerkrieges aufweist. Die parallel zur OEF laufende militärische Stabilisierungsoperation International Security Assistance Force (ISAF) wurde Ende 2001 vom UN-Sicherheitsrat mandatiert, stand seit 2003 unter NATO-Kommando und war – wie OEF – bis Ende 2014 im Rahmen des internationalen Konflikt- und Krisenmanagements (IKKM) in Afghanistan mit bis zu 130.000 Soldaten aktiv. OEF wurde 2015 durch die US-Operation Freedom’s Sentinel, die wie OEF als Anti-Terroroperation geführt wird, abgelöst. Die Resolute Support Mission (RSM) der NATO als Fortsetzungsmission der ISAF hat seit Anfang 2015 im Rahmen einer internationalen Koalition die Aufgabe, Training, Mentoring und Advising von lokalen Sicherheitskräften durchzuführen, und umfasst etwa 13.000 Mann. Erklärtes Ziel von RSM ist es, die afghanischen Autoritäten soweit zu unterstützen, sodass sie mit ihren eigenen Sicherheitskräften landesweit ein sicheres Umfeld herstellen können. Die US-Operation Freedom’s Sentinel soll die afghanischen Sicherheitskräfte durch Luftschläge, Drohneneinsätze und Ausschaltung militanter oppositioneller Führungskader im ganzen Land unterstützen.

Folgende Phasen des internationalen Krisenmanagements in Afghanistan lassen sich seit 2001 identifizieren:²²

Phase 1, Unterstützung und Stabilisierung (2001-2005): Light Footprint-Ansatz; Patrouillen als militärisches Hauptinstrument; Einsetzung und Wahl von Hamid Karzai als Präsident; Etablierung von PRTs, Institutio-

²¹ Weidemann, Diethelm: Der Afghanistan-Komplex: Historische Entwicklungslinien. In: Krämer, Raimund/Widdau, Christoph Sebastian: Fiasko Afghanistan. Gründe und Folgen einer gescheiterten Intervention. Potsdam 2011, S. 21.

²² Gauster, Markus: Mythos Comprehensive Approach in Afghanistan. Dissertation, Universität Wien 2016, S. 93ff.

nen, Entwaffnungsprogrammen und Wahlprozessen; Start des Armee- und Polizeiaufbaus; NGOs erhalten Hilfsgelder in großem Umfang; Hochphase des zivil geführten Wiederaufbaus; Versuch der Koordination internationaler Akteure durch die UN-Mission UNAMA.

Phase 2, Aufstandsbekämpfung (Counterinsurgency/COIN, 2006-2010):²³ Massive Truppenaufstockung (Surge) auf bis zu 150.000 Mann; Entwicklung der ISAF und ihrer Truppensteller von einer relativ neutralen Stabilisierungsmission hin zu einer Aufstandsbekämpfungsmission und Konfliktpartei; afghanische Sicherheitskräfte werden zunehmend in den Kampf gegen Aufständische integriert; die Arbeitsbedingungen für NGOs und zivile Akteure werden sukzessive gefährlicher; Hochphase des militärisch geführten Wiederaufbaus; improvisierte Sprengsätze werden zum Hauptkampfmittel der Aufständischen; die Unterstützung der Bevölkerung wird von der ISAF in den militärstrategischen Fokus gestellt.

Phase 3, Transitions-Phase (Inteqal-Prozess, 2010-2014): Graduelle Übertragung der Regierungsführung an politische und militärische Akteure der afghanischen Regierung und Abzug von ca. 90% des internationalen Militärs; Versuch, das zivilgesellschaftliche Engagement zu stärken; verstärktes Mentoring und Partnering mit afghanischen Sicherheitskräften, die nunmehr für Kampfeinsätze weitgehend eigenverantwortlich sind; die Reduktion von Hilfsgeldern bewirkt eine starke Reduktion internationaler Entwicklungszusammenarbeitsakteure und NGOs; der humanitäre Spielraum wird kleiner, soll aber auch afghanische Akteure ermutigen, aktiver zu werden; Regierungswechsel von Hamid Karzai hin zu einer Einheitsregierung unter Ashraf Ghani und Abdullah Abdullah im September 2014. Beendigung der ISAF-Operation mit Ende 2014 und damit auch offizielle Beendigung der internationalen Beteiligung an Kampfoperationen in Afghanistan.

²³ COIN hat einen unmittelbaren Bezug zu umfassenden Ansätzen und wird definiert als „die Gesamtheit aller zivilen und militärischen Maßnahmen, um mittelbar und unmittelbar gegen die staatliche Ordnung gerichtete Subversion und Gewalt zu beseitigen“ („Leitfaden Aufstandsbekämpfung“ der deutschen Bundeswehr). Während im konventionellen Krieg die Feuerkraft entscheidet, sind im COIN-Bereich die Sammlung und Analyse von Informationen aus der autochthonen Bevölkerung entscheidend, um Aufständische zu identifizieren und in der Folge bekämpfen zu können. Vgl. Hoff, Elke: Lektionen aus dem langen Krieg. In: Internationale Politik (IP) September/Oktober 2013, S. 10.

Phase 4, Transformations-Dekade (2015-2024):²⁴ Start der UN-mandatierten Resolute Support Mission (RSM) der NATO mit 01.01.2015. Gleichzeitig wird die UNAMA-Mission der UNO (aktiv seit 2002) fortgesetzt. Die USA verstärken ihre in den Jahren zuvor drastisch reduzierte militärische Präsenz seit 2016 wieder. Gleichzeitig tritt seit 2014 auch die Terrororganisation „Islamischer Staat“ (Daesh) in einzelnen Provinzen auf und kämpft wie die Taliban-Bewegung gegen zentralstaatliche und internationale Akteure, aber auch um die Legitimation durch die Bevölkerung und Erweiterung ihres Territoriums (umstritten). Die Einheitsregierung wird 2016 von immer stärkeren Bruchlinien gekennzeichnet.

Die Taliban-Gruppierungen sind im Vormarsch: Ende Mai 2016 wurden nur mehr ca. 65% der Distrikte des Landes von der afghanischen Regierung kontrolliert; Tendenz weiter sinkend.²⁵ Die organisierte Kriminalität, insbesondere die Drogen- und die Schlepperwirtschaft, ist 2016 stärker als je zuvor aufgestellt und ist eine äußerst lukrative Einnahmequelle für unterschiedlichste Bevölkerungsgruppen. Sie sichert vielen das wirtschaftliche Überleben. Im Gegensatz zu Flüchtlingen aus Syrien wird bei afghanischen Asylwerbern häufig argumentiert, dass es in Afghanistan trotz gravierender Sicherheitsprobleme „sichere Regionen“ gibt und sich „Anschläge der Taliban nicht gegen das afghanische Volk richten“, sondern gegen die afghanischen Sicherheitskräfte. Die Zahl der zivilen Opfer des bewaffneten Konfliktes ist jedoch so hoch wie noch nie: Rund 1.600 Zivilisten wurden im ersten Halbjahr 2016 getötet und mindestens 3.500 bei Anschlägen verletzt.

2.6.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene
Afghanistan	31,2 Mio.	1,2 Mio.
Iran	78,4 Mio.	3 Mio.
Pakistan	185,1 Mio.	2 Mio.

²⁴ Im Internet: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12255>.

²⁵ Im Internet: <http://www.rferl.org/content/afghanistan-army-loses-ground-taliban/27887870.html?lflags=mailer>.

Durch den massiven Rückzug der internationalen Militärpräsenz (mehr als 100.000 ISAF-Angehörige wurden 2011-2014 abgezogen) und vieler ziviler Akteure wurden die Push-Faktoren Arbeitslosigkeit und Perspektivenlosigkeit verstärkt. Ein weiterer Anstieg der Zahl an Flüchtlingen und intern Vertriebenen ist mit zunehmenden Gebietsgewinnen von Taliban-Gruppierungen zu erwarten.

Das Migrationspotenzial in Richtung Europa wird sich auch durch die (inoffiziell) rund fünf Millionen afghanischen Flüchtlinge, die sich mitunter bereits seit Jahrzehnten in Pakistan (ca. drei Millionen Flüchtlinge) und Iran (ca. zwei Millionen) aufhalten, erhöhen. Bis zu 50% (daher 2,5 Mio.) dieser Flüchtlinge in Pakistan und Iran könnten sich im Zuge einer z.B. durch soziale Medien initiierten bzw. verstärkten Massenbewegung auf den Weg machen. Ein wesentlicher Push-Faktor sind dabei auch die aktuellen und zukünftigen Absichten Pakistans und Irans 2016, afghanische Flüchtlinge im großen Stil rückzuführen bzw. abzuschieben.

2.7. *Mali*

2.7.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Die malische Regierung mit den Sicherheitskräften mit dem Ziel der Erhaltung der territorialen Integrität Malis, der Aufrechterhaltung der Staatsordnung und der Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen.
- Die Nationale Bewegung für die Befreiung des Azawad (MNLA), eine Gruppierung, zu der sich mehrere Tuareg-Gruppen zusammenschlossen haben, mit dem Ziel der Etablierung einer von Mali unabhängigen Republik Azawad.
- Die Bewegung für Einheit und Jihad in Westafrika (MUJAO) mit dem Ziel der Einführung der Scharia.
- Ansar Dine mit dem Ziel der Etablierung eines Staates auf Basis der Scharia.
- Al-Qaida im Maghreb mit dem Ziel der Einführung der Scharia.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Frankreich unterstützt die malische Regierung mit dem Ziel des Er-

halts der territorialen Integrität Malis und der Aufrechterhaltung der Staatsordnung sowie der Wahrung seines Einflusses in der Region.

- Tschad unterstützt die malische Regierung mit dem Ziel der Eindämmung fundamentalistischer Gruppen und aufgrund der Allianz mit Frankreich.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.: Burkina Faso, Mauretanien und Niger durch Flüchtlinge.

Streitschlichter sind v.a.

- die UNO,
- die Economic Community of West African States (ECOWAS), die zwischen Regierung und Tuareg zu vermitteln versucht, sowie
- die Europäische Union.

2.7.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um:

- die Etablierung/Verhinderung von islamistischen Staaten,
- die Etablierung eines unabhängigen Staates Azawad,
- die Machtverteilung im Land,
- die Scharia,
- Bodenschätze sowie
- die Kontrolle über den Transsaharahandel/-schmuggel mit Waren aller Art.

2.7.3. Grober Konfliktverlauf

Aufstände der Tuareg im Norden gibt es bereits seit den 1950er Jahren. Periodisch erhoben sich die Tuareg gegen die Zentralregierung, das letzte Mal 2012, als sie einen eigenen Staat im Norden Malis ausriefen. Nach einem Putsch gegen die Regierung und der Wiederherstellung einer verfassungskonformen Ordnung rief der damalige Präsident Frankreich zu Hilfe. Im Rahmen der Operation Serval gelang es Frankreich mit der Hilfe afrikanischer Staaten (im besonderen Tschad), den Angriff aus dem Norden abzuwehren. Obwohl die malischen Kräfte zumindest den Süden mit inter-

nationaler Unterstützung weitgehend unter Kontrolle haben, werden die ländlichen Gebiete im Norden nach wie vor nicht von der Zentralregierung kontrolliert.

Im Rahmen des internationale Krisen- und Konfliktmanagements sind im Rahmen der Vereinten Nationen MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali) sowie im Rahmen der Europäischen Union eine Ausbildungsmission (EUTM Mali) aktiv.

2.7.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene
Mali	15,7 Mio.	37.000
Burkina Faso, Mauretanien und Niger	39,8 Mio.	134.000

Ein Anstieg ist nur zu erwarten, falls sich die Sicherheitslage sowie die Versorgungslage mit Nahrungsmitteln dramatisch verschlechtern. Allerdings ist Mali ein Transitland für Menschen aus Westafrika und die Lage in Mali hat Auswirkungen auf die Migration aus anderen Staaten der Region.

2.8. *Nigeria*

2.8.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Der Staat mit dem Ziel, die Integrität des Staates zu erhalten und eine Ausbreitung der gegnerischen Gruppierungen zu verhindern.
- Boko Haram mit dem Ziel, einen islamischen Staat im Norden des Landes umzusetzen.
- Ansaru als Abspaltung vom Boko Haram mit dem Ziel, einen islamischen Staat lokal zu implementieren.
- Mehrere Gruppierungen im Niger Delta mit dem Ziel, an den Einnahmen aus der Erdölförderung beteiligt zu werden.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Die USA, Frankreich, das Vereinigte Königreich und Israel versuchen, die nigerianischen Sicherheitskräfte zu unterstützen.
- Kamerun, Tschad und Niger unterstützen Nigeria in der Bekämpfung von Boko Haram.
- Die MNJTF (Multi-National Joint Task Force) unterstützt als internationale Allianz den Staat in der Bekämpfung von Boko Haram.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.: Kamerun, Tschad und Niger durch Terrorismus und Flüchtlinge

Streitschlichter sind v.a.

- die UNO,
- die Economic Community of West African States (ECOWAS),
- sowie die Afrikanische Union.

2.8.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um

- die Etablierung/Verhinderung von islamistischen Staaten,
- die Etablierung eines unabhängigen Staatsgebietes im Norden,
- die Machtverteilung im Land,
- die Scharia,
- Arbeitsplätze im Land,
- Bodenschätze sowie
- die Kontrolle über Schmuggel mit Waren aller Art.

2.8.3. Grober Konfliktverlauf

Die Konflikte im Nigerdelta sind grundsätzlich nicht neu, sondern reichen über 50 Jahre zurück, als sich die Region unter dem Namen Biafra von Nigeria abspalten wollte (die Konfliktgegenstände sind im Wesentlichen gleich geblieben). In den 1990er Jahren war es vor allem der Schriftsteller Ken Saro Wiwa und sein *Movement for the Survival of the Ogoni People (MOSOP)*, die für Beteiligung und Selbstbestimmung kämpften. Ab 2006 wurde mit der Gründung von MEND der Konflikt wieder gewaltsamer. Die hohe

Anzahl an unterschiedlichen Gruppen, die sich im Laufe der Jahre gegründet haben, lässt auf eine relativ große Uneinigkeit innerhalb der politischen Landschaft im Delta schließen. Daher wird es trotz der zahlreichen Gruppen zu keiner substantiellen Herausforderung des Staates kommen. International finden die Konflikte im Nigerdelta kaum Beachtung. Allenfalls Störaktionen gegen Einrichtungen der Erdölindustrie schaffen es in die internationale Medienlandschaft.

Boko Haram dagegen wurde als internationales Problem erkannt und das nicht erst seit dem Anschluss an den sogenannten Islamischen Staat. Als Gewaltakteur trat Boko Haram seit 2009 in Erscheinung und weitete das Spektrum seiner Anschläge und Angriffe auf Polizeistationen, militärische Einrichtungen und Dörfer im Nordosten Nigerias kontinuierlich aus. Ab 2015 lässt sich anhand der Datenlage ein Rückgang der Aktionen dieser Gruppe in Nigeria feststellen. Durch die Internationalisierung des Konfliktes wird die Bekämpfung von Boko Haram in den kommenden Monaten/Jahren auf gleichbleibendem bzw. steigendem Niveau bleiben.

2.8.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner	Binnenvertriebene
Nigeria	180 Mio.	2.240.000

In Nigeria lebten mit Stichtag 31. Mai 2016 nach Angaben des UNHCR 2,16 Millionen intern Vertriebene sowie etwa 186.500 Menschen als Flüchtlinge in den Nachbarländern. 2016 machten Nigerianer ca. 8% der etwa 300.000 Flüchtlinge über das Mittelmeer aus. Der Großteil der intern Vertriebenen hat jedoch nicht die finanziellen Mittel um zu migrieren.

Die schlechte Sicherheitslage in Teilen Nigerias wird den Anteil an nigerianischen Flüchtlingen auf gleichem Niveau halten. Akzentuiert werden kann dies durch Klimaphänomene wie Dürren oder Überschwemmungen, die Menschen zum Verlassen ihrer Heimat zwingen und dadurch den Migrationsdruck erhöhen.

2.9. *Somalia*

2.9.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Die Regierung versucht, ihre Autorität über das gesamte Staatsgebiet herzustellen.
- Die islamisch-extremistische Al-Shabaab versucht, einen islamistischen Staat zu etablieren.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Die Nachbarstaaten unterstützen die Regierung.
- Die USA unterstützen die Regierung mit Drohnenangriffen gegen Al-Shabaab-Führer.
- Al-Shabaab ist mit Al-Qaida assoziiert.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.:

Kenya und Äthiopien durch Flüchtlinge.

Streitschlichter sind v.a.

- die UNO,
- die Afrikanische Union (AMISOM),
- die Europäische Union und
- die Intergovernmental Authority on Development (IGAD).

2.9.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um:

- die Machtverteilung im Land,
- die Scharia sowie
- Bodenschätze.

2.9.3. Grober Konfliktverlauf

Seit dem Sturz von Siad Barré 1991 herrscht in Somalia ein Dauerkonflikt zwischen unterschiedlichen Gruppierungen, deren Auseinandersetzungen

nicht nur entlang politischer Linien, sondern vor allem entlang des somalischen Clan-Systems verlaufen. Die nördliche Provinz Somaliland hat seine Unabhängigkeit erklärt, während die Provinz Puntland innerhalb Somalias eine Autonomie beanspruchen kann. Nach einer Phase der Instabilität übernahm die Union islamischer Gerichtshöfe 2006 die Kontrolle über Mogadishu. Nach dem Einmarsch Äthiopiens wurden diese vertrieben. Seit diesem Zeitpunkt ist Al-Shabaab der Gegner der Zentralregierung.

Mehrere UNO-Missionen und eine Mission der Afrikanischen Union (AMISOM) versuchten/versuchen in unterschiedlichen Zeiträumen seither zur Stabilisierung des Landes beizutragen.

2.9.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene
Kenya	45,55 Mio.	336.000
Äthiopien	96,51 Mio.	254.000
Yemen	24,97 Mio.	254.000
Uganda	38,85 Mio.	36.000
Dschibuti	0,89 Mio.	6.000

Die Anzahl der Flüchtlinge (ca. 2.200) nach Europa entsprach im ersten Quartal 2016 in etwa dem Vorjahr, gegenüber dem vorangegangenen Quartal etwa einem Rückgang um 50%.

Die nach wie vor prekäre Sicherheitslage in Teilen Somalias wird die Anzahl an Flüchtlingen aus Somalia etwa auf dem gleichen Niveau halten. Zusätzlich wird aber das Vorgehen regionaler Regierungen (z.B. Kenia: Schließen des Flüchtlingslagers Dadaab) den Migrationsdruck erhöhen. Dürren und Überschwemmungen können zusätzlichen Druck erzeugen.

2.10. Libyen

2.10.1. Konfliktakteure

Konfliktparteien im Land:

- Die Einheitsregierung (gebildet aus rivalisierenden Regierungen) mit

- dem Ziel, Souveränität und Autorität über das Staatsgebiet auszuüben,
- das Parlament mit dem Ziel der Kontrolle der Regierung,
- mehrere Milizen mit dem Ziel einer lokalen Kontrolle,
- der Islamische Staat mit dem Ziel der Errichtung eines islamistischen Staates,
- Ansar al-Sharia mit dem Ziel eines islamistischen Staates und der Reduktion westlichen Einflusses,
- Ansar ad-Din mit dem Ziel der Ausweitung des Einflusses der Tuareg.

Unterstützer der Konfliktparteien im Land:

- Katar, die Türkei und der Sudan unterstützen Milizen in Tripolis.
- Die USA, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich unterstützen die libysche Regierung.

Vom Konflikt Betroffene sind v.a.: Italien durch Flüchtlinge.

Streitschlichter ist v.a.

- die UNO,
- die EU mit EUNAVFOR MED Operation SOPHIA gegen Menschenhandel und Schlepperkriminalität im Mittelmeer.

2.10.2. Konfliktgegenstände

Bei dem Konflikt geht es um:

- die Etablierung/Verhinderung eines islamistischen Staates,
- die Machtverteilung im Land,
- die Verteilung der Einnahmen aus dem Erdölverkauf, sowie
- die Kontrolle über Schmuggel mit Waren aller Art.

2.10.3. Grober Konfliktverlauf

Nach dem Sturz vom Muammar al Gaddafi führte das entstandene Machtvakuum zu einem Anstieg der Gewalt und zahlreiche Akteure versuchten sich zu positionieren. Während die politische Lage turbulent bleibt und Libyen in eine finanzielle und humanitäre Krise stürzte, konnten Kämpfer des sogenannten IS die Städte Derna und Sirte erobern. Im Dezember

2015 wurde unter UN-Vermittlung eine Regierung der nationalen Einheit installiert, die jedoch die zahlreichen Milizen nicht vollständig kontrolliert. Libyen ist daher immer noch in verschiedene Fraktionen aufgeteilt und eine Regierung wird auf absehbare Zeit nicht in der Lage sein, das Staatsgebiet zu kontrollieren.

2.10.4. Flüchtlingspotenzial

Land	Einwohner	Flüchtlinge bzw. Binnenvertriebene
Libyen	6,25 Mio.	417.500

Libyer sind statistisch als Flüchtlinge nach Europa keine signifikante Gruppe. Daran sollte sich auch in der vorhersehbaren Zukunft nichts ändern. Libyen ist allerdings eines der Transitländer für Flüchtlinge aus Afrika und der MENA-Region. Für die zentrale Mittelmeerroute der Flüchtlinge ist Libyen Ausgangspunkt.

3. Streitschlichter und Helfer

3.1. *Allgemeines*

Es liegt auf der Hand, dass im Falle von Streitigkeiten eine Schlichtung erfolgen muss. Die Akteure der Streitschlichtung bei Streit im Inneren eines Staates sind die Staaten selbst. Manche sind dazu aber nicht in der Lage und bedürfen einer Hilfe bzw. eines übergeordneten Eingreifens. Die Akteure der Streitschlichtung bei zwischenstaatlichen Streitigkeiten sind einerseits die Staaten selbst, weil sie gemäß Satzung der Vereinten Nationen zur friedlichen Streitbeilegung verpflichtet sind. Wenn dies nicht möglich ist, sind die VN mit dem Sicherheitsrat bzw. regionale Einrichtungen und Abmachungen im Sinne der Ziele der VN zuständig. Die VN erteilen ein Mandat zur Streitschlichtung.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass „Koalitionen von Willigen“ oder auch einzelne mächtige Staaten in Konflikten interveniert haben, weil sich z.B. der Sicherheitsrat auf keine Resolution einigen konnte und/oder bestimmte Interessen leitend waren. Dabei verschwimmt eigentlich die Grenze zwischen „Streitschlichter“ und „Konfliktpartei“. Neben der Streit-

schlichtung ist die humanitäre Hilfe eine wesentliche Säule internationaler Bemühungen.

3.2. *Vereinte Nationen*

Die Vereinten Nationen (VN) sind ein zwischenstaatlicher Zusammenschluss von 193 Staaten und als globale Internationale Organisation uneingeschränkt anerkanntes Völkerrechtssubjekt. Die Satzung der Vereinten Nationen (UN-Charta) ist ein völkerrechtlicher Vertrag und schafft u.a. durch die freiwillige Einbindung ihrer Mitgliedstaaten ein System kollektiver Sicherheit, dessen Kern das allgemeine Gewaltverbot ist:

„Alle Staaten unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Die Satzung bindet ihre Unterzeichner aufgrund der entsprechenden Bestimmungen des Völkerrechts. Bereits im ersten Artikel der UN-Charta ist das Ziel formuliert,

„... den Weltfrieden (er beinhaltet dauerhafte Freiheit, Gerechtigkeit und Glück für alle Menschen und Völker) und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen.“

Weitere Ziele liegen u.a. in der Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen unter den Nationen auf Basis gleicher Rechte und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, der internationalen Kooperation zur Lösung internationaler wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Probleme, in der Unterstützung der Achtung der Menschenrechte und grundlegender Freiheitsrechte sowie in der Bildung einer zentralen Plattform zur Abstimmung von Maßnahmen der Mitglieder.

Der Sicherheitsrat als Organ der VN (fünf ständige Mitglieder mit Veto-recht und zehn nichtständige Mitglieder) trägt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Er kann Entscheidungen mit Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten treffen. Darin liegt derzeit u.a. die Schwäche dieses Gremiums. Sind v.a. Mitglieder der

Veto-Staaten in einem Konflikt Parteien (wie z.B. in Syrien), so ist das gesamte Gremium gelähmt und kann seiner Aufgabe nicht nachkommen.

Zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sieht die VN-Satzung im Kapitel VI vor, dass Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl bemühen.

Gelingt es den Parteien einer Streitigkeit nicht, diese beizulegen, so legen sie die Angelegenheit dem Sicherheitsrat vor. VN-Mitglieder aber auch Nicht-Mitglieder können zudem eine derartige Gefahr dem Sicherheitsrat anzeigen. Dieser kann unabhängig davon jede Streitigkeit sowie jede Situation, die zu internationalen Reibungen führen oder eine Streitigkeit hervorrufen könnte, untersuchen, um festzustellen, ob die Fortdauer der Streitigkeit oder die Situation die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gefährden könnte. Als Reaktion kann der Sicherheitsrat Empfehlungen zur friedlichen Beilegung an die Streitparteien richten.

In der Praxis hat sich in der Vergangenheit eine Steigerung des Kapitels VI entwickelt. „Blauhelmsoldaten“ können als Mittel der passiven Friedenssicherung in Krisensituationen dienen (informelles Kapitel VI^{1/2}). Fruchten alle vorstehenden Maßnahmen nichts, stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung für den Weltfrieden besteht und entscheidet, ob und welche Zwangsmaßnahmen angewendet werden. Das Kapitel VII der Satzung regelt hierzu die Durchführung gewaltloser (etwa die Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen, sonstiger Verkehrsmöglichkeiten oder der Abbruch der diplomatischen Beziehungen) und gewaltsamer (etwa der Einsatz von Streitkräften) Zwangsmaßnahmen. Damit ist der Sicherheitsrat Träger des weltweiten „Gewaltmonopols“. Diese Maßnahmen beeinträchtigen im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Der zunehmenden Interdependenz zwischen Sicherheit und Entwicklung tragen die Welt-Entwicklungsziele 2015 zur nachhaltigen und langfristigen Verbesserung der globalen Sicherheitslage, insbesondere der bestmöglichen Beseitigung der strukturellen Konfliktursachen, Rechnung.

Spätestens seit 2005 erkannten die meisten Staaten der Welt das Konzept der sogenannten Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) zum Schutze von Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Brüchen des humanitären Völkerrechts grundsätzlich an. Es wurde in der Resolution 1674 des Sicherheitsrats erstmals erwähnt. Kritiker des Konzepts wenden ein, dass mit der Schutzverantwortung das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates ausgehebelt wird.

Interessant im Zusammenhang mit Streitschlichtung ist auch die UNO-Resolution 65/283 zur „Stärkung der Rolle der Mediation zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und der Verhinderung und Lösung von Konflikten“ laut Kapitel VI der UN-Charta. Organisatorisch abgebildet ist dies in der Mediation Support Unit im Department of Political Affairs.

Die VN besitzen zur Umsetzung ihrer Beschlüsse jedoch keine eigene Exekutivgewalt und sind auf die einzelnen Mitgliedstaaten angewiesen. Diese sind verpflichtet, den Sicherheitsrat zu unterstützen. Dies kann u.a. durch die Bereitstellung von Truppen geschehen oder andere militärische Leistungen wie Beistand und Durchmarschrechte betreffen.

Um örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beilegen zu können, sieht die VN-Satzung nach Kapitel VIII regionale Abmachungen oder Einrichtungen unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der VN vor. Der Sicherheitsrat kann aber auch diese regionalen Abmachungen oder Einrichtungen zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen unter seiner Autorität in Anspruch nehmen. Ohne Ermächtigung des Sicherheitsrats dürfen diese jedoch nicht ergriffen werden.

Angesichts der geänderten politischen Rahmenbedingungen scheint eine Reform der Organisation und Arbeitsweise des Sicherheitsrates unumgänglich. Konzepte hierfür liegen schon seit längerer Zeit in den Schubladen der VN-Verantwortlichen. Österreich bemüht sich, die Umsetzung dieser Reformen zu unterstützen.

Die Population Division of the UN Department of Economic and Social Affairs beurteilt in regelmäßigen Abständen die globale Anzahl an Internationalen Migranten, beobachtet Trends und Maßnahmen im Zusammenhang mit dieser Personengruppe und analysiert Informationen bezüglich des Zusammenhangs Internationaler Migration und Entwicklung. Der United Nations High Commissioner of Refugees (UNHCR) untersteht diesem UN Department of Economic and Social Affairs sowie der UN-Generalversammlung und schützt und unterstützt Flüchtlinge, Binnenvertriebene, Staatenlose, Asylsuchende und Rückkehrer auf der ganzen Welt.

Mit Resolution 319 (IV) vom 3. Dezember 1949 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen, mit Wirkung vom 1. Januar 1951 das Amt eines Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) zu errichten. Dieses Amt basiert auf den Artikeln 1, 13 und 55 der Charta der Vereinten Nationen. Die Aufgaben des Hohen Kommissars für den Schutz der Flüchtlinge, die unter die Zuständigkeit seines Amtes fallen, umfassen

- den Abschluss und die Ratifizierung von internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge, die Überwachung ihrer Ausführung und das Vorbringen von Verbesserungsvorschlägen,
- den Abschluss von Sonderabkommen mit den Regierungen zur Durchführung aller Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Flüchtlinge und zur zahlenmäßigen Verminderung der Schutzbedürftigen,
- die Unterstützung der Bemühungen der Regierungen und von privater Seite zur Förderung der freiwilligen Rückkehr in die Heimat oder der Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften,
- die Förderung der Aufnahme von Flüchtlingen durch die Staaten, und zwar ohne Ausschließung der Flüchtlinge, die zur Kategorie der Hilfsbedürftigsten gehören, und
- die Bemühungen, dass den Flüchtlingen die Erlaubnis erteilt wird, ihre Vermögenswerte und insbesondere das für ihre Wiederansiedlung Notwendige zu transferieren.

Neben dem internationalen Flüchtlingsschutz kümmert sich UNHCR weltweit um den Schutz von Staatenlosen, Binnenvertriebenen, Asylsuchenden und Menschen, die freiwillig in ihre Heimat zurückgekehrt sind.

Die Suche nach dauerhaften Lösungen für die Zukunft von Flüchtlingen ist neben dem internationalen Schutz eine weitere Aufgabe von UNHCR. Oberstes Ziel ist es, den Menschen zu helfen, ihr Leben in Würde und Frieden wieder aufzubauen. Viele Flüchtlinge wollen, sobald es die Situation im Herkunftsland erlaubt, wieder nach Hause zurückkehren (freiwillige Rückkehrer). UNHCR unterstützt sie dabei und hilft ihnen bei einer sicheren Rückkehr und beim Neustart zu Hause. Oft ist aber auf lange Sicht keine Rückkehr möglich. Die Integration von Flüchtlingen in die Aufnahmegesellschaft ist dann eine geeignete Möglichkeit. In vielen Ländern hilft UNHCR dabei und unterstützt die Betroffenen sowie die Aufnahmegesellschaft. Für viele Millionen Flüchtlinge und Binnenvertriebener ist jedoch auf lange Sicht weder eine Rückkehr noch eine Integration im Asylland möglich. Millionen von Flüchtlingen leben seit Jahren in Flüchtlingslagern. UNHCR organisiert deshalb als dritte dauerhafte Lösung die Neuansiedlung von Flüchtlingen in Drittländern (Resettlement).

United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) ist zusätzlich ein temporäres Hilfsprogramm der Vereinten Nationen für palästinensische Flüchtlinge im Nahen Osten bis zur Regelung der Palästinafrage, das seit seiner Gründung 1949 regelmäßig um drei Jahre verlängert wurde. UNRWA wurde als Folge des 1948 geführten Arabisch-Israelischen Krieges durch die UN-Resolution 302 (IV) vom 8. Dezember 1949 etabliert und nahm seine Arbeit am 1. Mai 1950 auf. UNRWA leistet Unterstützung bei der Befriedigung der Grundbedürfnisse von mittlerweile rund 5 Millionen registrierten Palästinensern. Diese Zahl setzt sich zusammen aus den 750.000 ursprünglichen Flüchtlingen von 1950 und deren Nachkommen (vier Generationen). Die Arbeit von UNRWA konzentriert sich auf die Bereiche Erziehung, Ausbildung, medizinische Versorgung, humanitäre Maßnahmen, Verbesserung der Infrastruktur und Beschaffung von Arbeitsplätzen.

3.3. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist eine verestigte Staatenkonferenz zur Friedenssicherung und zum Wiederaufbau nach Konflikten mit Sitz in Wien. Sie umfasst 57 Mitglieder und inkludiert alle Staaten Europas (inklusive Republik Zypern, Türkei, außer Kosovo), die Mongolei, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion sowie die

USA und Kanada. Als regionale Abmachung nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen soll die OSZE nach dem Subsidiaritätsprinzip als erster internationaler Ansprechpartner bei Konflikten innerhalb ihres Wirkungsbereiches dienen. Die Aktivitäten der OSZE gliedern sich in drei Dimensionen, die auf die drei Körbe der Schlussakte von Helsinki zurückgehen: die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umwelt-dimension sowie die humane (Menschenrechts-)Dimension.

Die OSZE war seit ihrer Gründung im Jahr 1975 die erste Sicherheitsorganisation, die das Konzept einer umfassenden Sicherheit (comprehensive security) anwendete. Sowohl Menschenrechte als auch Staatssicherheit wurden Teil des Sicherheitskonzeptes. Wegen der weitläufigen Definition von Sicherheit wird jede potenzielle Bedrohung der regionalen Sicherheit automatisch auch eine Angelegenheit der Organisation. Migration hat viele Verstrickungen zur regionalen Stabilität und ein eingeschränktes Gefühl von Freiheit der Bewegung kann Kooperation und Entwicklung negativ beeinflussen. Ein spürbares Ergebnis davon ist, dass Migration seit ihrer Gründung ein Teil des OSZE Portfolios war. Vor dem Jahr 2015 war es vorrangig mit einem wirtschaftlichen Fokus behaftet.

Die aktuelle Migrationskrise hat die Frage der Sicherheit neu in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt, speziell Phänomene des Missmanagements, wie zum Beispiel Verletzungen der Menschenrechte bei Menschen auf der Flucht, schwache Koordinierung zwischen Staaten im Rahmen der Grenzkontrollen und unterschiedliche Behandlung von Asylsuchenden, Ungleichheiten in der Vorbereitung Flüchtlinge unterzubringen, Menschenhandel und -schmuggel, ungleiche finanzielle und politische Anteile der globalen Verantwortung, Sicherheitsproblemen innerhalb der gastgebenden Gesellschaften, Anstieg der politischen Extreme, erfolglose Integrationspolitik, Risiko für Terrorismus, usw.

Einige Verpflichtungen und Prinzipien der OSZE-Teilnehmerstaaten bestätigen die Bereitschaft und das Interesse, im Bereich Migration tätig zu werden. Bereits in der OSZE-Schlussakte von Helsinki 1975 wurde ein Abschnitt über wirtschaftliche und soziale Aspekte der Arbeitsmigration mit aufgenommen. In den folgenden Jahrzehnten haben mehrere Beschlüsse des OSZE-Ministerratstreffens die Bedeutung des Migrationsmanagements für wirtschaftliche Entwicklung erkannt (Concluding Document of

the Follow-up Document of Vienna, 1989; Athens, No. 5/09; Ljubljana, No. 2/05). MC.DEC/3/11 hielt fest, dass „die Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten sowie von Personen, die von Vertreibung bedroht oder betroffen sind, in allen Phasen des Konfliktzyklus wirksam geschützt werden müssen.“ Bis jetzt gibt es keinen eindeutigen Beschluss des OSZE-Ministerrats, welcher die tatsächliche Rolle der OSZE in der aktuellen Migrationskrise festhält.

Als regionale Organisation unter Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen beinhaltet die Aufgabe das Management regionaler Migration und daher die Teilnahme an der anhaltenden Diskussion über die optimale Antwort für die Herausforderungen. Auf Migration bezogene Ziele sind auch in der Agenda 2030 der VN für Nachhaltige Entwicklung zu finden. Ein hochrangiges Plenartreffen der VN-Generalversammlung über den Umgang mit großen Flüchtlingsbewegungen fand am 19. September 2016 statt. Der Bericht des VN-Generalsekretärs „In Safety and Dignity: Addressing Large Movements of Refugees and Migrants“ unterstreicht internationale Kooperation und Aufgabenteilung durch umfangreiche Reaktionspläne (Global Compact) mit verschiedensten Aktionen als Maßnahmen „to address large movements of refugees and migrants“.

Die Idee der internationalen Koordinierung und Kooperation ist inhärent für die OSZE – nicht allein für die Teilnehmerstaaten, sondern auch für „Partner der Kooperation“ und andere internationale und regionale Organisationen im Rahmen der Plattform für Kooperation. Daher hat eine transnationale Herausforderung, wie die der Migration, einen logischen Platz innerhalb der Organisation. Zudem kann das Prinzip der geteilten Verantwortung in dem Helsinki-Dokument 1992 und in der auf dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 verabschiedeten Europäischen Sicherheitscharta gefunden werden.

Das Mandat der OSZE ist ein politisches; sie wurde zum Zwecke der Vertrauensbildung gegründet, um als Forum des Dialoges zu dienen. Grundsätzlich kann die OSZE also nicht als humanitäre Hilfsorganisation unter Berücksichtigung der humanitären Prinzipien verstanden werden. Obwohl humanitäre Arbeitsgruppen Teil vom größeren Friedensprozessen wie für die Ukraine oder Georgien sind, hat die OSZE weder das Ziel noch die Kapazitäten oder Ressourcen, um lebensrettende Leistungen an Flüchtlinge

und Migranten anzubieten, wie es zum Beispiel UNHCR, IOM, ICRC und viele andere zivile Organisationen tun. Das Potenzial der OSZE wird vielmehr im Management der gegenwärtigen Migrationskrise gesehen, kann daher als Zusatz und Ergänzung verstanden werden und ist daher nicht weniger von Bedeutung.

Die Konsequenzen der Flüchtlingsströme aus dem mittleren Osten über die Westbalkan-Route wurden für die OSZE-Feldoperationen in Südosteuropa, für den Serbischen Vorsitz und sogar in Wien, wo sich die Beschlussfassungsorgane treffen, im späten Sommer und Herbst 2015 deutlich sichtbar. Ein Beschluss des Ministerratstreffens im Dezember 2015 in Belgrad wurde leider nicht erreicht, aber der deutsche Vorsitz 2016 wählte „good migration governance“ als Priorität in der Wirtschafts- und Umweltdimension. Am 4. März wurde eine „Security Days“-Konferenz über „Refocusing Migration and Security – Bridging National and Regional Responses“ durch das Italienische Außenministerium auf Initiative des OSZE-Generalsekretärs organisiert. Die Konferenz zielte darauf ab, einzelne Politikbereiche, in denen sich die OSZE beteiligen könnte, herauszuarbeiten.

Ein wichtiges Resultat dieser Konferenz war die Bestätigung der regionalen und internationalen Organisationen einschließlich UNHCR, dass die OSZE tatsächlich eine Verantwortung in Hinsicht auf Migrations-Governance hat und einen Mehrwert in vielen Bereichen, einschließlich Frühwarnung, Grenzmanagement, Kampf gegen Menschenhandel, Toleranz und Integration bietet. In den Anstrengungen, diese Diskussion fortzusetzen, wurde eine Arbeitsgruppe „Focusing on the Issue of Migration and Refugee Flows“ durch den deutschen Vorsitz gebildet. Dabei sollte Bilanz über die Mandate und Aktivitäten gezogen und herausgefunden werden, wie die OSZE effizienter reagieren kann.

Die Diskussion der Arbeitsgruppe, welche sich regelmäßig zwischen März und Juni traf, wurde durch den Vorsitzenden zusammengefasst und die Empfehlungen wurden bei einer speziellen Sitzung des ständigen Rates am 20. Juli 2016 diskutiert. Dieser bestätigte – in den Worten der Vorsitzenden des ständigen Rates und deutschen Botschafter, Herrn Eberhard Pohl, – „There was a clear common understanding among all OSCE states today that migration and refugee flows figure high on the OSCE agenda in line with its comprehensive approach to security.“

Beim Hamburger Ministerrat 2016 wurden die Ergebnisse dieser Sitzung sowie die Rolle der OSZE bei der Gestaltung und Steuerung großer Migranten- und Flüchtlingsbewegungen bestätigt und die Teilnehmerstaaten ermutigt, die migrationsbezogene Expertise der OSZE zu übernehmen.²⁶

Mit dem Anspruch eines umfassenden Ansatzes gegründet, umfasst die OSZE-Toolbox die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension sowie einige Dimensionen übergreifende Aktionen. Aufgrund dieser breiten Interpretation von Sicherheit ist eine dezentralisierte Struktur der Organisation entstanden. Aktivitäten, die auf Migration bezogen sind, gestalten mehrere Durchführungsorgane und andere Teileinheiten der OSZE. Dadurch wird ein vollständiger Überblick der OSZE-Kompetenz erschwert.

Die OSZE-Durchführungsorgane waren bereits seit dem Helsinki-Schlussakt im Bereich der Migration aktiv, wie etwa: Arbeitsmigration, Förderung und Schutz von Menschenrechten, Toleranz und Anti-Diskriminierung, Kampf gegen das organisierte Verbrechen einschließlich Menschenhandel, Grenzmanagement, polizeiliche Zusammenarbeit, Kapazitätenaufbau für die Strafverfolgung, Gender-Angelegenheiten, Frühwarnung, Konfliktzyklusmanagement, um nur einige konkrete Beispiele dafür zu nennen.

Feldoperationen beobachten den Einfluss von Migrations- und Flüchtlingsbewegungen hinsichtlich Sicherheit, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Gastgeberland. Die Mandate der Feldoperationen sind unterschiedlich, aber grundsätzlich stärken sie die Kapazitäten der nationalen Autoritäten und unterstützen die Implementierung von OSZE-Verpflichtungen über Migrationsmanagement durch das Gastgeberland. Speziell die OSZE-Feldoperationen in der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien und in Serbien wurden 2015 mit der Dringlichkeit eines schnellen Reagierens auf plötzlich auftauchende Migrationswellen konfrontiert. Nicht die Implementierung neuer Aktivitäten, welche erst bestätigt werden müssten, sondern die Stärkung und Anpassung der bestehenden Aktivitäten standen im Vordergrund. Nach der Schließung der Westbalkanroute rückte als logische Konsequenz die Bekämpfung des Schlepperwesens in den Fokus der Akteure.

²⁶ Entscheidung Nr. 3/16, <https://www.osce.org/node/290601>.

Das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels (SR/CTHB) unterstützt die Teilnehmerstaaten im Kampf gegen alle Formen des Menschenhandels, gibt notwendige Unterstützung an Opfer und schützt deren Menschenrechte. Obwohl sich die Grundsätze der Arbeit für den SR/CTHB nicht geändert haben, erhält dieser Politikbereich aufgrund der Migrationskrise zunehmende Bedeutung. Die „15th Alliance against Trafficking in Persons“-Konferenz, einberufen durch den SR/CTHB im Jahr 2015, versuchte Wege herauszufinden, welche den Menschenhandel entlang der Migrationsrouten verhindern und bekämpfen können. Ein außerbudgetäres Projekt, welches die Kapazitäten der Teilnehmerstaaten stärken soll und sich speziell auf Menschenhandel auf den Migrationsrouten konzentriert, wird 2016 und 2017 durchgeführt. Der SR/CTHB versucht auch, durch Vor-Ort Besuche und internationale Kooperationen das Bewusstsein über dieses Problemfeld zu verbessern.

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) assistiert den Teilnehmerstaaten bei den Verpflichtungen in der menschlichen Dimension und wurde vom Maastricht-Ministerrat 2003 beauftragt, die Aktivitäten hinsichtlich Integration von Migranten zu stärken und die Diskriminierung von asylsuchenden Personen und Flüchtlingen zu bekämpfen. ODIHR ermöglicht die Integration von Flüchtlingen in der OSZE-Region durch die Sammlung von Daten der Flüchtlinge und die Entwicklung von nachhaltigen Datensammelungsmechanismen sowie den Aufruf zu Toleranz und Nicht-Diskriminierung. Die Institution unterstützt die Teilnehmerstaaten in der Entwicklung einer humanen Integrationspolitik und Gesetzgebung sowie den Austausch von Erfolgsbeispielen im gesamten Einflussbereich der OSZE.

Das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (OCEEA) ist die logische Ergänzung, wenn es um Arbeitsmigration geht. Das OCEEA unterstützt legale Migration, um für wirtschaftlichen Fortschritt zu sorgen. Durch die Konfrontation mit den rapiden Entwicklungen der ansteigenden Menschenströme organisierte das OCEEA am 17. Juni 2016 ein Expertenmeeting über „Enhancing the OSCE long-term approach to migration governance“, um damit die Migration als eine Ressource für die öffentlichen Organisationen, den privaten Sektor, lokale Gemeinschaften und die Migranten selbst wahrzunehmen.

Zusätzlich hat die OSZE Erfahrung im Grenzmanagement und in der Stärkung des Grenzsicherheitsdienstes, um damit die Informationen hinsichtlich Migrations- und Flüchtlingsströme analysieren zu können. 1992 errichtete die OSZE die Spillover-Überwachungsmission in Skopje, welche das Ziel hatte, die Verbreitung von Spannungen in der Bevölkerung zu vermeiden und die Entwicklungen entlang den Grenzen zu beobachten, um damit für Respekt der regionalen Integrität und der Herstellung von Sicherheit, Frieden und Stabilität zu sorgen. 2011 wurde die Mission mit dem Reporting über die humanitäre Situation und die Rückführung der Flüchtlinge ausgebaut.

Auch andere Institutionen und Strukturen, wie die parlamentarische Versammlung, der Beauftragte für Medienfreiheit (RFoM), die hohe Kommissarin für nationale Minderheiten (HCNM) und das OSZE-Sekretariat inklusive der Gendereinheit unterstützen direkt oder indirekt bei Migrations-themen. Obwohl diese Aktivitäten generell darauf abzielen, Migration zu regulieren, legale Migration zu vereinfachen und Personen und Gemeinschaften zu unterstützen, sollte die Aufmerksamkeit hinsichtlich der Rolle der OSZE, mit den Grundursachen der Migration umzugehen und in diesem Zusammenhang die Gewalt und die Konflikte in der Ukraine und dem Nahen Osten zu stoppen, ausgeweitet werden.

Die OSZE hat sechs Partnerstaaten im Mittelmeerraum, aber die Organisation hat weder ein Mandat noch die nötigen Kapazitäten oder Ressourcen, außerhalb ihres geografischen Raumes zu agieren. Die einzigen Mittel der OSZE, die Handlungen im Nahen Osten zu beeinflussen, sind sanfte Maßnahmen wie der Austausch von Erfahrungen und Erfolgsbeispielen. Der politische Hebel der Organisation, um im Nahen Osten zu einer friedlichen Lösung beizutragen, ist daher limitiert.

Eine vorrangige Rolle hat die OSZE im Versuch einer friedlichen Lösung in der Ukraine, weil diese in ihrem Einflussbereich liegt. Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine (SMMU) hat das Ziel, die Spannungen zu reduzieren und Frieden, Stabilität und Sicherheit zu stärken sowie die Implementierung aller OSZE-Prinzipien und Vereinbarungen zu beobachten und zu unterstützen. Dies bedeutet, dass die SMMU Informationen und Berichte über die Sicherheitssituation sammelt. Trotzdem stieg die Zahl der Brüche des Waffenstillstandes in den letzten Monaten an. Auch auf politi-

schem Level, wo die OSZE Teil der trilateralen Kontaktgruppe mit Russland und der Ukraine ist, ist der Fortschritt eher bescheiden. Beide Konfliktparteien haben eine deutlich unterschiedliche Interpretation ihrer Sicherheitsbedürfnisse, um in die Verhandlungen um eine Beilegung des Konfliktes treten zu können.

Die Auswirkungen der Migration in der Ukraine sind, wie bereits erwähnt, aufgrund der hohen Zahl an Binnenvertriebenen zu spüren. Deshalb beobachtet die SMMU hauptsächlich die Spannungen der Binnenvertriebenen mit der gastgebenden Bevölkerung. Der letzte Themenbericht über dieses Problem postulierte zunehmende Sorge über die Beziehungen der beiden Parteien und die Gefahr von „displacement and polarization of people due to conflict ... as greatly affecting social cohesion and family unity both for IDPs and host communities“. Die SMMU rief auf „for appropriate measures to restore trust within communities, reduce risks related to displacement and promote durable solutions.“

Der OSZE-Projektkoordinator in der Ukraine achtet besonders auf die schwierige Situation der Binnenvertriebenen in der Westukraine, speziell auf unbegleitete Minderjährige und Frauen-geführte Haushalte, aber auch auf die gastgebende Bevölkerung, die gezwungen ist, in diesen schwierigen Zeiten rare Ressourcen, d.h. Unterkünfte und Arbeitsplätze zu teilen. Den nationalen Dialog zu verstärken, ist eine schwierige Aufgabe für die OSZE-Durchführungsorgane, sowohl für das Projekt zur Unterstützung des nationalen Dialoges des Projektkoordinators als auch für die lokalen Dialoganstrengungen der SMMU im Westen. Das Fehlen eines Fortschrittes auf dem Gebiet der Politik hemmt den möglichen Fortschritt in Bezug auf Dialog und Beobachtung. Es stellt sich zudem die Frage, welche komparativen Vorteile die OSZE beim Management dieser Krise hat und welche Nische innerhalb des globalen Krisenmanagements sie besetzen sollte.

Die mögliche Rolle, die die OSZE im globalen Migrationsmanagement und der Governance-Krise einnehmen könnte, muss im Zusammenhang mit ihren Ursprüngen und ihrer Motivation gesetzt werden. Die OSZE wurde als wichtiges multilaterales Dialog- und Verhandlungsforum zwischen Ost und West in der Détente-Phase des kalten Krieges gegründet. Es ist diese überbrückende Funktion, die die OSZE einzigartig im Umfeld der internationalen und regionalen Sicherheitsorganisationen macht. Sie bemüht sich

für den politischen Dialog und den Konsens und das ist ihre Schlüsselstärke.

Die komparativen Vorteile der OSZE sind vor allem die Fähigkeit der Zusammenführung politischer Kräfte an einem Tisch und das Anbieten einer Plattform des Dialoges, der Vertrauensbildung und der Zusammenarbeit für nationale, regionale, internationale Akteure und der Zivilgesellschaft. Tatsächlich ist eine Möglichkeit des breiten Dialoges in anderen internationalen Organisationen nicht immer vorhanden, da der Fokus vielmehr auf Implementierungen und direkter Hilfe in Krisensituationen liegt. Hierbei ergänzt die OSZE die operativen Umsetzungen mit strategischen Diskussionen. Da die nationale Politik in Bezug auf Migration und Asylanträge sehr unterschiedlich erscheint, könnte die OSZE Diskussionen und Austausch zwischen Schlüsselakteuren ermöglichen, um deren nationale Politik zu klären, andere internationale Netzwerke zu ergänzen und über menschliche und nachhaltige Lösungen Empfehlungen abzugeben.

Das Konzept einer umfassenden Sicherheit ist zusätzlich äußerst notwendig, um solch komplexe Probleme wie Migration zu bewältigen, wo Konfliktmanagement und organisiertes Verbrechen miteinander verbunden sind und zusätzlich noch wirtschaftliche Hürden und mögliche Verletzungen der Menschenrechte dazukommen. Auch wenn die OSZE nicht die Kapazitäten oder das Mandat hat, um in der Migrationsfrage eine Führungsrolle einnehmen zu können, hat sie doch die Möglichkeit, mit einer Vielzahl von spezifischen und besonders notwendigen Erfahrungsbereichen, im Speziellen Kampf gegen den Menschenhandel, Grenzmanagement, Stärkung des Sicherheitssektors, Toleranz und Nicht-Diskriminierung, Stärkung der Menschenrechte und Arbeitsmigration, tätig zu sein. Dies hat natürlicherweise im Rahmen internationaler und regionaler Koordination zu erfolgen, wobei die OSZE die notwendigen internationalen Kontakte und Netzwerke bereitstellen kann.

Die OSZE hat einen weiteren komparativen Vorteil, wenn es um die Bemühungen nach einer politischen Lösung im Spannungsfeld in der Ostukraine geht. Bislang wurde wenig Fortschritt gemacht und Eskalationen der Gewalt wurden weiterhin beobachtet. Trotzdem ist es genau diese schwierige Tatsache, nämlich das Bemühen für Sicherheit und Stabilität in allen Teilnehmerstaaten zu sorgen, warum die OSZE gegründet wurde. Es

ist wichtig zu erwähnen, dass die aktuelle Arbeit des Aufbaus von Kapazitäten im Rahmen des Konfliktzyklus und speziell der Fortschritt der Mediationsunterstützung vielversprechend aussieht. Wie in allen Konflikten liegt die Lösung darin, dass alle Konfliktparteien Zugeständnisse machen.

Die OSZE hat wenige komparative Vorteile, die Konflikte im Mittleren Osten und im Mittelmeerraum zu beeinflussen. Dadurch ist der Hebel, die Ursachen der Migration aus diesem Gebiet zu lösen, eher gering. Aufgrund dieser limitierten Ressourcen, die die OSZE ihren Kooperationspartnern in dieser Region anbieten kann, bleibt die Stärke der Organisation grundsätzlich im Erfahrungsaustausch und im Aufbau von formellen und informellen Netzwerken nationaler Experten zum Treffen und zur Diskussion. Das neu aufgebaute Med II Netzwerk (New-Med Track II Network) könnte dazu verwendet werden, Diskussionen zu beeinflussen und Debatten vorzubereiten.

Obwohl die OSZE eine eingeschränkte Rolle in Bezug auf das Management der Personen, die nach Europa fliehen, hat, kann sie sehr wohl im Bereich der Entschärfung und der Lösung sozialer Spannungen, die zwischen Gemeinschaften der Teilnehmerstaaten entstehen, tätig werden. Die OSZE hat die Möglichkeiten, lokale Strukturen und die Zivilgesellschaft, die ein hohes Maß an Solidarität gegenüber Asylsuchenden und Migranten gezeigt hat, zu unterstützen. Mehrere OSZE-Strukturen und -Institutionen, einschließlich ODIHR, RFoM, HCNM und die Feldoperationen sollten die Verantwortung übernehmen und gegen Intoleranz, Rassismus und Xenophobie eintreten. Die Organisation hat die Aufgabe, ordentliche Integration durch Aufbau von Kapazitäten, Bildungsinitiativen, der Bereitstellung von objektiven Daten, Beobachtungen eines kontextabhängigen Wandels und der Verbreitung von Verständnis und Toleranz zu ermöglichen. Eine kleine Neuausrichtung des Fokus oder eine neue Definition der Aktivitäten für diese Institutionen wird in Zukunft nötig sein – beispielsweise wie man nationale Minderheiten innerhalb einer Gesellschaft definiert, oder ein intensiverer Fokus auf den Schmuggel, um die aktuellen Gegenmaßnahmen für Menschenhandel zu komplementieren.

Der österreichische Vorsitz 2017 hat sich daher auch zum Ziel genommen, zur Entschärfung der Konflikte im OSZE-Raum beizutragen, Radikalisierung und Extremismus zu bekämpfen und Vertrauen wiederherzustellen.

3.4. *Afrikanische Union*

Die Afrikanische Union ist eine Internationale Organisation mit 54 Mitgliedern (alle Staaten Afrikas außer Marokko) mit Sitz in Addis Abeba (Äthiopien). Ihre Ziele sind die Förderung der afrikanischen Einheit auf allen Gebieten, die Verwirklichung von demokratischen Grundsätzen, Menschenrechten und guter Regierungsführung sowie Friede, Sicherheit und Stabilität.

Artikel 3 der Gründungsakte betont zwar ausdrücklich die Souveränität, territoriale Integrität und Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten, doch wird nachfolgend das Souveränitätsprinzip erheblich relativiert, indem das Recht einer militärischen Intervention aus humanitären Gründen festgeschrieben ist. Gemäß Artikel 4 (h) kann die Versammlung der Staats- und Regierungschefs bei schwerwiegenden Umständen, insbesondere im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermord oder Verbrechen wider die Menschlichkeit, einen Militäreinsatz anordnen. Nichtverfassungsgemäße Regierungswechsel, z.B. durch einen Militärputsch, werden abgelehnt. Ausgedehnt wurde diese sehr weitgehende Bestimmung noch 2003 durch den Vertragszusatz, dass Interventionen auch im Falle von „ernsthaften Bedrohungen der legitimen Ordnung“ möglich seien.

Das oberste Organ der AU bildet die Versammlung der Staats- und Regierungschefs, welche Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit und bei verfahrenstechnischen Fragen sogar mit einfacher Mehrheit trifft.

Der Exekutivrat der AU besteht in der Regel aus den Außenministern und entscheidet mit einer Zweidrittelmehrheit. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter bereitet die Sitzungen des Exekutivrates vor.

Der AU-Sicherheitsrat ist ein permanentes Organ und setzt sich aus 15 afrikanischen Mitgliedstaaten nach Vorbild der Vereinten Nationen zusammen, welchem ein Interventionsrecht zugesprochen wurde. Der AU-Sicherheitsrat ist verantwortlich für:

- die Förderung des Friedens, der Sicherheit und Stabilität in Afrika,
- eine vorbeugende Diplomatie und die Wiederherstellung des Friedens und
- die Bewältigung von Katastrophen und humanitären Anlassfällen.

Dieses Organ kann die Entsendung von Friedensmissionen anordnen und der Versammlung der Staats- und Regierungschefs militärische Zwangsmaßnahmen empfehlen, um Frieden und Sicherheit wiederherzustellen. Artikel 8(13) bestimmt, dass Entscheidungen nach Möglichkeit im Konsens getroffen werden sollen, doch sofern dies nicht möglich ist, benötigen sie eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder.

Die AU verfügt als Exekutivelement über eine African Standby Force. In den fünf Regionen – Nord-, West-, Ost- und Zentralafrika sowie südliches Afrika – soll jeweils eine Standby-Force mit militärischen, polizeilichen und zivilen Fähigkeiten aufgebaut werden.

Tatsächlich ist es der AU bisher gelungen, in Konfliktgebieten wie Darfur oder Somalia mit afrikanischen Eingreiftruppen Präsenz zu zeigen. Allerdings nur dank ausländischer Finanzierung, denn der Union fehlt Geld – auch für humanitäre Hilfe in Ländern wie Somalia. Ihr zweites Problem ist die fehlende Durchsetzungskraft gegenüber den einzelnen Mitgliedstaaten. Mehr als 100 Kommuniqués zu Frieden und Sicherheit hat die AU in den vergangenen neun Jahren beschlossen – Wirkung zeigten die wenigsten.

3.5. *Arabische Liga*

Die Arabische Liga ist eine Internationale Organisation arabischer Staaten. Sie hat ihren Sitz in Kairo, wo sie am 22. März 1945 gegründet wurde. Die Liga hat 22 Mitglieder: 21 Nationalstaaten in Afrika und Asien sowie den Palästinensischen Autonomiegebieten, welche international nicht anerkannt sind und inoffiziell durch die PLO vertreten werden. Die 22 Mitglieder sind: Ägypten, Algerien, Bahrain, Dschibuti, Irak, Jemen, Jordanien, Katar, Komoren, Kuwait, Libanon, Libyen, Marokko, Mauretanien, Oman, Palästinensische Autonomiegebiete (vertreten durch die PLO), Saudi-Arabien, Somalia, Sudan, Syrien (derzeit suspendiert, der Sitz wurde offiziell der Nationalen Koalition zugesprochen), Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate. Beobachter sind Brasilien, Eritrea, Venezuela sowie Indien. Räumlich gibt es eine Überschneidung mit der Afrikanischen Union, was auch Vorteile bringen kann.

Hauptziel der Organisation ist die Förderung der Beziehungen der Mitglieder auf politischem, kulturellem, sozialem und wirtschaftlichem Gebiet.

Ebenso soll die Unabhängigkeit und Souveränität der Mitgliedstaaten sowie der arabischen Außeninteressen gewahrt werden. Streitfälle der Mitglieder untereinander soll die Arabische Liga verhüten und schlichten. Schließlich bemüht sie sich um die Anerkennung der Palästinensischen Autonomiegebiete als unabhängiger Staat.²⁷

Das oberste Organ der Arabischen Liga ist der Rat. Er setzt sich aus Delegierten aller Mitgliedstaaten zusammen, wobei jeder Mitgliedsstaat jeweils nur eine Stimme hat. Die Sitzungen des Ligarats müssen mindestens auf Ebene der Außenminister stattfinden. Er vermittelt u.a. in Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten untereinander und mit Drittstaaten und ergreift Maßnahmen bei Aggressionen gegenüber Mitgliedern. Nur einstimmige Beschlüsse sind für alle Mitglieder bindend, alle anderen gelten nur für die zustimmenden Staaten.

3.6. NATO

Im derzeit gültigen Strategischen Konzept der NATO aus dem Jahr 2010 („Active Engagement, Modern Defence“) gab sich das Bündnis drei Kernaufgaben:

- kollektive Verteidigung,
- Krisenmanagement
- kooperative Sicherheit.

Die erste Aufgabe zeigt sich aktuell am stärksten durch die Absicherungen in den östlichen Mitgliedsstaaten, im Krisenmanagement dominieren die Stabilisierungsoperationen im Kosovo und in Afghanistan unter UN-Mandat und in der kooperativen Sicherheit sucht das Bündnis die Partnerschaft mit den UN, der EU und mit der Russischen Föderation. Die NATO als subregionale Organisation wurde durch die UNO mit der Friedensdurchsetzung in Afghanistan gemäß Artikel VII betraut, dieses Mandat diente als Grundlage für die „International Security Assistance Force“ (ISAF).

Grundsätzlich ist Migration bestenfalls ein Nebenthema für die NATO, da Flucht- und Asylpolitik in die Zuständigkeit der Nationalstaaten fällt und

²⁷ S. https://de.wikipedia.org/wiki/Arabische_Liga.

darüber hinaus von der EU wahrgenommen wird. Aus diesen und anderen Gründen, wie der erforderlichen Rückbesinnung auf die kollektive Abschreckung, unternimmt das nordatlantische Bündnis auch keine Operationen zur Eindämmung der Gewalt in den angesprochenen Räumen (Ukraine, Nordafrika, Naher Osten).

Aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Migrationsthemas und der beginnenden Einordnung als sicherheitspolitische Herausforderung in NATO-Strategiepapieren wie nationalen Dokumenten muss sich auch die Allianz diesem Bereich zuwenden. Dieser steht oft in enger Verbindung mit Menschenschmuggel, illegalem Schlepperwesen, organisierter Kriminalität und Terrornetzwerken, denen das Bündnis nun mit einzelnen ordnungsstiftenden Aktivitäten wie militärischen Missionen und Ausbildungsinitiativen begegnet.

Ausschlag zur konkreten Beteiligung des Bündnisses an den Bemühungen, die illegale Zuwanderung einzudämmen, gab eine deutsch-griechisch-türkische Initiative zu Jahresbeginn 2016. Diese führte zum Beschluss einer maritimen Überwachungsmission in der Ägäis mit 11. Februar und zum Start derselben mit 06. März 2016. Ein NATO-Marineverband („Standing NATO Maritime Group 2“) überwacht das nationale wie internationale Seegebiet zwischen Griechenland und der Türkei und meldet die dabei gewonnenen Daten in Echtzeit an die genannten Staaten sowie an FRONTEX. Dieser Verband wird auch durch luftgestützte Aufklärung unterstützt. Damit sollen die jeweiligen nationalen Küstenwachen und FRONTEX besser gegen die illegale Migration und Flucht vorgehen können. Wechselseitig eingesetzte Verbindungsoffiziere erleichtern diese Kooperation, die nicht zuletzt auch als Teil einer intensiver werdenden Zusammenarbeit zwischen der NATO und der EU gesehen wird.

Mit der „Projektion von Stabilität“ versucht die NATO, ähnlich wie die EU, in den Nachbarregionen die Resilienz einzelner Staaten zu erhöhen. Voraussetzungen sind der Wunsch des betreffenden Staates, sich helfen zu lassen, und eine positive Reaktion der Allianz darauf. Wie immer hat diese Reaktion im Konsens zu erfolgen. Im Gegensatz zur EU ist der Ansatz der NATO in der „Ertüchtigungsinitiative“ schmaler und konzentriert sich hauptsächlich auf Programme für den Sicherheits- oder Verteidigungssektor. Einige Beispiele dazu:

- Tunesien: Unterstützung für den Grenzschutz, die Spezialeinsatzkräfte und den Nachrichtendienst (Aufbau eines Fusion Centre).
- Irak: Neue Ausbildungsmission im Irak für dessen Streitkräfte im Kampf gegen Daesh, als Ergänzung zur bereits bestehenden Ausbildung in Jordanien. Beginn: Jänner 2017.
- Jordanien: Hilfe u. a. bei der Cyberabwehr, beim Grenzschutz und bei C-IED (Bekämpfung der Sprengfallen, Anm.). Dazu gibt es noch nicht abgeschlossene nationale Überlegungen einer moderaten österreichischen Beteiligung.
- Jordanien und Tunesien beteiligen sich am Pfp-Programm „Planning and Review Process“, der als Grundlage einer umfassenden bilateralen Kooperation NATO-Partner dient.
- Angebot an Libyen: Unterstützung auf vielen Feldern wie Sicherheitssektorreform, Terrorismusbekämpfung etc., es fehlt aber noch die Anforderung der neuen libyschen Regierung. Diese fehlende Anforderung war auch der Grund, warum den „Post Ghadafi“-Vertretern nach 2011 nicht geholfen wurde. Und diese wiederum sprachen kein rasches Hilfeersuchen aus, weil sie nicht als vom Westen abhängig erscheinen wollten. Erste Vorbereitungsgespräche zwischen der neuen libyschen Regierung und dem NATO-Generalsekretär Mitte Juni 2016. US-Luftangriffe gegen den Islamischen Staat in Libyen, bilateral nach Ersuchen libyscher Einheitsregierung.

Schon beim NATO-Verteidigungsministertreffen im Oktober 2015 wurden Vorschläge von Italien, Spanien und Frankreich diskutiert, die einen stärkeren Einsatz von nachrichtendienstlichen Fähigkeiten im Mittelmeerraum und eine Zusammenarbeit der EU-Operation „EUNAVFOR Med Sophia“ mit der NATO-Mission „Active Endeavour“ vorsahen. Nach weiteren Treffen der Außen- und Verteidigungsminister wurde nun in Warschau beim NATO-Gipfel „Active Endeavour“ von einer „Artikel 5“- zu einer „Nicht-Artikel 5“-Operation umgewandelt und damit die Voraussetzungen für mögliche Unterstützungsleistungen geschaffen. Mit dem neuem Namen „Sea Guardian“ versehen wird „EUNAVFOR Med Sophia“ vor allem logistisch und mit Aufklärungsdaten versorgt, eine weitere Aufgabe könnte die Ausbildung der libyschen Küstenwache sein. Auch die Überwachung des südlichen Mittelmeers mit „Global Hawk“-Drohnen wäre möglich, um

umfassend über Fluchtbewegungen zu informieren. Fünf derartige NATO-Drohnen auf Basis des AGS-Programms (AGS = Alliance Ground Surveillance) werden ab Ende 2016 auf Sizilien stationiert sein. Jeder NATO-Staat beteiligt sich an der US-geführten Koalition gegen Daesh, die dennoch keine NATO-Mission ist. Ab Oktober 2016 stellt die Allianz AWACS-Luftraumüberwachungsflugzeuge für diese Koalition ab. Ihre Aufgabe ist die Verdichtung des Luftlagebildes, eine Mitwirkung an Luftangriffen ist nicht beabsichtigt.

Die überschaubare Aktivität der NATO gegenüber der Migration hängt auch damit zusammen, dass einige Alliierte hier eher die EU als die NATO gefordert sehen.

3.7. Internationale Organisation für Migration

Die Internationale Organisation für Migration (IOM) wurde 1951 als „Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME)“ angesichts der Flüchtlinge nach dem 2. Weltkrieg in Westeuropa gegründet. IOM verpflichtet sich dem Prinzip, dass menschenwürdige und geregelte Migration den Migranten und den Gesellschaften zugutekommt. Sie wirbt für internationale Kooperation in Migrationsangelegenheiten, fördert die Suche nach praktischen Lösungsansätzen bei Problemen mit Migration und setzt sich für Migranten in Not, einschließlich Flüchtlingen und intern Vertriebenen, durch humanitäre Hilfe ein. Die Konstitution von IOM betont den Zusammenhang zwischen Migration und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklung sowie das Recht auf Personenfreizügigkeit.

Die Organisation arbeitet in vier Bereichen des Migrationsmanagements:

- Migration und Entwicklung,
- Erleichterung von Migration,
- Regulierung von Migration und
- Zwangsmigration.

IOM umfasst 162 Mitgliedsländer (die meisten Staaten der arabischen Halbinsel sind beispielsweise keine Mitgliedstaaten). IOM hat Beobachterstatus bei der UNO-Vollversammlung.

4. Eindämmung der Gewalt

Aus den vorstehenden Kapiteln geht deutlich hervor, dass Gewalt ein wesentlicher Push-Faktor der Migration ist. Die aktuellen und prognostizierten Zahlen der Flüchtlinge lassen zudem erkennen, dass es im Interesse europäischer und auch anderer Staaten sein muss, die Gewalt zumindest einzudämmen, um eine Überforderung der vom Flüchtlingsstrom betroffenen Staaten zu verhindern.

Um Gewalt eindämmen zu können, muss man deren Ursachen kennen. Diese sind oft sehr komplex, einfache Lösungen sind daher meist nicht zu erwarten. Dies ist auch der Hauptansatzpunkt von Entwicklungszusammenarbeit, die sich durch Peacebuilding und Statebuilding-Maßnahmen mittel- und langfristig mit Konfliktursachen beschäftigt.

Ein Rädchen im politisch-strategischen Ursachenkarussell ist wohl auch die Europäische Union selbst. Manche vertreten beispielsweise die Meinung, dass mehr Integration Konflikte an den Rändern vermehren. Aus der systemtheoretischen Forschung ist zumindest auf konzeptioneller Ebene nachvollziehbar, dass ein Integrationszog zu Exklusion und damit zu starken Verwerfungen an den Rändern führt. Weiters kann die strategische Verschärfung der Beziehungen mit Russland, betrieben vor allem über die Freihandels-Abkommen mit der Ukraine und Moldau, angeführt werden. Die Kompromisslosigkeit der EU in ihrer Politik gegenüber dieser Region hat damit zu einer strategischen Destabilisierung geführt, die vermutlich noch über einen längeren Zeitraum anhalten wird. Ähnliches gilt etwa bei der gezielten Verschärfung von Konflikten in der MENA-Region – erst jüngst haben zwei britische Untersuchungsberichte (zur Irak-Intervention der Blair-Administration und der Libyen-Intervention der Cameron-Administration) die strategische Fehlerhaftigkeit dieser Prozesse hervorgehoben.

Grundsätzlich sollte beim Managen von Konflikten die politische Dimension wieder in den Vordergrund rücken. Die auf einem globalen, liberalen Projekt aufbauenden Ansätze des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements sind bis dato meist an der komplexen Realität gescheitert. Die zu setzenden Ziele sollten daher realistischer werden. Meist kann es daher

nur um die Unterstützung lokaler und regionaler Initiativen gehen, die Rahmenbedingungen einer Friedensentwicklung sicherstellt.

Das politische Heft des Handelns sollte allerdings bei lokalen Akteuren liegen. Andererseits ist hervorzuheben, dass eine Re-Orientierung auf Prävention notwendig ist, obwohl die Umsetzung sehr schwierig ist. Dies ist insbesondere dadurch bedingt, dass eine Präventionsorientierung immer mit umstrittenen politischen Trade-Offs verbunden ist.

Beim Konfliktmanagement könnten die ideellen Konfliktgegenstände ins Zentrum der Überlegungen rücken. Beispielsweise sollten eine Teilung der Macht oder eine territoriale Aufteilung nicht kategorisch ausgeschlossen werden. Auf einer niedrigeren Ebene kann es auch zweckmäßig sein, in einem Konfliktgebiet schrittweise vorzugehen und z.B. mit lokal vereinbarten Waffenstillständen zum Schutz der jeweiligen Bevölkerung beizutragen und schlussendlich die gesamte Region unter dem Schirm der Vereinten Nationen zu befrieden.

Die Beschreibung der ausgewählten Konflikte hat auch ergeben, dass es im Groben zwei Konfliktkonstellationen gibt:

- Konflikte mit ausländischer Unterstützung in der Gestalt von regionalen und globalen Großmächten und
- Konflikte mit „terroristischen“ nichtstaatlichen Akteuren.

Je nach Typ schränkt bzw. erweitert dies den Handlungsspielraum des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements (IKKM) und rückt bestimmte Handlungsoptionen in den Mittelpunkt. Diese Optionen finden sich in den Kategorien der Hard- und Soft-Power.

Eine wesentliche Handlungsoption ist allen Typen gemeinsam: Das IKKM braucht umfassende Informationen über die Akteure mit ihren Absichten, die Konfliktgegenstände, die Art der Konfliktaustragung sowie geografische Daten. Diese müssen in einem Comprehensive Approach unter Rückgriff auf alle geeigneten Ressourcen bereitgestellt werden. Daran kann erst eine gemeinsame zielgerichtete Beurteilung der Lage mit Handlungsoptionen anschließen. Dabei ist ein gemeinsames Verständnis über die Lage unabdingbar. Eine weitere unverzichtbare Grundlage erfolgreichen Handelns

liegt in der Kooperation und Solidarität der am IKKM mitwirkenden Staaten.

Im Falle des Konflikttyps mit Involvierung regionaler und globaler Mächte scheiden Handlungsoptionen unter Einbeziehung von Gewalt weitestgehend aus. Vielmehr bieten sich nur Verhandlungen im weitesten Sinne an. Die UNO hat hierzu ein breites Spektrum zur Verfügung. Der Sicherheitsrat ist dabei die gemäß Charta vorgesehene Plattform. Ist aber eine Vetomacht als Konflikttakteur beteiligt, zeigt es sich, dass diese Organisation in ihrer aktuellen Form nicht lösungsorientiert ist.

Ein anderes Instrument scheint daher notwendig. Hierzu hat die UNO am 28.07.2011 die Resolution 65/283 zur „Stärkung der Rolle der Mediation zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und der Verhinderung und Lösung von Konflikten“ laut Kapitel VI der UN-Charta verabschiedet. Organisatorisch abgebildet ist diese Aufgabe in der Mediation Support Unit im Department of Political Affairs. Mit diesem Schritt wurde die Mediation als diplomatisches Werkzeug von wachsender Bedeutung anerkannt.

Die Staaten sind aufgefordert, nationale Mediationskapazitäten zu entwickeln, um die Kohärenz aller Maßnahmen und Reaktionsfähigkeiten sicherzustellen. Besonderes Gewicht soll darauf gelegt werden, Frauen in den Prozess einzubeziehen, auch in leitenden Funktionen. Wichtig ist grundsätzlich, dass der Kontakt zwischen den Konfliktparteien sichergestellt wird, darüber hinaus umfasst Mediation auch die inhaltliche Unterstützung der Konfliktparteien bei der Suche nach Lösungen. Als Teil der „Guten Dienste“ hat die Mediation eine lange Tradition. Österreich könnte hierbei im Gefolge der Schweiz und Finnlands Fähigkeiten aufbauen.

Auch die sogenannten „Freundesgruppen“ sind diplomatische Verhandlungsinstrumente. Es handelt sich um kleine, informelle Zusammenschlüsse von UNO-Mitgliedstaaten, die den Generalsekretär oder gegebenenfalls seine Repräsentanten vor Ort und den Sicherheitsrat bei der Lösung eines Konflikts oder einer inhaltlichen Frage des Krisenmanagements unterstützen. Zusammensetzung und Größe können variieren.

Weiters kann zumindest in Osteuropa die OSZE ihre Dienste im Sinne von Verhandlungen anbieten. Ihre Fähigkeit liegt in der Zusammenführung

politischer Kräfte an einem Tisch und das Anbieten einer Plattform des Dialoges, der Vertrauensbildung und der Zusammenarbeit für nationale, regionale, internationale Akteure und der Zivilgesellschaft. Dabei wurden sogenannte „Kontaktgruppen“ unter Leitung eines OSZE-Sonderbeauftragten eingerichtet, die gute Dienste anbieten konnten. Auf operativer Ebene leisten „Beobachtermissionen“ Grundlagenarbeit für die politische Ebene. Die OSZE hat wenig Einfluss im Mittleren Osten und im Mittelmeerraum. Die Zielerreichung der OSZE bei der Konflikteindämmung nimmt sich zwar größtenteils eher bescheiden aus, jedoch scheint aufgrund der Rahmenbedingungen diese Organisation zumindest eine Chance darzustellen. Sollten Verhandlungen von Erfolg gekrönt werden, könnten klassische Peacekeeping-Einsätze („Dazwischengehen“ nach dem informellen UN-Charta-Kapitel VI^{1/2}) als Umsetzungsinstrument wieder an Bedeutung gewinnen.

Wirtschaftssanktionen stellen ein zusätzliches probates Mittel der Konflikteindämmung dar. Man muss sich aber darüber im Klaren sein, dass diese nur eine Wirkung auf längere Sicht entfalten können. Sie schlagen aber auch auf die Sanktionierer zurück, weil Gegenmaßnahmen unausweichlich sind und Sanktionen ebenso die eigene Wirtschaft treffen können.

Die heutigen Konflikte spielen sich auch im Informationsraum ab. Daher ist es unerlässlich, dass das IKKM auch Informationsoperationen im großen Stil führt. Eine Zielgruppe sollte auch die Zivilgesellschaft sein, um den operativen Kräften der Konfliktparteien die Unterstützung zu entziehen. Dabei macht man sich den Umstand zunutze, dass in jedem Konflikt einerseits Kräfte vorhanden sind, die Gewalt fördern oder aufrechterhalten, und andererseits solche, die für friedliche Lösungen gewonnen werden können.

Ein weiterer Angelpunkt für das IKKM könnte im Bereich der Finanzen sein. Die Konfliktaustragung kostet Geld. Gelingt es hier, Geldzuflüsse zu verhindern oder zu behindern, könnte der gewaltsame Atem abgeschnürt werden. Dies erfordert aber auch Zeit.

Nachdem Gewalt in erster Linie mit Waffen ausgeübt wird, könnte ein Ansatzpunkt der Eindämmung auch in der Behinderung bzw. Verhinderung von Waffen- und Munitionslieferungen liegen.

Der Einsatz von Gewalt zur Eindämmung von Gewalt ist aufgrund bisheriger Erfahrungen eher kritisch zu sehen. In einer Reihe von Ländern ist es in der Vergangenheit zu internationalen Militärinterventionen gekommen (Afghanistan, Irak und Somalia sind hervorsteckende Beispiele). Die tatsächlichen Erfolge – im Sinne einer gelungenen Konfliktlösung – sind allerdings weitgehend ausgeblieben. Selbst ein entschlossenes militärisches Eingreifen führt also keineswegs notwendigerweise zu einer Lösung des Streits. Militärische Interventionen sollten daher immer nur eingebettet in einem gesamthaften Managementprozess erfolgen.

Gewalt im Rahmen des IKKM ist dennoch nicht ganz ausgeschlossen, vor allem wenn es um den Konflikttyp „Konflikte mit „terroristischen“ nicht-staatlichen Akteuren“ geht. Dabei könnten sich die Interessen regionaler wie globaler Akteure treffen, sodass sogar eine gemeinsame Herangehensweise möglich erscheint. Dabei sind auch Zwischenstufen wie beispielsweise die v.a. militärische Hilfe zur Selbsthilfe im Sinne eines „Local Ownership“ oder die Beistellung wichtiger Assets (z.B. Luftkriegsmittel) für die als die „Guten“ identifizierten operativen Gruppen anwendbar.

5. Humanitäre Hilfe

5.1. Allgemeines

Migration beinhaltet nicht nur einen Sicherheitsaspekt sondern vor allem einen humanitären Aspekt. Fluchtmigranten benötigen Hilfe in ihrem Heimatland als auch an den von ihnen gewählten Migrationsrouten. Im und möglichst nahe am Heimatland angeboten, kann humanitäre Hilfe es ermöglichen, dass Migranten in ihrer angestammten Großregion bleiben können und gar nicht erst den Weg nach Europa suchen. Hier setzen beispielsweise auch Programme der Entwicklungszusammenarbeit an, die den so wichtigen Übergang von humanitärer Hilfe zu Entwicklung im Auge haben und Perspektiven vor Ort für die lokale Bevölkerung, Binnenflüchtlinge und Rückkehrer schaffen. Das Beispiel Syrien zeigt, dass die völlig unzureichende Hilfe vor Ort – verbunden mit der zunehmenden Hoffnungs- und Perspektivlosigkeit der Menschen in den Aufnahmeländern der Region (keine Arbeitserlaubnis, völlig unzureichende Möglichkeit der Einschulung von Kindern, usw.) – angesichts des sich immer länger dahinzie-

henden Konfliktes dazu geführt hat, dass immer mehr Menschen ihr Heil in der Flucht nach Europa gesehen haben.

In Fluchtsituationen ist davon auszugehen, dass die Masse der Fluchtmigranten durch intern Vertriebene gestellt wird und nur etwa ein Drittel tatsächlich das jeweilige Land verlässt und anderswo Schutz sucht.

Gemäß ihrer Zielsetzung, Leben zu retten, Leiden zu lindern und die Menschenwürde zu erhalten, befasst sich humanitäre Hilfe mit kurz- und mittelfristiger Hilfe für Menschen in Not. Ziel ist die frühe Erkennung von Notlagen und eine schnelle, flexible und unbürokratische Hilfe vor Ort. Sie dient daher nicht dazu, die zugrunde liegenden Ursachen der Flucht zu bekämpfen. Dies obliegt u.a. dem Internationalen Konfliktmanagement und der Entwicklungszusammenarbeit.

Humanitäre Hilfe ist jedenfalls ein Handlungsfeld innerhalb des internationalen Systems mit verschiedenen Akteuren, Verfahren der Zusammenarbeit und Finanzmechanismen. Sie sollte grundsätzlich den vier humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit folgen. Dabei entwickelt sich ein gewisses Spannungsfeld, wenn militärische Kräfte in humanitärem Auftrag eingesetzt werden. Jedenfalls ist es erfolgversprechend, wenn solche Kräfte nicht von Streitkräften gestellt werden, die in der Region einen militärischen Auftrag erfüllen. Dies könnte einen Platz für Streitkräfte neutraler Staaten bieten. Streitkräfte haben jedenfalls aufgrund ihrer Fähigkeiten in den Bereichen

- Führung- und Führungsunterstützung,
- Informationsgewinnung und -verarbeitung,
- Mobilität,
- Wirkung,
- Durchhaltevermögen und
- Überlebensfähigkeit

ein breitgefächertes Ressourcenpotenzial, humanitäre Hilfe zu unterstützen.

Entscheidend für eine effektive und effiziente Hilfe sind entsprechende staatliche Strukturen vor Ort. Wo immer möglich sind diese zu verstärken. Weiters sind akzeptierte und effektive lokale humanitäre Hilfsorganisatio-

nen vor Ort unter Einhaltung der o.a. Prinzipien wichtig. Diese staatlichen wie nicht-staatlichen Elemente kennen die Lage und die Gepflogenheiten vor Ort am besten. Die ausländische Unterstützung sollte über derartige Partnerorganisationen an die Hilfsbedürftigen übermittelt werden.

Findet zudem humanitäre Hilfe außerhalb der Konfliktregion in einem anderen Staat statt, ist zwingend sicherzustellen, dass die lokale hilfsbedürftige Aufnahmegesellschaft bei der Hilfe mitberücksichtigt wird. Beispielsweise wird dies in Jordanien sogar von der dortigen Regierung vorgeschrieben.

Humanitäre Hilfe erstreckt sich v.a. auf

- die Sicherstellung der Wasser- und Nahrungsmittelversorgung,
- die Bereitstellung von Unterkünften und sanitären Einrichtungen,
- die Gewährleistung medizinischer und psychologischer Hilfe,
- die Bereitstellung von Bekleidung,
- die Sicherstellung von Bildung,
- die Möglichkeit von Beschäftigung sowie
- Familienzusammenführungen.

5.2. *Maßnahmen*

Um Migrationsströme Richtung Europa eindämmen zu können, müssen humanitäre Maßnahmen vom Konfliktland beginnend in mehreren Linien vor der Europäischen Union einsetzen. Wichtig erscheint daher, dass Projekte humanitärer Hilfe aus einer Gesamtschau zielgerichtet geplant und ausgeführt werden. Gemeinsame „Koordinierungsplattformen“ auf nationaler wie europäischer Ebene basierend auf einem gemeinsamen Lageverständnis sind daher dringend anzuraten. Eine wichtige Grundlage humanitärer Hilfe ist in diesem Zusammenhang die Dokumentation der Lage von Migranten. Diese muss von internationalen Organisationen durchgeführt werden. Internationale Organisationen sollten zudem als „Sprachrohr“ gegenüber örtlichen Behörden agieren, um mit dem Wissen über die Probleme und Schwierigkeiten der Migranten Interessen aller Seiten zu wahren.

Gesicherte Zonen am Rande von Konfliktstaaten und humanitäre Korridore dorthin können eine erste Rolle spielen. In Konfliktregionen wie auch an

Migrationsrouten könnten „Humanitäre Zentren“ den Anlauf- wie auch Ausgangspunkt humanitärer Hilfe darstellen. Ergänzt werden sollten diese durch mobile Elemente, die zumindest zeitlich befristet stationäre Einrichtungen errichten und betreiben können.

Innerhalb eines Konfliktlandes wäre es besonders wichtig, darauf zu achten, dass die Hilfe nicht nur die Menschen im von einer Seite kontrollierten Territorium erreicht, sondern auch diejenigen, die in einem von der anderen Seite kontrollierten Gebiet leben.

Ein wesentliches Instrument humanitärer Hilfe ist die Bereitstellung entsprechender finanzieller Mittel und Sachspenden. Hierzu sind staatliche wie nicht-staatliche Quellen anzuzapfen. Aktuell geht man davon aus, dass etwa zwei Drittel der Mittel von Staaten aufgebracht werden und etwa ein Drittel von privaten Gebern kommt. Da der Bedarf an solchen Mitteln kontinuierlich steigt, kann in einem ersten Schritt realistischerweise nur die private Seite gesteigert werden. Dabei sollte vor allem auch die jeweilige im Ausland lebende Diaspora animiert werden zu helfen.

Die Wasser- und Nahrungsmittelversorgung sollte wenn möglich aus dem Land selbst erfolgen. Ist dies nicht machbar, ist eine Logistikkette unter Abstützung auf lokale Aufgabenträger aufzubauen. Dabei können staatliche wie nichtstaatliche Organisationen (z.B. Caritas, Rotes Kreuz) Österreichs wertvolle Beiträge liefern. Auch das Bundesheer kann im Rahmen eines Comprehensive Approach seine Dienste u.a. in den Bereichen Planung und Leitung, Führungsunterstützung, Transport (Luft, Land) sowie Zubereitung und Ausgabe anbieten.

Unterkünfte und sanitäre Anlagen sind ebenfalls lokal bereitzustellen. Kann dies nicht bewerkstelligt werden, sind ebenso logistische Maßnahmen zu setzen. Das gibt auch nationalen Wirtschaftsbetrieben die Chance, behelfsmäßige Unterkunftslösungen anzubieten. Bei Bedarf können auch hier staatliche wie nichtstaatliche Organisationen (z.B. Caritas, Rotes Kreuz) Österreichs wertvolle Beiträge liefern. So auch das Bundesheer u.a. in den Bereichen Planung und Leitung, Führungsunterstützung, Transport (Luft, Land) sowie Bau.

Medizinische und psychologische Betreuung sind besonders wichtig, um auch die Verbreitung von Krankheiten einzudämmen. Soweit machbar sollte dies durch lokale Organisationen übernommen werden. Dabei können ebenso staatliche wie nichtstaatliche Organisationen (z.B. Caritas, Rotes Kreuz) Österreichs wertvolle Beiträge liefern. Das Bundesheer könnte hierbei bei Bedarf Unterstützung in den Bereichen Planung und Leitung, Führungsunterstützung, Transport (Luft, Land), Beistellung von Fachpersonal und Sanitätsmaterial sowie Beistellung von mobilen Sanitätseinrichtungen einbringen.

Länger dauernde Konflikte bergen die Gefahr in sich, eine „lost generation“ zu verursachen, weil Kinder nicht in die Schule gehen können. Daher ist besonders wichtig, Kindern dahingehend eine Perspektive zu geben. Ein Ansatzpunkt sind ganzheitliche, regionale Bildungsprogramme für Flüchtlingskinder in sicheren Nachbarstaaten. Ganzheitlich bedeutet in dem Zusammenhang: Schulplätze einerseits und mentale Begleitung und Unterstützung andererseits. Auch der soziale Zusammenhalt zwischen Flüchtlingen und Bevölkerung der Aufnahmeländer soll dabei gefördert werden.

Über „Life Skills“-Trainings werden die Familien von Flüchtlingskindern unterstützt, indirekt werden so weit mehr Menschen erreicht. Der Großteil der Zielgruppe sind Flüchtlinge, ein kleinerer Teil sind bedürftige Kinder aus den Aufnahmeländern. Durch Fokusgruppen-Diskussionen und Interviews werden auch die betreffenden Zielgruppen (Kinder, Eltern und Lehrer) aktiv in das Programm miteingebunden. Möglich scheint auch die Abstützung auf Lehrkräfte aus dem Bereich der Fluchtmigranten wie auch auf Freiwillige aus der Diaspora im Ausland. Auch dabei können staatliche wie nichtstaatliche Organisationen (z.B. Caritas, Rotes Kreuz) Österreichs wertvolle Beiträge liefern.

Als Grundlage für die Sicherstellung einer Beschäftigung müssen Daten über die Migranten bereitgestellt und verfügbar gemacht werden. Danach ist es sinnvoll, Arbeitsplätze für Fluchtmigranten in den Organisationen der Helfer unter Beachtung des lokalen Lohnniveaus anzubieten. Zudem dient wirtschaftliche Hilfe von außen der Stärkung der (Wirtschafts-)Region, in der sich Fluchtmigranten aufhalten. Außerdem sind Initiativen eines Konfliktlandes, die darauf abzielen, Leistungsträger im Land zu halten und den Brain Drain zu verringern, zu unterstützen.

Zu guter Letzt kann es erforderlich sein, humanitäre Helfer und die Fluchtmigranten vor gewaltsamen Übergriffen zu schützen. Instrumente wie Flugverbotszonen, sichere Zonen oder Begleitschutz sind probate Mittel.

6. Ordnungsstiftende Maßnahmen

6.1. Allgemeines

Die Summe aller Migranten stellt keine homogene Gruppe dar. Sie haben aus den unterschiedlichsten Gründen ihre angestammte Heimat verlassen und sich auf den Weg gemacht. Die heutige Migration ist im Zusammenhang mit dem Begriff Nationalstaat und seinen Grenzen zu sehen. Dieser darf festlegen, wann wer unter welchen Voraussetzungen sein Hoheitsgebiet betreten und gegebenenfalls dort verbleiben darf. Der Aufenthaltsstatus in einem Staat stellt die Berechtigung einer ausländischen Person dar, sich im Inland aufzuhalten. Er kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein und wird in der Regel durch den gesetzlich geregelten Erwerb eines Aufenthaltstitels begründet. Der Aufenthaltsstatus ist dafür ausschlaggebend, wie lange ein ausländischer Besucher oder Zuwanderer legal im Land bleiben kann und welchen Beschränkungen oder Auflagen er gegebenenfalls unterliegt. Am Ende eines berechtigten Aufenthaltes kann die Erlangung der jeweiligen Staatsbürgerschaft stehen. In vielen Staaten haben Immigranten als Nicht-Staatsbürger im Verhältnis zu Staatsbürgern eingeschränkte Rechte.

Immigration ohne gesetzliche Erlaubnis oder Verstoß gegen die durch die Form der Aufenthaltserlaubnis gesetzten Grenzen – sogenannte illegale Immigration – kann strafbar sein und führt gewöhnlich zu Festnahme und Verurteilung und/oder zur Abschiebung durch Staatsorgane. Nur einem Teil der Migranten – den Flüchtlingen nach der Genfer Konvention – steht ein einstweiliges Aufenthaltsrecht zu, auf das der Nationalstaat nur bedingt Einfluss hat.

Da die o.a. Regeln der Einwanderung von vielen Ländern sehr restriktiv angewandt werden, ist eine Tendenz erkennbar, die Einwanderung über das Regime eines „Flüchtlings nach Genfer Konvention“ zu erreichen. Einwanderungsstaaten stehen daher vor der Herausforderung, illegale Mig-

ration abzuhalten/einzudämmen bzw. den Status der Migranten feststellen zu müssen. Zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft führen Behörden Asylverfahren durch. Um für beide Seiten eine tragfähige und zukunftsfähige Lösung zu erzielen, ist die Sicherstellung einer Ordnung im Prozess unabdingbar.

6.2. *Maßnahmen*

Grundsätzlich kommt es darauf an, die Länder auf der Migrationsroute Richtung Europa beginnend ab dem Nachbarland des Konfliktlandes ähnlich einem „Zwiebelschalensystem“ bei der Herstellung der Ordnung zu unterstützen und zu stärken. Insgesamt wird dadurch eine Abhaltung gegenüber denjenigen erreicht, die keine Chance auf eine legale Einreise nach Europa haben. Man wird aber nicht umhin können, dass es zu einer solidarischen Lastenteilung (Kosten, personelle wie materielle Leistungen) kommen muss.

Eine Optimierung des Grenzkontrollmanagements der Staaten zwischen einem Konfliktland und den der EU vorgelagerten Staaten ist hierfür wichtig. Dies umfasst auch eine effektive Kontrolle der EU-Außengrenzen. Dabei müssen diese Staaten im Bedarfsfall unterstützt werden. Dies beinhaltet auch ein effektives Rückführungssystem auf Basis tragfähiger Verträge. Auch das Bundesheer kann bei Bedarf einen Beitrag auf Basis der rechtlichen Bestimmungen leisten. Unterstützung durch Personal für gemischte polizeilich-militärische Patrouillen, der Bau von Grenzverstärkungen sowie die Errichtung und der Betrieb von Sammellagern könnten angeboten werden.

Weiters könnte die Einrichtung von „Flüchtlingszentren“ an Migrationsrouten darauf hinwirken, Fluchtmigranten auf legalem Weg die Einreise nach Europa zu eröffnen und Asyl zu gewähren. Durch EU-Fachpersonal vor Ort können die Bedürfnisse beider Seiten besser beurteilt sowie Hilfeleistungen und Aufklärungsarbeit in Bezug auf (mögliche/unmögliche) Perspektiven in Europa geboten werden. Ferner könnten bereits in diesen Zentren erstmalig Daten der jeweiligen Flüchtlinge erfasst und in einem internationalen Datennetzwerk hinterlegt werden. So könnten Flüchtlinge bereits dort ihre Qualifikationen und beruflichen Wünsche vorbringen und bereits Vorbereitungen für eine gezielte Integration in den europäischen

Arbeitsmarkt getroffen werden. Zur Unterbindung der Terrorgefahr in Europa sollte dort zudem ein „Flüchtlings-Screening“ durchgeführt werden. Die geographische Nähe zum Heimatort sowie die Vernetzung mit lokalen Geheimdiensten könnte die Informationsbeschaffung der EU-Screening-Officers erleichtern. Das Bundesheer könnte zum Betrieb derartiger Einrichtungen beitragen.

Nachdem Migrationsrouten auch über das Meer führen, sind entsprechende Maßnahmen auch im maritimen Bereich unter Beachtung rechtlicher Rahmenbedingungen erforderlich. Militärische Flottenverbände können hier Aufgaben übernehmen. Auch das Bundesheer kann Unterstützung durch die Gestellung von Durchsuchungstrupps auf Schiffen leisten. Ähnliches gilt auch für den Luftweg, wo verstärkte Kontrollen an Flughäfen anzuwenden sind.

Eine Maßnahme der UNO zur Sicherstellung einer geordneten Migration ist das „Resettlement“ (Umsiedlung). Dies ist die dauerhafte Neuansiedlung besonders verletzlicher Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat, der ihnen vollumfänglichen Flüchtlingsschutz gewährt und ihnen eine Integrationsperspektive eröffnet. Die Europäische Union bietet Flüchtlingen etwas Ähnliches an. „Relocation“ ist die Umverteilung von Personen in der Europäischen Union, die schon in einem Dublin-Land registriert wurden und ein Asylgesuch gestellt haben, in einen anderen europäischen Staat. In beiden Fällen könnte das Bundesheer in den Bereichen Planung und Leitung, Führungsunterstützung sowie Transport (Luft, Land) unterstützen.

Ein wesentlicher Bestandteil ordnungsstiftender Maßnahmen bei Migrationsbewegungen ist der Kampf gegen Schlepper. Dabei geht es auch darum, deren Werbekampagnen auf diversen sozialen Medien entschieden entgegenzutreten. Auch gegen Schlepper kann das Bundesheer Beiträge in den Bereichen Planung und Leitung, Führungsunterstützung sowie Aufklärung und Festsetzung liefern.

Informationskampagnen im jeweiligen Herkunftsland sollten über realistische Möglichkeiten der Integration im Zielland informieren.

7. Schlussfolgerungen

Migration ist bei einer zunehmenden Weltbevölkerung und einer steigenden Ungleichheit ein ständig wachsendes Phänomen des menschlichen Daseins. Gewalt ist dabei ein wesentlicher Treiber (Pushfaktor), warum Menschen ihre angestammte Heimat verlassen. Das Potenzial an Migranten, u.a. Fluchtmigranten, geht in die hunderte Millionen. Sollte dieses Potenzial tatsächlich schlagend werden, ist eine Überforderung von präferierten Zielländern unausweichlich. Daher ist es notwendig, dass sich die Europäische Union und auch Österreich aus einer gesamtheitlichen Sicht dieses Problems vermehrt annehmen.

Bei der Betrachtung der Ursachen von Migration ist klar festzuhalten, dass ein eindeutiges Schwergewicht auf die Prävention zu legen ist – vorbeugen ist besser als heilen. Gleichzeitig ist aber in die Abhaltung und gegebenenfalls Abwehr illegaler Migration zu investieren, weil der Erfolg der Prävention nicht garantiert werden kann. Eine Begründung liegt im enormen Bevölkerungswachstum der an Europa angrenzenden Regionen, wo stabilisierende Maßnahmen möglicherweise zu spät greifen. Geordnete, legale Migration unter Beachtung des Verträglichen ist das anzustrebende Ziel, damit Staaten ihre Souveränität und Sicherheit – hier als Begriff des geordneten, erfolgreichen Zusammenlebens – aufrechterhalten können.

Bei der Eindämmung von Gewalt stellt sich immer mehr heraus, dass bei Versagen der Prävention ein Einsatz von Gewalt nur in Ausnahmefällen erfolgreich scheint. Sollte sie dennoch das Gebot der Stunde sein, dann muss sie mit der notwendigen Durchsetzungskraft und dem Ziel, Rahmenbedingungen für politische Lösungen zu schaffen, eingesetzt werden.

Migration beinhaltet nicht nur einen Sicherheitsaspekt sondern vor allem einen humanitären. Fluchtmigranten benötigen Hilfe in ihrem Heimatland als auch an den von ihnen gewählten Migrationsrouten. Dabei ist anzustreben, die Hilfe nahe am Konfliktland unter Abstützung auf lokale Verantwortungsträger zu gewähren, um die Migranten möglichst in der Region zu halten. Gemäß ihrer Zielsetzung, Leben zu retten, Leiden zu lindern und die Menschenwürde zu erhalten, befasst sich humanitäre Hilfe mit kurz- und mittelfristiger Hilfe für Menschen in Not und sollte möglichst koordi-

niert aus einer ganzheitlichen Sicht gewährt werden. Sie muss sich aber auch an die lokale bedürftige Aufnahmebevölkerung richten.

Die Erfahrungen der jüngsten Migrationskrise haben gezeigt, dass die Umstände sehr komplex sind. Komplexe Aufgaben benötigen komplexe Lösungsmechanismen. Es ist unschwer zu erkennen, dass solche Aufgaben sich künftig nicht nur im Bereich der Migration sondern in vielen anderen Feldern stellen (z.B. Katastrophen, Terror). Es ist daher ein Gebot der Stunde, dass die Lösungskompetenzen aller staatlichen und nicht-staatlichen Stellen bestmöglich koordiniert und zielgerichtet eingesetzt werden. Jede dieser Organisationen und auch die Zivilgesellschaft können in einem möglichen Anlassfall effektive und effiziente Beiträge zum Wohle des Ganzen einbringen.

Um die bestmögliche Koordination sicherstellen zu können, liegt es auf der Hand, dass sich Vertreter aller Organisationen zusammensetzen und auf Basis eines gemeinsamen Lageverständnisses die Situation beurteilen und Lösungsmöglichkeiten erarbeiten. Dies wird klarerweise am erfolgversprechendsten dadurch erzielt, dass eine gemeinsame Einrichtung geschaffen und permanent arbeitsfähig gehalten wird. Hierzu sollte ein „Koordinierungsstab“ (jede andere Bezeichnung ist auch möglich) unter Einbindung aller Organisationen beim Bundeskanzleramt (als *primus inter pares*) ins Leben gerufen werden.

Um dies praktikabel und kostengünstig gestalten zu können, sollte das Personal – neben einem unumgänglich notwendigen Stammpersonal – von den Organisationen zeitlich befristet (etwa für jeweils drei Jahre) in diesen Stab entsandt werden. Dabei könnte auch bei bestimmten Positionen zwischen den Organisationen ein Rotationsprinzip vorgesehen werden. Bei der Bereitstellung der notwendigen Infrastruktur sollten keine Kosten gescheut werden, es zahlt sich sicher aus. Erste Schritte wurden ja durch die Bundesregierung in Ergänzung des politischen Sicherheitskabinetts durch die Planung eines „Permanentes Elementes zur Umfassenden Sicherheitsvorsorge“ gesetzt. Dies sollte durch den o.a. „Koordinierungsstab“ deutlich erweitert werden.

Die letztgenannte Idee ist sicher kein Selbstläufer. Zur Umsetzung braucht man einen starken Motor in Gestalt einer starken Persönlichkeit und die

Einsicht, dass komplexe Aufgaben am besten gemeinsam erfolgreich gelöst werden können. Konkurrenzdenken hat hier keinen Platz, wenn wirklich das Wohl der Menschen im Mittelpunkt steht.

Zu den Autoren (Forschungsstand jeweils Oktober 2016)

Markus Gauster: Beiträge zu Afghanistan

Gerald Hainzl: Beiträge zu Libyen, Mali, Nigeria und Somalia

Stefan Maier: Beiträge zur humanitären Hilfe

Harald Müller: Übersichtsbeitrag zum Themenbereich Migration

Otto Naderer: Beiträge zur NATO

Walter Posch: Beiträge zur Türkei

Jan Pospisil: Beiträge zum Konfliktmanagement

Jasmina Rupp: Beiträge zu Syrien und dem Irak

Christian Steppan: Beiträge zur Ukraine

Gudrun Van Pottelbergh: Beiträge zur OSZE

Ursula Werther-Pietsch: Beiträge zur humanitären Hilfe

Fluchtbewegungen und die Europäische Union: politische, wirtschaftspolitische und rechtliche Herausforderungen

Gunther Hauser

1. Einleitung

Die Regionen um die EU – sei es im Osten, sei es im Süden – sind in den letzten Jahren bedingt durch kriegerische Interventionen zahlreicher Akteure (USA, Frankreich, Großbritannien, Saudi-Arabien, Katar, Iran, Russland, Türkei), dadurch ausgelöste Konflikte und die dadurch ermöglichte Entstehung des „Islamischen Staates“ und zahlreicher anderer extremen Terror- und Rebellengruppen weitaus unsicherer geworden. Deutschlands Außenminister Frank-Walter Steinmeier beurteilt die heutige außenpolitische Lage wie folgt:

„Es geht heute in der Außenpolitik immer häufiger um Fragen von Krieg und Frieden, um viele Menschenleben, und das in unserer direkten Nachbarschaft, in der Ukraine, im Mittleren Osten, in Nordafrika. [...] Da, wo es ums Ganze geht, wird hart gestritten. Härter als im deutschen Bundestag, und zwar von allen.“¹

Heute ist bereits absehbar, dass durch die verstärkte konflikt-, wirtschafts- und klimabedingte Migration/Flucht sich bis weit nach dem Jahr 2020 höchste Belastungen für die EU-Grenzsicherheit ergeben werden. „*Unsere kollektiven Anstrengungen, große Migrationsflüsse zu bewältigen, sind größtenteils gescheitert*“, betonte Peter Sutherland, United Nations Secretary General's Special Representative for International Migration.² Die Arbeitsgruppe „Migration und EU“ des LVAk-Symposiums³ hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, zu erörtern

- wie sich die EU auf der Grundlage des Vertrages von Lissabon rechtlich bzw. politisch in Hinblick auf die Bewältigung der Migrationskrise vorbereitet bzw. nicht vorbereitet hat;

¹ Stefan Braun, „Laut trommeln, leise sprechen“, Interview mit Deutschlands Außenminister Frank-Walter Steinmeier, in: Süddeutsche Zeitung, 10.02.2016, S. 11.

² Peter D. Sutherland, A Moral Opportunity, in: Security Community. The OSCE Magazine, Issue 1/2016, S. 15-18, hier S. 15.

³ Teilnehmer: Mag.a Julia Bock-Schappelwein (WIFO), Dr. Gunther Hauser, Mag. Martin Hofmann (ICMPD), em Univ.Prof. DDDr. Waldemar Hummer (Universität Innsbruck), Ges. Dr. Gerhard Jandl (BMEIA), Johann Putz (B.M.I).

- über welche politischen, wirtschaftlichen und außen-/sicherheitspolitischen Instrumente die EU verfügt, die zur kurz-, mittel- und langfristigen Bewältigung der Migrationskrise führen könnten;
- welche Auswirkungen die Migrationskrise auf die weitere Entwicklung der EU haben wird (Renationalisierung der Thematik, Fragmentierungen, Entwicklungen von Staatengruppen, Auswirkungen auf die EU-Politiken, Arbeitsmarktpolitik).

2. Die Migrations-/Flüchtlingskrise: Fakten, Zahlen und Ursachen

Laut UNHCR mussten bis Ende 2015 weltweit 65,3 Millionen Menschen ihre Heimat verlassen, jeder 113. Mensch auf der Welt war somit laut Statistik auf der Flucht (Einwohnerzahl des Planeten Erde: 7,3 Milliarden Menschen). 21,3 Millionen zählten davon als Flüchtlinge, 40,8 Millionen waren in ihren Heimatländern auf der Flucht, 3,2 Millionen warteten Ende 2015 in verschiedenen Ländern auf ihren Asylbescheid. Das ist die bisher höchste verzeichnete Zahl seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.⁴ Mehr als die Hälfte der Menschen, die 2015 auf der Flucht waren, sind unter 18 Jahre alt.⁵ Enttäuscht zeigt sich das UNHCR über die geringe Bereitschaft zum Resettlement (Flüchtlinge aus einem Erstzufluchtsland in einem Drittstaat aufzunehmen, dauerhafte Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat). 107.000 Flüchtlinge konnten 2015 so in einem sicheren Staat angesiedelt werden, im Vergleich zu 105.000 2014. Das sind 0,66 Prozent der Flüchtlinge. Österreich nahm 2015 758 Flüchtlinge aus einem Erstzufluchtsland auf.⁶ Insgesamt nahm Österreich 1.500 Personen direkt aus der Herkunftsregion auf und ist damit laut Bundesministerium für Inneres im EU-Vergleich im absoluten Spitzenfeld, obwohl Österreich bei der Pro-Kopf-Quote 2015 an 3. Stelle in der EU lag. Seit Mitte der 1990er Jahre haben Flucht und Vertreibung laut UNHCR stetig zugenommen. Grund ist die Entstehung zahlreicher neuer Konfliktherde (Südsudan, Jemen, Syrien, Ukraine) sowie die Nichtbeendigung von alten Konflikten (Afghanistan, Somalia) und der Umstand, dass dauerhafte Lösungen immer schwerer zu

⁴ Karoline Krause-Sandner, Jeder zweite Flüchtling ist unter 18 Jahren, in: Kurier, 20.06.2016, S. 4.

⁵ Ebenda.

⁶ Ebenda.

finden seien (Syrien).⁷ Ebenso steigen jene Faktoren an, die Flüchtlinge auf ihrem Weg in Gefahr bringen, so UN-Flüchtlingskommissar Filippo Grandi: *„Auf dem Meer verlieren erschreckend viele Menschen ihr Leben, der Landweg ist durch geschlossene Grenzen zunehmend blockiert, und in manchen Ländern wird gegen Asyl politisch Stimmung gemacht.“*⁸ Die Hälfte der 21,3 Millionen Flüchtlinge kommt aus den drei Ländern Syrien (4,9 Millionen), Afghanistan (2,7 Millionen) und Somalia (1,1 Millionen). Kolumbien hatte mit 6,9 Millionen Menschen die meisten Binnenflüchtlinge, gefolgt von Syrien (6,6 Millionen) und dem Irak (4,4 Millionen).⁹

Gründe für Migration und Flucht sind bewaffnete Konflikte in den Herkunftsländern, politische Verfolgung sowie oft die *„schlechte Wirtschaftslage und Korruption, fehlende Perspektiven für Junge, repressive Politik und fehlende Freiheit, Missachtung der Menschenrechte, Überbevölkerung ...“*¹⁰ Im Gegensatz dazu wirkt die EU *„attraktiv und übt zudem schon wegen seiner Überalterung und seines für wirtschaftlich entwickelte Staaten nicht untypischen Kindermangels eine Sogwirkung aus.“*¹¹ In vielen Staaten bleibt die politische und sicherheitspolitische Lage destabilisiert, Konflikte und innerstaatliche Zentrifugalkräfte gefährden mehr denn je die Integration von Staaten (Libyen, Syrien), so existieren *„große Wander- und Fluchtbewegungen der Bevölkerung.“*¹² Die Ursachen bzw. Push-Faktoren der weltweiten Migrations-/Flüchtlingskrise wurden dagegen von der internationalen Staatengemeinschaft überhaupt noch nicht bekämpft – Gewalt und Konflikte in den Herkunftsländern, Hunger, mangelnde Jobaussichten in den Herkunftsländern und zum Teil äußerst religiös bzw. archaisch geprägte Gesellschaftssysteme in den Herkunftsländern. Mit ausgereiften Gesundheits- und Bildungssystemen, hohem Lebensstandard und sozialer Sicherheit in einigen Ländern bieten EU-Mitgliedstaaten Pull-Faktoren wie Attraktivität zudem verbunden mit Menschenrechten und persönlichen Freiheitsrechten.

⁷ Ebenda.

⁸ Ebenda.

⁹ Ebenda.

¹⁰ Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 1.

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda.

3. Die EU zeigt sich überrascht¹³

Rainer Münz vom European Political Strategy Centre in Brüssel meinte bei einem Strategiegeläch im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres am 9. November 2015: „*Wir haben die Kontrolle verloren.*“¹⁴ Demetrios Papademetriou, Präsident des Migration Policy Institute in Washington, sprach bei dem Strategiegeläch von einem „*kompletten Zusammenbruch des Systems*“, ausgelöst durch die Verweigerung, Migranten bzw. Flüchtlinge zu registrieren und diese dann durch Länder zu schicken: „*Die Herkunftsländer produzieren mehr und mehr Flüchtlinge – und es ist kein Ende in Sicht.*“¹⁵ Auch bleibt die Nahost-Expertin Gudrun Harrer davon überzeugt, dass „*[d]iese Menschen [...] weiterhin kommen werden.*“¹⁶ Über die Türkei mit derzeit fast drei Millionen Flüchtlingen, so Harrer, würde „*niemand sagen, dass deshalb das ‚System in Gefahr‘ sei – im Gegenteil, (Präsident Recep Tayyip) Erdoğan gewinnt damit Wahlen.*“¹⁷

In der EU ist das bisher Erreichte in Hinblick auf die Bewältigung der Migrations-/Flüchtlingskrise „*jedenfalls dürftig*“.¹⁸ Die EU war „*nicht ausreichend vorbereitet, vor allem nicht auf die Geschwindigkeit, mit der das passiert ist*“, erläuterte Kroatiens Außenministerin Vesna Pusić im Herbst 2015:

„Wir hätten die türkischen Warnungen, dass sie mit der Situation nicht mehr allein fertigwerden, früher ernst nehmen müssen. Wir haben von dem Problem nicht zum ersten Mal in diesem Sommer gehört. Keine Grenze, kein Schengen, kein internationales Übereinkommen wird einen Ansturm von Menschen in dieser Größenordnung stoppen.“¹⁹

¹³ Dieser Beitrag wurde in Kooperation mit Frau Mag.a Julia Bock-Schappelwein erstellt.

¹⁴ Noura Maan, Flüchtlinge: Suche nach neuen Strategien, in: Der Standard, 10.11.2015 11:12 Uhr, <http://derstandard.at/2000025411427/Fluechtlinge-Suche-nach-neuen-Strategien>, abgerufen am 10.11.2015.

¹⁵ Demetrios Papademetriou beim Strategiegeläch „Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten der Flüchtlingskrise“ im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, 9. November 2015.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Noura Maan, Flüchtlinge: Suche nach neuen Strategien, in: Der Standard, 10.11.2015 11:12 Uhr, <http://derstandard.at/2000025411427/Fluechtlinge-Suche-nach-neuen-Strategien>, abgerufen am 10.11.2015.

¹⁸ Michael Laczynski, Drei Flüchtlingsgipfel in fünf Tagen, in: Die Presse, 7.11.2015, S. 4.

¹⁹ Julia Raabe, „Keine Mauer hält diese Menschen auf“, Interview mit Kroatiens Außenministerin Vesna Pusić, in: Die Presse, 3.10.2015, S. 5.

In diesem Zusammenhang bildet der „*Druck aus armen, bevölkerungsreichen Ländern auf reiche, bevölkerungsarme Länder*“²⁰ eine enorme Herausforderung vor allem für Griechenland, Italien, den Westbalkan sowie für Kroatien, Slowenien, Österreich, Deutschland, Schweden und auch zunehmend für Norwegen.

Im Vergleich zu anderen Ländern hat Österreich – gemeinsam mit Schweden und Ungarn (als Land mit Schengen-Außengrenze) – eine der höchsten Zahlen an Asylsuchenden gemessen an der Wohnbevölkerung. Laut Eurostat lag Österreich im Jahr 2015 mit 10,3 Asylwerbern je 1.000 Einwohner auf Platz 3 hinter Ungarn mit 18 und Schweden mit 16,7 Asylanträgen pro 1.000 Einwohner.²¹ Deutschland liegt mit 5,9 Anträgen je 1.000 Einwohnern gemeinsam mit Finnland auf Platz 4, dahinter folgen Malta, Luxemburg und Belgien.²²

Im Vergleich zum Jahr 2013, vor Ausbruch der Fluchtmigration aus Syrien, hat sich die Zahl der Asylsuchenden in Österreich (gemessen an der Wohnbevölkerung) verfünffacht, in Schweden verdreifacht, in Finnland verzehnfacht. Die meisten der 88.340 Personen, die im Jahr 2015 in Österreich um Asyl angesucht hatten, stammen laut Asylstatistik des Bundesministeriums für Inneres aus Afghanistan oder Syrien (25.563 oder 29% aus Afghanistan, 24.547 oder 28% aus Syrien).²³ Die meisten unbegleiteten Minderjährigen sind junge Männer im Alter zwischen 14 und 18 Jahren aus Afghanistan, die 2015 69% aller unbegleiteten Minderjährigen stellten. Wie von Bock-Schappelwein und Huber dargestellt, handelt es sich bei den Asylsuchenden häufig um Männer (72,3% im Jahr 2015) im Alter zwischen 18 und 34 Jahren.²⁴

²⁰ So Ungarns Botschafter in Wien, Dr. János Perényi, im Österreichischen Gewerbeverein in Wien anlässlich der Veranstaltung „Ungarn 2015 – Die Fakten. Politische und wirtschaftliche Standortanalyse, 29. September 2015.

²¹ Julia Bock-Schappelwein, Preventing labour market exclusion of refugees: a necessity, Peer Review on ‘Labour market inclusion of international protection applicants and beneficiaries’, Madrid (Spain), 23-24 May 2016, Mutual Learning Programme. DG Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission), Peer Country Comments Paper – Austria, p. 1.

²² Christine Imlinger, Bilanz: Ein Jahr „Krise“ in Zahlen, in: Die Presse, 20.08.2016, S. 2 und 3, hier S. 3.

²³ Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik 2015, Wien 2016, S. 6.

²⁴ Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber, Zur Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden in Österreich, WIFO-Monatsberichte, 2016, 89(3), S. 157-169, S. 159ff.

2015 hatten die EU-Staaten laut Eurostat um 72 Prozent mehr Asylbewerber als schutzbedürftig anerkannt als 2014. Demnach wurden 2015 330.350 Asylanträge positiv entschieden, 2014 waren es dagegen 185.000.²⁵ Die größte Gruppe stellten Syrer mit 50 Prozent bzw. 166.100 Personen. Die größte Steigerung der positiven Asylentscheidungen von 2014 auf 2015 gab es in Deutschland (+212 Prozent), gefolgt von Österreich (+77 Prozent) und Italien (+44 Prozent).²⁶ Österreich weist laut Bundesministerium für Inneres für 2015 16.891 positive Asylentscheidungen (Asylgewährungen 14.413 und subsidiärer Schutz 2.478) aus. Laut dieser Asylstatistik wurden in Österreich insgesamt 43.020 Asylentscheidungen getroffen.²⁷ Deutschland lag mit 148.215 angenommenen Asylentscheidungen an der Spitze, gefolgt von Schweden (34.470). Griechenland erkannte nur 5875 Flüchtlinge an.²⁸ Die internationale Vorgehensweise gegenüber der Migrations-/Flüchtlingskrise – besonders jene in der EU – wurde durch Panik begleitet, insbesondere in jenen Debatten, wie einerseits hunderttausende von Neuankömmlingen „fair“ in der gesamten EU verteilt werden sollen und wie andererseits Asylsuchende von ihren gefährlichen Reisen über das Mittelmeer oder durch den Westbalkan abgehalten werden können („boats-and-camps approach“).²⁹

„Die Politik konnte mit diesen Herausforderungen – die bewältigbar sind und waren – einfach nicht umgehen. Stattdessen wurde oft sehr emotional reagiert, von einigen demagogischen Politikern wurden Ängste sogar bewusst geschürt, um Wählerstimmen zu erheischen.“

So beschrieb Vize-UN-Flüchtlingshochkommissar Volker Türk die Sachlage.³⁰ Didier Lenoir, Leiter der EU-Delegation bei den internationalen Organisationen in Wien betonte: *„Wir müssen die Ursachen des Flüchtlingsproblems*

²⁵ Um fast 75 Prozent mehr Flüchtlinge, in: Die Presse, 21.04.2016, S. 28.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Bundesministerium für Inneres, Asylstatistik 2015, Wien 2016, hier besonders S. 16-19.

²⁸ Um fast 75 Prozent mehr Flüchtlinge, in: Die Presse, 21.04.2016, S. 28.

²⁹ Alexander Betts, Paul Collier, Help Refugees Help Themselves. Let Displaced Syrians Join the Labor Market, in: Foreign Affairs, November/December 2015, S. 84-92, hier S. 84f.

³⁰ Susanna Bastaroli, „Nicht die Grenzsicherungen haben Flüchtlinge gestoppt“, Interview mit dem Vize-UN-Flüchtlingshochkommissar Volker Türk, in: Die Presse, 20.07.2016, S. 3.

bekämpfen.³¹ Dazu bedarf es der aktiven Partnerschaft mit vielen Ländern bei der Zerschlagung von Menschenschmugglernetzwerken sowie der Durchsetzung von Frieden und Stabilität in den Herkunftsländern von Migranten und Flüchtlingen.³²

4. Politische Lösungsansätze der EU

Der Ansatz der EU zur Bewältigung der Migrations-/Flüchtlingskrise lautet:

- aktive Partnerschaft mit möglichst vielen Staaten und regionalen Organisationen – vor allem bei der Zerschlagung der Netzwerke von Menschenschmugglern;
- umfassende Antworten auf höchst komplexe Herausforderungen gemeinsam mit den betroffenen Staaten und Regionen finden in Hinblick auch auf Ursachenbekämpfung von Migration und Flucht;
- oberstes Ziel ist die Herstellung von Stabilität in den Herkunftsländern.

Bis vor allem letzteres Ziel erreicht ist, muss noch ein sehr langer Weg zurückgelegt werden. Es dürfte sich dabei um eine Jahrhundertaufgabe handeln. Auf der Tagesordnung der Innenminister der EU-Mitgliedstaaten stand ganz oben die Umsetzung der – ausgehend von den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Maßnahmenpaketen auf der Grundlage der Europäischen Migrationsagenda vom Mai 2015 – Verteilung von 160.000 Flüchtlingen auf (fast) alle Mitgliedstaaten. Diese Agenda ist der Versuch der EU-Kommission, „*die Migrationsfrage vielschichtig zu erfassen*“³³, und ist somit auch als strategischer Ansatz anzusehen „*für eine bessere mittel- bis langfristige Migrationssteuerung*“ mit folgenden vier Schwerpunkten:

- Verringerung der Anreize für irreguläre Migration;
- Rettung von Menschenleben und Sicherung der EU-Außengrenzen;

³¹ Didier Lenoir, „Wir müssen die Ursachen des Flüchtlingsproblems bekämpfen“, in: *Cercle Diplomatique* 3/2015, S. 64-65.

³² Ebenda.

³³ Waldemar Hummer, „Flüchtlinge“ und „Migranten“ aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht. Eine längst fällige Begriffserklärung, Innsbruck 2016, S. 17.

- Ausarbeiten einer wirksamen gemeinsamen Asylpolitik;
- Konzipierung einer neuen Politik für legale Zuwanderung.³⁴

Die östlichen EU-Mitgliedstaaten wie die Visegrád-Staaten Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn stehen einer Aufteilung von Flüchtlingen nach wie vor sehr ablehnend gegenüber: „[M]any countries want nothing to do with refugees, and refugees have no interest in most countries.“³⁵ Ungarn vor allem geht es um ein möglichst wirkungsvolles Abriegeln der EU vor neuen Migrationswellen. Migranten sollen demnach ihre Asylanträge nur noch in Registrierzentren außerhalb der EU stellen dürfen. Was jedoch danach mit ihnen geschehen soll, bleibt auch in diesem Konzept offen.³⁶ Viktor Orbán betonte: „Wir dürfen nicht akzeptieren, dass Brüssel entscheidet, die demografischen und wirtschaftlichen Probleme einiger EU-Staaten mittels Immigration zu lösen.“³⁷ Ungarn hielt deshalb am 2. Oktober 2016 ein Referendum über die Quotenverteilung ab, die erforderliche Beteiligung von 50 Prozent der Stimmbürger kam jedoch nicht zustande. Jene 45 Prozent der Bevölkerung, die sich an dieser Abstimmung beteiligten, stimmten mit 95 Prozent gegen die Quotenverteilung. Ungarn müsste demnach 1.294 Asylsuchende aufnehmen.³⁸ Orbán will jedoch seinen bisherigen Kurs fortfahren. Tschechiens Regierungschef Bohuslav Sobotka kündigte an, dass er eine Klage gegen die EU für den Fall, dass in Brüssel ein permanentes System zur Umverteilung von Flüchtlingen beschlossen werde, nicht ausschließen wolle. Budapest und Bratislava haben bereits rechtliche Schritte gegen das Resettlement von 160.000 Menschen eingeleitet.³⁹

Großbritannien baut bis Ende 2016 eine vier Meter hohe Mauer nahe Calais, wo mehrere zehntausende Flüchtlinge versuchen, nach England zu gelangen. Es handelt sich dabei um eine Maßnahme „zur Erhöhung der Sicherheit“, so der Staatssekretär im britischen Innenministerium, Robert

³⁴ Ebenda.

³⁵ In Europe and at home, Angela Merkel's refugee policy is being blown away, in: The Economist, 23.01.2016, S. 22.

³⁶ Orbáns Plan: Schengen 2.0, in: Die Presse, 19.04.2016, S. 6.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Ungarn-Flüchtlingsreferendum von Premier Orbán gescheitert, Die Zeit online, 3.10.2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/Ungarn-referendum-eu-fluechtlingspolitik-droht-scheitern-victor-orban>, abgerufen am 12.10.2016.

³⁹ Orbáns Plan: Schengen 2.0, in: Die Presse, 19.04.2016, S. 6.

Goodwill, im Unterhaus am 6. September 2016.⁴⁰ Migranten zwangen zuvor Fahrzeuge, die sich auf dem Weg in den Kanaltunnel oder zum Hafen befanden, anzuhalten, um so an Bord zu gelangen. Vor allem schleppten sie Felsbrocken und Baumstämme auf die Hauptzufahrtsstraße. Nachts legten sie Feuer. Verletzte gab es durch Steine, die in Windschutzscheiben geworfen wurden. Die Mauer, die bis Ende 2016 errichtet wird, wird auf beiden Seiten der Hauptzufahrtsstraße auf einer Strecke von einem Kilometer errichtet.⁴¹

Die Innenminister der EU-Mitgliedstaaten diskutierten auch über den Umgang mit Verweigerern unter Migranten und Flüchtlingen, dabei gilt der Grundsatz: „*keine Registrierung, keine Rechte.*“ Das Asylrecht an sich soll jedoch keineswegs dadurch in Frage gestellt werden.⁴² Robert Visser, Exekutivdirektor der EU-Asylbehörde EASO, meinte dazu ebenso:

„Entweder, die Flüchtlinge werden in Europa willkommen geheißen, aber eben unter der Voraussetzung der Registrierung, oder sie werden abgewiesen und zurückgeschickt. Die gute Nachricht für Schutzsuchende lautet: Wir haben jetzt ein Relocation-System, und wer sich die Fingerabdrücke nehmen lässt, wird nach einer Überprüfung einem Land zugewiesen.“⁴³

Am 25. und 26. Oktober 2015 beschloss der „Balkan-Flüchtlingsgipfel“ auf Einladung der Europäischen Kommission in Brüssel, 100.000 Plätze für Flüchtlinge auf der Route von Griechenland bis Österreich zu schaffen. Acht EU-Mitgliedstaaten sowie Serbien, Mazedonien und Albanien hatten sich auf einen 17-Punkte-Plan geeinigt, mit dem Flüchtlingen am Westbalkan kurzfristig geholfen „*und aus dem Chaos eine besser kontrollierte Aktion werden soll.*“⁴⁴ Die Länder sagten auch einander zu, Flüchtlinge möglichst nicht mehr ohne vorherige Benachrichtigung des Nachbarstaates weiterzuleiten und angesichts des Winters ausreichend Unterkünfte und Nahrung zur Verfügung zu stellen. In Slowenien, das mit dem Ansturm an seine Grenzen überfordert ist, sollten demnach 400 Polizisten aushelfen.⁴⁵

⁴⁰ Britannien baut in Calais Mauer gegen Migranten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.09.2016, S. 2.

⁴¹ Ebenda.

⁴² Michael Laczynski, Drei Flüchtlingsgipfel in fünf Tagen, in: Die Presse, 7.11.2015, S. 4.

⁴³ Anna Gabriel, „Aber wir haben keine andere Wahl“, Interview mit Robert Visser, Exekutivdirektor der EU-Asylbehörde EASO, in: Die Presse, 22.10.2015, S. 4.

⁴⁴ Berlin mahnt Juncker zur Eile, in: Süddeutsche Zeitung, 27.10.2015, S. 1.

⁴⁵ Ebenda.

Die EU plante, bis Ende 2016 Wege für die legale Migration von Afrika nach Europa zu eröffnen – an einem Pilotprojekt einer EU-Anlaufstelle wird zur Zeit in Niger gearbeitet: „Das übergeordnete Ziel aller Initiativen, die von der Bekämpfung der Schlepperbanden bis zum Aufbau der Infrastruktur reichen: Der illegale Weg nach Norden soll erschwert bzw. unattraktiv gemacht werden.“⁴⁶ Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte Niger mehr Finanzhilfe in Aussicht gestellt. Niger ist Transitland für etwa 120.000 Migranten Richtung Libyen.⁴⁷

Elf Hotspots wurden in Griechenland und in Italien eingerichtet: auf Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kos sowie in Taranto, Augusta, Pozzallo, Lampedusa, Porto Empedocle und in Trapani.⁴⁸ Bei diesen Anlaufstellen sollen allen Neuankommenden Fingerabdrücke abgenommen sowie Migranten bzw. Flüchtlinge registriert werden. Ebenso sollen in den Hotspots Vorentscheidungen darüber fallen, ob Neuankömmlinge Asyl in Anspruch nehmen können oder nicht.⁴⁹ Diese Hotspots werden von nationalen Experten, der EU-Grenzschutzagentur Frontex, der EU-Polizeibehörde Europol und dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) betrieben.⁵⁰ Die Frontex unterstützt bereits seit zwei Jahren italienische Behörden bei der Identifizierung und Registrierung von Asylwerbern, sie besitzt jedoch keine Kompetenz, über Asyl zu entscheiden.⁵¹ Folglich wird jeder Asylantrag in den Hotspots weiterhin gemäß der Dublin III-Vereinbarung von nationalen Beamten geprüft.⁵² Laut Bundesministerium für Inneres erfolgten von Januar bis Juli 2016 insgesamt 1.094 Außerlandesbringungen gemäß der Dublin-Verordnung.

Effizienter Grenzschutz und Umsetzung des umfassenden Sicherheitsansatzes für den Aufbau von Staaten erscheinen für die EU als unabdingbar. Bereits am 13. Dezember 2015 hatte Deutschlands Bundesinnenminister Thomas de Maizière gemeint:

⁴⁶ Michael Laczynski, Drei Flüchtlingsgipfel in fünf Tagen, in: Die Presse, 7.11.2015, S. 4.

⁴⁷ Niger ist bereit für Aufnahmezentren, in: Salzburger Nachrichten, 18.06.2016, S. 5.

⁴⁸ Wolfgang Böhm, Elf Hotspots ohne klare Kompetenzen, in: Die Presse, 3.10.2015, S. 13.

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda.

„So leicht sollten wir die Errungenschaften von Schengen nicht aufgeben. Aber der Schengenraum kann ohne Grenzkontrollen dauerhaft nicht weiterbestehen, wenn der Schutz der Außengrenzen nicht funktioniert. Die Sicherung der Außengrenzen und die Verhandlungen mit der Türkei haben zeitlich und inhaltlich Vorrang.“⁵³

5. Die EU in Verhandlung mit der Türkei

Die EU und vor allem Deutschland – 2015 kamen allein über eine Million Migranten nach Deutschland, größtenteils über Griechenland – hatten unter der „Willkommenskultur“ bereits im Herbst 2015 eine rote Linie mit dem Ziel gezogen, zehntausende Migranten, die bis zu diesem Zeitpunkt Griechenland erreicht hatten, in die Türkei zurückzuschicken. Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel wechselt seither zu einer „Realpolitik“ über.⁵⁴ Schweden hatte im November 2015 angekündigt, den Zustrom von Flüchtlingen zu limitieren auf dem Höhepunkt der Krise, als pro Woche 10.000 Schutzsuchende Schweden erreichten „und am Ende des Jahres 163.000 neue Asylanträge gezählt wurden.“⁵⁵ Ende November 2015 verkündete Frankreichs Premierminister Manuel Valls, dass Europa nicht mehr so viele Migranten aufnehmen könne.⁵⁶ Der auf deutsche Initiative erreichte Deal zwischen der EU und der Türkei war bisher die härteste kollektive Maßnahme seit der Unterzeichnung der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1951. Laut EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker steht die Vereinbarung mit Ankara jedoch mit den Gesetzen der EU „im Einklang.“⁵⁷ Alle Flüchtlinge werden in die Türkei zurückgeschickt, außer diese können belegen, dass sie in der Türkei verfolgt werden.⁵⁸ Die EU versprach der Türkei sechs Milliarden Euro an Unterstützungsgelder für die 2,7 Millionen Flüchtlinge in der Türkei und versprach der Türkei Fortschritt bei den Bei-

⁵³ Merkel bietet Putin Handelskooperation an, in: Salzburger Nachrichten, 24.01.2015, S. 7.

⁵⁴ In Europe and at home, Angela Merkel's refugee policy is being blown away, in: The Economist, 23.01.2016, S. 22.

⁵⁵ Rudolf Hermann, Ein Jahr Willkommenskultur: Restriktiv wider Willen. Die links-grüne Regierung in Stockholm ist zu einem politischen Kurs gezwungen, den sie ideell nicht unterstützt, in: Neue Zürcher Zeitung – Internationale Ausgabe, 8.09.2016.

⁵⁶ „L'Europe doit dire qu'elle ne peut plus accueillir autant de migrants“, in: Le Monde, 27.11.2015, S. 2.

⁵⁷ Alex Barker, Duncan Robinson, Kerin Hope, Europe gambles to stem migrant flow, in: Financial Times Weekend Europe edition, 19.03.2016, S. 1 und 4, hier S. 1.

⁵⁸ Ebenda.

trittsgesprächen. Die EU versprach auch, 72.000 syrische Flüchtlinge direkt von der Türkei zu übernehmen im Austausch 1:1 zu jenen Flüchtlingen, die illegal die Grenze zu Griechenland überquert hatten.⁵⁹ Auch sagte die EU der Türkei bzw. türkischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern Visafreiheit zu, wenn diese 72 strikte Kriterien, vor allem auch die Aufhebung der streng ausgelegten Anti-Terror-Gesetze, durchführt.⁶⁰

Die Türkei beherbergte 2016 fast drei Millionen Schutzsuchende.⁶¹ Mehr denn je ist die EU in der Flüchtlingsfrage auf die Zusammenarbeit mit der Türkei angewiesen. Anlässlich des Besuches des türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan in Brüssel hatte Anfang Oktober 2015 die Europäische Kommission einen Plan erstellt mit dem Ziel, die Migrations-/Flüchtlingsströme in „geordnete Bahnen“ zu lenken. Die wesentlichen Inhalte lauten:

- Die Türkei wird aufgefordert, einen verbesserten Schutz an der griechisch-türkischen Land- und vor allem Seegrenze zu schaffen und gemeinsame Patrouillen im Mittelmeer durchzuführen.
- Laut Vorstellungen der Europäischen Kommission sollen aufgegriffene Migranten/Flüchtlinge in die Türkei zurückgebracht werden.
- In diesem Zusammenhang soll die Türkei schließlich als sicherer Drittstaat geführt werden, in den Schutzsuchende zurückgeschickt werden können.⁶²

Im Gegenzug würden sich die EU-Mitgliedstaaten zur Aufnahme eines Teils der Schutzsuchenden verpflichten.⁶³ Das Angebot der EU, zunächst eine Milliarde Euro als Hilfe für Schutzsuchende in der Türkei zur Verfügung zu stellen, lehnte Präsident Erdoğan mit dem Argument ab, das Geld stamme angeblich aus Töpfen, die ursprünglich für den Beitrittsprozess der Türkei vorgesehen waren.⁶⁴ Politisch fordert die Türkei von der EU die Ächtung der PKK sowie Unterstützung für die Errichtung einer Schutzzo-

⁵⁹ Ebenda.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Ankara fordert mehr Geld von der EU, in: Die Presse, 23.01.2016, S. 4.

⁶² Anna Gabriel und Susanne Güsten, Erdoğan zeigt in Brüssel Härte, in: Die Presse, 6.10.2015, S. 1.

⁶³ Ebenda.

⁶⁴ Ebenda.

ne im Norden Syriens. Ankara warb damals mit dem Vorhaben zum Bau von drei Containersiedlungen für 300.000 rückkehrwillige syrische Flüchtlinge.⁶⁵ Zudem soll die Einführung der Visafreiheit für türkische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger erfolgen, die Mitgliedstaaten der EU sind jedoch bestrebt, einem derartigen Vorhaben erst nach längeren Übergangsfristen zuzustimmen.⁶⁶ Präsident Erdoğan lehnte die von der EU vorgeschlagene Errichtung weiterer Flüchtlingslager in der Türkei mit dem Argument ab, die EU wolle „*sich aus der Masse der Flüchtlinge jene herauspicken, die für ein Asyl in der EU infrage kämen. Die Türkei nehme alle Syrer ungeachtet ihres Bildungsstandes und ihrer Religionszugehörigkeit auf*“.⁶⁷

Österreichs Außenminister Sebastian Kurz übte im Oktober 2015 heftige Kritik an jenen Beschlüssen der EU, mit denen durch die Auszahlung von drei Milliarden Euro an die Türkei Erleichterungen bei der Visavergabe und die Rückkehr zu den Beitrittsverhandlungen mit der EU erreicht werden sollte:

„Der EU-Beschluss für eine Kooperation mit der Türkei sagt in Wahrheit, dass Erdoğan sich für uns die Hände schmutzig machen soll. Das sollte man aber auch offen aussprechen. Es ist doppelbödig und scheinheilig, Erdoğan drei Milliarden dafür zu bezahlen, dass er die Flüchtlinge aufhält, um sich dann auch noch für Menschlichkeit zu brüsten.“⁶⁸

Kurz erläuterte ergänzend: „*Europa sollte sich eingestehen, dass ein Asylsystem mit einem völlig unkontrollierten Zustrom bis nach Mitteleuropa nicht funktionieren kann. ...*“⁶⁹ Laut Kurz soll primär in den Herkunftsländern der Schutzsuchenden Hilfe vor Ort gewährleistet werden: „*Wir können mit dem Geld, das wir ausgeben, um einen Flüchtling in Österreich ein Jahr lang zu versorgen, in der Türkei 19 Flüchtlinge versorgen, in anderen Ländern in der Region sogar noch mehr.*“⁷⁰ Kurz fordert auch eine Neuregelung der Asylgesetze: „*Das heißt, Asylanträge sollen künftig außerhalb Europas vor Ort in Asylzentren zu stellen sein, damit entziehen wir den Schleppern die Geschäftsgrundlage und geben wirklich den Ärmsten der Armen eine Chance auf Asyl in Europa.*“⁷¹ Bei dem derzeitigen System würden viele junge

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ Ebenda.

⁶⁷ Ebenda.

⁶⁸ Rainer Nowak, „Scheinheiliger“ Deal mit Ankara, in: Die Presse, 22.10.2015, S. 3.

⁶⁹ Ebenda.

⁷⁰ Ebenda.

⁷¹ Ebenda.

Männer nach Europa kommen, die gesundheitlich fit genug seien und genügend Geld hätten, Schlepper zu bezahlen.⁷²

Für Deutschlands Bundeskanzlerin Angela Merkel ist die Türkei das zentrale Land für die Bewältigung der Flüchtlingskrise. Sie plädiert weiterhin für eine EU-weite Lösung in Hinblick auf die Bewältigung dieser enormen Herausforderung, es bedarf demnach der Koordination mit der türkischen Regierung.⁷³

Die EU beschloss zunächst am 29. November 2015 mit der Türkei einen Aktionsplan, den Migrations-/Flüchtlingsstrom durch verbesserte Grenzsicherung einzudämmen. Im Gegenzug sicherte die EU der Türkei zunächst drei Milliarden Euro an Finanzhilfe, raschere Beitrittsgespräche und Reiseerleichterungen für türkische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in die EU zu.⁷⁴ Auf Ersuchen der Türkei, das von Deutschland unterstützt wird, nimmt nun die NATO an der Bekämpfung des Schlepperwesens in der Ägäis teil und steuert primär Aufklärungsschiffe bei.⁷⁵ Insgesamt sollen im Zuge einer gemeinsamen Bewältigung der Flüchtlingskrise *„den Beziehungen zwischen der EU und der Türkei, einschließlich des Beitrittsprozesses“*, neuer Schwung verliehen werden.⁷⁶

Der türkische Präsident Erdoğan hatte am Rand des G-20-Gipfels Mitte November 2015 in Belek nahe Antalya im Gespräch mit EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker und EU-Ratspräsidenten Donald Tusk damit gedroht, die Grenzen Richtung Griechenland und Bulgarien zu öffnen und *„Flüchtlinge dort in Busse zu stecken“*: *„Wenn Sie drei Milliarden Euro für zwei Jahre bieten, brauchen wir gar nicht weiter zu diskutieren.“*⁷⁷ *„Griechenland hat während der Eurokrise 400 Milliarden Euro erhalten.“*⁷⁸ Erdoğan weiter: *„Was*

⁷² Ebenda.

⁷³ Ankara fordert mehr Geld von der EU, in: Die Presse, 23.01.2016, S. 4.

⁷⁴ Ebenda.

⁷⁵ Daniel Brössler, Nato prüft Einsatz gegen Schleuser in der Ägäis, in: Süddeutsche Zeitung, 10.02.2016, S. 1.

⁷⁶ Michal Stabenow, Symbolische Annäherung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.11.2015, S. 2.

⁷⁷ Erdoğan's Drohungen, in: Die Presse, 11.02.2016, S. 5.

⁷⁸ Jürgen Streihammer, Wolfgang Böhm, Benedikt Kommenda, Merkels türkisches Dilemma, Die Presse, 9.02.2016, S. 1.

*werden Sie denn mit den ankommenden Flüchtlingen tun, wenn wir keinen Deal schaffen? Sie umbringen?*⁷⁹ Sollte die Lage eskalieren, werde die EU nicht nur mit Bildern von einem toten Buben am Strand konfrontiert sein, sondern mit 10.000 oder 15.000: *„Wie werden Sie damit umgehen?“*⁷⁹ Die Türkei öffnete mittlerweile den Arbeitsmarkt für die über 3 Millionen im Land sich befindenden syrischen Flüchtlinge, zugleich wurde für Syrer jedoch eine Visumpflicht eingeführt. Die Flüge vom Libanon in die Türkei nahmen daraufhin ab, der überlastete Libanon hatte folglich aufgrund des Rückstaus begonnen, Syrer in ihr Heimatland zurückzuschicken.⁸⁰

Trotz der Anti-EU-Rhetorik des türkischen Präsidenten Recep Tayyip Erdoğan scheint das dritte Flüchtlingsabkommen der EU mit der Türkei vom 18. März 2016 wirksam zu greifen. Noch nicht die von der EU erhoffte Wirkung hatten die ersten Abkommen vom 16. Dezember 2013 und 30. November 2015. 2013 gründete die Türkei die „Generaldirektion für die Verwaltung der Migration“ (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü). Das neue Abkommen enthält mit Gültigkeit 20. März 2016 die Rückführung jener Migranten auf den griechischen Inseln, die keine Aussicht auf Asyl in der EU haben, in die Türkei. Weiters auch Bestimmungen, dass pro illegal eingereister Syrer ein anderer Syrer aus der Türkei in die EU umgesiedelt werden soll (Resettlement) – zunächst bis zu einer Zahl von 72.000 – und dass die Türkei die erforderlichen Maßnahmen ergreift, um neue See- oder Landwege für die illegale Migration aus der Türkei in die EU zu schließen. Zu einem Vorziehen der ab 1. Juli 2016 angepeilten Visaliberalisierung kam es jedoch nicht. Damit die Visaliberalisierung eingeführt wird, muss ein Staat 72 technische Kriterien erfüllen. Die Türkei hat aus Sicht der EU erst 67 erfüllt, so auch die Standards für die Behandlung von Flüchtlingen. Die Türkei ist jedoch der Auffassung, dass es 70 der 72 Kriterien erfüllt. Umstritten sind fünf Kriterien, insbesondere die Änderung der türkischen Anti-Terrorgesetze. Die EU definiert Terror auf der Grundlage einer Liste von konkreten Verbrechen. In der Türkei ist die Definition weiter gefasst: Auch „Propaganda für den Terrorismus“ fällt unter den Straftatbestand des Terrors. Seit März 2016 wird mit der Türkei über das Kapitel 33 (Finanz- und Haushaltsbestimmungen) verhandelt, seit Dezember 2015 über das

⁷⁹ Erdoğan's Drohungen, in: Die Presse, 11.02.2016, S. 5.

⁸⁰ Jürgen Streihammer, Wolfgang Böhm, Benedikt Kommenda, Merkels türkisches Dilemma, Die Presse, 9.02.2016, S. 1.

Kapitel 17 (Wirtschafts- und Währungspolitik). Derzeit wird über 15 Kapiteln verhandelt, eines ist abgeschlossen. Die EU-Kommission will zudem das Kapitel 15 (Energie) eröffnen. Bei den Kapiteln 23 (Justiz und Grundrechte) und 24 (Recht, Freiheit und Sicherheit) will Ankara Aktionspläne vorlegen, wie sie den gemeinschaftlichen Besitzstand der EU erreichen will. Die Türkei weigert sich nach wie vor vehement, die seit 1996 bestehende Zollunion der EU auch auf die Republik Zypern auszudehnen. Zudem hat sich seit 2015 die Menschenrechtslage in der Türkei extrem verschlechtert, die freie Meinungsäußerung wird massiv eingeschränkt, Richter und Staatsanwälte, deren Arbeit Erdoğan nicht goutiert, werden versetzt oder angeklagt. Zudem gibt es heftige Kämpfe zwischen Sicherheitskräften und PKK-Rebellen verbunden mit zahlreichen Anschlägen und Überfällen.⁸¹

6. Die EUNAVFOR (MED) Sophia

Am 18. Mai 2015 erfolgte der Beschluss des Rates,⁸² seitens der EU eine Militäroperation EUNAVFOR MED mit dem Hauptquartier in Rom – also unter italienischem Kommando – im südlichen zentralen Mittelmeer zu schaffen,⁸³ die sich aus folgenden drei Phasen gliedern soll:

- Phase 1: Aufklärung und Informationsgewinnung über Flüchtlingsrouten sowie über An- und Ablegeplätze der Schlepperboote. Ziel: Aufdeckung und Beobachtung von Migrationsnetzwerken.
- Phase 2: Jene Boote/Schiffe werden in internationalen Gewässern angehalten, durchsucht, beschlagnahmt und umgeleitet, bei denen Verdacht auf Nutzung für Menschenhandel bzw. -handel besteht. Schleuserverdächtige können an Bord genommen und an

⁸¹ Rainer Hermann, Die Erwartungen zählen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.06.2016, S. 8.

⁸² Ratsbeschluss 2015/778/GASP, ABl. Nr. L 122, S. 31, in: Bundesministerium für Europa, Integration, Äußeres und Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED Operation SOPHIA), Vortrag an den Ministerrat 11/16, BMEIA-EU.2.13.47/0019-II.2/2016 und BMLVS S91150/25-PMVD/2016, S. 1.

⁸³ Aus: Waldemar Hummer, Der bewaffnete Kampf der EU gegen die Schlepperkriminalität. Zwischen rechtlichen Herausforderungen und Dringlichkeit der Maßnahmen, ÖGfE Policy Brief 21/2015, hrsgg. von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik, Wien 2015, S. 5.

Strafverfolgungsbehörden eines EU-Staates übergeben werden. Den Schleppern wird somit die Bewegungsfreiheit genommen, sich z.B. auf Hohe See zu begeben, um derartige Boote wieder an Land zu bringen, von denen Flüchtlinge aus Seenot gerettet wurden, um mit Hilfe dieser verlassenen Boote erneut ihr Geschäft zu betreiben. Am 28. September 2015 legten die Botschafter im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee den Beginn dieser Phase für den 7. Oktober 2015 fest. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete am 9. Oktober 2015 die Resolution 2240, die den Einsatz ebenso legitimiert.⁸⁴

- Phase 3: Der Operationsplan sieht vor, in fremden Gewässern und auf fremden Territorium gegen von Schleppern genutzte Boote und zugehörige Gegenstände vorzugehen, bei denen der Verdacht besteht, dass sie für Menschenschmuggel benutzt werden, weiters die gezielte Zerstörung von Schlepperbooten durch Einheiten der EU-Mitgliedstaaten. In beiden Fällen ist eine Resolution des UN-Sicherheitsrates oder die Zustimmung des betreffenden Staates notwendig.⁸⁵ Ein Übergang in weitere Phasen bedarf zudem auch einer erneuten Entscheidung des Rats der EU für Auswärtige Angelegenheiten.

Mit der Resolution S/RES/2292 (2016) vom 14. Juni 2016 ermächtigte der UN-Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten, „*Maßnahmen zur Unterbindung des illegalen Waffenhandels im Zusammenhang mit der Umsetzung des Waffenembargos gegen Libyen zu ergreifen.*“⁸⁶ Mit dem Beschluss des Rates vom 20. Juni 2016 wurde in der Folge das EUNAVFOR-Mandat „*um die Bereiche Kapazitätsaufbau und Ausbildung der libyschen Küstenwache und der libyschen Marine sowie Umsetzung des*

⁸⁴ EUNAVFOR MED Operation Sophia. Österreichische Offiziere auf italienischem Flugzeugträger, in: Der Offizier. Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft, Ausgabe 2/2016, S. 16-19, hier S. 19.

⁸⁵ Ebenda.

⁸⁶ Ratsbeschluss 2015/778/GASP, ABl. Nr. L 122, S. 31, in: Bundesministerium für Europa, Integration, Äußeres und Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer (EUNAVFOR MED Operation SOPHIA), Vortrag an den Ministerrat 11/16, BMEIA-EU.2.13.47/0019-II.2/2016 und BMLVS S91150/25-PMVD/2016, S. 2.

*Waffenembargos der Vereinten Nationen auf Hoher See vor der Küste Libyens erweitert und bis 27. Juli 2017 verlängert.*⁸⁷

Der Fokus liegt vor allem auf der Zerstörung des Geschäftsmodells der Schlepper. Bei Phase 3 müsste zumindest auch die Einwilligung der libyschen Einheitsregierung vorliegen oder des UN-Sicherheitsrates und somit auch Russlands, die jedoch aufgrund der Krise und Konflikte in der Ukraine schwer zu bekommen sein dürfte. Ebenso steht das ständige UN-Sicherheitsratsmitglied China einer derartigen militärischen EU-Operation skeptisch gegenüber: die EU-Staaten Frankreich und Großbritannien haben aus chinesischer Sicht das derzeitige Chaos in Libyen, das mit der NATO-Operation „Unified Protector“ im Frühjahr 2011 und der Eliminierung Muammar al-Gaddafis am 20. Oktober 2011 anfang, ausgelöst. Somit endete dadurch der Status Libyens als stabiles Land und in der Folge als Teil einer „sicheren Südgrenze“ zur EU.⁸⁸ In einem Vertrag zwischen der EU und Libyen hatte sich im Jahr 2010 Muammar al-Gaddafi grundsätzlich verpflichtet, Flüchtlinge in Auffanglagern zu sammeln, diese nicht in Boote zu lassen und Flüchtlinge in ihre Heimatländer abzuschieben. Um Flüchtlinge erst nicht bis an die Mittelmeerküste gelangen zu lassen, wurde auch seitens der EU die Einrichtung von Lagern in entlegenen Wüstengebieten unterstützt. Hierzu zählten in Libyen die Kufra-Oasen und Sabha. Gaddafi hatte damals selbst die EU um massive Unterstützung gegen den wachsenden Migrationsdruck gebeten, er wollte für die Überwachung der libyschen Küste fünf Milliarden Euro haben und ein modernes Waffensystem für den Küstenschutz. Beides wurde ihm von der EU nicht gewährt.⁸⁹

Mit der Mission Sophia geht die EU vor allem gegen das organisierte Handeln und Schmuggeln von Menschen im südlichen und zentralen Mittelmeer vor. Einsatzkräfte sammeln mit Hilfe von Luft- und Satellitenbildern Informationen über Schlepperbanden und patrouillieren vor der Küste Libyens, um Migrationsnetzwerke zu beobachten und aufzudecken. Bis Mitte April 2016 wurden 13.950 Personen aus Seenot gerettet und mehr als 50 Schlepper den italienischen Behörden übergeben. Mehr als 70 Wasser-

⁸⁷ Ratsbeschluss 2016/993/GASP, ABl. Nr. L 162, S. 18; zitiert in ebenda.

⁸⁸ Aus: ORF.at, Ausgangshafen der Flüchtlingskatastrophe: Die Schlepperhochburg Nordafrikas, <http://orf.at/stories/2274263/2274222/>, abgerufen am 22.04.2015.

⁸⁹ Ebenda.

fahrzeuge wurden beschlagnahmt.⁹⁰ Insgesamt beteiligen sich 22 EU-Staaten, darunter Deutschland, Spanien, Italien und Frankreich. Sechs Schiffe, ein U-Boot und vier Aufklärungsflugzeuge sowie 1.341 Personen sind derzeit im Einsatz. Forces Headquarters (FHQ) ist die ITS Cavour.⁹¹

Am 10. Februar 2016 fassten die Verteidigungsminister der NATO-Staaten auf Vorschlag Deutschlands, Griechenlands und der Türkei die Grundsatzentscheidung hinsichtlich der Unterstützung betroffener Länder bei der Bewältigung der Migrations-/Flüchtlingskrise in der Ägäis. So wurde einen Tag später die Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG 2) zur See-raumüberwachung in die Ägäis entsandt, als Beitrag zu den Maßnahmen der EU.⁹² Es handelt sich dabei um keinen Kampfeinsatz, sondern um eine Unterstützungsoperation. Es erfolgt dabei eine Kooperation mit der Frontex-Operation „Poseidon Sea“, alle Informationen werden direkt an die zuständigen Behörden Griechenlands und der Türkei weitergegeben. Ebenso wird Frontex über alle Bewegungen informiert, alle ausgewerteten Daten der SNMG 2 werden zur Verfügung gestellt. Teil des Auftrages ist es, Informationen über das Schleusernetzwerk zu sammeln und es dann in Echtzeit an Frontex sowie an die Sicherheitsbehörden in Griechenland und der Türkei weiterzuleiten. So soll verhindert werden, dass Boote in der Türkei überhaupt ablegen können.⁹³ Die SNMG 2 handelt in internationalen Gewässern sowie in Absprache mit der Türkei und Griechenland in deren Hoheitsgewässern. Die griechischen und türkischen Schiffe werden in dieser gemeinsamen Mission nicht ihre Hoheitsgewässer verlassen. Der Auftrag beschränkt sich auf Überwachung und Informationsweiterleitung. Die Schiffe des Verbandes fangen keine Flüchtlingsboote ab, sondern melden lediglich deren Position und beobachten deren Aktivitäten. Anderes gilt bei der Rettung von Schiffbrüchigen (gemäß Verpflichtung aus dem Seerechtsübereinkommen). Schiffbrüchige Flüchtlinge werden aufgrund der Vereinbarung mit der Türkei an türkische Behörden übergeben. SNMG 2 fungiert als Vermittler und gemeinsame Operationsplattform zwischen

⁹⁰ EUNAVFOR MED Operation Sophia. Österreichische Offiziere auf italienischem Flugzeugträger, in: Der Offizier. Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft, Ausgabe 2/2016, S. 16-19, hier S. 16.

⁹¹ Ebenda.

⁹² NATO-Marineoperation in der Ägäis, in: Der Offizier. Zeitschrift der Österreichischen Offiziersgesellschaft, Ausgabe 2/2016, S. 14-15, hier S. 14.

⁹³ Ebenda.

Griechenland, der Frontex und der Türkei. An Bord des Flaggschiffes „Bonn“ wurden Verbindungselemente zu griechischen und türkischen Behörden eingerichtet.⁹⁴

Im Süden Europas bleiben für die Flüchtlinge aus Afrika weiterhin die Kanarischen Inseln, die Südostküste Spaniens, Lampedusa, Malta, Sardinien sowie Lesbos, Chios, Samos, Patmos, Leros und Kos gezielte Anlaufpunkte. Besonders die genannten griechischen Inseln befinden sich geografisch äußerst nah zur türkischen Küste. Die Situation der illegalen Migration nach Europa zeigt klar, dass sie nicht von einem Land allein gelöst werden kann. Mit Sicherheit wird der Migrationsdruck auf Europa nicht nachlassen, ganz im Gegenteil. Allein aufgrund des bevorstehenden Klimawandels, wenn es zum Anstieg des Meeres kommt, werden viele Menschen in ihrer Heimat keine Lebensgrundlagen mehr finden. Hungersnöte werden folglich die Zuwanderung nach Europa verstärken. Das Nildelta in Ägypten ist besonders gefährdet: durch Dämme kann zwar das Meer ausgesperrt, die Versalzung des Bodens jedoch nicht verhindert werden.⁹⁵ Hungersnöte sind vorprogrammiert. Erst Strategien zu entwickeln, wenn Tausende illegale Einwanderer ins Land strömen, ist zu spät: *„Das Problem einfach abzuwarten und dann die Polizei loszuschicken, wird keine Lösung sein. Zu lösen ist das Problem nur gesamteuropäisch, politisch und humanitär.“*⁹⁶

7. Wirtschaftliche Aspekte⁹⁷

Internationale Organisationen wie die UNO haben im Fall der syrischen Flüchtlinge die Regierungen in Amman, Beirut und Ankara aufgefordert, diese Schutzsuchenden in ihre Gesellschaften zu integrieren.⁹⁸ Gerade in diesen Ländern werden Schutzsuchende jedoch ebenso wie in Europa als Konkurrenten auf dem Arbeitsmarkt gesehen genauso wie als Belastung für

⁹⁴ Ebenda, S. 14f.

⁹⁵ Aus: Illegale Migration: Weg ins gelobte Land, in: kripo.at, Vereinigung Kriminaldienst Österreich, Ausgabe Nr. 3/2010, S. 6-9, S. 7.

⁹⁶ Ebenda, S. 8.

⁹⁷ Dieser Beitrag wurde in Kooperation mit Frau Mag.a Julia Bock-Schappelwein erstellt.

⁹⁸ Alexander Betts, Paul Collier, Help Refugees Help Themselves. Let Displaced Syrians Join the Labor Market, in: Foreign Affairs, November/December 2015, S. 84-92, S. 85.

die äußerst knappen Budgets der genannten Länder.⁹⁹ Aufgabe der wohlhabenden Nationen in Europa und Nordamerika muss es sein, die Hauptaufnahmeländer für Schutzsuchende im Nahen und Mittleren Osten finanziell, logistisch und auch sicherheitspolitisch zu entlasten. Die Furcht liegt auch und vor allem bei den Bevölkerungen in Jordanien, im Libanon und in der Türkei, dass ihre Länder durch die enormen Flüchtlingsströme destabilisiert werden.¹⁰⁰ Flüchtlinge als Arbeitskräfte einzugliedern, stellt eine enorme Herausforderung für die Zielländer dar, zugleich stellt eine erfolgreiche Aufnahme von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt den besten Integrationsbeweis eines Landes sowie die beste Garantie von Sicherheit in einem Land dar.¹⁰¹

Die Herausforderung bleibt, wenig bis nicht qualifizierte Menschen aus dem Nahen und Mittleren Osten, aus Afghanistan sowie aus afrikanischen Ländern fit für den Arbeitsmarkt in den Zielländern Deutschland, Österreich und Schweden zu machen und sie damit in die Lage zu versetzen, ein selbstständiges und sicheres Leben führen zu können – und das in Zeiten hoher (Jugend-)Arbeitslosigkeit in den südlichen Mitgliedstaaten der EU. Zudem sollten auch Schutzsuchende dahingehend ausgebildet werden, im Zuge von Aufbauprozessen nach der Beendigung der Konflikte in ihre Heimatländer zurückzukehren und dort selbst am ökonomischen Aufbau mitzuwirken. Bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt geht es ebenso um den Abbau kultureller, religiöser und gesellschaftlicher Differenzen.

Bei jugendlichen Asylwerbern, die älter als 15 Jahre alt sind, orten heimische Integrationsexperten größere Probleme: Denn während jüngere Flüchtlinge unter 15 Jahren eine Schule besuchen können, sind die älteren nicht an das Bildungssystem angebunden (hier erfolgt eine Überbrückung mit Hilfe des Jugendcollegs in Hinblick auf Lehre). Demzufolge kann diese Altersgruppe höchstens eine Lehrausbildung in einem Mangelberuf beginnen. Diese Lage trifft auf viele jugendliche Asylsuchende zu, darunter viele unbegleitete Minderjährige, die aufgrund ihrer Flüchtlingshistorie ihre Bil-

⁹⁹ Ebenda.

¹⁰⁰ Ebenda, S. 86.

¹⁰¹ In Europe and at home, Angela Merkel's refugee policy is being blown away, in: *The Economist*, 23.01.2016, S. 22.

dungskarriere unterbrechen mussten, niemals beginnen konnten oder auch aufgrund der politischen Situation im Herkunftsland keinen oder auch nur unzureichenden Zugang zum Bildungssystem hatten, wie beispielsweise im von Jahrzehnten des Bürgerkrieges gekennzeichneten Afghanistan. Es ist daher notwendig, gezielte Maßnahmen zu setzen, die diesen Jugendlichen Bildungs- und Berufskarrieren im Anschluss an die Pflichtschulausbildung ermöglichen wie beispielsweise das Jugendcolleg in Wien. Es wurde Anfang September 2016 eröffnet.¹⁰²

Die Integration von Flüchtlingen in den österreichischen Arbeitsmarkt wird eine große Herausforderung darstellen. Der Ökonom Bernhard Felderer schätzt die Lage wie folgt ein: *„Ich bin der Meinung, dass ein guter Teil der Asylwerber in den heimischen Arbeitsmarkt zu integrieren ist. Sicher nicht alle. Die Zahl der schwer vermittelbaren Arbeitslosen wird steigen.“*¹⁰³ In jenen Ländern, aus denen Flüchtlinge nach Europa kommen, existieren weder Sozialstaaten noch eine große Industrie, erläuterte Felderer:

„Sich auf die eigenen Beine zu stellen, sein eigenes kleines Unternehmen zu haben ist dort eine Selbstverständlichkeit. Diese Mentalität werden diese Menschen auch bei uns nicht ablegen. Natürlich werden sie anfangs in Branchen drängen, in denen man relativ schnell mit geringen Deutschkenntnissen einsteigen kann. Etwa als Taxifahrer oder in Fabriken.“

Die Industrie in der EU hofft, mit Flüchtlingen ihren Facharbeitermangel beheben zu können. Felderer mahnte jedoch ein: *„Da wäre ich vorsichtig. Uns fehlen Fachkräfte im mittleren Technologiebereich. Diese werden wir auch schwer unter den Syrern finden. Generell ist die Akademikerquote unter den syrischen Flüchtlingen gering.“*¹⁰⁴

Die Integration von einer größeren Zahl von Flüchtlingen ist für Felderer *„ein Problem“*, jedoch aber

„ein bewältigbares Problem. Und es ist eine Investition in die Zukunft. Wir haben in manchen Branchen keine Lehrlinge mehr. Viele Flüchtlinge sind begabte Hand-

¹⁰² Anschluss für junge Asylwerber, in: Die Presse, 17.08.2016, S. 10; Fonds Soziales Wien, Jugendcolleg für Flüchtlinge offiziell eröffnet, 8.09.2016, http://www.fsw.at/aktuelles/2016.09.08_Jugendcolleg_fuer_Fluechtlinge_offiziell_eroeffnet.html, abgerufen am 5.10.2016.

¹⁰³ Gerhard Hofer, „Es ist ein bewältigbares Problem“, Interview mit Bernhard Felderer, in: Die Presse, 1.10.2015, S. 4.

¹⁰⁴ Ebenda.

werker. Wenn all diese Menschen ihren Platz hier gefunden haben werden, werden sie einen positiven Beitrag zu unserem Bruttoinlandsprodukt leisten. Aber es wird einige Jahre dauern. Mittelfristig wird es soziale Probleme geben. Da darf man der Bevölkerung nichts vormachen. Diese Flüchtlinge werden zuerst in Branchen drängen, in denen kaum Österreicher vertreten sind. Sie werden – angefangen beim Spargelstechen – alles tun, um mehr zu verdienen als die 750 Euro Mindestsicherung im Monat.“¹⁰⁵

Bock-Schappelwein und Huber weisen unter Berücksichtigung der internationalen Literatur darauf hin, dass die Kombination einer Fülle von Einflussfaktoren die vergleichsweise unterdurchschnittlichen Arbeitsmarktintegrationschancen von Flüchtlingen mit beeinflussen. Dazu zählen die Migrationsbedingungen (Fluchterfahrung), ebenso wie Probleme bei der Anerkennung von formalen Qualifikationen und die lange Zeit außerhalb des Arbeitsmarktes während des Asylverfahrens und dem damit verbundenen Risiko der Dequalifikation.

Deshalb formulieren sie als mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegrationschancen eine möglichst rasche Bearbeitung der offenen Asylanträge oder eine zielgruppenspezifische Betreuung für Asylsuchende mit dem Ziel einer Verbesserung der Sprachkenntnisse oder (insbesondere für jugendliche Asylsuchende) eines breiten Zuganges zur Erstausbildung im Anschluss an die Pflichtschulausbildung, da Flüchtlinge in ihrer Arbeitsmarktintegration besonders durch mangelnde Sprachkenntnisse eingeschränkt werden. Daneben empfehlen sie die Erhebung von Qualifikationen und Sprachkompetenzen bereits in frühen Phasen des Asylverfahrens und das Angebot an Sprachschulung für Erwachsene während des Verfahrens.¹⁰⁶

Es kommt jedoch dazu, dass die Arbeitslosigkeit in den europäischen Ländern großteils hoch ist und noch steigt: *„Wie die gesamte Arbeitslosigkeit steigt auch der Anteil der Langzeitbeschäftigungslosen, die schon mindestens ein Jahr keinen Job gefunden haben. War das vor der Krise noch rund ein Fünftel der Arbeitslosen, so stieg der Anteil dieser Gruppe in Österreich mit mehr als 130.000 inzwischen auf mehr*

¹⁰⁵ Ebenda.

¹⁰⁶ Julia Bock-Schappelwein, Peter Huber, Zur Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden in Österreich, WIFO-Monatsberichte, 2016, 89 (3), S. 157-169, hier besonders S. 162-168.

als ein Dritte⁴, geht aus der Statistik des AMS hervor „mit einer eher vorsichtigen Berechnungsmethode.“¹⁰⁷

Bei den jüngeren Menschen wächst zudem die Zahl

„von aus allen Systemen ausgestiegenen und in keiner Arbeitslosenstatistik geführten NEETs (Not in Education, Employment or Training – nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung). Rund 120.000 oder 12,6 Prozent der 16-24-Jährigen klinken sich vorübergehend oder dauerhaft aus dem Bildungs- und Beschäftigungssystemen aus.“¹⁰⁸

Hier wiederum sind besonders Schulabbrecher betroffen, insbesondere mit Migrationshintergrund (20 Prozent der jungen Zuwanderer, darunter auch viele sehr junge Mütter).¹⁰⁹

Die Integration von Flüchtlingen und Migranten in den Arbeitsmarkt stellt eine enorme Herausforderung dar, da zudem auf dem Arbeitsmarkt eine baldige Entspannung der Krise „nicht in Sicht“ ist. Einer Untersuchung im Auftrag des AMS zufolge wird bis 2019 in Österreich ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit prognostiziert: „Dazu kommt aber eine rapide fortschreitende Veränderung der Struktur der Beschäftigung weg von Normalarbeit in Vollzeit und Fixanstellung, hin zu Teilzeit und prekärer Beschäftigung.“¹¹⁰

Aus einer Studie des deutschen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) geht hervor, dass die berufliche Qualifikation der Flüchtlinge, die in Deutschland ankommen, „deutlich niedriger“ ist „als bei der einheimischen Bevölkerung und bei den bereits in Deutschland lebenden Ausländern.“¹¹¹ So haben demnach 87 Prozent der Flüchtlinge, die aus Kriegs- und Bürgerkriegsländern stammen und bei der deutschen Bundesagentur für Arbeit gemeldet sind, keine abgeschlossene Berufsausbildung. Jedoch schränkt diese Studie ein, dass 77 Prozent der arbeitslosen Ausländer und 43 Prozent der erwerbslosen Deutschen über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfü-

¹⁰⁷ Peter Rabl, Weil warten zu wenig ist, in: Die Presse, 3.10.2015, Spectrum, S. I und II, hier S. I.

¹⁰⁸ Ebenda.

¹⁰⁹ Ebenda.

¹¹⁰ Ebenda.

¹¹¹ Christian Höller, Schlechte Jobchancen für Flüchtlinge, in: Die Presse, 8.10.2015, S. 2 und 3, hier S. 2.

gen.¹¹² In Deutschland hatten von jenen im August 2016 registrierten 346.000 Flüchtlingen, die Arbeit suchen, 70% keine formale Berufsausbildung. Hier muss auch betont werden, dass die wenigsten Länder über ein Lehrlingswesen wie in Deutschland, Österreich oder der Schweiz verfügen.¹¹³ Laut dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) „kommen 58% der Arbeitssuchenden für Hilfsjobs in Frage, 14% für fachliche Tätigkeiten, und 4% sind als Experten geeignet. Zu einem Viertel gibt es keine Angaben.“¹¹⁴

Für Österreich liefern die Auswertungen des Kompetenzchecks vom Herbst 2015, der im Auftrag des Arbeitsmarktservice (AMS) in Wien durchgeführt worden ist, Hinweise zur Qualifikationsstruktur von Flüchtlingen in Österreich. Insgesamt wurden 898 Personen befragt, 451 Männer und 447 Frauen. Die Ergebnisse deuten unterschiedliche Muster in der Qualifikationsstruktur zwischen den Herkunftsregionen an; Flüchtlinge aus Syrien, dem Iran und Irak weisen – auch unter Berücksichtigung der Altersstruktur – vergleichsweise höhere Qualifikationen auf, während sich unter Flüchtlingen aus Afghanistan vergleichsweise viele Personen befinden, die keine oder höchstens die Pflichtschule abgeschlossen haben. Beide Gruppen gemein ist der vergleichsweise geringe Anteil an mittleren Qualifikationen.¹¹⁵

Wenn ein Flüchtling über eine sehr gute Qualifikation in einem bestimmten Sektor verfügt und Polen, die Tschechische Republik, Österreich oder Dänemark in diesem Bereich Arbeitskräfte suchen, so könnten Angebot und Nachfrage im Nischenbereichen möglicherweise zueinander geführt werden, so der Exekutivdirektor der EU-Asylbehörde EASO, Robert Visser.¹¹⁶ Laut Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat im „EU-Durchschnitt jeder vierte Flüchtling einen Job“, bis jedoch

¹¹² Ebenda.

¹¹³ Christoph Eisenring, Ernüchterung statt Wirtschaftswunder, in: Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 8.09.2016, S. 12.

¹¹⁴ Ebenda.

¹¹⁵ Arbeitsmarktservice (AMS), <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/ams-oesterreich-news/asylberechtigte-auf-jobsuche>, http://www.ams.at/_docs/Pressekonferenz-Asylberechtigte-auf-Jobsuche-12-01-2016.pdf, abgerufen am 5.10.2016.

¹¹⁶ Anna Gabriel, „Aber wir haben keine andere Wahl“, Interview mit Robert Visser, Exekutivdirektor der EU-Asylbehörde EASO, in: Die Presse, 22.10.2015, S. 4.

„die Beschäftigungsquote von Flüchtlingen das Niveau von Inländern erreicht hat, dauert es 15 bis 20 Jahre.“¹¹⁷

8. Die „Obergrenzen-Diskussion“

Österreich hatte am 20. Januar 2016 die „Obergrenze“ (ÖVP) bzw. den „Richtwert“ (SPÖ) von 37.500 Flüchtlingen in der Vereinbarung über den Asylgipfel betreffend die gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden eingeführt. Der damalige designierte Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil meinte dazu: *„Wir geben alle vom Gleichen aus: Wir versuchen, diese Zahl – 37.500 Asylanträge in diesem Jahr – zu erreichen.“*¹¹⁸ Weiters führte Doskozil aus: *„Ist die Genfer Flüchtlingskonvention wichtiger – oder riskiert man, dass das staatliche Gefüge ins Wanken gerät? Das muss man jetzt klären.“*¹¹⁹ Der damalige österreichische Bundeskanzler Werner Faymann stellte klar, was mit dem 37.501. Flüchtling passiert:

„Er könnte zum Beispiel in ein Aufnahmezentrum an der EU-Außengrenze gebracht und von dort in ein anderes EU-Land verteilt werden. Das heißt dann: Auch der 37.501. Mensch kann Asyl beantragen, aber nicht mehr bei uns. Da beginnt die Verteilung – in jene Länder, die 2015 nur ein paar hundert Flüchtlinge aufgenommen haben.“¹²⁰

Werner Faymann hatte noch im März 2016 Deutschland aufgefordert, wie Österreich eine Obergrenze festzulegen: *„Erst wenn Deutschland einen Richtwert nennt und Flüchtlinge nur noch direkt aus den Krisenregionen holt, durchbricht man die Logik der ungeordneten Migration.“*¹²¹ Obergrenzen sind jedoch im Völ-

¹¹⁷ Jeannine Binder, Integration dauert bis zu 20 Jahre, in: Die Presse, 8.09.2016, S. 13, und: Flüchtlinge brauchen bis zu 20 Jahre am Arbeitsmarkt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.09.2016, S. 15.

¹¹⁸ Iris Bonavida und Thomas Prior, „Ich bin sicher kein Rechter in der SPÖ“, Interview mit dem designierten Verteidigungsminister, Hans Peter Doskozil, in: Die Presse, 22.01.2016, S. 3.

¹¹⁹ Ebenda.

¹²⁰ Conny Bischofberger, Hat die SPÖ die Notbremse gezogen?, Interview mit Bundeskanzler Werner Faymann und Bürgermeister Michael Häupl, in: Kronen-Zeitung, 24.01.2016, S. 12-13, hier S. 13.

¹²¹ Wien empfiehlt Berlin Obergrenze, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2016, S. 6.

kerrecht nicht vorgesehen.¹²² Die EU-Kommission hat deshalb derartige Pläne Österreichs kritisiert. Aus Sicht von EU-Migrationskommissar Dimitris Avramopoulos müsse Österreich gemäß EU- und Völkerrecht jeden Asylantrag behandeln, der im Land selbst oder an der Grenze gestellt werde. Obergrenzen oder Tagesquoten wären demnach „*völlig inkompatibel*“ mit Österreichs Verpflichtungen unter der Europäischen Menschenrechtskonvention, der Genfer Flüchtlingskonvention sowie der EU-Grundrechtscharta.¹²³ Gleichzeitig forderte die EU-Kommission, dass auch die „*Politik des Durchwinkens*“ entlang der Balkanroute „*ein Ende haben*“ müsse.¹²⁴

Österreich plant eine Asylsonderverordnung. Diese Notverordnung auf der Grundlage des im Frühjahr 2016 novellierten Asylgesetzes soll gelten, sobald 2016 37.500 Asylverfahren zugelassen wurden. Ende August 2016 betrug die Zahl laut Bundesministerium für Inneres 26.419. Das novellierte Asylgesetz sieht vor, dass die Notverordnung erlassen werden kann, „*wenn durch den Flüchtlingszustrom die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind.*“¹²⁵ Wenn die Notverordnung in Kraft treten sollte, könnten demnach nur mehr Asylanträge an kontrollierten Grenzübergängen gestellt werden. Zudem werden Registrierstellen eingerichtet, jedoch geht aus dem Gesetz nicht zwingend hervor, dass sich diese an der Grenze befinden müssen. Außerdem wären noch Schnellverfahren möglich.¹²⁶ Ein Asylantrag würde nur mehr zugelassen werden, wenn bestimmte Menschenrechte in Gefahr wären. Das Gesetz nennt hier zum Beispiel das Recht auf Leben oder den Schutz vor Folter und unmenschlicher Behandlung. Beide Punkte würden niemandem mehr drohen, der aus einem Nachbarland nach Österreich kommt. Relevant wären also nur mehr eine Verletzung des Privat- und Familienlebens, d.h. wer schon Verwandte in Österreich hat, bekäme ein Asylverfahren. Alle anderen würde Österreich nicht mehr aufnehmen.¹²⁷

¹²² Susanna Bastaroli, „Nicht die Grenzsicherungen haben Flüchtlinge gestoppt“, Interview mit dem Vize-UN-Flüchtlingshochkommissar Volker Türk, in: Die Presse, 20.07.2016, S. 3.

¹²³ Nikolaus Nuspliger, Brüssel weist Österreich zurecht, in: Neue Zürcher Zeitung – Internationale Ausgabe, 20.02.2016, S. 1.

¹²⁴ Ebenda.

¹²⁵ Wien empfiehlt Berlin Obergrenze, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.03.2016, S. 6.

¹²⁶ Ebenda.

¹²⁷ Ebenda.

Es muss gewährleistet sein, dass die Nachbarstaaten Ungarn und Slowenien Asylwerber zurücknehmen, die die österreichische Grenze überschritten haben. Asylwerber könnten auch versuchen, die Notverordnung vor dem Europäischen Gerichtshof zu Fall zu bringen. Gemäß Art. 78 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) obliegt es eigentlich der EU, die europäische Asylpolitik zu regeln. Österreich beruft sich jedoch auf eine Ausnahmeklausel, laut der man ausnahmsweise auch selbst handeln kann, wenn die öffentliche Ordnung und innere Sicherheit gefährdet ist. Ob die Voraussetzungen dafür vorliegen, ist höchst strittig. So wird man bei der Notverordnung darauf achten, wie man diese juristisch formuliert. Die Regelung zur Obergrenze könnte auch schwerer exekutierbar werden, wenn wieder Massen an Flüchtlingen durch Europa wandern. Abhilfe sollte hier neben dem Schließen der Balkanroute der Flüchtlingsdeal mit der Türkei werden. Ankara besteht auf die Visafreiheit für türkische Staatsbürger ab Oktober 2016, sonst sei dieses Abkommen Makulatur, so Außenminister Mevlüt Çavuşoğlu Mitte August 2016: „*Aber klar ist: Entweder wenden wir alle Verträge gleichzeitig an, oder wie legen sie alle zur Seite*“.¹²⁸

9. Die rechtliche Dimension

9.1. Das Genfer Abkommen aus 1951

Das Recht auf Asyl bedeutet, dass einer Person, die in ihrem Land verfolgt wird, „*Zuflucht und Schutz gewährt wird*.“¹²⁹ In der Präambel des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung von Flüchtlingen vom 28. Juli 1951 wird – allein aus den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges – auf die Flüchtlingsproblematik wie folgt Bezug genommen:

„IN DER ERWÄGUNG, dass die Satzung der Vereinten Nationen und die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung angenommene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz bestätigt haben, dass die Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen sollen,

[...]

„IN DER ERWÄGUNG, dass sich aus der Gewährung des Asylrechts nicht zumutbare schwere Belastungen für einzelne Länder ergeben können und dass eine

¹²⁸ Duygu Özkan, EU-Flüchtlingsdeal: Ankara besteht auf Visafreiheit ab Oktober, in: Die Presse, 16.08.2016, S. 2.

¹²⁹ Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 1.

befriedigende Lösung des Problems, dessen internationalen Umfang und Charakter die Organisation der Vereinten Nationen anerkannt hat, ohne internationale Zusammenarbeit unter diesen Umständen nicht erreicht werden kann,

„IN DEM WUNSCH, dass alle Staaten in Anerkennung des sozialen und humanitären Charakters des Flüchtlingsproblems alles in ihrer Macht stehende tun, um zu vermeiden, dass dieses Problem zwischenstaatliche Spannungen verursacht.“

Gemäß der Präambel obliegt es dem Hohen Kommissär der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), die Durchführung der internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge zu überwachen, auch wird *„eine wirksame Koordinierung der zur Lösung dieses Problems getroffenen Maßnahmen von der Zusammenarbeit der Staaten mit dem Hohen Kommissar abhängen.“* Als Flüchtlinge werden gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention nur jene Menschen anerkannt, die laut Artikel 1 (2) aus *„Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes“* befinden, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen *„und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen“* können oder *„wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen“* wollen. Nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Straßburg fallen darunter auch Fahnenflüchtige bzw. Deserteure oder auch Homosexuelle.¹³⁰ Der Flüchtlingsstatus ist somit rechtlich definiert. Eine Unterscheidung gibt es demnach zu *„Wirtschaftsmigranten“*, *„Kriegsvertriebenen“* und anderen Migranten.¹³¹ Daraus gehen auch die Pflichten für Flüchtlinge gemäß Artikel 2 des Abkommens hervor:

„Jeder Flüchtling hat gegenüber dem Land, in dem er sich befindet, Pflichten, zu denen insbesondere die Verpflichtung gehört, die Gesetze und sonstigen Rechtsvorschriften sowie die zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung getroffenen Maßnahmen zu beachten.“

In diesem Abkommen werden weiters unter anderem das Verbot unterschiedlicher Behandlung von Flüchtlingen (Artikel 3), des Respekts der Freiheit der Religionsausübung und des Religionsunterrichtes auch der Kinder von Flüchtlingen (Artikel 4) sowie der Zugang von Flüchtlingen zu Gerichten gemäß Artikel 16 festgeschrieben: *„Jeder Flüchtling hat in dem Gebiet der vertragsschließenden Staaten freien und ungehinderten Zugang zu den Gerich-*

¹³⁰ Waldemar Hummer, „Flüchtlinge“ und „Migranten“ aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht. Eine längst fällige Begriffserklärung, Studie, Innsbruck 2016, S. 4.

¹³¹ Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 2.

ten.“ (Ziffer 1). Artikel 17 bezieht sich auf die Gewährung nichtselbständiger Arbeit von Flüchtlingen wie folgt:

„Die vertragsschließenden Staaten werden hinsichtlich der Ausübung nichtselbständiger Arbeit jedem Flüchtling, der sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhält, die günstigste Behandlung gewähren, die den Staatsangehörigen eines fremden Landes unter den gleichen Umständen gewährt wird.“ (Ziffer 1)

So werden

„[i]n keinem Falle [...] die einschränkende Maßnahmen, die für Ausländer oder für die Beschäftigung von Ausländern zum Schutze des eigenen Arbeitsmarktes bestehen, Anwendung auf Flüchtlinge finden, die beim Inkrafttreten dieses Abkommens durch den betreffenden Vertragsstaat bereits davon befreit waren oder eine der folgenden Bedingungen erfüllen:

- a) wenn sie sich drei Jahre im Lande aufgehalten haben;
- b) wenn sie mit einer Person, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzt, die Ehe geschlossen haben. Ein Flüchtling kann sich nicht auf die Vergünstigung dieser Bestimmungen berufen, wenn er seinen Ehegatten verlassen hat;
- c) wenn sie ein oder mehrere Kinder haben, die die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes besitzen.“ (Ziffer 2)

Weitere Inhalte des Abkommens beziehen sich auf selbständige Tätigkeit (Artikel 18), freie Berufe (Artikel 19), Rationierung (Artikel 20), Wohnungswesen (Artikel 21), öffentliche Erziehung/Schulwesen (Artikel 22), Arbeitsrecht und soziale Sicherheit (Artikel 24) und Verwaltungsvorschriften (Artikel 25 bis 37). So kann gemäß Artikel 27 jedem Flüchtling, der keinen Reiseausweis besitzt, seitens des Aufnahmestaates ein Personalausweis ausgestellt werden. Die Ausweisung eines Flüchtlings betrifft nach Artikel 32 des Abkommens ausschließlich Gründe „*der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung*“. Laut Artikel 33 Ziffer 1 darf

„[k]einer der vertragsschließenden Staaten [...] einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“

Gemäß Ziffer 2 kann sich ein Flüchtling jedoch nicht auf

„die Vergünstigung dieser Vorschrift“ berufen, „*der aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen ist, in dem er sich befindet, oder der eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Staates bedeutet, weil er*

wegen eines Verbrechens oder eines besonderen schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde.“

Im Protokoll zum Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 wird ausdrücklich festgelegt, dass allen Flüchtlingen „im Sinne des Abkommens unabhängig von dem Stichtag des 1. Januar 1951 die gleiche Rechtsstellung zu gewähren“ sei, da sich das Genfer Abkommen ursprünglich ausschließlich auf Personen Anwendung fand, „die infolge von vor dem 1. Januar 1951 eingetretenen Ereignissen Flüchtlinge geworden sind“. In diesem Protokoll verpflichten sich die Vertragsstaaten auf der Grundlage von Artikel II ebenso „zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen oder jeder ihm etwa nachfolgenden anderen Stelle der Vereinten Nationen bei der Ausübung ihrer Befugnisse, insbesondere zur Erleichterung ihrer Aufgabe, die Anwendung des Protokolls zu überwachen.“ Gemäß Artikel 44 des Genfer Abkommens von 1951 sowie gemäß Artikel IX des Protokolls kann jeder Vertragsstaat „durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen“ zu richtende Mitteilung (Genfer Abkommen) bzw. gerichtete Notifikation (Protokoll) kündigen.

Die Genfer Flüchtlingskonvention gilt sozusagen als „*Magna Carta des Flüchtlingsschutzes*“¹³² und sollte nach dem Zweiten Weltkrieg:

„der Verbesserung der Rechtsstellung einer großen Zahl von Flüchtlingen dienen, die als Folge des Zweiten Weltkrieges und nachfolgender Vertreibungen sowie politischer Umwälzungen in der Nachkriegszeit (kommunistische Machtergreifung) im Ausland gestrandet waren.“¹³³

Diese Konvention ist zwar ein relevantes Instrument für den Flüchtlingschutz, „*sie ist aber auch ein Mythos, nämlich insofern, als man aus ihr Dinge abzuleiten versucht, die nicht darin enthalten sind.*“¹³⁴ Angenommen könnte demnach zwar werden, dass eine Person, der der Flüchtlingsdefinition entspricht, ebenso ein Recht auf Asyl besitzt. Dies ist jedoch nicht der Fall. Ziel der Konvention war es ausschließlich, „*einen einheitlichen Standard bei der Behandlung bereits anerkannter Flüchtlinge zu schaffen. Die Entscheidung aber, wem Asyl zu geben war, wollten die Staaten nie aus der Hand geben.*“¹³⁵ Ein „Recht auf

¹³² Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 1.

¹³³ Ebenda, S. 2.

¹³⁴ Ebenda.

¹³⁵ Ebenda.

Asyl“ enthält somit weder die Genfer Flüchtlingskonvention noch die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Menschenrechtsakte der Vereinten Nationen. Nur die Grundrechtecharta der EU von 2007 sollte davon abweichen. Die Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention waren jedoch bereit, einen Flüchtling nicht in Gebiete auszuweisen, in denen er *„als Verfolgter an Leben oder Freiheit bedroht wäre.“*¹³⁶ Dieses Verbot der Ausweisung und Zurückweisung („Refoulement-Verbot“, aus dem französischen: *refouler* = zurückdrängen) gemäß Artikel 33 der Konvention enthält ein relevantes Element des Asylrechts, unterscheidet sich jedoch von diesem ebenso in anderen wesentlichen Punkten: Ein nichtanerkannter, lediglich *„subsidiär Schutzberechtigter“* genießt keinen Flüchtlingsstatus und wird somit Inländern nicht gleichgestellt.¹³⁷ Da dieser *„kein Asylrecht hat, das gewöhnlich unbefristeten Aufenthalt garantiert, kann er früher oder später in ein anderes Land abgeschoben werden, vorausgesetzt er ist dort keiner Verfolgungsgefahr ausgesetzt.“*¹³⁸ Ein Flüchtling darf also nur im *„ersten freien Land, das er nach seiner Flucht aus seinem Heimatstaat betritt, seinen Asylantrag“* stellen und *„hat sich daher seinen ‚Asylstaat‘ nicht ‚ad libitum‘ auszusuchen.“*¹³⁹

9.2. Die Rechtslage in der Europäischen Union

Durch die Idee der Freizügigkeit und eines *„Europas ohne Binnengrenzen“* und eines in diesem Zusammenhang zu schaffenden *„Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“* geleitet hatte sich die EU zum Ziel gesetzt, ein *„Gemeinsames Europäisches Asylsystem“* (Artikel 77, 78 und 80 AEUV) zu

¹³⁶ Ebenda, S. 3.

¹³⁷ „Subsidiär Schutzberechtigte sind Fremde, deren Asylantrag zwar abgewiesen wurde, deren Leben oder Gesundheit im Falle einer Abschiebung bzw. Rückstellung in ihre Herkunftsstaaten aber bedroht ist. Sie sind daher weder ‚Asylwerber‘ noch ‚Asylberechtigte‘ im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (1951), benötigen aber Schutz vor Zurück- oder Abschiebung in ihren Heimatstaat, in dem ihnen politische Verfolgung droht.“ Aus: Waldemar Hummer, „Flüchtlinge“ und „Migranten“ aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht. Eine längst fällige Begriffserklärung, Studie, Innsbruck 2016, S. 5.

¹³⁸ Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 3.

¹³⁹ Waldemar Hummer, „Flüchtlinge“ und „Migranten“ aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht. Eine längst fällige Begriffserklärung, Studie, Innsbruck 2016, S. 4.

schaffen.¹⁴⁰ Es gibt tatsächlich in der Grundrechtscharta¹⁴¹ in Artikel 18 ein Recht auf Asyl: „Das Recht auf Asyl wird nach Maßgabe der [Genfer Flüchtlingskonvention] ... sowie nach Maßgabe ... [der EU-Verträge] ... gewährleistet.“¹⁴² Das Ziel liegt in der Schaffung eines einheitlichen Asylsystems

„mit einer individuellen Anerkennung von Flüchtlingen als Asylberechtigte für den gesamten EU-Raum, wobei der Anerkennungsakt nur einmal gesetzt zu werden braucht, nach einheitlichen Kriterien erfolgt (Status-Richtlinie) und die Zuständigkeit dazu einheitlich festgelegt ist (Dublin III-Verordnung).“

Der Asylstatus steht nun jedem politisch Verfolgten zu, „*der noch nicht anderswo Zuflucht gefunden hat.*“¹⁴³ Der „subsidiäre Schutz“ gilt nun sowohl für politisch Verfolgte nach der Genfer Konvention als auch für Kriegsflüchtlinge und Vertriebene und auch „für Menschen, die aus spezifisch menschenrechtlichen Gründen nicht in ihre Heimat abgeschoben werden können (etwa weil ihnen dort die Todesstrafe oder Folter droht).“¹⁴⁴ Das Europäische Asylsystem sieht eine individuelle Prüfung von Asylanträgen vor, aus der Dublin-Verordnung folgt, dass dafür laut Artikel 13 Abs. 1 die EU-Grenzstaaten zuständig sind (inklusive für die weitere Betreuung, Versorgung und Unterbringung). Falls ein Flüchtling jedoch seine Weiterreise antritt, „weil ihm ein anderes Land attraktiver erscheint und das Asylverfahren im Ankunftsstaat dafür bekannt ist, dass es systematische Schwachstellen¹⁴⁵ aufweist, dann wird für die Behandlung seines Asylantrags jeweils der Staat zuständig, an den er sich wendet.“¹⁴⁶ Ziel des Dublin-Verfahrens ist es sicherzustellen, dass jeder Asylantrag lediglich von einem Land inhaltlich geprüft wird, folglich soll verhindert werden, dass Personen mehrmals in unterschiedlichen Ländern Asylanträge stellen. Die EU könnte sich auch der Massenzustrom-Richtlinie aus 2001 bedienen, diese war „von

¹⁴⁰ Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 4.

¹⁴¹ Die Grundrechtscharta stellt „Primärrecht“ dar, steht somit über den Verordnungen und Richtlinien (dem „sekundären Unionsrecht“). Jedoch steht diese Charta nicht über den EU-Verträgen, von „Grundwerten“ zu sprechen wäre daher „etwas problematisch“. (Ebenda)

¹⁴² Ebenda.

¹⁴³ Ebenda.

¹⁴⁴ Ebenda.

¹⁴⁵ Dieses bezieht sich auf das Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Antragsteller im betreffenden Mitgliedstaat und bedeutet die Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung (laut Art. 3 Abs. 2, 2. Unterabsatz, der Dublin-Verordnung); ebenda, S. 5.

¹⁴⁶ Ebenda, S. 5.

*den Flüchtlingsströmen während der Jugoslawienkrise inspiriert.*¹⁴⁷ Der Völkerrechtler Wolfram Karl meinte dazu:

„Sie wäre maßgeschneidert für die syrischen Kriegsvertriebenen, wegen ihres Pauschalcharakters relativ einfach zu handhaben und würde eine Verteilung der Flüchtlinge auf verschiedene Länder ermöglichen – ganz wie 1992, als man das Problem der Bosnien-Flüchtlinge meisterte.“¹⁴⁸

Dafür würde jedoch ein EU-Ratsbeschluss benötigt werden, *„der möglicherweise als unerreichbar eingeschätzt wird.“*¹⁴⁹

9.2.1 Gemeinsame Asylpolitik

In der EU fußten Grund- und Flüchtlingsrechtsbindungen ursprünglich auf Artikel 63(1) des EG-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Nizza, gemäß dem der Rat in Übereinstimmung mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie einschlägigen anderen Verträgen Asylmaßnahmen und Mindestnormen in z.B. folgenden Bereichen beschließen kann: für die Aufnahme von Asylwerbern in Mitgliedstaaten, für die Anerkennung von Staatsangehörigen dritter Länder als Flüchtlinge und für die Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Im Artikel 78 des seit 1. Dezember 2009 geltenden Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – erstmals in der Fassung des Vertrags von Lissabon – werden weitere Maßnahmen für die Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems genannt. Demnach entwickelt gemäß Ziffer 1 die EU

„eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl, subsidiärer Schutz und vorübergehender Schutz, mit der jedem Drittstaatsangehörigen, der internationalen Schutz benötigt, ein angemessener Status angeboten und die Einhaltung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung gewährleistet werden soll.“

Der Artikel 78 (Ziffer 1) hebt klar hervor, dass *„[d]iese Politik mit dem Genfer Abkommen vom 28. Juli 1951 und dem Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge sowie den anderen einschlägigen Verträgen im Einklang stehen“* muss. Auf dieser Grundlage und für diesen Zweck werden *„das Eu-*

¹⁴⁷ Ebenda.

¹⁴⁸ Ebenda, S. 5f.

¹⁴⁹ Ebenda, S. 6.

ropäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Maßnahmen in Bezug auf ein gemeinsames europäisches Asylsystem...“ erlassen, das gemäß Ziffer 2 folgende Kriterien umfasst:

- a) „einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Asylstatus für Drittstaatsangehörige;
- b) einen einheitlichen subsidiären Schutzstatus für Drittstaatsangehörige, die keinen europäischen Asylstatus erhalten, aber internationalen Schutz benötigen;
- c) eine gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz von Vertriebenen im Falle eines Massenzustroms;
- d) gemeinsame Verfahren für die Gewährung und den Entzug des einheitlichen Asylstatus beziehungsweise des subsidiären Schutzstatus;
- e) Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf Asyl oder subsidiären Schutz zuständig ist;
- f) Normen über die Aufnahmebedingungen von Personen, die Asyl oder subsidiären Schutz beantragen;
- g) Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern zur Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl oder subsidiären beziehungsweise vorübergehenden Schutz beantragen.“

Falls sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten in einer Notlage *„aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen“* befinden, *„so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betroffenen Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“* (Ziffer 3)

Die EU hatte ab dem Jahr 2003, das von der Diskussion über Auffanglager für Flüchtlinge in Nordafrika geprägt war, vorerst mit der „Dublin II“-Verordnung (EG) Nr. 343/2003 einen Rechtsrahmen geschaffen, der die Rückschiebung von Asylantragstellern nach diesem Übereinkommen umsetzt. Die „Dublin III“-Verordnung 604/2013 vom 26. Juni 2013 ist im 19. Juli 2013 in Kraft getreten. Im Zuge des „Dublin“-Abkommens werden im Eurodac-Datenbanksystem (Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000) Fingerabdrücke von Asylbewerbern gespeichert. Seit dem Beschluss des Haager Programms im Jahr 2004 zielt die EU auf eine systematischere Einbindung von Transitstaaten in die Grenzsicherung und sieht darauf aufbauend ein integriertes EU-Grenzschutzsystem vor. Im Stockholmer Programm aus dem Jahr 2010 hatte der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs beschlossen, bis spätestens 2012 auf der Grundlage des Artikels 78 AEUV für Personen, denen bereits internationaler Schutz gewährt wurde, einen gemeinsamen Raum des Schutzes und der Solidarität zu errichten. Das „Dublin“-System bleibt in diesem Kontext

weiterhin das zentrale Element beim Aufbau eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), wie es vom Europäischen Rat auf seiner Sondertagung in Tampere/Finnland am 15. und 16. Oktober 1999 beschlossen wurde. Mit der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 erfolgte die Einrichtung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), es soll

„für Solidaritätsmaßnahmen wie den Asyl-Einsatzpool mit Asyl-Unterstützungsteams Sorge tragen, die diejenigen Mitgliedstaaten unterstützen, die sich einem besonderen Druck gegenübersehen und den Personen, die internationalen Schutz beantragen [...], keine angemessenen Bedingungen insbesondere hinsichtlich der Aufnahme und des Schutzes bieten können.“ („Dublin III“-Verordnung (EU) Nr. 604/2013, Ziffer 8).

Die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zielt auf die Akzeptanz von Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. Die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist („Dublin III“), umfasst Personen mit dem Anrecht auf subsidiären Schutz. In Ziffer 2 wird die Errichtung einer gemeinsamen Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) als wesentlicher Bestandteil des Ziels der EU, *„schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offensteht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Union um Schutz nachsuchen“*, betont. In Übereinstimmung des nunmehrigen Artikels 78 Ziffer 1 gilt: Niemand wird dorthin zurückgeschickt, *„wo er Verfolgung ausgesetzt ist.“* (Ziffer 3 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013) Gemäß Ziffer 17 dieser Verordnung können die EU-Mitgliedstaaten

„insbesondere aus humanitären Gründen oder in Härtefällen von den Zuständigkeitskriterien abweichen [...], um Familienangehörige, Verwandte oder Personen jeder anderen verwandtschaftlichen Beziehung zusammenzuführen, und einen bei ihm oder einem anderen Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zu prüfen, auch wenn sie für eine solche Prüfung nach den in dieser Verordnung festgelegten verbindlichen Zuständigkeitskriterien nicht zuständig sind.“

9.2.2. Gemeinsame Einwanderungspolitik

Klar zu trennen ist die gemeinsame Asylpolitik von einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, die in Artikel 79 des AEUV definiert ist und sich gegen illegale Einwanderung und Menschenhandel richten. Ziffer 1 bezieht sich auf die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik,

„die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung und verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.“

Für diese Zwecke sind gemäß Ziffer 2 das Europäische Parlament sowie der Rat aufgerufen, Maßnahmen mittels des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in folgenden Bereichen zu erlassen:

- a) „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten;
- b) Festlegung der Rechte von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, einschließlich der Bedingungen, unter denen sie sich in den anderen Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten dürfen;
- c) Illegale Einwanderung und illegaler Aufenthalt, einschließlich Abschiebung und Rückführung solcher Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten;
- d) Bekämpfung des Menschenhandels, insbesondere des Handels mit Frauen und Kindern.“

Gemäß Ziffer 3 kann die EU Übereinkünfte mit Drittstaaten über die

„Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen in ihr Ursprungs- oder Herkunftsland schließen, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet eines der Mitgliedstaaten oder die Anwesenheit oder den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht oder nicht mehr erfüllen.“

Zudem können gemäß Ziffer 4 das Europäische Parlament sowie der Rat auf der Grundlage des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

„unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden.“

Jedoch berührt der Artikel 79 AEUV *„nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder selbständige Arbeit zu suchen.“* (Ziffer 5)

Artikel 80 des AEUV betont die Geltung des Grundsatzes „*der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht.*“

9.2.3 Öffentliche Ordnung und Notstand

Nach EU-Recht darf es bei der Aufnahme von Flüchtlingen keine Obergrenzen geben. Gemäß Artikel 72 AEUV sind jedoch die Staaten zuständig, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit zu sorgen. Hier könnte der Zutritt zum Staat begrenzt werden. Zudem kann Asylrecht, wenn es auch als Grundrecht definiert wird, somit als Grundrecht unter gewissen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Dazu wird bei größeren Notständen das Notstandsrecht gezählt. Grundrechte können demgemäß im Falle eines Krieges oder sonstigen Notstandes, „*der das geordnete Leben der Nation gefährdet, vorübergehend*“ ausgesetzt werden.¹⁵⁰ Im Recht der Staatenverantwortlichkeit sei jedoch auf die Ausnahme für Notstand hingewiesen:

„Dieses erlaubt die Ausnahme von Staatsverpflichtungen, wenn dies die einzige Möglichkeit ist, ein wesentliches Interesse vor einer schweren und unmittelbar drohenden Gefahr zu schützen, sofern dem kein wesentliches Interesse der anderen Staaten entgegensteht.“¹⁵¹

10. Schlussfolgerungen

Es gilt zu vermeiden, dass sich Grenzen unter der Kontrolle von Schleppern befinden. Ohne Auffangstellen werden viele Migranten weiterhin illegal durch Europa ziehen. Wenn die EU-Mitgliedstaaten versuchen, ihre Grenzen dicht zu machen, würde ein derartiger Schritt zu Unruhen am Westbalkan führen. Grenzen wird man folglich nie dichtmachen können. Scheitert die EU und mit ihr die Mitgliedstaaten an gemeinsamen Maßnahmen zur Bewältigung der Flüchtlings- und der Migrationskrise, wird es jedoch vermehrt zu nationalen Alleingängen kommen.

¹⁵⁰ Artikel 15 der EMRK, ähnlich Artikel 4 des Internationalen Übereinkommens über bürgerliche und politische Rechte. Aus: Wolfram Karl, Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Salzburg, 6. Februar 2016, S. 6.

¹⁵¹ Vgl. Artikel 25 der Kodifikation des Rechts der Staatenverantwortlichkeit durch die Völkerrechtskommission der UNO (UN Doc A/RES/56/83), ebenda, S. 6.

In diesem Zusammenhang steht die Zukunft von „Schengen“ auf dem Spiel: EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker hatte am 15. Januar 2016 vor den Auswirkungen der Flüchtlingskrise auf den EU-Binnenmarkt und die damit einhergehenden Wachstumsperspektiven in der EU gewarnt: „Nicht-Schengen“ könnte die Arbeitslosigkeit derart ansteigen lassen, dass es „nicht mehr beherrschbar“ sein werde: „Wenn das alles zusammensackt, dann wird der wirtschaftliche Preis und der Verlust an Wachstum und die Beschädigung europäischer Wachstumsperspektive enorm sein“, warnte Juncker, EU-Kommissar Günther Oettinger erläuterte: „Zum ersten Mal habe er das Gefühl, dass ein Auseinanderfallen der Union eine ernsthafte Gefahr sei.“¹⁵² EU-Parlamentspräsident Martin Schulz meinte: „Die EU war nie so herausgefordert, wie das zurzeit ist“, 2015 war aufgrund der Griechenland- sowie der Migrations-/Flüchtlingskrise das „schlimmste Jahr meiner politischen Arbeit.“¹⁵³

Die EU ist – als größte Wohlstands- und Stabilitätszone der Welt – ein überregionaler Akteur geworden, der geopolitische Interessen zwar zu definieren weiß, jedoch in der gemeinsamen Eindämmung von Bedrohungen und Herausforderungen – wie der derzeitigen Migrations-/Flüchtlingskrise – scheint ein Einigungsprozess nicht möglich. Viele Staaten setzen deshalb auf reine nationale Lösungsmodelle – wie vor allem auch die vier „Vise-grád“-Staaten Polen, die Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn.

Die Migrations-/Flüchtlingskrise stellt eine der größten Herausforderungen in der EU dar: „Es geht darum, wie behandeln wir die Menschen, die zu uns kommen. Es geht aber auch um die EU als Gemeinschaft, die auf Solidarität baut. Die Flüchtlinge strömen in ganz bestimmte Länder, aber die anderen Länder müssen auch einen Beitrag leisten.“¹⁵⁴ Die EU ist in dieser Causa bestrebt, weiterhin ausgewogene Lösungen vorzuschlagen: „Leider gibt es kein Patentrezept für die Flüchtlingskrise. Wir können nur einen Rahmen schaffen, dass es zumindest zwischen den Staaten einigermaßen gerecht zugeht.“¹⁵⁵ Seit 2011 unterstützt die EU die

¹⁵² Hendrik Kafsack, Europas Zerreißprobe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.01.2016, S. 20.

¹⁵³ Ebenda.

¹⁵⁴ So der Vertreter der Europäischen Kommission in Wien, Jörg Wojahn, in: Rainer Himmelfreundpointner, Jörg Wojahn: „Es gibt kein Patentrezept für die Flüchtlingskrise“, in: Cercle Diplomatie 4/2015, S. 68-69, hier S. 68.

¹⁵⁵ Ebenda.

Flüchtlingslager um Syrien mit „Geld, Know-how und Experten. Unser Ziel muss weiterhin sein, dass Flüchtlinge möglichst nahe an ihrer Heimat bleiben. Das ist auch das, was sie im Grunde selbst wollen.“¹⁵⁶ Die Migrations-/Flüchtlingskrise wird noch lange andauern, zudem werden im 21. Jahrhundert „[a]ls Folge von Katastrophen verschiedenster Art [...] immer mehr Menschen in jene Regionen drängen, die relativ stabil und wohlhabend sind. Die große syrische Wanderung ist nicht nur Krise, sondern Vorboten.“¹⁵⁷ Griechenland und Italien werden diese enorme Herausforderung nicht allein lösen können.

Dimitris Avramopoulos, EU-Kommissar für Migrationswesen, hatte die vereinbarte Aufteilung von 160.000 Flüchtlingen aus Griechenland und Italien wiederholt eingemahnt. Bis zum 29. September 2016 sind laut Angaben der Europäischen Kommission lediglich 5.651 Personen auf wenige EU-Staaten aufgeteilt worden.¹⁵⁸ Nach Aussagen des EU-Ratspräsidenten Donald Tusk bleibt das Hauptziel der EU weiterhin, „dem Zustrom von Flüchtlingen nach Europa Einhalt zu gebieten.“¹⁵⁹ Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker meinte in diesem Zusammenhang Ende November 2015: „Ob es gefällt oder nicht gefällt – wir müssen mit der Türkei in gemeinsamer Anstrengung zusammenarbeiten.“¹⁶⁰

Aufgrund der akuten Lage muss die Kooperation mit der Türkei zur Stabilisierung Europas umfassend erweitert werden. Ströme von Millionen von zusätzlichen Flüchtlingen werden die EU-Mitgliedstaaten bei ihren derzeitigen Kapazitäten nicht mehr verkraften. Nach der Schließung der Balkanroute wurde Italien wieder Hauptankunftsland für Schutzsuchende auf dem Weg nach Europa. In Süditalien angekommen befinden sich die Neuankommenden in einer schwachen und überforderten Infrastruktur und Sozialstruktur. Beim Kampf gegen Schlepper, bei der Rettung von Menschen auf Hoher See sowie bei der Unterbringung und Weiterverteilung von Flüchtlingen benötigen Italien und auch Griechenland weiterhin Unterstützung seitens der EU.¹⁶¹

¹⁵⁶ Ebenda.

¹⁵⁷ Kurt Kister, Was wir schaffen, in: Süddeutsche Zeitung, 19.09.2015, S. 4.

¹⁵⁸ Wolfgang Böhm, Budapest droht EU-Verfahren, in: Die Presse, 30.09.2016, S. 8.

¹⁵⁹ Michael Stabenow, Symbolische Annäherung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.11.2015, S. 2.

¹⁶⁰ Ebenda.

¹⁶¹ EU-Grenzschützer erhalten weitreichende Befugnisse, in: Die Presse, 7.10.2016, S. 3.

Mit 6. Oktober 2016 hat die neue Europäische Grenz- und Küstenschutzbehörde offiziell ihre Arbeit aufgenommen. Diese Behörde geht aus der FRONTEX hervor mit weitreichenden Einsatzbefugnissen. Im Gegensatz zur FRONTEX ist der neuen Behörde seit 6. Dezember 2016 eine ständig bereitstehende Reserve von 1.500 Grenzpolizisten unterstellt, die innerhalb weniger Tage EU-weit an die EU-Außengrenzen entsendet werden können. Die Zahl der ständigen Mitarbeiter ist im Gegensatz zur FRONTEX auf 1.000 verdoppelt. Bei Gefahr für das Funktionieren des Schengen-Raumes kann die EU-Kommission empfehlen, auch gegen den Willen eines Mitgliedstaates einzugreifen. In diesem Zusammenhang wird eine Liste mit Maßnahmen erstellt, die das jeweilige Land umsetzen muss. Verweigert jedoch ein Mitgliedstaat 30 Tage nach dem Ratsbeschluss weiterhin die Hilfe, können die anderen Mitgliedstaaten Kontrollen innerhalb des Schengen-Raumes einführen, um Flüchtlinge an der Weiterreise zu hindern.¹⁶² Um jedoch die enorme Herausforderung der Massennigrationsbewegungen für das 21. Jahrhundert ansatzweise zu bewältigen, bedarf es eines konzertierten umfassenden Ansatzes der internationalen Staatengemeinschaft, d.h. aller Industrieländer und der Auswanderungsländer und -regionen, vor allem in Hinblick auf ein effizient koordiniertes Zusammenspiel zwischen Sicherheits-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik. Die Bevölkerung Afrikas soll sich in den kommenden Jahrzehnten nach derzeitigen Prognosen der UNICEF verdoppeln,¹⁶³ zudem werden immer mehr Klimamigranten den Weg in sicherere Regionen suchen. Allein in Nordafrika und im Mittleren Osten ist das Bevölkerungswachstum sehr stark: 445 Millionen Menschen leben in diesem Raum, 40 Prozent davon sind jünger als 20 Jahre: *„Die wirtschaftliche Entwicklung wird sie nicht satt machen,*

¹⁶² Ebenda.

¹⁶³ Bis 2050 soll sich laut UNICEF (UNICEF-Bericht „Generation 2030/Africa Report“) die Zahl der Afrikaner von 1 Milliarde Menschen 2014 auf 2 Milliarden Menschen verdoppelt haben. Jede 4. Frau kann derzeit nicht verhüten. Die Hälfte der afrikanischen Bevölkerung wird demnach unter 18 Jahre sein. Wurden in den 1950er Jahren nur 10% aller Kinder in Afrika geboren, werden es nach UNICEF 2040 rund 40% sein. 16% der Weltbevölkerung lebt derzeit in Afrika, bis 2050 wird es nach UNICEF 25% sein, bis 2100 gar 40%. 60% der 15-24-jährigen in Afrika sind derzeit arbeitslos. Aus: Christian Putsch, 2050 muss Afrika zwei Milliarden ernähren, veröffentlicht am 13.08.2014, <http://www.welt.de/politik/ausland/article131157709/2050-muss-Afrika-zwei-Milliarden-ernaehren.html>, abgerufen am 5.10.2016.

*nicht beschäftigen können. Sie werden weiter ihr Glück in Europa suchen. Wir können da nicht wegschauen.*¹⁶⁴

Ziel der EU muss es daher sein:

- Migrationsursachen bekämpfen – ein umfassender globaler Ansatz wird benötigt. Sicherheit braucht Entwicklung, Entwicklung braucht Sicherheit.
- Stabilisierung des Umfeldes der EU in Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen und internationalen Organisationen – Aufbau umfassender Sicherheitsstrukturen auf der Grundlage des zivil-militärischen Ansatzes.
- Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation mit den Ländern Nordafrikas, Sub-Sahara-Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens.
- Ausbau von People-to-People-Kontakten zwischen Forschungs- und Wirtschaftseinrichtungen mit dem Ziel Ausbildung (Schul- und Berufsausbildungsinitiativen, „Train-the-Trainer“-Initiativen).
- Die Abschiebung illegaler Migranten muss beschleunigt werden. Rückführungsabkommen mit den betroffenen Ländern wie Algerien, Marokko, Tunesien und Afghanistan müssen ausverhandelt und umgesetzt werden. In den Herkunftsländern müssen ebenso umfassende Ausbildungsprogramme seitens der EU implementiert werden.
- Entwicklung eines effizienten Zuwanderungskatalogs für den Zugang von Arbeitskräften aus Drittstaaten.
- Die EU muss auch in die Lage versetzt werden, jene Nachbarländer von Konfliktländern, die Hunderttausende bzw. Millionen von potenziellen Flüchtlingen beherbergen, logistisch und finanziell umfassend zu unterstützen.
- In den Flüchtlingslagern soll die Schul- und Berufsausbildung fortgesetzt werden, zudem sollen Arbeitsleistungen in den Flüchtlingslagern finanziell entgolten werden.
- Schließlich muss die EU einen effizienten Schutz der Außengrenzen gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten sicherstellen können, damit eine geordnete Migration erst möglich und das

¹⁶⁴ Klaus Engel, Ja, wir schaffen das, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.09.2016, S. 16.

Funktionieren des Schengen-System gewährleistet wird. Das Vertrauen in die EU und ihrer Mitgliedstaaten wird erst dann gegeben sein, wenn auch der Grenzschutz effizient gewährleistet wird. Der Ausbau der Kooperationen zwischen Polizei und Militär erscheint hier unerlässlich, um Schlepper zu bekämpfen.

Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz

Thomas Fronek, Wolfgang Zecha

Zusammenfassende Aspekte

Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz haben sich als wesentliche Mittel zur Bewältigung der Migrationskrise im Jahr 2015/16 erwiesen. Diese Kompetenzen sind als strukturelle Kompetenzen von Einsatz- und Hilfsorganisationen zu verstehen und ihr Einsatzspektrum reicht von der Vorbereitung des Personals vor einer Entsendung in ein Krisengebiet über den Einsatz von „cultural mediators“ in allen Phasen von Migration und Flucht bis zum Einsatz von mehrsprachigem Hilfs- und Dolmetschpersonal während der Reisebewegung und in den jeweiligen Aufnahme-/Integrationsländern. Durch Mehrsprachigkeit des Personals und durch strukturelle Multikulturalität wird ein Beitrag zur Resilienz und Sicherheit des Staates Österreich und seiner Bürger geleistet.

Aus dieser Erkenntnis sind folgende Konsequenzen abzuleiten:

- Einsatz- bzw. Hilfsorganisationen müssen über strukturelle mehrsprachige Kulturkompetenz verfügen.
- Ein Pool an „cultural mediators“ ist für alle Phasen der Flucht/Migration auszubilden und bereitzuhalten.
- Durch strukturelle Mehrsprachigkeit und Multikulturalität kann der Beginn von Integration wesentlich unterstützt werden.
- Durch mehrsprachige und multikulturelle Personen können Maßnahmen in den Herkunftsländern erfolgversprechender eingesetzt werden.
- Durch strukturelle Mehrsprachigkeit und Multikulturalität der Organisationen, welche die Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen in Österreich sicherstellen, wird ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Sicherheit Österreichs und seiner Bürgerinnen und Bürger sowie zur Resilienz des Staates und seiner Organe gewährleistet.

Einleitung

Im September 2015 begann mit einer unkontrollierbaren Wanderungsbewegung von Migranten und Asylwerbenden ein Phänomen, welches nachfolgend als Migrations-/Flüchtlingskrise bezeichnet wurde. Die hohe Anzahl an flüchtenden Menschen überforderte das Grenzkontrollmanagement. Eine wesentliche Herausforderung stellten die mangelnden Deutsch- und Englischkenntnisse der Flüchtenden sowie der Grenzorgane und der Hilfsorganisationen in den Sprachen Arabisch, Paschtu, Farsi und Dari dar. Dieses Fehlen von Kommunikationsmöglichkeiten und das oft fehlende wechselseitige Kulturverständnis sorgte für schwierig zu bewältigende Situationen, welche in Schlagzeilen wie „*Dolmetscher übersetzen falsch*“ oder „*nur Laiendolmetscher im Einsatz*“ ihren Ausdruck in der Presse fanden und zu massiver Verunsicherung in der Bevölkerung führten.

Der Vorsitzende des Expertenrats für Integration, Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann, fasst im Integrationsbericht 2016 die Lageveränderung und die ersten getroffenen Ansätze, die zur Resilienz beitragen, wie folgt zusammen:

„Die Flüchtlingszuwanderung und die gesellschaftliche Aufnahme der Geflohenen wurden im vergangenen Jahr zu einem beherrschenden Thema der Migrations- und Integrationspolitik. Selten zuvor kamen so viele Flüchtlinge aus Regionen nach Österreich, die weder geographisch, noch historisch als Nachbarregionen zu bezeichnen sind. Und im Unterschied zu den historischen „Flüchtlingswellen“ handelt es sich diesmal auch nicht um ein Ankommen und Weiterwandern, sondern wahrscheinlich um eine dauerhafte Zuwanderung.“

Österreich und die EU waren auf diese Zuwanderung unzureichend vorbereitet. Europa hat die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten sowie die Entstehung des Islamischen Staates zwar mit Aufmerksamkeit und Anteilnahme zur Kenntnis genommen, aber dass diese Konflikte in Form einer massiven Flüchtlingszuwanderung plötzlich auch uns selbst betreffen könnten, wurde unterschätzt. Hinzu kam die Tatsache, dass das gemeinsame Europäische Asylsystem durch das Handeln einzelner Staaten und durch Entscheidungen europäischer Institutionen außer Kraft gesetzt wurde, ohne dass jedoch vorher eine organisatorische und politische Alternative erarbeitet wurde. Die Dublin-Verordnung wurde dabei zum Synonym eines gescheiterten Systems und die Außerkraftsetzung führte zu einer *Free Choice* des Erstaufnahmelandes durch die Asylwerber und damit zu einer

vollkommen ungeordneten und einseitigen Flüchtlingszuwanderung nach und innerhalb Europas. Die jetzt langsam wieder einsetzende Rückkehr zum gemeinsamen Europäischen Asylsystem aufgrund der Schließung der Balkanroute und des wachsenden innereuropäischen Drucks sind daher auch die ersten Schritte zur Bewältigung der Situation.

Das teilweise unkontrollierte Durchschleusen von Flüchtlingen bzw. Migranten, welches im Herbst 2015 einsetzte, führte trotz der großen Hilfsbereitschaft innerhalb der Bevölkerung vor allem auch durch die anfangs massiv fehlenden Dolmetscher bzw. die Schwierigkeiten, den ankommenden Menschen ausreichende Informationen zu den Unterschieden ihrer Kultur und jener in Österreich zu geben, zu gravierenden Sicherheitslücken bzw. Ängsten und Abwehrhaltungen innerhalb der Wohnbevölkerung. Die oftmals fehlenden Dolmetschkräfte bzw. der Mangel an „cultural mediators“ trugen auch zu einer Überforderung der Organisationen und des Systems bei, sodass auch die Resilienz Österreichs in Frage gestellt wurde.¹

Aus dieser Problemstellung abgeleitet, beschäftigt sich der Beitrag der Arbeitsgruppe des Sprachinstitutes des Bundesheeres (SIB) mit der übergeordneten Fragestellung **„Wie gestaltet sich der Beitrag der Mehrsprachigkeit und multikulturellen Kompetenz zur Sicherheit und Resilienz Österreichs in der Migrationskrise?“**

Methodische Herangehensweise

Bei der Bearbeitung dieser Fragestellung wurde in drei Vorbesprechungen und am 1. Symposiumstag der Text des Beitrages erarbeitet, diskutiert und redigiert. In den Zeiträumen zwischen den Fixterminen wurden die Ergebnisse der Besprechungen analysiert, bearbeitet, ergänzt und wissenschaftlich vertieft. Abgeleitet von der zentralen Fragestellung ergaben sich folgende Arbeitsfragen:

- Welche Beitragsleistung zur Sicherheit und Resilienz Österreichs erbringen Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz beim Erstkontakt mit Migranten bzw. Flüchtlingen?

¹ Integrationsbericht 2016, S. 8, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aussendungen/2016/08/integrationsbericht-2016/>, Zugriff am 29.10.2016.

- Welche Erfahrungswerte in Bezug auf die Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz konnten andere Staaten, die mit der Migrations-/Flüchtlingskrise befasst sind (Deutschland, Italien, Balkanstaaten ...), bisher gewinnen?
- Wie wirken sich Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz auf den Erfolg polizeidienstlicher Ermittlungen aus?
- Wie wirken sich Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz im Rahmen der Bearbeitung von Asylanträgen auf die Qualität der Ergebnisse aus?
- Wie wirken sich Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz in der konkreten Integrationsarbeit aus?
- Wie wirken sich Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz bei der Versorgung von Migranten bzw. Flüchtlingen aus?

Um die Komplexität der zu bearbeitenden Fragestellung(en) aufzulösen und Erkenntnissen näherzukommen, wurde der Prozess von Migration und Flucht für die Bearbeitung in drei Phasen (Herkunft und Vertreibung, Transit und Flucht nach Europa, Ankunft und Integration) unterteilt und zur Bearbeitung je eine Phase einer Unterarbeitsgruppe übergeben. Aus den Ableitungen der Arbeitsgruppen, ergänzt um Hintergrundinformationen aus Studien und anderen wissenschaftlichen Quellen, wurde dann das vorliegende „Food for Thought Paper“ erstellt und dieses am 1. Symposiumstag diskutiert und finalisiert.

Allgemeine Begriffsbestimmungen

Durch die Arbeitsgruppe wurden als Grundlage für die Analyse Arbeitsdefinitionen der vier Schlüsselbegriffe „Sicherheit, Resilienz, Mehrsprachigkeit und Multikulturalität“ erarbeitet:

- **Sicherheit:** Ausgangspunkt ist ein umfassender Sicherheitsbegriff, welcher von der Sicht des Individuums bis zur Gesamtgesellschaft eines Staates/Staatenbundes reicht; Teilaspekte sind auch: Recht, Technik (Cyber Security), Ökonomie und soziale Fragen. Sicherheit ist jedenfalls in Form von Abwesenheit von Bedrohungen durch entsprechende Schutzeinrichtungen bzw. -vorkehrungen und/oder

als Abwesenheit von Gefahren(quellen) bzw. Risiken zu verstehen.² Daraus ist abzuleiten, dass absolute Sicherheit auch nicht durch noch so große Anstrengungen erreicht werden kann und daher nur die Reduktion von Gefahren bzw. Bedrohungen bzw. Risiken möglich ist.

- **Resilienz:** Anpassungsfähigkeit eines Systems, Herausforderungen (vorhergesehen bzw. unvorhergesehen) und seinen eigenen Wandel nachhaltig zu bewältigen, unerwartete Situationen auszutarieren sowie kritische Schwellen zu meistern. Diese Fähigkeit bedeutet in einem sich grundlegend und dynamisch wandelnden Sicherheitsumfeld für Staaten bzw. Organisationen, dass diese über entsprechende Anpassungsfähigkeit verfügen müssen.³
- **Mehrsprachigkeit:** Fähigkeit in mehreren Sprachen zu kommunizieren,⁴ dies bedeutet im Kontext des Symposions: neben der Erstsprache in Englisch und zumindest einer weiteren Fremdsprache zu kommunizieren. Hierbei kommt es auch auf die Kommunikationsfähigkeit in mehreren Fremdsprachenfamilien an (Germanisch, Romanisch, Semitisch, Slawisch, Iranisch etc.).
- **Multikulturalität:** ist ein sozio-kulturelles Phänomen in einer Gesellschaft, welches auf vielfältiger kultureller Differenziertheit beruht.⁵ Interkulturalität beruht auf dem Bewusstsein der Individuen für die eigene Kultur sowie der Kenntnis und dem Bemühen um Verständnis gegenüber anderen Kulturen. Bei Multikulturalität findet keine gegenseitige Beeinflussung der Kulturen statt, hingegen erfolgt diese im Verständnis von Interkulturalität sehr wohl.⁶ Im Symposium finden auch

² <http://www.bromba.com/knowhow/sicherh.htm>, Zugriff 27.8.2016.

³ Vgl. Heiko Borchert, Gustav Gustenau und Harald Katzmair, Landesverteidigung 2025, Der Beitrag des Österreichischen Bundesheers zur Resilienz Österreichs, Explorative Gedanken, Für ein neues wehrpolitisches Narrativ, Wien, 2015 (nicht veröffentlichte Studie).

⁴ <http://erwachsenenbildung.at/themen/migrationsgesellschaft/grundlagen/mehrsprachigkeit.php>, Zugriff 27.8.2016.

⁵ Vgl. Mintzel, A., Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika. Konzepte, Streitfragen, Analysen, Befunde, Rothe Verlag, Passau, 1997, S. 58.

⁶ <http://www.ikud.de/glossar/multikulturalitaet-interkulturalitaet-transkulturalitaet-und-plurikulturalitaet.html>, Zugriff am 27.8.2016.

Unternehmenskulturen, Berufskulturen sowie themenbezogene Kulturen Berücksichtigung.

Abgeleitet von der Notwendigkeit einer grundsätzlichen Übereinstimmung bezogen auf diese – für die Arbeitsgruppe zentralen – Begriffe wurde auf einige wesentliche, generelle Aspekte im Zusammenhang mit den Fragestellungen verwiesen:

- **Entwicklungszusammenarbeit**
 - lebt von sowohl staatlich als auch durch Spenden finanzierten Programmen bzw. Projekten im Bereich der Armutsbekämpfung und humanitären Hilfe;
 - Konzepte zur Entwicklungszusammenarbeit und zur Integration sind weiterzugeben (z.B. private-public-partnership/ PPP-Projekte);
 - neue Jobprofile sind notwendig: z.B. ein „Kulturmediator“. Hier handelt es sich um Schlüsselfunktionen. Als ein mögliches Beispiel wurde die Beschreibung des „cultural mediators“, die von der Organisation „Ärzte ohne Grenzen“ erarbeitet wurde, in der Anlage beigefügt.
- **Vertrauen**
 - stellt sich als zentraler Faktor in der Kommunikation zwischen flüchtender Person und Aufnehmenden dar. Mehrsprachigkeit und Multikulturalität sind ein Schlüssel, Vertrauen zu entwickeln, können aber auch zu einem Machtfaktor im Prozess werden – hier besteht eine wechselseitige Abhängigkeit. Vertrauen in Dolmetscher (Sprachmittler) vor Ort ist höher als gegenüber fremden Dolmetschern. Sprachkenntnisse schaffen Vertrauen bzw. bieten Möglichkeiten zu helfen;
 - Berücksichtigung der Eigen- und Fremdwahrnehmung von Flüchtlingen/Migranten und mit diesen in Kontakt stehenden Personen.
- **Transit**
 - Bevölkerung akzeptiert Transit, solange Weiterreise absehbar, danach kippt aber oft die Stimmung (bei Gefahr, dass Flüchtlinge dauerhaft bleiben könnten);
 - Vorschlag zur Entwicklung grenzüberschreitender Projekte: mit dem Austausch von *lessons learned*, z.B. Bürgermeister zu Bürgermeister, NGO zu NGO bzw. von Behörde zu Behörde.

- Schwierigkeiten ergeben sich aus unterschiedlichen länder-spezifischen Voraussetzungen.
- **Integration und Spracherwerb**
 - Spracherwerb ist der Schwerpunkt am Beginn von Integration;
 - Alphabetisierung ist nur der erste Schritt;
 - Deutschlehrkräfte mit Migrationshintergrund haben eine hohe Bedeutung. Der Integrationsfonds hat bewusst ca. 40% Mitarbeitende mit Migrationshintergrund;
 - Verwendung von Bildwörterbüchern bzw. bildgestützten Sprachfibel und Dolmetschhilfen;
 - bei Werte- und Orientierungskursen werden Trainerpaare aus Dolmetschern und Wertetrainern gebildet – hat sich bewährt, allerdings ist auch Vorsicht beim Einsatz von Personal mit Migrationshintergrund geboten – in einigen Konstellationen könnten u. U. Spannungen aus dem Fluchtland importiert werden.
- **Begriffsverständnis**
 - Hinweis auf die Notwendigkeit von Begriffsdefinitionen, Nachbarländer haben unterschiedliche Anknüpfungspunkte, diese sind zu beachten;
 - Hinweis auf die Problematik von statistischen Auswertungen bzw. Aussagen, wenn die Begrifflichkeiten nicht abgeklärt sind.

Mehrsprachigkeit und Multi-/Interkulturalität

Mehrsprachigkeit und Multi-/Interkulturalität ermöglichen bessere interkulturelle Kommunikation. Um erfolgreich interkulturell kommunizieren zu können, sind nach A. Erll und M. Gymnich folgende Kategorien von Strategien anwendbar:⁷

- **Selbstreflexive Strategien:** Diese Strategien können sowohl nach einer Intervention als auch in der Vorbereitung, – als antizipative Methode – eingesetzt werden; zweiteres vor allem, wenn bereits einschlägige Erfahrungen gesammelt wurden. Sie bewirken eine mittel- bis langfristige Kompetenzsteigerung.

⁷ Erll, A, Gymnich, M: Interkulturelle Kompetenzen, Erfolgreich kommunizieren zwischen den Kulturen, Klett Verlag, Stuttgart, 2010, S. 143-147.

- **Rhetorische Strategien:** Sie sind gekennzeichnet durch Nachfragen und Wiederholen, bergen jedoch die Gefahr in sich, die sprachliche Kompetenz des Gegenübers in Frage zu stellen und so den Gesprächserfolg zu gefährden. Wichtige Informationen sind jedenfalls zu wiederholen, neu zu formulieren bzw. nachzufragen.
- **Explizite Metakommunikation:** Darunter versteht man die Kommunikation über den Verlauf des Gespräches, non-verbale Botschaften, Missverständnisse und deren Ursachen. Nur durch interkulturelle Sensibilität in den kognitiven, affektiven und pragmatisch-kommunikativen Bereichen kann metakommuniziert werden, da nicht in jedem Kulturkreis über Gefühle, Normen, Tabus und Missverständnisse offen gesprochen werden kann.
- **Implizite Metasensibilität:** Hier geht es um das Feingefühl, Verstimmungen im Gespräch zu erkennen und die eigene kommunikative Strategie anzupassen.
- **Reduktion von Unsicherheit:** Sensible Wahl des Gesprächsortes, Schaffen einer vertrauenserweckenden Umgebung sowie das Beziehen von Vertrauenspersonen bzw. Dolmetschern reduzieren die Unsicherheit und ermöglichen eine erfolgreiche Kommunikation.
- **Gefahr der Überanpassung:** Die eigene Natürlichkeit und die eigenen kulturellen Strategien sind soweit wie möglich beizubehalten, ohne andere Personen zu verletzen. Es ist ein Kompromiss zwischen den eigenen Gesprächsmustern und jenen des Gegenübers zu finden. Zu vermeiden sind Verhaltensweisen, die Gesprächspartner kopieren und möglicherweise lächerlich wirken.
- **Antizipierte Fremdbilder und Stereotype:** Es ist klar zu machen, dass man seinem Kulturkreis verhaftet ist und unterschiedliche Gepflogenheiten gegeben sind. Es ist nötig, auf Distanz und gegenseitigen Respekt zu achten und sich seiner Fremdbilder bzw. Stereotype bewusst zu sein, um sie nicht negativ auf das Gespräch wirken zu lassen. Ebenso sind diese Phänomene im Gesprächsverhalten des Gegenübers zu berücksichtigen bzw. zu antizipieren.
- **Voreilige Schlüsse:** Hier geht es vor allem um die Übertragung von Verhaltensweisen, die eine Person an den Tag legt, auf eine ganze Personengruppe bzw. Personen aus demselben Kulturkreis.

Die Fähigkeit einer Person, interkulturelle Kompetenz zu erwerben, wird durch mehrere Faktoren begünstigt; diese sind:⁸

- **Ambiguitätstoleranz:** oder die Fähigkeit, andere Sichtweisen zu akzeptieren sowie Mehrdeutigkeiten und Widersprüche in Situationen und Handlungsweisen zu ertragen, ohne sich unwohl zu fühlen oder aggressiv zu reagieren. Besonders bei Anpassungsprozessen an eine fremdkulturelle Situation kann fehlende Ambiguitätstoleranz zu Unwohlsein und Konfusionen führen.
- **Kontaktfreudigkeit:** im Sinne von Aufgeschlossenheit für neue Kulturen, Menschen, Sitten, Länder ... Kontaktfreudige Menschen sind eher kommunikativ, gehen auf andere Menschen ein und suchen das Gespräch.
- **Verhaltensflexibilität:** oder auch Anpassungsfähigkeit an unerwartete Situationen bzw. menschliche Verhaltensweisen und die Fähigkeit, auf unterschiedlichste Herausforderungen angemessen zu reagieren.
- **Emotionale Stabilität:** ist, im Gegensatz zur emotionalen Labilität, die ausgeprägte Fähigkeit zur Kontrolle der eigenen Emotionen. Emotional stabile Personen zeigen ausgeglichene und wenig sprunghafte emotionale Reaktionen sowie die Fähigkeit zur raschen Überwindung von Misserfolgen und Rückschlägen.
- **Leistungsmotivation:** ist eine allgemeine und relativ überdauernde Tendenz, als wesentlich bewertete Aufgaben mit Energie und Ausdauer bis zum erfolgreichen Abschluss zu bearbeiten.
- **Einfühlungsvermögen:** Empathie bzw. Mitgefühl kennzeichnet Menschen, die sich auf die psychische und emotionale Situation anderer Menschen einlassen können und wollen.
- Über **metakommunikative Kompetenz** verfügen Menschen, welche in der Lage sind, die Kommunikation zwischen zwei oder mehr Personen oder Gruppen zu analysieren und Kommunikationsbeziehungen transparent zu machen. Sie sind daher in der Lage zu erkennen, warum in konkreten Situationen Missverständnisse auftreten und diese durch gezielte Kommunikation aufzulösen.

⁸ Vgl. Bauer, T.: Handbuch Interkulturelle Kompetenz, Anforderungen, Erwerb und Assessment, Band 2; fgb, Freiburg, 2004, S. 168; und <http://www.enzyklo.de>, Zugriff am 24 09 2016.

- **Polyzentrismus** (im Sinne von Non-Ethnozentrismus) ist der Versuch, interkulturelle Handlungszusammenhänge nicht vor dem Hintergrund der eigenkulturellen Erfahrungen zu interpretieren; er führt zu einem Anerkennen der Eigenständigkeit anderer Kulturen und der Bereitschaft, kulturspezifische Wertungen zu relativieren. Voraussetzung hierfür ist ein klares Verständnis der eigenen Kultur und eine vorhergehende Reflexion der eigenen Beeinflussung hierdurch und einer daraus gewonnenen Distanz.

Drei Phasen der Migration bzw. Flucht

Um die Komplexität der zu bearbeitenden Fragestellung(en) aufzulösen und Erkenntnissen näherzukommen, wurde für die Bearbeitung der Prozess von Migration bzw. Flucht in drei Phasen unterteilt:

- **Phase 1 – Herkunft und Vertreibung:** gekennzeichnet durch schwierige bzw. gefährliche Lebensumstände im Herkunftsland (Pushfaktoren), die zu Flucht oder Vertreibung führen. Für diese Phase wurde nach Möglichkeiten gesucht, mit Mehrsprachigkeit und Multikulturalität präventiv auf den weiteren Prozess zu wirken.
- **Phase 2 – Transit und Migration bzw. Flucht nach Europa:** gekennzeichnet durch die Migration/Flucht aus dem Herkunftsland, umfasst diese Phase die verschiedenen Migrations-/Fluchtwege, Migrations-/Fluchtmöglichkeiten und Migrations-/Fluchtrouten mit all ihren Herausforderungen und Gefahren. Für diese Phase wurde nach Möglichkeiten gesucht, mittels Mehrsprachigkeit und Multikulturalität während des Fluchtprozesses unterstützend zu wirken.
- **Phase 3 – Ankunft und Integration:** umfasst das Auftreffen an der Grenze, die Aufnahme und Betreuung sowie erste Ansätze von Integration. Für diese Phase wurde nach Möglichkeiten gesucht, mittels Mehrsprachigkeit und Multikulturalität den Rechtsstatus von flüchtenden bzw. migrierenden Personen festzustellen, Verständnis für die jeweilige Rechtslage zu ermöglichen, Sicherheitsempfinden zu vermitteln sowie unterstützend und fördernd für eine Integration zu wirken.

Analyse und Ergebnisse

Den nachfolgend aufgelisteten Ergebnissen seien einige Anmerkungen vorausgeschickt: Die „Zeichen“, dass es zu einer massiven Flüchtlingsbewegung nach Europa kommen könnte, waren bereits seit Jahren (fast Jahrzehnten) erkennbar, wurden jedoch zumeist ignoriert und es wurden kaum Maßnahmen im präventiven Bereich bzw. in Form einer Unterstützung vor Ort gesetzt. So gesehen hätte Europa nicht überrascht sein dürfen.

Erfolgreichstes bzw. wirksamstes Mittel wären Maßnahmen gewesen, welche Konflikte eindämmen, Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung in einer Region fördern und so den Menschen Lebensperspektiven, vor allem für Kinder, geben (z.B: PPP-Projekte zur wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort). Aus der Sicht von Mehrsprachigkeit und Multikulturalität sind folgende Maßnahmen diesem oben genannten Ziel förderlich:

- Förderung der kulturellen Toleranz innerhalb von mehrkulturellen und vielsprachigen Regionen,
- Gleichbehandlung bei regionalen Förderungen, unabhängig von sprachlichen bzw. kulturellen Gruppierungen,
- Entwicklung von Förderprogrammen unter Mitarbeit mehrsprachiger Kulturmediatoren,
- Ausgleichsmaßnahmen zur eigenständigen Entwicklung von Regionen,
- Verhandlungsführung bei Konflikten mit Hilfe mehrsprachiger Kulturmediatoren,
- Konfliktmediation durch mehrsprachige Kulturmediatoren auf Basis von wirtschaftlichen Anreizsystemen,
- Reunifikationsmaßnahmen und Friedenssicherungsmaßnahmen unter Abstützung auf mehrsprachige Kulturmediatoren,
- Security-Sector-Reformen unter Abstützung und Begleitung auf/von mehrsprachige/n Kulturmediatoren,
- Wirtschaftliche Entwicklungsprojekte (z.B: PPP-Projekte), unterstützt durch mehrsprachige Kulturmediatoren und unter Einbeziehung der regionalen Ansprechpartner,
- Ausstattung aller Organisationen vor Ort (GOs und NGOs) mit mehrsprachigen Kulturmediatoren.

Mehrsprachigkeit und Multikulturalität während der Phase 1 „Herkunft und Vertreibung“

In der Arbeitsgruppe wurde eine Strukturierung von Maßnahmen, welche sich aus der Erfahrung der Mitarbeitenden aus den Organisationen ableiten ließen bzw. sich bewährt haben, vorgenommen.

Die Kernaussagen für diese Phase sind:

- **Vorbereitung der Hilfskräfte ist essentiell für einen Erfolg.**
- **Perspektiven in der Region sind zu erhalten.**
- **Unterstützung vor Ort ist zu ermöglichen.**
- **Vorbereitung auf ein Resettlement ist zu gewährleisten.**

Maßnahmen der Organisation vor Entsendung von Hilfskräften

- Wertausbildung im Bereich der eigenen Werte als Basis, um „fremde Werte“ zu verstehen und mit ihnen umzugehen,
- Schaffung von Kultur- und Religionsverständnis: Verständnis für die eigene Kultur und Religion sowie die anderen in der Region vorkommenden Kulturen und Religionen,
- Entwicklung von Kommunikationskompetenz,
- Ausbildung von mehrsprachigen Kulturmediatorinnen und -mediatoren, bi-kulturellen Trainerinnen und Trainern,
- spezifische Ausbildung des Personals für den Einsatz als Dolmetscher,
- regionale Sprachkompetenzen durch zumindest einige Fachkräfte,
- kulturelle Kompetenz vor Ort – Info für neue „Helfer“,
- Vorbereitung aller Einsatzkräfte vor Entsendung in Kultur und Sprache (zumindest teilweise) sowie
- Schaffung von Sprachenpools/Kulturpools und Schaffung/Ausbildung von Mediatoren – in rechtlicher/kultureller/sprachlicher Hinsicht (ausreichende Anzahl an eigenem Personal).

Maßnahmen für die Betreuung in der Region

- Perspektiven in der Region erhalten: Schulbildung und Ausbildungsmöglichkeiten für die nachfolgende Generation,
- Perspektiven zur Sicherung von Einkommen (z.B. Zugang zum Arbeitsmarkt), Gesundheits- und Wohnversorgung,
- Vermeidung von Parallelstrukturen,
- Einbindung der „hosting community“ – Angebote für alle Gruppen in einer Region (Bildung, Arbeit, Strukturen) – Vermeidung von Ängsten, Sorgen, Widerständen,
- Fördergrundsätze an neues Konzept anpassen (host communities), Förderung von Selbstverwaltung und Selbständigkeit durch ein „cash voucher system“,
- Unterbringung in der Region – weg von Camps,
- Abstützung auf regionale Strukturen/Organisationen, Mikikredite, Nutzen von subsidiären Strukturen. Vorsicht: Gefahr der Vereinnahmung vor Ort, Vorhandensein von strukturellem Druck beachten,
- Sprache und Kulturkenntnisse auch für spendende Organisationen/ Staaten von Vorteil,
- Finden von Vertrauenspersonen für Kommunikation; Dolmetscher können eine zentrale Rolle einnehmen,
- Entwicklung von „relevanten“ (auf Grund der Quantität) Resettlement-Programmen, Festlegung eindeutiger Kontingente – müssen dann auch umsetzbar sein,
- Schaffung bzw. Förderung von partizipativen Strukturen,
- Akzeptanz/Wertschätzung des „Andersseins“ fördern – zwischen den „hosts“ und den Flüchtlingen sowie
- Förderung des Verständnisses zwischen unterschiedlichen Menschengruppen vor Ort – Programme für „hosts“ und Flüchtlinge.

Maßnahmen bei der Betreuung vor Ort (Nachbarstaaten bzw. Erstaufnahmeländer)

- Grundbedürfnisse der Menschen sichern (Sicherheit steht an oberster Stelle),
- Perspektiven für die Zukunft schaffen/erhalten (Schul- und Ausbildungssystem bzw. Notwendigkeit ziviler Infrastrukturen wie Krankenhäuser) – hier kommt vor allem der Perspektive der „realistischen“ Befriedung des Konfliktes eine große Bedeutung zu,
- partizipative Strukturen entwickeln,
- Akzeptanz/Wertschätzung des „Andersseins“ fördern,
- Förderung des Verständnisses zwischen unterschiedlichen Menschengruppen vor Ort,
- in der Phase 1 stehen Kommunikationsstrategien für soeben vertriebene Personen im Vordergrund – daher ist der erste Ansatz meistens Englisch oder Französisch (vor allem in Afrika). Hier kann es zu ersten Missverständnissen kommen – erster Versuch, Herkunft und Sprache zu ermitteln; Einsatz von Dolmetschern mit lokalen Sprachkenntnissen,
- Programme für Flüchtlinge und „hosting communities“ (Bildung, Arbeit, Gesundheit, Kleinkredite),
- Abstützung auf regionale Strukturen – Sicherheit und Struktur beugt Kriminalität vor,
- Vermeidung von Lohn-Preis-Dumping bei Flüchtlingen sowie
- Mittel vor allem projektbezogen einsetzen.

Maßnahmen in der Vorbereitung auf Umsiedlung (Resettlement)

- Einsatz von bi-kulturellen Mediatorinnen und -mediatoren,
- Verwendung von Dolmetschern,
- Entwicklung von Netzwerken für Kommunikation (Radio, neue Medien); hierbei sind mehrsprachige Sendungen wichtig,
- Nutzung von subsidiären Strukturen – Gefahr der Vereinnahmung vor Ort, struktureller Druck,
- Kulturhinweise auf Kultur in Europa geben,
- Erklärung der Systeme in Europa – soziale Situation,

- Aufklärung über Rechtssituation in Europa,
- Definition und Vermittlung von universell geltenden Werten,
- Entzaubern von Mythen,
- Sprachkurse sind zwar „Pushfaktoren“, aber auch Chance für Entwicklung im Land (Englisch) sowie
- Sprache und Religion als politische Instrumente – Gegenwirkung durch Information.

Einrichtung und Gestaltung von Hot Spots/Registrierungsstellen

- Nur in echten Schutzzonen denkbar,
- Angebote gegen Extremismus forcieren,
- Sicherheit und Stabilität des „camps“ gewährleisten – vor allem im Inneren,
- Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt und sexueller Belästigung/Übergriffen,
- Ort der Kultur-/Sprachvermittlung,
- Angebote für Entwicklung (Sprache/Rechtssituation/Kultur) – zeitgerechte Information durch mehrsprachige Texte, mehrsprachige Mediatoren führen zu Stress- und Angstreduktion,
- Allgemein haben sie sich bis dato nicht bewährt; Ausgestaltung bisher zu lagerartig/keine Bewegungsfreiheit/geringe Sicherheit. Insbesondere für Frauen und Kinder konnte nur bedingter Schutz ermöglicht werden.

Mehrsprachigkeit und Multikulturalität während der Phase 2 „Transit und Flucht nach Europa“

In der Arbeitsgruppe wurde zunächst eine Abgrenzung zu den Phasen 1 und 3 definiert. Auf dieser aufbauend hat die Arbeitsgruppe eine 10-Punkte Checkliste ausgearbeitet.

Als Kernaussagen für diese Phase können folglich folgende Punkte identifiziert werden:

- die Phase des Transits erfordert ein hohes Maß an Management und Steuerung,

- die temporäre Mobilisierung (Planbarkeit, kurze Vorbereitungszeit) von Hilfskräften stellt die in Phase 2 tätigen Institutionen vor große Herausforderungen, auf die sie vorbereitet sein müssen,
- klare Regeln für alle betroffenen Personengruppen (Empathie gegenüber Flüchtenden, rechtsstaatliche Grundsätze) müssen bestehen,
- Kenntnis der verschiedenen Kulturen erleichtert die Konfliktvermeidung bzw. -lösung und ist generell für einen effektiven (Hilfs-) Einsatz unumgänglich sowie
- EU-Richtlinien vs. staatliche Eigeninteressen prägen den Verlauf dieser Phase
→ Notwendigkeit von länderübergreifendem Austausch.

Unterschiede der Phase 2 zu den Phasen 1 und 3

- **Aus der Sicht der Flüchtenden:** Sie möchten in Ländern, in denen sie nur auf der „Durchreise“ sind, möglichst wenig Kontakt zu Behörden haben. Aus ihrer Perspektive geht es daher um die Erfüllung der Grundbedürfnisse: Versorgung mit Essen/Trinken, medizinische Versorgung so weit als nötig, Übernachtung (falls am selben Tag keine Weiterreise möglich ist) und – besonders wichtig – Übermittlung von Informationen (Wie und wann geht es weiter?). In einem gewissen Ausmaß sind auch rechtliche Auskünfte nötig (z.B.: Ist es besser zu bleiben oder weiterzureisen?).
- **Aus der Sicht der Staaten:** Bestreben nach einem möglichst ruhigen und konfliktfreien Weitertransport der Flüchtenden (auch wenn die „Durchreise“ innerhalb der EU-/Schengen-Länder aufgrund des Dublin-Abkommens rechtlich fragwürdig ist).
- **Aus der Sicht der Bevölkerung:** Unterstützung ist in der Regel von allen Seiten vorhanden, so lange klar ist, dass es sich nur um eine Durchreise handelt.

10-Punkte-Checkliste für die Phase 2 „Transit und Flucht nach Europa“

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe zur Phase 2 haben als Abschlussergebnis ihrer Untersuchung einen 10-Punkte-Plan für die Phase des „Transits nach Europa“ zusammengestellt:

- I. Insbesondere beim Umgang mit Flüchtenden in Phase 2 ist eine Empathie und interkulturelle Kompetenz, basierend auf „struktureller“ Multikulturalität und Mehrsprachigkeit, unumgänglich:
 - Einerseits zum Schutz der Bevölkerung: Vorbeugung von Konflikten, deeskalierende Wirkung, Missverständnisse vermeiden (z.B. Verwechslung von Deutschland und Deutschlandsberg).
 - Andererseits zum Schutz der Flüchtenden: erster Eindruck an der Grenze – großer Unterschied, ob bei ihrer Ankunft an der Grenze nur Polizei/Militär und weiteres Sicherheitspersonal anwesend ist (oft stark negative Erinnerungen aus der Heimat) oder ob z.B. freiwillige Helferinnen und Helfer oder sogar Personen aus ihren Heimatländern ebenso vertreten sind. Ist auch für langfristige Integration in Phase 3 entscheidend.
 - Nicht zuletzt werden im Rahmen von ausgedehnten Frontex-Missionen oder z.B. an der serbisch-ungarischen Grenze vermehrt österreichische Sicherheitskräfte zum Einsatz kommen, wodurch die Notwendigkeit dieser strukturellen Kompetenzen steigt.

- II. Wie kann das Wissen angeeignet werden?
 - bestehende Kapazitäten nutzen, z.B.: Personen, die zweisprachig aufgewachsen sind; diese sind gezielt zu fördern,
 - Trainings- und Sprachkurse sowie
 - Erfahrungen auf Basis von Auslandseinsätzen.

III. Faktoren, die bei der Arbeit mit Flüchtlingen berücksichtigt werden müssen:

- Sprache,
- unterschiedliche Volksgruppen (Afghane ≠ Afghane),
- Religionen,
- kulturelle Unterschiede auch auf Basis von:
 - Geschlecht: Katastrophen und Notfälle wie konfliktbedingte Flucht haben unterschiedliche Folgen auf Frauen und Männer, z.B. sind alleine oder mit Kindern flüchtende Frauen während der Flucht und in Flüchtlingslagern zusätzlichen Gefahren wie sexuellen Übergriffen oder Gewalt ausgesetzt; um effektive Schutz- und Hilfsmaßnahmen zu gewährleisten, muss dies bereits in der Planung von Interventionen entsprechend berücksichtigt werden,⁹
 - Bildung sowie
 - Stadt/Land.

IV. Multikulturalität ist nicht nur auf das Aufeinandertreffen von Flüchtenden und „Einheimischen“ beschränkt, sondern

- es stoßen beispielsweise auch in Flüchtlingszentren, -lagern oder Hot Spots, in denen Organisationen/Stakeholder mit unterschiedlichen Absichten (z.B. Polizei, Militär, zivilgesellschaftliche Organisationen, Freiwillige etc.) aufeinandertreffen, ebenso unterschiedliche Kulturen aufeinander,
- oft wird dasselbe angestrebt, aber aneinander vorbeigeredet,
- auch die „Einheimischen“ sind divers – kulturell, politisch.

⁹ CARE (2016): „On her own: How women forced to flee from Syria are shouldering increased responsibility as they struggle to survive“. <https://www.care.at/news/presseaussendungen/care-bericht-immer-mehr-syrische-frauen-alleine-auf-der-flucht/>. „Empowering Women and Girls Affected by Crises“: http://www.care-international.org/files/files/Empowering_women_and_girls_affected_by_crises.pdf. CARE (2016): „Women, Work & War: Syrian women and the struggle to survive five years of conflict“: <https://www.care.at/wp-content/uploads/2016/03/CAREWomenWorkWarreportFINALWEB13032016-1.pdf>.

- V. Die Erfahrungen aus dem Jahr 2015 müssen daher im Rahmen einer Nachhaltigkeitsstudie festgehalten und in einer Resilienzstrategie zusammengeführt werden. Dafür müssen genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden, auch um die Umsetzung gewährleisten zu können.
- VI. Dabei muss bedacht werden, dass multikulturelle Zusammenarbeit/multikulturelle Teams neben den enormen Bereicherungen auch Herausforderungen (z.B.: Dialekte, Redegeschwindigkeit, unterschiedliche Arbeitsvorstellungen [strukturierte Arbeit vs. flexiblere Zugänge], Pünktlichkeit etc.) mit sich bringen:
- Je ferner die Kultur, desto größer die Herausforderung.
 - Es muss daher an dem Mehrwert kontinuierlich gearbeitet und investiert (weniger finanziell, als mit spezifischen Maßnahmen) werden.
- VII. Ebenso gilt es zu bedenken, dass die Planbarkeit limitiert ist:
- Die Unkenntnis über die nächsten Krisenherde stellt Organisationen vor große Herausforderungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung.
 - Im Falle eines erneut rasanten Anstiegs der Flüchtlingsankünfte:
 - Es ist fraglich, ob die Zivilgesellschaft im selben Ausmaß helfen würde.
 - Die diversen Organisationen, die im Jahr 2015 oft auch viel voneinander gelernt haben, würden aber wohl schneller zusammenfinden.
- VIII. Mehr länderübergreifender Austausch ist auf europäischer Ebene nötig¹⁰:

¹⁰ Austrian Society for European Politics, Vienna (ÖGfE); CEU, Budapest; EUROPEUM, Prague; GLOBSEC Policy Institute, Bratislava; University of Ljubljana 2016): „Central Europe and the Refugee Question: Cooperation, not Confrontation“: Policy Brief: <http://oegfe.at/wordpress/blog/2016/09/12/central-europe-and-the-refugee-question/>. Joint Report: <http://oegfe.at/wordpress/blog/2016/07/25/grenzuiberschreitende-zusammenarbeit-in-der-fluechtlingsfrage/>. Kommentar „Der Standard“: <http://oegfe.at/wordpress/blog/2016/08/08/zentraleuropa-kooperation-statt->

- Insbesondere zu Beginn der Flüchtlingswelle (August 2015) gab es oft nur sehr zaghafte Absprachen zwischen den Nachbarländern (z.B. HUN/AUT, DEU/AUT etc.). Das Österreichische Rote Kreuz (OeRK) und „Train of Hope“ haben daraufhin Leute z.B. an den ungarischen Bahnhöfen postiert, damit diese Informationen zur Abfahrt von Zügen nach Österreich weiterleiten konnten.
- Es braucht also mehr Absprache und Dialog sowie verstärkt gemeinsame Handlungen zwischen den jeweiligen Ländern (auf staatlicher, aber auch zivilgesellschaftlicher Ebene).
- In diesem Zusammenhang entsteht bei Flüchtlingen von außerhalb Europas die Frage: Wann haben sie ihr Ziel erreicht? Wenn sie im ersten europäischen Land angekommen sind oder erst im jeweiligen europäischen Zielland? Aktuell gilt wohl Letzteres.

IX. Mehrsprachigkeit und Multikulturalität beruhen selbstverständlich auf einem Entgegenkommen von beiden Seiten. Auch auf Flüchtende muss daher dementsprechend eingewirkt werden:

- Dies ist allerdings eher in den Phasen 1 und 3 relevant.
- In Phase 2 ist dies beispielsweise hinsichtlich der Zerstreuung von Gerüchten und der Bereitstellung von Informationen sowie in Form von Konfliktprävention bzw. Deeskalation relevant.

X. Fluchtrouten fernab Europas: Es gilt, in einem viel umfassenderen Ausmaß Perspektiven im Nahen Osten und in Afrika zu schaffen, um Flüchtenden einen Anreiz zu geben, auch schon in den kulturell näheren Nachbarstaaten Fuß zu fassen und eine Zukunft aufzubauen:¹¹

blockdenken-gastkommentar-der-standard/.

¹¹ CARE (2016): „Six years into exile: The challenges and coping strategies of non-camp Syrian refugees in Jordan and their host communities“: <https://www.care.at/wp-content/uploads/2016/09/2016-Assessment-of-the-Situation-of-Urban-Syrian-Refugees-Vulnerable-Jordanians-Full-Report.pdf>.

- Der Fokus sollte dabei nicht nur auf militärischen friedenssichernden Einsätzen und Governance-Projekten liegen.
- Auch Bildung, Gesundheit, die Stärkung der Zivilgesellschaft, lokale (Land-)Wirtschafts- und Industrieförderung (ohne globale Abhängigkeiten) etc. müssen wesentlich stärker gefördert werden, um für Flüchtlinge Perspektiven zu schaffen.

Mehrsprachigkeit und Multikulturalität während der Phase 3 „Ankunft und Integration“

Kernaussagen und Forderungen für diese Phase können wie folgt zusammengefasst werden:

- Aufrechterhaltung des sozialen Friedens,
- rasche Selbsterhaltungsfähigkeit derer, die nach Österreich gekommen sind,
- Integration als beiderseitige Aufgabe,
- Bekenntnis zur Diversität gegenüber allen Personengruppen sowie
- Anerkennung der Rechtsstaatlichkeit und der Werte Österreichs (gesellschaftliche Normen) durch die zu Integrierenden.

Vorgestaffelt zu den Ergebnissen der Arbeitsgruppe werden die wesentlichsten Unterschiede und Abgrenzungen zur Phase 2 herausgearbeitet.

Abgrenzung der Phase 3 von den Phasen 1 und 2

Aus der Sicht der Geflüchteten:

Für die Geflüchteten stellt die Ankunft im Zielland einen gravierenden Einschnitt während der Flucht dar. Einerseits haben sie damit das Ziel erreicht und können einmal „durchatmen“, andererseits kommen nun die Herausforderungen des Asylverfahrens, der Erklärung und Rekapitulation der Fluchtgründe sowie deren behördliche Infragestellung. Dies stellt oft für die betroffenen Menschen eine Wiederholung des Traumas der Flucht dar. Die Erwartungshaltung ist hier oft eine zwiespältige, und zwar einerseits die Hoffnung auf Verständnis der eigenen Situation und andererseits die Erfahrung, dass nach strengen Kriterien geprüft wird. Hinzu kommen

noch die beengte Situation in den Flüchtlingsquartieren und die zunehmend ablehnende Stimmung in der Gastbevölkerung, welche von den Flüchtlingen aber eher nur diffus wahrgenommen werden kann. Ergänzend wirken sich die unterschiedliche kulturelle Situation, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Gebräuche sowie der unterschiedliche Umgang der Geschlechter miteinander auf die neu Angekommenen, die oft über nur geringe bis gar keine Sprachkenntnisse und kein Kulturverständnis für das Gastland verfügen, verstörend, negativ und abschreckend aus. Trotzdem ergeben sich auch wieder Wellen der Hilfsbereitschaft, die sich mit der Ablehnung aus anderen Bevölkerungsgruppen schlagen.

Aus der Sicht der Staaten:

Es ist wichtig, dass die Fehler der Vergangenheit nicht wiederholt werden. Integration darf nicht dem Zufall überlassen werden. Eine erfolgreiche Integrationspolitik, die frühzeitig investiert, vermeidet nicht nur Folgekosten einer versäumten Integration, sondern bringt auch jenen Mehrwert, der zur Resilienz für die gesamte Gesellschaft wesentlich beiträgt. In den zentralen Bereichen von Ankunft und Integration hat Österreich in den letzten Jahren gute Rahmenbedingungen etabliert – im Wesentlichen betrifft das den Bereich des Erwerbs deutscher Sprachkenntnisse, der Wertevermittlung und den Zugang zum Arbeitsmarkt.

Der Nationale Aktionsplan für Integration (NAP.I, 2010) hält in den Allgemeinen integrationspolitischen Leitlinien fest, dass

„Integration [...] Aufgabe und Verantwortung jedes Einzelnen [ist]. Nur wenn alle Beteiligten eine entsprechende Bereitschaft zeigen, kann Integration erfolgreich sein. Eine wichtige Grundlage in diesem Zusammenhang ist eine positive Einstellung von allen in Österreich lebenden Menschen gegenüber dem Integrationsprozess.“

Der NAP.I definierte sieben Handlungsfelder. Im ersten, Sprache und Bildung, wurde als Herausforderung unter anderem festgehalten, dass „der Nutzen von sprachlicher Vielfalt in der österreichischen Bevölkerung [...] verstärkt zu vermitteln [ist].“¹² Vielfalt bzw. Diversität soll somit als Chance begriffen werden.

¹² Bericht zum Nationalen Aktionsplan für Integration, S. 11.

Das bedeutet zugleich, dass Integration einen wechselseitigen Prozess beschreibt, wobei die Anpassungsleistung jener Menschen, die in Österreich bleiben dürfen, zweifellos größer sein muss. Denn die Grundwerte der österreichischen Gesellschaft sind nicht verhandelbar und daher einzuhalten. Die flächendeckenden Werte- und Orientierungskurse, die in den letzten Monaten etabliert wurden, werden sehr gut angenommen und sind die essentielle Basis für einen erfolgreichen Integrationsprozess.

Nicht nur im Bereich der Wertevermittlung wurden Strukturen geschaffen, die sich im Zuge der neuen Herausforderung als tragfähig erweisen. Auch mit der massiven Aufstockung der Mittel zur sprachlichen Frühförderung, dem neuen Anerkennungs- und Bewertungsgesetz für im Ausland erworbene Qualifikationen oder den bundesweiten Beratungsstellen des Österreichischen Integrationsfonds wurden in den letzten Jahren integrationspolitische Grundpfeiler eingeschlagen, die eine langfristige Integration in die österreichische Gesellschaft ermöglichen.

Der Ministerrat hat in seiner Sitzung vom 20. Juni 2016 ein elf Punkte umfassendes Maßnahmenpaket zur Integration von Flüchtlingen beschlossen. Die darin angeführten Maßnahmen orientieren sich am Grundlagendokument zur Integration in Österreich, dem „Nationalen Aktionsplan für Integration“, sowie dem „50-Punkte-Plan zur Integration von Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten in Österreich“ und dem „Startpaket Deutsch & Integration“.

Beispiele: Im Rahmen der Grundversorgung bietet das BMI Alphabetisierungskurse an, die grundsätzlich allen bundesbetreuten Personen zugänglich sind. Im Zuge dieser Kurse wird auch auf die wesentlichen Grundwerte unserer Gesellschaft Bezug genommen. Neben der Gleichstellung von Mann und Frau werden Themen rund um Gewalt und häusliche Gewalt, sexuelle Selbstbestimmung oder Erziehungsfragen angesprochen. Diese Kurse werden laufend und in allen Bundesbetreuungseinrichtungen angeboten und an die belagsstandbezogene Nachfrage angepasst.

Das BMEIA hat für die Bereitstellung von Deutschkursen für das Niveau A1 in einem ersten Schritt gemeinsam mit dem Österreichischen Integrationsfonds (ÖIF) einen öffentlichen Förderaufruf durchgeführt. Die Deutschkursprojekte, mit welchen mehr als 20.000 Kursplätze für Asylbe-

rechtigte und subsidiär Schutzberechtigte geschaffen werden, haben am 1. September 2016 begonnen und laufen bis 30. Juni 2017. Für 2017 sind ein weiterer Förderaufruf und die Schaffung zusätzlicher Deutschkursplätze für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte durch den ÖIF vorgesehen. Auch in diversen anderen Förderungen des BMEIA werden Deutschkurse bzw. das Erlernen der deutschen Sprache besonders unterstützt.

Asylberechtigten und subsidiär Schutzberechtigten steht grundsätzlich das gesamte Dienstleistungs- und Förderangebot des Arbeitsmarktservice zur Verfügung und sie sind im gesamten Betreuungsprozess inländischen AMS-Bedarfsträgern gleichgestellt. Im Jahr 2015 wurden 21.195 anerkannte Flüchtlinge durch Fördermaßnahmen des AMS unterstützt. Zugleich wurden 6.170 Personen dieser Zielgruppe in eine Beschäftigung vermittelt. Für 2016 ist eine Ausweitung der Fördermaßnahmen für bis zu 30.000 Personen geplant, bis Ende August 2016 wurden 6.320 anerkannte Flüchtlinge in Beschäftigung vermittelt. Um eine rasche Arbeitsmarktintegration zu fördern, werden dabei im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zielgruppenspezifische Angebote und Fördermaßnahmen weiterentwickelt und ausgebaut.

Aus der Sicht der Bevölkerung:¹³

Wie beurteilt die Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund das Integrationsklima in der Gesellschaft? Die Antworten darauf basieren auf einer Befragung von GfK Austria im Februar/März 2016 mit insgesamt 2.097 Interviews, von denen 995 mit österreichischen Staatsangehörigen und 1.102 mit Personen mit Migrationshintergrund durchgeführt wurden. Das Sample der Personen mit Migrationshintergrund umfasste 315 Befragte aus Serbien und Montenegro, 301 aus Bosnien und Herzegowina, 186 aus Kroatien und 300 aus der Türkei. Die im Vergleich zum Bevölkerungsanteil überproportionale Berücksichtigung von Migrantinnen und Migranten in der Befragung wurde durch eine nachträglich angewandte Gewichtung wieder ausgeglichen.

¹³ <http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/migrationintegration-2016.pdf>, S. 16, Zugriff am 1.11.2016.

Auf die Frage „Ganz allgemein: Glauben Sie, dass die Integration von Migranten in Österreich sehr bzw. eher gut oder eher bzw. sehr schlecht funktioniert?“ antworteten in der aktuellen Erhebung 6% der Österreicherinnen und Österreicher, dass sie „sehr gut“, und 42%, dass sie „eher gut“ funktionieren. Umgekehrt meinten fast 13%, dass diese „sehr schlecht“, und 39%, dass sie „eher schlecht“ ablaufe. In Summe ist also knapp mehr als die Hälfte der österreichischen Staatsangehörigen mit dem Integrationsprozess unzufrieden. Gefragt wurde auch, ob man den Eindruck habe, dass sich das Zusammenleben in der zeitlichen Perspektive verbessert oder verschlechtert habe. 45% sahen eine Verschlechterung, nur 12% eine Verbesserung und 43% eine gleichbleibende Situation. Abermals überwiegt ein eher integrationspessimistischer Eindruck.

Verglichen mit dem Vorjahr und besonders im langfristigen Vergleich verbesserte sich die Einschätzung jedoch deutlich. 2010 meinten noch rund 69% der Befragten, dass „die Integration von Migrantinnen und Migranten eher schlecht oder sehr schlecht funktioniert“, 2015 waren es knapp 60% und 2016 nur 52%. Diese Rückkehr zum Integrationsoptimismus überrascht, denn die Diskussion über die Zuwanderung von Asylwerberinnen und Asylwerber war im vergangenen Jahr mehrheitlich von Skepsis getragen. Möglicherweise hat aber diese Diskussion zu einer stärkeren Differenzierung der Wahrnehmung und Beurteilung beigetragen: Der Integrationsprozess der langanwesenden Zugewanderten wird nun stärker wahrgenommen als die Zuwanderung von Asylwerberinnen und Asylwerbern. Die überwiegende Mehrheit der Personen mit Migrationshintergrund, nämlich 91%, fühlt sich in Österreich völlig oder eher heimisch. Nur 6% der Befragten fühlen sich weniger und 3% überhaupt nicht heimisch. Seit 2010 verstärkte sich das Gefühl der zugewanderten Bevölkerung, in Österreich völlig heimisch zu sein, um rund 15 Prozentpunkte, und zwar von knapp 46% auf gut 61%. Umgekehrt verringerte sich die Selbsteinschätzung, in Österreich überhaupt nicht zu Hause zu sein, von 5% auf unter 3%.

Kontakte mit der zugewanderten Bevölkerung sind zum Alltag geworden. Rund 53% der österreichischen Staatsangehörigen gaben an, Kontakt zu Migrantinnen und Migranten zu haben. Von den Personen mit Kontakten zu Migrantinnen und Migranten meinten 40% (2010 rund 32%), dass sie dabei Kontakt zu benachteiligten Menschen hätten („Haben Sie persönlich Kontakt zu Migranten, die in Österreich aufgrund ihrer Herkunft benach-

teiligt oder schlechter behandelt werden als Österreicher ohne Migrationshintergrund?⁶⁴). Knapp weniger als zwei Drittel der Befragten mit Kontakt zu Migrantinnen und Migranten kennen dabei aber keine benachteiligten Personen. Die zugewanderte Bevölkerung sieht das Ausmaß an Benachteiligung ähnlich. Rund 34% aller Befragten mit Migrationshintergrund haben das Gefühl, eher oder meistens benachteiligt zu werden, zwei Drittel fühlen sich aber eher nicht, selten oder nie benachteiligt.

Welche Schlüsse können hinsichtlich Multikulturalität und Mehrsprachigkeit aus dieser Befragung gezogen werden?

Bezüglich der neuangekommenen Migrantinnen und Migranten, d.h. Geflüchteten, herrscht ein eher integrationspessimistisches Klima. Für die Resilienz Österreichs ist es jedoch unabdingbar, die Ressentiments und Ängste in der Bevölkerung abzubauen. Während es – wie oben beschrieben – bereits eine feste Struktur seitens des Staates gibt, um den Geflüchteten die Integration durch Sprach- bzw. Wert- und Orientierungskurse zu erleichtern, gibt es für die Integrationsarbeit, die von der Bevölkerung geleistet werden muss, keine umfassende Unterstützung. Dabei ist gerade diese dringend notwendig, denn die Resilienz Österreichs, die durch die Multikulturalität und Mehrsprachigkeit gestärkt wird, nimmt durch Populismus, nicht zuletzt in den sozialen Medien, großen Schaden. Populismus kann den sozialen Frieden nachhaltig gefährden.

Daher sind dringend geboten:

- Ein wiederholtes, klares Bekenntnis zur Multikulturalität Österreichs und ein deutliches Solidaritätsbekenntnis gegen Populismus und Hetze.
- *Counter-narratives* zu *hate speech* und Falschmeldungen.
- Förderung von Maßnahmen, die eine Begegnung der einheimischen Bevölkerung mit Geflüchteten ermöglichen – sei es in einem sportlichen, kulturellen oder anderen Kontext.
- Eine größere Berücksichtigung des Informationsbedarfes für die Mehrheitsbevölkerung durch vertrauenswürdige, seriöse Quellen.
- Weiterentwicklung und Unterstützung von landesweiten, zielgruppenspezifischen Sensibilisierungs- und Bildungsangeboten zur

Kompetenzvermehrung für die „neue Diversität“ – Handlungssicherheit und -kompetenzen helfen, Ressentiments und Ängste abzubauen.

Generelle Aspekte

- Es gibt in Österreich klare Regeln und Zuständigkeiten für rechtliche Fragen zur Migration und auch für Fragen der Integration.
- Diese Bestimmungen wurden durch den Ausbruch der Flüchtlingskrise und die Situation an den Grenzen im Jahr 2015 nachgeschärft (Ministerratsvortrag vom 12. Oktober 2016).
- Notwendig ist jedoch die Erarbeitung von Checklisten.
- Integration ist eine beidseitige Aufgabe – sowohl für ansässige als auch zuwandernde Personen.
- Berücksichtigung des „Nationalen Aktionsplans für Integration“ (2010) und des „50-Punkte-Plans für Integration“¹⁴ ist notwendig.
- Vermeidung von Ressentiments und Ängsten bei der ansässigen Bevölkerung muss erreicht werden.
- Oft ist es für Geflüchtete schwierig, Vertrauen zu Polizei- und Militärkräften (bzw. zu Behörden allgemein) zu finden.
- Supervision ist für alle betroffenen Personengruppen von Interesse (Nachhaltigkeit, Mitarbeiterführung).
- Vertrauensaufbau durch Sprachmittler (Dolmetscher), unter Berücksichtigung notwendiger Sicherheitsaspekte, vor allem bei gleichem Herkunftsland, ist unabdingbar und sehr förderlich.
- Entkoppelung der Integration von Ängsten in der ansässigen Bevölkerung durch Begleitmaßnahmen wie Werte- und Orientierungskurse ist angeraten.
- Die Sprache hat für die Vermittlung des Rechtsstatutes von Flüchtlingen (Asylberechtigter, subsidiär Schutzberechtigter, etc.) und vor allem auch von Arbeitsmöglichkeiten eine große Bedeutung. Hierzu

¹⁴ https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Integration/Publikationen/Integrationsplan_final.pdf, Zugriff am 24.9.2016.

sollten mehrsprachige Definitionen in den benötigten Sprachen erarbeitet werden.

- Sprache ist ein Mittel, um Emotionen von Inhalten zu entkoppeln – Weg zu präziser, entemotionalisierter Sprache.
- Berücksichtigung des Informationsbedarfes für die Mehrheitsbevölkerung ist notwendig.
- Erreichbarkeit der verschiedenen Gruppen durch angepasste Sprache ist zu verbessern.
- Vertrauen muss durch an die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen gerichtete Sprache aufgebaut werden.
- Das oft andere Lernverständnis und der kulturell unterschiedliche Zugang zu Informationsaufnahme sind zu berücksichtigen. Viele Flüchtlinge waren noch nie in einer Schule.
- Kompetenzen der Zuwanderer sind zu berücksichtigen. Dem Entstehen eines Gefühls der Minderkompetenz ist bei der ansässigen Bevölkerung vorzubeugen.
- Kompetenzen der Zuwanderer tragen durch Vielschichtigkeit auch zu höherer Resilienz in der Bevölkerung bei.

Sprache und Integration im Bereich Schule und Ausbildung (Bezug: 50-Punkte-Plan für Integration)

Es gehört inzwischen zu den integrationspolitischen Allgemeinplätzen, dass mittels früher Sprachförderung und erfolgreicher Bildung und Ausbildung die Fundamente einer gelungenen Integration gelegt werden. Dies gilt klarerweise auch und besonders bei den Flüchtlingen des Jahres 2015. Rund ein Drittel davon ist jünger als 18 Jahre, viele haben ihre Ausbildung unterbrochen und der Anteil derer, die bisher gar keine Schule besucht haben, ist insbesondere bei den Flüchtlingen aus Afghanistan überdurchschnittlich hoch.¹⁵

Grundsätzlich ist wünschenswert, bestehende Kapazitäten bei Flüchtlingen und Einheimischen zu nutzen bzw. weiter zu fördern (z.B.: Personen, die

¹⁵ Integrationsbericht 2016, S. 19.

zweisprachig bzw. multikulturell aufgewachsen sind), um den Integrationsprozess voranzubringen.

- Deutschförderung im Kindergarten – Wertevermittlung und Sprache Deutsch, Unterstützung durch mehrsprachige Kindergartenpädagoginnen bei geringen Deutschkenntnissen sinnvoll; wenn nötig mehrsprachige Kulturmediatorinnen bzw. -mediatoren; sukzessive Reduktion dieser Unterstützung bei Ansteigen der kindlichen Sprachkompetenz.
- Deutschförderung der Eltern (Mütter) durch mehrsprachige Kulturmediatorinnen und -mediatoren unterstützen.
- Deutschförderung in den Schulen – wenn nötig mehrsprachige Kulturmediatorinnen bzw. -mediatoren; Aufnahme von Migrationspädagogik in die Lehrpläne der Schul- und Hortpädagogin.
- Angebote für nicht mehr schulpflichtige Jugendliche schaffen – mehrsprachige Kulturmediation wäre von Vorteil.
- Kulturpädagogische Interventionsmaßnahmen, wenn nötig (Lehrstellen, Berufsausbildungsstätten) andenken und vorbereiten.
- Verpflichtende Ethikausbildung an Schulen für österreichische Schülerinnen und Schüler (das eigene Wertebewusstsein bilden) sowie ein eigenes Unterrichtsfach „Politische Bildung“ in der Sekundarstufe I.

Bereich Erwachsenenbildung (Bezug: 50-Punkte-Plan für Integration)

- Sprachförderung durch Deutschkurse sowie ehrenamtliche Sprachförderung – Unterstützung durch mehrsprachige Kulturmediation,
- Hochschulzugang – Nostrifikationen erleichtern (Übersetzungen), Studien in Englisch vermehrt anbieten, Deutschkurse,
- Berufsspezifische Sprachkurse einführen,
- Sprach- und Wertorientierungskurse (z.B. Integrationsfonds),
- Einsatz von Zivil- und Präsenzdienern – Vermittlung von Kultursensibilität im Vorfeld notwendig sowie
- Arbeitgeber durch Kulturmediation vorbereiten.

Für Menschen die im Ankunftsland zum Thema Flucht oder direkt mit Flüchtlingen arbeiten:

- Möglichkeiten zur Fortbildung: z.B. Fachthemen (Sprache, Religion, Kultur etc.), Sensibilisierung und Argumentationstraining, um Kompetenzen und Selbstvertrauen zu gewinnen (beispielsweise ZARA Training);
- Möglichkeit zur Supervision im Sinne einer guten Mitarbeiter- und Mitarbeiterinnenführung, aber auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit ihrer Arbeit.

Zusammenfassende Erkenntnisse und Ausblick

Beantwortung der leitenden Fragestellung: „Wie gestaltet sich der Beitrag der Mehrsprachigkeit und multikulturellen Kompetenz zur Sicherheit und Resilienz Österreichs in der Migrationskrise?“

- **Mehrsprachigkeit kann zur Sicherheit und Resilienz** beitragen durch:
 - Entwicklung von Kommunikationskompetenz,
 - Verwendung faktenorientierter Sprache,
 - Rückgriff auf existierende und Förderung von vorhandenen Sprachressourcen,
 - Strukturelle Mehrsprachigkeit in jeder Institution/Organisation,
 - aufgabenorientierte Dolmetschungen (klare Profile),
 - institutionenübergreifender Sprachmittlungspool und
 - Nutzung bestehender technischer Möglichkeiten (Videodolmetschung, Apps, ...).
- **Multikulturalität kann zur Sicherheit und Resilienz** beitragen durch:
 - klares Bekenntnis zur Diversität → erhält den sozialen Frieden,
 - Bewusstmachen der Regeln des Zusammenlebens,
 - Standardisierung der Ausbildung von mehrsprachigen Kulturmediatoren,
 - multikulturelle Teams als Chance und Herausforderung,

- Förderung von Kompetenzerwerb für den Umgang mit Multikulturalität in allen gesellschaftlichen Bereichen und
 - Ethikunterricht an den Schulen.
- Zusätzlich ergaben sich noch folgende weitere allgemeine Schlussfolgerungen:
 - organisationsübergreifender Maßnahmenkatalog auf Basis der Evaluierung gemachter Erfahrungen → Stärkung der Resilienz;
 - Schaffung einer strukturellen Kompetenzzuordnung → Planungssicherheit (Sprachmittlungspools, Kulturmediatorenpools, ...);
 - Umsetzung der Aspekte von Sprache und Kultur im 50-Punkte-Plan für Integration (Deutschförderung, Wertevermittlung, ...).

Ausblick

Die Migrationskrise hat auch zu einer zunehmenden Polarisierung der Gesellschaft geführt. Verschiedenste Kräfte an den politischen Rändern versprechen einfache Lösungen bei enorm komplexen Herausforderungen und gewinnen so an Zulauf. Die Sorgen und Ängste der Bevölkerung müssen jedoch ernst genommen werden. Der staatliche Kontrollverlust und eine Politik des „Durchwinkens“ haben weite Teile der Bevölkerung verunsichert. Das hat wiederum zu einem Vertrauensverlust in die Gestaltungsfähigkeit der Politik geführt. Dieses Vertrauen wieder zurückzugewinnen, muss unser Ziel für die kommenden Monate und Jahre sein. Dafür braucht es langfristige Lösungsstrategien. Für den Bereich **„Mehrsprachigkeit und multikulturelle Kompetenz“** leistet das **Sprachinstitut des Bundesheeres** an der Landesverteidigungsakademie einen wesentlichen Beitrag zur Resilienz und Sicherheit Österreichs.

Anhang

Arbeitsgruppe Sprachinstitut des Bundesheeres/ LVAK-Symposium 2016 „Migration und Flucht“

Namen	Institution
ObstdG MMag FRONEK Thomas	BMLVS/SIB
ObstdhmfD Dr. NESTLER Bruno	BMLVS/SIB
ObstdhmfD Dr. ZECHA Wolfgang	BMLVS/SIB
Mag.a AL-DULAYME Sonia	BMLVS/SIB
Olt KERSCH Christian	BMLVS/SIB
ObstdhmtD Mag. EBNER Georg	BMLVS/ZMFW
Mag.a AUER Marlies	BMLVS/ZMFW
Mjr BRANDSTÄTTER Michael, BA MA	SKFüKdo
ADir Renate STIEB-KANALETZ	BMI
Mag.a TAUCHER Elisabeth	BMI/BK
Mag.a HORNER Daniela	BMI/BK
AL Mag. GIRARDI Michael	BMEIA
Mag.a FELLHOFER Lisa	Integrationsfonds
LUEF Franz	Ärzte ohne Grenzen
Mag.a BENEDETTI Katharina	IOM
BREINSCHMID Christoph	ÖGfE
Mag. BRAUN Achim	Sprachendienst der EU
SATANAKIS Sofia, MES	AIES
HAUNSCHMID Thomas	Care
TASSER Marisa	Care
Mag. HABERTITZ Ivo	OeRK

Mag.a SORIAT-CASTRILLÓN Julia	Caritas
PREINDL Thomas	Caritas
JOÓ Irmgard	Caritas
FRONEK Heinz	Diakonie
Dr.in SCHÖNBERGER Bianca	ZARA Training

Berufsprofil Kulturmediator „cultural mediator“ (Englisch)

Job Description: Cultural mediator (CM)

Level 4

Report to

Project Medical referent (PMR) / Project Coordinator (FC)

Report to Functional

1. **If part of Medical team:** NAM
2. **If part of Mental Health /Health Promotion team:** MH focal point/HP supervisor

Close collaboration is required with the person/the team the cultural mediator is working with.

Main Purpose of the Position

Make the bridge between THE ORGANIZATION and our beneficiaries with the aim to improve the quality of the services offered fostering the removal of linguistic and cultural barriers and improve the access to health care and different services.

Accountabilities (general)

- Raise THE ORGANIZATION awareness and promotion of THE ORGANIZATION services among beneficiaries using the available tools and information transmitted by the supervisor
- Support the provision of quality services facilitating the communication between our beneficiaries and THE ORGANIZATION staff by creating a trustful relationship with both counterparts;
- Between medical/psychological consultations, the cultural mediator provides proactively orientation and information to our beneficiaries with regards to the use of the available health care system and the provision of other free of charge services (e.g shelter, food, NFI) by THE ORGANIZATION or other actors.
- Provide health promotion messages on different topics according to the needs defined by the medical team supervisor.
- Provide updated information about the general situation according to the needs defined by the medical team supervisor and Fieldco. Reflect together with the supervisor to adapt messages to make them culturally acceptable, avoiding taboos.
- Support THE ORGANIZATION staff in understanding specific aspects of the cultural background of the beneficiaries with whom you have cultural affiliations with the aim to improve the provision of THE ORGANIZATION services.

- Exchange with other cultural mediators and all THE ORGANIZATION staff in order to approach each beneficiary in the most appropriate way.
- Share information on a daily basis with your supervisor about certain situations that have caught your attention during the day (stories about violence, ill treatment and particular problems)
- Support translation of THE ORGANIZATION internal/external documents into the required languages;
- Support and cooperate with all THE ORGANIZATION departments (Med, MH, HP, Log) when needed to facilitate communication
- Guarantee the confidentiality, impartiality and neutrality. Remember that you are perceived as THE ORGANIZATION 24/7 in the places where we work.

Accountabilities (specific)

If Cultural mediator is part of the medical team

- Assure the translation between the medical doctor and the patient in his/her mother tongue making the words of the medical team understandable to the patient and vice versa. The consultation is driven by the medical doctor.
- Create an atmosphere of trust in the medical consultations and listen with empathy to the patients.
- Ensure that the patient understands his diagnosis and the proposed medical treatment using appropriate language registry as well as diplomatic and courtesy manners with the aim of facilitating the therapeutic adherence;
- Support all the medical and nursing activities (such as triage) as well as health promotion activities when needed;
- Accompany beneficiaries in case of referrals or assure follow-up if requested by medical staff in order to facilitate the provision of services;
- Share with the medical team, before or after the consultations, important aspects of the cultural background of the beneficiaries to be considered in order to improve the quality of THE ORGANIZATION services;
- Ensure confidentiality and medical secrecy.

If Cultural Mediator is part of Mental Health (MH) & Health Promotion (HP) team

The cooperation between MH and HP team is highly requested.

Mental Health

- Assure the translation between the psychologist and the patient in his/her mother tongue making the words of the mental health team understandable to the patient and vice versa. The individual consultations or group sessions are driven by the psychologist;
- Ensure that the beneficiaries understand the therapeutic messages and the psychological support offered by the psychologist using the most appropriate vocabulary in order to avoid stigma and facilitating positive coping mechanisms;

- Perform in strict cooperation with the psychologist psycho-education group sessions as well as individual consultations for identified patients;
- Share with the mental health team, before or after the consultations, important aspects of the cultural background of the beneficiaries to be considered in order to improve the quality of THE ORGANIZATION services;
- Provide proactively First Psychological Aid for the beneficiaries when not translating for the psychologist (a training will be foreseen);
- Ensure confidentiality and psychological secrecy;
- Support the MH team with the Data Collection

Health Promotion

- Raise THE ORGANIZATION awareness and promotion of THE ORGANIZATION services in a systematic way among our beneficiaries
- Provide First Psychological Aid approaching proactively beneficiaries who may need support and helping them to address basic needs, access services and giving updated information about the general context (as discussed with your supervisor on a regular basis);
- Promote awareness on different health topics and hygiene using the tools that were developed.
- As part of the team and in link with the HP supervisor, you can be asked to help in crowd control, distribution,... and give feedback to the log team.
- Collect and update information given in collaboration with the HP supervisor and support the creation of IEC (information, Education and Communication) materials with the input of HP supervisor and the medical team;
- Collaborate in a good communication in the whole THE ORGANIZATION team: share the information to be given to the beneficiaries with all THE ORGANIZATION staff if requested
- Collect testimonies and carry out Survey, if requested by your supervisor (you will receive a specific training if this is requested);
- Support the HP supervisor with the Data Collection.

If Cultural Mediator is part of Logistics team

- Support and facilitate the implementation of logistical activities such as distribution by sharing messages to the beneficiaries in their languages
- Report to the logistics team any information or incident that might impact on the activity
- Collects feedback from the beneficiary on the implementation of the activity

Education

- Essential secondary education.
- An official translator degree is an asset
- Social or anthropological studies are an asset.

Experience

Previous working experience required, desirable with THE ORGANIZATION or other NGOs

Other requirements

Language:

- English (at least B2 independent user) is mandatory
- Arab or Farsi: C1 is mandatory
- Other languages: Dari, Pashtun, Urdu, Kurdish,... are an asset

Transversal competencies

Acknowledges the importance of teamwork and cooperation; establishes and maintains good working relationships with colleagues, is accessible and listens to others; cooperates with the team and supports decisions made; identifies and has a clear understanding of who the client to be served is without making any distinction in race, religion and sex. Behavioural flexibility; accepts changes without knowing the full reasons for them; accepts new ideas in a positive way; commitment to THE ORGANIZATION's principles.

Gesamtstaatliche Koordination in der Migrationskrise

Kurt Hager

Abstract

Die Migrationskrise 2015 war ein Wendepunkt der österreichischen Sicherheitspolitik. Die größte Massenmigration seit dem 2. Weltkrieg, mit 679.639 Migranten an unseren Grenzen und einem Anstieg der Asylzahlen um 215% gegenüber dem Vorjahr, brachten das österreichische Asyl- und Migrationssystem an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. Nur durch eine gemeinsame Anstrengung staatlicher und nichtstaatlicher Organisationen konnte die Krise bewältigt und schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verhindert werden.

Ursache der Krise waren die bewaffneten Konflikte in Syrien, dem Irak und Afghanistan sowie eine Auseinandersetzung zwischen der Türkei und der EU. Die Türkei setzte dabei erfolgreich Massenmigration als Waffe zur Erreichung ihrer politischen Ziele ein.

Die Krise zeigte, wie wenig Österreich auf derartige Ereignisse vorbereitet ist. Der Innen- und der Verteidigungsminister definierten daher gemeinsam in einem Ministerratsvortrag die Eckpunkte der Weiterentwicklung des Krisenmanagements des Bundes. Die Umsetzung dieser Vorschläge steht noch aus.

1. Migrationskrise 2015: Wendepunkt der österreichischen Sicherheitspolitik

„Wir schaffen das“, diese Worte der deutschen Bundeskanzlerin am 31. August 2015 brachten die seit Ende 2014 schwelende Migrationskrise voll zum Ausbruch. Österreich war von dieser größten Massenmigration seit dem 2. Weltkrieg besonders stark betroffen. Von den rund 1,3 Millionen

Asylwerbern,¹ die 2015 nach Europa kamen, benutzten die meisten die sogenannte östliche Mittelmeerroute. Von diesen wurden 679.639 an der österreichischen Grenze gezählt. 2015 stieg die Zahl der Asylwerber in unserem Land gegenüber 2014 um 215% (von 28.064 auf 88.340).

Für Österreich entwickelte sich die Migrationskrise zu einer Sicherheitskrise und führte zu politischen Konflikten: zwischen den Bundesländern und dem Bund und innerhalb der Bundesregierung sowie zu einem gesellschaftlichen Konflikt, in der sich die Positionen „refugees welcome“ und „das Boot ist voll“ polarisiert gegenüberstanden. Die Migrationskrise 2015 trennte „heartless heads“ und „headless hearts“.² Eine Trennung, die bis heute nicht überwunden ist.

Die Krise ergriff auch die Europäische Union. Die Europäische Kommission war von der Entwicklung völlig überfordert. Es kam zu Konflikten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten untereinander. Leitthemen dieser Konflikte waren die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen („Dublin“ und „Schengen“) sowie die Europäische Solidarität. Und es kam zu einem Konflikt zwischen der EU und der Türkei, dem wichtigsten Transitland an der östlichen Mittelmeerroute und jenem Land, in der 2015 die Massenmigration ihren Ausgang genommen hatte.

Die Migrationskrise 2015 wurde zum Wendepunkt für die österreichische Sicherheitspolitik:

- Migration und Integration wurden zentrale Sicherheitsthemen.
- Die enge Verzahnung von innerer und äußerer Sicherheit wurde deutlich sichtbar.

¹ Im Artikel wird überwiegend der allgemein gültige Begriff „Migrant“ verwendet. Dies umfasst sowohl jene Personen, die um Asyl oder sonstige Formen des vorläufigen Schutzes ansuchen („Flüchtlingen“), als auch alle illegalen Migranten. Nach dieser Terminologie handelte es sich daher bei der Krise 2015 um eine „Migrationskrise“ und nicht um eine „Flüchtlingskrise“.

² Betts, Alexander/Collier, Paul (2017): Refuge: Transforming a Broken Refugee System.

- Die Illusion zerplatzte, dass mit dem Beitritt Österreichs zur EU die Bewältigung aller sicherheitspolitischen Risiken und Bedrohungen auf diese supranationale Organisation abgewälzt werden kann.
- Die österreichische Rechtsordnung erwies sich als „Schönwetterordnung“, die nicht über die strukturellen und organisatorischen Mechanismen verfügt, um komplexe, tiefgreifende und langanhaltende Krisen effizient zu bewältigen.
- Sozialer Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt können auch in Österreich in Frage gestellt werden.

Im Rahmen des LVAk Symposiums 2016 setzte sich eine aus Vertretern des BMI, des BKA und des BMLVS zusammengesetzte Arbeitsgruppe³ mit zwei Fragen auseinander:

1. Warum kann Migration zu einer sicherheitspolitischen Herausforderung werden?
2. Welche Herausforderungen stellt die Bewältigung von Migration an die gesamtstaatliche Koordination?

2. Verlauf, Zahlen und Fakten

Migration wird durch drei Faktoren bestimmt:

1. Push-Faktoren, wie bewaffnete Konflikte oder geringe wirtschaftliche und soziale Perspektiven, die die Migranten dazu bringen, ihre Herkunftsländer zu verlassen.
2. Die Verfügbarkeit von Transitrouten.
3. Pull-Faktoren, wie leichter Zugang zum Asyl- und Sozialsystem sowie das Bestehen von Diasporagruppen, die Migranten dazu bewegen, in ein bestimmtes Land zu wandern.

2015 kam es zu einer Konstellation der drei Faktoren, die zu einem explosionsartigen Anstieg der Migration entlang der östlichen Mittelmeerroute führte.

³ Der Autor dankt Helmut Schnitzer, Hermann Lattacher, Johann Jamnig und Karl Srnec für ihre wertvollen Beiträge.

Die in Syrien, dem Irak sowie Afghanistan seit Jahren bzw. Jahrzehnten anhaltenden bewaffneten Konflikte und der daraus resultierende Niedergang der sozialen und wirtschaftlichen Situation hatten zu einer Massmigration aus diesen Ländern geführt. 2015 befanden sich rund 3,4 Millionen Flüchtlinge in der Türkei. Die Türkei war durch die Unterbringung dieser Menschen schwer belastet und erhielt durch die internationale Staatengemeinschaft nur unzureichende Unterstützung. Ein Schicksal, das sie mit dem Libanon und Jordanien, die gleichfalls Millionen von Menschen aus Syrien aufgenommen hatten, teilte. Aus Gründen, die in Kapitel 4.2. ausführlich erörtert werden, ermöglichte die Türkei ab Mitte 2015 einer immer größer werdenden Zahl von Migranten, das Land in Richtung EU zu verlassen.

Wichtigstes Eintrittsland für diesen Migrationsstrom in die EU war Griechenland. Ein Land, das mit der steigenden Zahl von Ankünften aus der Türkei überfordert war und daher zuließ, dass diese in Richtung Mitteleuropa weiterreisten. Hauptziele der Migranten waren Deutschland und Schweden, in denen sich bereits große syrische, irakische und afghanische Diasporagruppen aufhielten und die zu diesem Zeitpunkt einen leichten Zugang zum Asyl- und Sozialsystem versprachen. Die deutsche Bundeskanzlerin hatte allen Syrern Aufnahme in Deutschland zugesagt. Die Migrantengruppen nutzten dabei die sogenannte Westbalkanroute, die von Griechenland über Mazedonien, Serbien und Ungarn nach Österreich führt.

Anfang September 2015 erreichte die größte Migrationswelle seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die österreichische Grenze. Da das Ziel dieser Menschen in den meisten Fällen Deutschland war, machte Österreich dasselbe wie die anderen auf der Westbalkanroute liegenden Staaten: Es sorgte für eine sichere Durchreise der „Transitflüchtlinge“. Rechtlich wurde dies mit dem im Schengener Grenzkodex vorgesehenen Instrument der Einreise aus humanitären Gründen begründet.

Die Zahl der Migranten überforderte die behördlichen Kapazitäten. Die Bewältigung der Krise war nur durch gemeinsame Anstrengungen des Bundes, der Bundesländer, Einrichtungen wie dem Roten Kreuz, dem Arbeitersamariterbund, der Caritas, Unternehmen wie der ÖBB und Busunternehmen sowie Freiwilligen möglich.

Zur Bewältigung der Krise wurden in den betroffenen Bundesländern Krisenstäbe und auf Bundesebene die sogenannten „Siebenerlage“ eingerichtet. Die bereits Mitte 2015 eingerichtete Task Force der Bundesregierung übernahm die politische Verantwortung für das Krisenmanagement.

Um die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten zu können, war ein massiver Einsatz der Polizei an der Grenze sowie an den Brennpunkten, wie den Bahnhöfen in Wien und Salzburg, notwendig. Von September 2015 bis Anfang 2016 leisteten die Mitarbeiter der Landespolizeidirektionen monatlich rund 150.000 Überstunden. Neben der Einrichtung technischer Anlagen an der Bundesgrenze („Grenzzaun“) brachte ein von der Bundesregierung beschlossener sicherheitspolizeilicher Assistenzeinsatz des Bundesheeres mit bis zu 2.200 Soldaten die notwendige Entlastung der Sicherheitsbehörden.

Trotz der humanitären Durchreise gelangte das österreichische Asylsystem an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit. 2015 hatte Österreich 10,27 Asylwerber pro 1.000 Einwohner, Schweden 16,64 und Deutschland nur 5,88. Am 31. Dezember 2015 befanden sich in Österreich 78.064 Personen in Grundversorgung und 1.250 waren in provisorischen Unterkünften untergebracht.

3. Analysen der Migrationskrise 2015

Die Bundesregierung führte keine Analyse der Migrationskrise durch. Dies erscheint unverständlich, wenn man sich das Ausmaß und die Folgen der Ereignisse vor Augen hält. Zu den Gründen dieser Unterlassung können einige Vermutungen angestellt werden:

1. Die Krise hatte keinen klar bestimmbaren Anfang und noch weniger ein festmachbares Ende. Bereits im ersten Halbjahr 2015 war es in Österreich zu einer „Asylkrise“ gekommen. Ursache war das angesichts der stetig steigenden Ankunftsahlen massiv überbelegte Erstaufnahmezentrum Traiskirchen. Über die Verteilung des Überstandes und der neu ankommenden Asylwerber kam es zu einem Konflikt zwischen Bund und Ländern. Ab Anfang 2016 kam es, nicht zuletzt auf Grund der operativen Maßnahmen (Grenzkontrollen, Grenzzäune, ...), dem „EU-Türkei-Deal“ sowie der weitge-

henden Schließung der Balkanroute, zu einem Nachlassen des Migrationsdrucks.

2. Da nicht sofort erkennbar war, dass die operativen Maßnahmen greifen, und gleichzeitig ein Ansteigen der Migration auf der zentralen Mittelmeerroute über Italien beobachtet wurde, war das BMI mit der Vorbereitung auf eine mögliche neue Krise beschäftigt.
3. Innerhalb der Bundesregierung hatte die Migrationskrise zu schweren Spannungen geführt. Dies war keine gute Voraussetzung, um gemeinsam eine unvoreingenommene Untersuchung von Ereignissen durchzuführen, die politischen Konkurrenten Munition für politische Angriffe liefern würde.

Die Lücke der fehlenden offiziellen Aufarbeitung der Krise, ihrer Ursachen, ihres Verlaufs und vor allem der dabei gewonnenen Erkenntnisse wurde durch zwei Publikationen gefüllt: Einer organisationstheoretischen Analyse von Thomas Gratz⁴ und einer politisch-journalistischen Aufarbeitung von Ferry Maier und Julia Ortner.⁵

Wolfgang Gratz begann bereits während der laufenden Migrationskrise mit der Untersuchung der Ereignisse. Er führte dazu 39 Interviews mit 41 Personen aus dem Bundes- und Landesdienst, Gemeinden, Unternehmen (z.B. ÖBB) sowie den von ihm als „pluralen Sektor“ bezeichneten Non-Governmental Organisationen (NGO), Nonprofit-Organisationen (NPO) und „Freiwilligen“. Seine 2016 in Buchform erschienene Studie bietet eine profunde Analyse der Krise mit einer pointierten Beschreibung der Stärken und Schwächen der beteiligten Akteure. Wobei Gratz seine Sympathie für den „pluralen Sektor“ nicht verbirgt.

Massive Kritik übt er an der Politik. Diese gab der Verwaltung keine Vorgaben, verweigerte die Kommunikation und betrieb politics anstelle von policy. Das heißt, die parteipolitische Auseinandersetzung stand im Vordergrund. Die Task Force der Bundesregierung leistete laut Gratz nur einen geringen Beitrag zur Bewältigung der Krise. Dies blieb der Verwaltung und vor allem dem „pluralen Sektor“ überlassen. Bei der Bewertung des Han-

⁴ Gratz, Wolfgang (2016): Das Management der Flüchtlingskrise: Never let a good crisis go to waste.

⁵ Maier, Ferry/Ortner, Julia (2017): Willkommen in Österreich.

delns der Verwaltung kommt Gratz zu einer durchmischten Bilanz. Einem beherzten und entschlossenen Krisenmanagement auf der einen Seite steht ein Abschieben der eigenen Verantwortung an andere Akteure, insbesondere an den „pluralen Sektor“, gegenüber. Anerkannt werden von Gratz die grundlegenden Probleme, die ein wirksames Handeln der Verwaltung erschweren: schwache politische Führung, unklare Kompetenzverhältnisse zwischen Bund und Ländern, unzureichende Koordinationsstrukturen auf Bundesebene und starre gesetzliche Regelungen. Uneingeschränktes Lob findet der Autor für die an der Lösung der Krise beteiligten Unternehmen und den „pluralen Sektor“. Ohne deren Engagement wäre es Österreich nicht gelungen, die Migrationskrise 2015 zu bewältigen.

Gratz beschäftigt sich ausführlich mit den zur Bewältigung der Migrationskrise eingerichteten bzw. genutzten Koordinationsstrukturen auf der Bundes- und Landesebene. Politisches Entscheidungsgremium war die von der Bundesregierung eingerichtete Task Force. Das zentrale, bundesländerübergreifende Steuerungsorgan war die im BMI eingerichtete und vom Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit geleitete „Siebenerlage“, die ab dem 4. September 2015 als gesamtösterreichischer „Krisenstab“ fungierte. Neben dem BMI nahmen das BKA, das BMLVS, das BMEIA, das BMVIT, das BMG, die Stadt Wien, der österreichische Bundesfeuerwehrverband sowie wesentliche Organisationen aus dem NPO-Bereich (Rotes Kreuz, ASBÖ) sowie Unternehmen (ÖBB, Busunternehmen Dr. Richard) an den Sitzungen teil. Organisatorisch wurde die Siebenerlage vom Einsatz- und Koordinationscenter (EKC) des BMI betreut. Auf der Ebene der hauptbetroffenen Länder und Städte (Wien, Salzburg) bildeten sich zahlreiche Stäbe, entweder spontan (Friedensstab in Salzburg) oder anhand der im Rahmen des jeweiligen Landes-Katastrophenmanagements vorbereiteten Krisenpläne.

Auf der Grundlage seiner Analysen entwickelt Gratz eine Theorie der „ultrakomplexen Krise“ und „Vorschläge für ein zentrales Steuerungssystem“, die in Kapitel 5 ausführlich erörtert werden. Weiters formulierte er einige grundlegende Empfehlungen:

- Sorgfältiger Umgang mit Gesetzgebung: Insbesondere das Fremden- und Asylrecht ist ein „in rascher Abfolge geändertes Regelwerk“, das zu Unklarheiten und Unsicherheit im Vollzug führt.

- Klare Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten: Wichtig wäre die „Entflechtung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern“ sowie die Schaffung einer Zuständigkeit des Bundes für Krisen- und Katastrophenschutzmanagement.
- Leadership in Politik und Verwaltung: Dies umfasst auch nicht zuletzt die Bereitschaft, auch unangenehme Entscheidungen zu treffen und unerfreuliche Informationen zu kommunizieren.
- Stärkung des „pluralen Sektors“: Dabei sollte auch über eine neue Aufgabenteilung zwischen dem Staat und dem „pluralen Sektor“ nachgedacht werden.

2017 erschien die „politisch-journalistische“ Aufarbeitung der Migrationskrise des früheren Abgeordneten zum Nationalrat Ferry Maier und der Journalistin Julia Ortner als Abrechnung mit Politik und Verwaltung. Die Vorwürfe an die Politik ähneln jenen von Wolfgang Gratz: fehlende Koordination („ein gewisser Koordinationsbedarf innerhalb der Bundesregierung“, S. 12), mangelnde Bereitschaft, die politische Verantwortung für die Bewältigung der Krise zu übernehmen, parteipolitisches Hickhack („was dazu führte, dass Mikl-Leitner und Klug eine Art Wahlkampf oder Wettbewerb auf dem Rücken der Flüchtlingsproblematik führten“, S. 25) und die Abhängigkeit der Politik von den Beamten.

Auch Maier und Ortner kritisieren die unzureichenden Koordinationsstrukturen und die starren Gesetze, die ein wirksames Krisenmanagement behindern. Ihre Beschreibung der Koordinationsstrukturen beschränkt sich auf die Task Force der Bundesregierung, die ähnlich wie durch Gratz bewertet wird, und die Siebenerlage, die als jenes Gremium beschrieben wird, „das versuchte, eine Art Krisenstab zu organisieren...“.

Die massive Kritik der Autoren an den Beamten lautet: Überforderung, Abschieben von Verantwortung sowie feindseliges Verhalten den NPOs und NGOs gegenüber. Maier vermutet, dass eine der Ursachen für dieses Verhalten die Kultur der Beamten des BMI ist, die dazu führt, dass diese „das Fluchthema primär als Sicherheitsthema sehen, als Helfer sind sie in der Regel überfordert“ (S. 25). In der Diktion von Betts/Collier könnte man von „heads without heart“ sprechen. Interessant ist, dass die Autoren sehr wohl auf die mit Migration verbundenen Sicherheitsprobleme verwei-

sen (Sylvesternacht von Köln), sich trotzdem aber beharrlich weigern, in „Flucht“ etwas anderes als ein humanitäres Problem zu sehen. Dies verweist auf die Frage, wann Migration als Sicherheitsproblem zu sehen ist (siehe Kapitel 4).

Wie bei Gratz erhalten die an der Bewältigung der Migrationskrise beteiligten Unternehmen, die NPOs und NGOs sowie vor allem die Vertreter der „Zivilgesellschaft“, uneingeschränktes Lob.

Beide Analysen bieten, trotz einer gewissen Polemik bei Maier und Ortner, eine wertvolle Außensicht auf das staatliche Handeln in der Migrationskrise. Diese kritische Perspektive wird genutzt werden, um Migration als gesamtstaatliche Herausforderung besser zu verstehen (Kapitel 5).

4. Migration als sicherheitspolitische Herausforderung

4.1. Wann wird ein Thema sicherheitsrelevant?

Wie kommt es, dass einerseits die Sicherheitsorganisationen Polizei und Bundesheer von der Bundesregierung zur Bewältigung der Migrationskrise eingesetzt wurden, also eine sicherheitsrelevante Situation vorliegen musste, und andererseits Maier und Ortner mit der gleichen Berechtigung in Abrede stellen können, dass Migration ein sicherheitsrelevantes Thema ist. Diese konträre Wahrnehmung des Themas Migration führt zu den Fragen: Was ist Sicherheit? Wer bestimmt, dass ein Thema sicherheitsrelevant ist? Unter welchen Bedingungen kann Migration zu einem sicherheitsrelevanten Thema werden? Und, kann Migration als Waffe in einem Konflikt eingesetzt werden?

Es gibt keine allgemein anerkannte Definition von Sicherheit. Alleine Heinz Gärtner bietet in seinem Lexikon „Internationale Sicherheit“⁶ fünf Definitionen an. Darunter die von Arnold Wolfers, der in seinem 1952 erschienen Artikel Sicherheit als „die Abwesenheit von Bedrohung der erreichten wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte“ bezeichnet. Im selben Artikel sieht er „National Security as an Ambiguous Symbol“. Diese, auch von zahlreichen anderen Autoren erkannte Ambiguität, macht

⁶ Gärtner, Heinz (2008): Internationale Sicherheit: Definitionen von A – Z.

für Barry Buzan⁷ Sicherheit, zu einem „essentially contested concept“. Grundsätzlich umstritten, da „such concepts contains an ideological element which renders empirical evidence irrelevant as a means of resolving the dispute“. Sicherheit ist somit eine zutiefst subjektive Wahrnehmung, die von den wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werten des jeweiligen Akteurs bestimmt wird.

Dies führt zur Frage: Wer bestimmt, ob ein Thema sicherheitsrelevant ist? Wer ist für das sicherheitspolitische Agenda-Setting verantwortlich?

In ihrer Analyse „Die öffentliche Meinung als Katalysator für transatlantische Kooperation und Konflikte“ beschreiben Alexander Höse und Kai Oppermann⁸ die Trias von Politik, Medien und öffentlicher Meinung als die Akteure im Prozess der Politikgestaltung. Wobei die Autoren davon ausgehen, dass die Politik im Wege der Medien die öffentliche Meinung beeinflusst und umgekehrt, die öffentliche Meinung im Wege der Medien die Politik beeinflusst. Die wesentliche Rolle der Medien besteht darin, einem Thema „Salienz“ (Bedeutung, Dringlichkeit, Wichtigkeit des Themas) zu verleihen.

Auf diesem Dreiermodell aufbauend wird ein Vierermodell vorgeschlagen, um den Prozess des Agenda-Settings in der Migrationskrise 2015 zu konzeptualisieren. Neben Politik, Medien und der öffentlichen Meinung treten die von Gratz als „pluraler Sektor“ bezeichneten NGOs und NPOs als vierte Akteursgruppe hinzu.

Auch in diesem Modell ist die Schaffung von Salienz die Hauptrolle der Medien. Eine Rolle, die in einer Analyse der Berichterstattung der Tageszeitung „Die Presse“ im Jahr 2015 zum Thema Migration nachgewiesen werden kann. Dazu wurden alle Artikel (nicht die Leserbriefe) der Zeitung ausgewertet, die Themen in 12 Kategorien zusammengefasst und die beiden Halbjahre einander gegenübergestellt. Die folgende Tabelle zeigt, wie sich die mediale Präsenz des Themas Migration in der Berichterstattung des Jahres 2015 entwickelte:

⁷ Buzan, Barry (1991): People, States and Fear.

⁸ Höse, Alexander/Oppermann, Kai in Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (2005): Transatlantische Beziehungen: Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit.

Kategorie	1. HJ	2. HJ
EU (EK, EP, Gipfel, Asyl- und Migrationspolitik, Umverteilung, Initiativen von mind. 2 EU-MS, Rückführungen, usw.)	17	59
Asyl- und Migrationspolitik der EU-MS (exkl. Ö, inkl. Schweiz und Vatikan)	10	99
Ökonomie & Migration/Integration (Kosten, Arbeitsmarkt, Schule, Integration allgemein)	7	48
Ö (Unterbringung, Asyl, Gabčíkovo, Abschiebungen, usw.)	35	186
Migration nach Europa (inkl. Schlepperei und Lage in südosteuropäischen Staaten)	12	66
EU-Außengrenzen	6	16
Ö (Grenzkontrollen <i>(inkl. ÖBH-Betroffenheit)</i> und Migration aus HU nach D über Ö)	2 (0)	62 (9)
Türkei (Abkommen EU-Türkei, u.a.)	1	18
Terrorismus/Extremismus	1	10
Pegida (inkl. Ö), Übergriffe auf Fremde, Feindseligkeiten	14	10
Diverses (Migration außerhalb Europas, Umfragen, Berichte über Symposien, Buchveröffentlichungen, Aktivitäten von NGOs,...)	11	79
Kommentare	18	105
Gesamt:	134	758

Tabelle: Gegenüberstellung 1. und 2. Halbjahr (Quelle: Analyse Karl Srnec)

Welche Rolle spielte nun der „plurale Sektor“ in dieser Viererkonstellation? Wenn man das Buch der Journalistin Julia Ortner als Beispiel heranzieht, wird sichtbar, wie stark dieser Akteur die Wahrnehmung der Medien des Themas Migration beeinflusste (framing). Die Medien wiederum beeinflussten einerseits die öffentliche Meinung und übten andererseits auch direkt Druck auf die Politik aus. Diesem akkumulierten Druck von öffentlicher Meinung und Medien konnte sich die Politik nicht entziehen und ließ sich von dieser Welle der Hilfsbereitschaft treiben. Sie „öffnete die Grenzen“ und meinte nur, „wir schaffen das“. In der Diktion von Betts und Collier war dies die Phase der „hearts without heads“.

Dieses Zusammenspiel des „pluralen Sektors“ mit Medien, öffentlicher Meinung und Politik in der Anfangsphase der Migrationsphase kann mit dem folgenden Modell verdeutlicht werden:

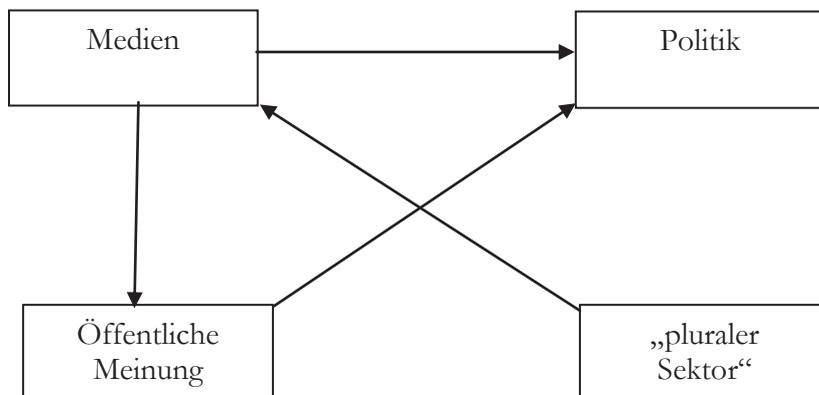


Abbildung 1: Agenda-Setting in der Migrationskrise 2015 (Darstellung des Autors)

Nach Öffnung der Grenzen begann sich für die Politik und Teile der öffentlichen Meinung die Wahrnehmung der Ereignisse zu verändern. Aus einer humanitären Krise wurde eine Sicherheitskrise. Ein Teil der Medien („yellow press“) folgte bereitwillig diesem Perspektivenwechsel. Ein anderer Teil der Medien und der „plurale Sektor“ verweigern sich bis heute dieser Sichtweise des Themas Migration. Wie kam es zu dieser geänderten Wahrnehmung? Zur Erklärung kann das von Barry Buzan und Ole Waever entwickelte Konzept der „Securitization“ genutzt werden. Dies „ist der diskursive Prozess, durch den ein gegenseitiges Verständnis zwischen Subjekten einer politischen Gemeinschaft hergestellt wird, etwas als existenziel-

le Bedrohung eines wertvollen Gegenstandes zu behandeln und die Einforderung dringender und außerordentlicher Maßnahmen zu ermöglichen, um mit dieser Bedrohung fertig zu werden“.⁹ Auf die Krise 2015 übertragen heißt dies, dass die Politik gegenüber der Bevölkerung die Ankunft einer derartig hohen Zahl von Migranten als sicherheitsrelevantes Thema darstellte und damit den Einsatz von Polizei und ÖBH zur Bewältigung der Krise rechtfertigte. Damit hatte die Phase der „heads without hearts“ begonnen.

Welcher „wertvolle Gegenstand“ wurde im Zuge der Migrationskrise als bedroht gesehen und damit der Einsatz von Polizei und Militär als außerordentliche Maßnahme zur Abwehr dieser Bedrohung gerechtfertigt? Es war die öffentliche Ordnung und Sicherheit, wie dies im Ministerratsvortrag zum Beschluss des Assistenzeinsatzes des Bundesheeres ausgeführt wird. Dies bringt uns zurück zu der von Wolfers entwickelten Definition von Sicherheit, als „Abwesenheit von Bedrohung der erreichten wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte“. 2015 wurde von einem großen Teil der Bevölkerung Migration als Bedrohung ihrer wirtschaftlichen, kulturellen und moralischen Werte erlebt.

Damit wurde es der Politik wieder möglich, ihre Handlungsfähigkeit gegenüber dem Akteurspaar Medien und „pluraler Sektor“ zurück zu gewinnen und damit das Agenda-Setting und Framing der Wahrnehmung von Migration. Ein Umstand, der von Gratz, Maier und Ortner kritisiert wird, da sich die Politik stärker an der der Migration misstrauisch gegenüberstehenden öffentlichen Meinung ausrichtet und somit „populistisch“ agiert.

4.2. Migration als Waffe

Um eine Antwort auf die Frage zu finden, ob Migration als Waffe in einem Konflikt eingesetzt werden kann, müssen wir uns der Türkei zuwenden, dem Schlüsselakteur der Migrationskrise 2015. Von diesem ging im Sommer dieses Jahres der Migrationsstrom aus, der bis Schweden schwappte, und erst das EU-Türkei-Abkommen vom 18. März 2016 brachte diesen Strom zum Versiegen.

⁹ Buzan, Berry/Waever, Ole (2003): *Regions and Powers: The Structure of International Security*, zitiert in Gärtner, Heinz (2008).

Mitte 2015 verspürte die Türkei eine tiefe Frustration. Sie hatte zu diesem Zeitpunkt 3,4 Millionen Flüchtlinge aufgenommen, darunter rund 2 Millionen Syrer, und wurde von der internationalen Gemeinschaft bei deren Versorgung nur unzureichend unterstützt. Besonders verärgert war die Türkei über die EU. Bereits 1963 wurde zwischen der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei ein Assoziierungsabkommen geschlossen, im dem auch die Mitgliedschaft in Aussicht gestellt wurde. Erst 2005 wurden Beitrittsverhandlungen aufgenommen, die jedoch wegen des ungelösten Zypernkonfliktes sehr schnell ins Stocken gerieten. Nach mehreren Jahren politischen und wirtschaftlichen Aufstiegs, der auch durch die neue geopolitische Bedeutung der Türkei in Bezug auf die Konflikte im Nahen Osten geprägt war, war dieser Akteur nicht mehr bereit, die von ihr so empfundene Demütigung durch die EU hinzunehmen.

Im Konflikt mit der EU setzte die Türkei eine „two-level, generally asymmetric, coercion by punishment strategy“ ein. Dieses von Kelly M. Greenhill¹⁰ beschriebene Konzept erklärt, wie von einem Akteur Massenmigration als Waffe zur Durchsetzung seiner politischen Ziele eingesetzt werden kann.

Die erste Ebene dieser Strategie ist ein asymmetrischer Konflikt zwischen einem schwachen und einem starken internationalen Akteur, in unserem Fall zwischen der Türkei und der EU. Um seine Ziele zu erreichen, muss der schwächere Akteur Zwang auf den stärkeren Akteur ausüben können. Er braucht dazu eine Waffe, mit dem er seinen Kontrahenten bestrafen kann. Auf Grund seiner relativen Schwäche kann er dazu auf internationaler Ebene „force multiplier“ wie Bündnisse einsetzen oder er nutzt Schwächen im Inneren des anderen Akteurs aus: die zweite Ebene der Strategie. Dies erfolgt oft durch die Unterstützung von unzufriedenen Teilen der Bevölkerung (Dissidenten, Oppositionelle, Aufständische, Terroristen), um den Gegner politisch zu destabilisieren. Das Auslösen einer Migrationswelle ist nach Greenhill ein weiteres solches Mittel. Sie beschreibt 64 diesbezügliche Fälle, davon zwei, in denen die Türkei bereits in der Vergangenheit erfolgreich zu dieser Waffe gegriffen hat.

¹⁰ Greenhill, Kelly M. (2010): Weapons of Mass Migration.

Voraussetzung für den erfolgreichen Einsatz dieses Mittels ist, dass sich im angegriffenen Land zum Thema Migration zwei polarisierte und hoch mobilisierte Lager gegenüberstehen, jenes der „refugees welcome“ und jenes der „das Boot ist voll“. Der Einsatz der Waffe Massenmigration ist besonders wirksam, wenn sich der angegriffene Akteur lautstark zu seinen internationalen Verpflichtungen und den Menschenrechten, zu denen auch das Recht auf Asyl gehört, bekennt. Dies traf im Jahr 2015 auf die EU im hohen Maße zu. Die Massenmigration führte zu einer Polarisierung innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten. Ein Umstand, der den „politischen Schmerz“, der durch die Massenmigration ausgelöst wurde, verstärkte.

Die Türkei nutzte diese Verletzbarkeit der Union und kommunizierte, dass sie nicht nur Teil des Problems, sondern auch der Lösung sei. Ergebnis war das EU-Türkei-Abkommen vom März 2016. Die EU schätzte die politischen und finanziellen Kosten dieser Vereinbarung geringer ein als jene einer weiteren ungebremsten Massenmigration aus der Türkei. Sie hatte allen Akteuren ihre politische Erpressbarkeit klar zu erkennen gegeben.

5. Bewältigung von Migration als gesamtstaatliche Herausforderung: Verbessertes Krisenmanagement

Die Migrationskrise 2015 war nur durch den massiven Einsatz staatlicher und nichtstaatlicher Ressourcen lösbar. Zwar gelang es, das Ereignis ohne gravierende Probleme für die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu bewältigen, trotzdem wurde deutlich sichtbar, dass die staatliche Krisenvorsorge auf eine solche Situation nicht vorbereitet war. Schlimmeres wurde nur durch das persönliche Engagement der staatlichen und nichtstaatlichen Einsatzkräfte sowie der Freiwilligen verhindert.

Was muss geschehen, um auf die nächste Migrationskrise besser vorbereitet zu sein? Hat Österreich aus der Krise 2015 Lehren gezogen?

Zwar hat die Bundesregierung keine gemeinsame Analyse der Migrationskrise 2015 vorgenommen, zwischen den betroffenen Ressorts herrscht aber Konsens, dass in der Krise die Unzulänglichkeiten der österreichischen Rechtsordnung sowie des Krisenmanagements des Bundes sichtbar wurden. Dies führte dazu, dass im Rahmen der sogenannten „Arbeitsgruppe Sicherheit der Bundesregierung“ vom Innen- und Verteidigungsminister

die Strukturen eines verbesserten Krisenmanagements des Bundes entwickelt wurden.

Wirksames Krisenmanagement braucht aber mehr als Strukturen. Genauso wichtig sind:

- das gemeinsame Verständnis aller Betroffenen, dass eine Krise vorliegt,
- effiziente Verfahren zur Krisenbewältigung und
- eine Kultur, die die Kooperation über Organisationsgrenzen hinaus fördert.

Was ist eine Krise?

2015 gab es zwischen den beteiligten Akteuren nur wenig Übereinstimmung beim Thema Migration. Alle stimmten aber darin überein, dass eine Krise vorlag, und erwarteten, dass die staatlichen Stellen auf die für solche Fälle vorgesehenen Strukturen, Verfahren und Befugnisse zurückgreifen. Solche Maßnahmen finden sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder. Diese konnten aber nicht angewandt werden, da keine Katastrophe im rechtlichen Sinne vorlag: „Als Katastrophe im Sinne dieses Gesetzes ist ein durch elementare oder technische Vorgänge ausgelöstes Ereignis zu verstehen, dessen Folgen in großem Umfang Menschen oder Sachen gefährden“.¹¹ Zwar finden sich in den Katastrophenschutzgesetzen der Länder ähnliche Bestimmungen. Was aber eine Krise ist, ist in Österreich rechtlich nicht definiert.

Wolfgang Gratz entwickelte eine Theorie „ultrakomplexer Krisen“ und gibt umfangreiche Empfehlungen zum Management solcher Situationen. Die Definition, was eine Krise ist, bleibt er aber schuldig.

Die Österreichische Norm zum Risikomanagement ÖNR 49000 bietet eine solche Definition: „Krise: Situation, die außerordentliche Maßnahmen erfordert, weil bestehende Organisationsstrukturen und Prozesse zu deren Bewältigung nicht ausreichen“. Darauf aufbauend hat das BMI als Beitrag

¹¹ Salzburger Landeskatastrophenhilfsgesetz zitiert in Gratz, Wolfgang (2016).

zur Arbeitsgruppe Sicherheit eine sicherheitspolitische Definition entwickelt, nach der ist eine Krise:

„Ein in die Zuständigkeit des Bundes fallendes Ereignis, das behördenübergreifende außerordentliche Maßnahmen erfordert, weil bestehende behördliche Zuständigkeiten und Verfahren zu dessen Bewältigung nicht ausreichen.“

Wichtiger als die Definition, was eine Krise ist, ist die Frage, wer feststellt, ob eine Krise vorliegt, da an die Ausrufung einer Krise wichtige rechtliche Folgen, wie die Übernahme der Verantwortung und der Kosten, geknüpft sind. In den Katastrophenschutzgesetzen der Länder sind vor allem die Landeshauptleute und die Bürgermeister mit dieser Aufgabe betraut. Diesem Prinzip, dass ein politischer Amtsträger als Krisenmanager fungiert, folgt der Entwurf des Netz- und Informationssicherheitsgesetzes¹² (NISG), der dem Innenminister diese Aufgabe überträgt. Krisenmanagement ist zuallererst eine Aufgabe der Politik. Hier wurde die Lehre aus 2015 gezogen!

Strukturen

Eine Krise liegt vor, wenn die Fähigkeiten und Ressourcen einer Stelle nicht mehr ausreichen, um ein Ereignis zu bewältigen. Damit ist Krisenbewältigung immer das Zusammenspiel verschiedener Organisationen. In der Migrationskrise 2015 war dies eine nahezu unüberschaubare Zahl von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen. Um ein wirksames Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Organisationen sicherzustellen, sind Strukturen notwendig, die das Zusammenspiel dieser Organisationen koordinieren.

Auf der Grundlage seiner Analyse der Migrationskrise 2015 entwickelt Gratz „konkrete organisatorische Vorschläge für ein zentrales Steuerungssystem zur Krisenbewältigung“.¹³ Die politischen Vorgaben müssen durch ein „formell zuständiges kleines politisches Gremium“ erfolgen. Wichtig ist, dass diese Stelle „strategisch orientierte und operative Details“ vermeidet. Zur Beratung des politischen Gremiums sowie zur Bereitstellung von Lagebildern und zur Umsetzung der politischen Aufträge soll ein „kleiner EntscheiderInnenkreis“ eingerichtet werden. Diese Stelle ist die Weiterentwicklung der oben beschriebenen „Siebenerlage“.

¹² Entwurf liegt dem Autor vor.

¹³ Gratz, Wolfgang (2016): S. 62 ff.

In einer „zentralen Steuerungsgruppe“ arbeiten nach dem Prinzip der Selbstorganisation die bevollmächtigten Vertreter aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen zusammen. Diese Gruppe dient einerseits der „Information, Kommunikation und Koordination“ und andererseits der Einbeziehung der beteiligten Organisationen in die Entscheidungen des EntscheiderInnenkreises. Die operative Umsetzung der Entscheidungen erfolgt in den beteiligten Organisationen. Als „zentraler Ort zur Informationsgewinnung und Informationsaufbereitung“ soll ein „Lagezentrum der Bundesregierung“ eingerichtet werden, das vom EntscheiderInnenkreis gesteuert wird.

In den Vorschlägen von Gratz können einige Prinzipien identifiziert werden, die die Grundlage jedes Krisenmanagements sind:

- die Trennung der politischen von der strategischen, operativen und taktischen Ebene;
- die Schaffung eines kleinen, entscheidungsstarken politischen Gremiums;
- die Einrichtung eines strategischen Gremiums, das einerseits die politische Ebene berät und andererseits die Verantwortung für die operative Umsetzung der politischen Entscheidungen trägt;
- die Einbeziehung von Vertretern relevanter nichtstaatlicher Organisationen in die strategischen Beratungen des Staates;
- die Schaffung von Stabsstellen zur Unterstützung der Gremien durch Erstellen von Lagebildern sowie der Vor- und Nachbereitung der Sitzungen.

Mitte 2016 wurden von der Bundesregierung mehrere Arbeitsgruppen eingerichtet, die neue Ansätze für die Regierungsarbeit entwickeln sollten. Eine davon war die Arbeitsgruppe Sicherheit, die sich aus dem Innen- und dem Verteidigungsminister zusammensetzte. Die Ergebnisse der Arbeiten wurden in einem von den beiden Ministern am 27. September 2016 eingebrachten Ministerratsvortrag (MRV) vorgestellt. In Punkt 1 „Weiterentwicklung der Umfassenden Sicherheitsvorsorge und des Krisenmanagements des Bundes“ werden die Elemente eines verbesserten Krisenmanagements festgelegt:

- Einrichtung eines „Sicherheitskabinetts“, das unter der Leitung des Bundeskanzlers im Fall einer besonderen Lage über Beschluss der Bundesregierung zusammentritt;
- dem Sicherheitskabinettt wird eine „Organisationseinheit für Umfassende Sicherheitsvorsorge“ (OE-USV) zugeordnet, in der alle relevanten Informationen zusammengeführt und Handlungsoptionen für vorausschauende Gestaltung sowie die Bewältigung sicherheitspolitischer Krisen im In- und Ausland aufbereitet werden;
- zur Bewältigung ziviler Krisenlagen wird der Staatliche Krisen- und Katastrophenschutzmanagement-Ausschuss (SKKM-Ausschuss) gesetzlich etabliert;
- unterstützt wird der SKKM-Ausschuss durch das weiterentwickelte Einsatz- und Koordinationscenter (EKC).

Für das Krisenmanagement des Bundes werden damit zwei Linienstellen (Sicherheitskabinettt und SKKM-Ausschuss) und zwei Stabsstellen (OE-USV und EKC) auf zwei Ebenen (politisch und strategisch-operativ) vorgesehen.

Der MRV enthält keine weiteren Details zu den Aufgabenstellungen, der Zusammensetzung der genannten Stellen sowie zum Zusammenspiel dieser Stellen. Um aus den Elementen des MRV eine funktionale Koordinationsstruktur des Krisenmanagements des Bundes zu modellieren, muss auf bestehende Einrichtungen, wie die sogenannte Siebenerlage, das bereits bestehende Staatliche Krisen- und Katastrophenmanagement, die Geschäftsstelle des Nationalen Sicherheitsrates, die Struktur des Cyberkrisenmanagements im Entwurf des NISG sowie theoretische Ansätze zurückgegriffen werden.

Im Entwurf des Netz- und Informationssicherheitsgesetzes ist die folgende Struktur zur Bewältigung einer Cyberkrise vorgesehen:

- Aufgabe der Bundesregierung ist die sicherheits- und außenpolitische Koordination zur Bewältigung der Cyberkrise;
- zur Beratung der Bundesregierung, zur Koordination der Öffentlichkeitsarbeit und der operativen Maßnahmen zur Krisenbewältigung wird ein Koordinationsausschuss eingerichtet. Dieser setzt

sich aus dem Generaldirektor für die öffentliche Sicherheit, den Chef des Generalstabs, dem Generalsekretär des Außenministeriums sowie dem Präsidentialchef des BKA zusammen und kann bei Bedarf um weitere Vertreter von Bundes- und Landesbehörden, Betreibern kritischer Infrastrukturen, die dem NISG unterliegen, sowie Einsatzorganisationen erweitert werden;

- zur Erstellung des Cyber-Lagebildes, zur Beratung des Innenministers über das Vorliegen einer Cyberkrise und zur Unterstützung des Koordinationsausschusses wird aus den drei sogenannten NIS-Behörden (BKA, BMI und BMLVS) ein IKDOK (Innerer Kreis der operativen Koordination) eingerichtet).

Unter Berücksichtigung der oben genannten Ansätze könnte das Organigramm des Krisenmanagements folgendermaßen aussehen. Dargestellt wird diese Struktur als eine auf drei hierarchischen Ebenen (politische, strategisch-operative und operativ-taktische) angelegte Stablinienorganisation.

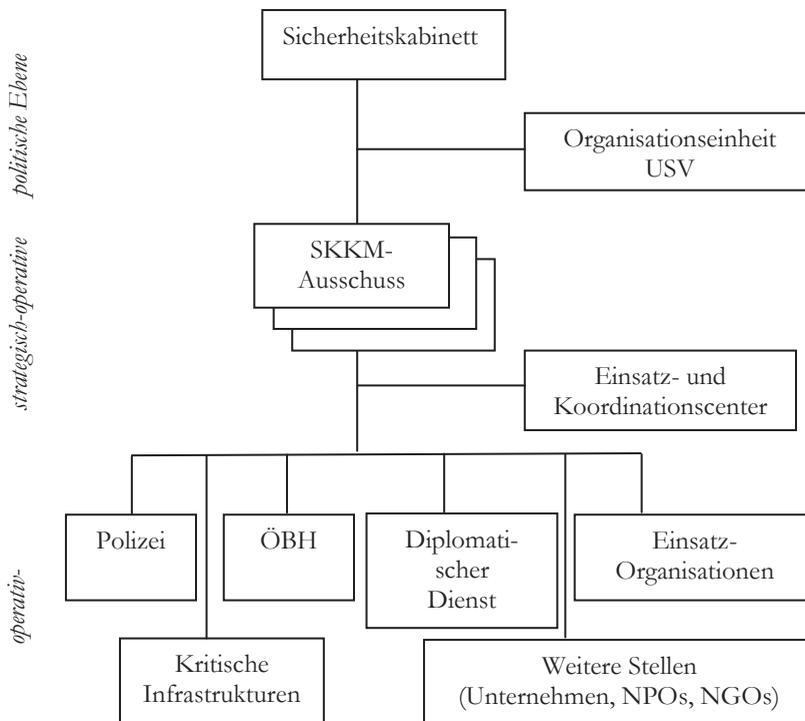


Abbildung 2: Krisenmanagement des Bundes (Darstellung des Autors)

Das Sicherheitskabinettt ist das von Wolfgang Gratz geforderte kleine, entscheidungsstarke politische Gremium, der SKKM-Ausschuss der EntscheidungInnenkreis. Anstelle der Einrichtung einer zweiten strategisch-operativen Stelle (zentrale Steuerungsgruppe) wird bei Bedarf der SKKM-Ausschuss um Vertreter relevanter staatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen erweitert. Dieses Modell ist effizienter als die Einrichtung zweier potentiell konkurrierender strategisch-operativer Stellen und findet sich in dieser Form auch im Entwurf des NISG. Bei oberflächlicher Betrachtung erscheint unverständlich, warum der MRV zwei Stabstellen (OE-USV und EKC) anstelle des von Gratz geforderten „Lagezentrums der Bundesregierung“ vorsieht. Hier ist auf das Prinzip der Trennung der politischen von der strategisch-operativen Ebene zu verweisen: sicherheitspolitische Lagebilder folgen einer anderen Logik als strategisch-operative!

Prozesse

Der MRV vom 27. September 2016 trifft keine Aussagen über die Weiterentwicklung der Verfahren des Krisenmanagements des Bundes. Dass auch in diesem Bereich eine Weiterentwicklung notwendig ist, ergibt sich aus der Analyse von Wolfgang Gratz. Er kritisiert das Fehlen von Plänen für „ultrakomplexe Krisen“, unzureichende Krisenvorbereitung des Bundes und der Länder, mangelhaftes Informationsmanagement und die ungenügende Krisenkommunikation. Damit sind jene Bereiche umrissen, in denen die Prozesse des Krisenmanagements des Bundes optimiert werden müssen: Krisenvorbereitung, Informationsmanagement und Krisenkommunikation. Dazu sollten auch regelmäßige Übungen aller relevanten Einsatzkräfte vorgesehen werden. Die im Rahmen des SKKM entwickelten Verfahren sind eine gute Ausgangslage für diese Optimierung. Was fehlt, ist der politische Auftrag und die notwendigen Ressourcen.

Kultur

Für erfolgreiches Krisenmanagement ist das Vorhandensein einer Kultur, die von Kooperationsbereitschaft und Flexibilität geprägt ist, genauso wichtig wie Strukturen und Prozesse. Die Migrationskrise 2015 zeigte, dass Kooperationsbereitschaft und Flexibilität bei den staatlichen und nichtstaatlichen Stellen vorhanden waren. Nur so war die Krise bewältigbar.

Beide Eigenschaften bergen aber auch Gefahren in sich. Die Kooperationsbereitschaft der nichtstaatlichen Organisationen führte dazu, dass der Staat einen Teil seiner Verantwortung auf diese abwälzte. Flexibilität wird in Österreich auch mit Kunst des Improvisierens gleichgesetzt. Anstatt sich auf eine Krise durch Einsatzpläne und Übungen vorzubereiten, wird zu oft darauf vertraut, die Krise durch Improvisation zu bewältigen.

Die Weiterentwicklung des Krisenmanagements des Bundes muss genutzt werden, um diese vorhandenen kulturellen Stärken auszubauen. Dazu bieten gemeinsame Übungen die beste Gelegenheit.

6. Empfehlungen

Auf Grund der demografischen Entwicklung in Afrika sowie der wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Klimawandels ist auch weiterhin mit einem sehr hohen Migrationsdruck auf Europa zu rechnen.

Migration bleibt weiterhin ein politisch polarisierendes Thema. Die Schnittmenge zwischen den „hearts without heads“ und den „heads without hearts“ ist zu gering, um eine von allen gesellschaftlichen Gruppen akzeptierte Migrationspolitik zu entwickeln.

Massenmigration wird auch weiterhin als politische Waffe eingesetzt werden. Auf Grund ihrer zu tiefst widersprüchlichen Politik ist die EU besonders erpressbar.

Österreich muss eine realistische Migrationspolitik entwickeln. Nullmigration ist angesichts der demografischen Entwicklung und unserer geopolitischen Situation nicht machbar. Reduktion der Pull-Faktoren, vor allem im Sozialbereich, robuste Rückkehrmaßnahmen und ein effizienter Schutz der eigenen Grenzen schaffen den Rahmen für diese realistische Migrationspolitik.

Das Krisenmanagement des Bundes muss dringend verbessert werden. Die Migrationskrise 2015 war ein Weckruf an die österreichische Sicherheitspolitik. Der MRV vom 27. September 2016 ist dazu eine gute Grundlage.

Die nächste Krise wird sicher kommen!

„Schutzzonen“ und „Hot Spots“ – taugliche Instrumente Europas zur Migrationssteuerung?

Jürgen Scherl

Hintergrund und forschungsleitendes Interesse

Der in den letzten Jahren sprunghaft ansteigende Migrationsstrom stellt Europa vor politische, soziale, wirtschaftliche und vor allem vor sicherheitsrelevante Herausforderungen. Anhaltende militärische, soziale, ökonomische und ökologische Krisen sowie teilweise explosionsartige Bevölkerungsentwicklungen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Afrika lassen weitere Migrationsbewegungen Richtung Europa in den nächsten Jahren in zumindest gleichem Ausmaß erwarten.

Mit der Aufnahme der vor Krieg und Verfolgung fliehenden Menschen in Europa wurde 2015 und 2016 dem humanitären Selbstverständnis im höchsten Maße entsprochen. Mittel- und langfristig wird die Lösung der Flüchtlingssituation durch die alleinige Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden in Europa nicht möglich sein. Ressourcenbeschränkungen als auch durchaus legitime Sorgen der Nationalstaaten und Gesellschaften in Europa bedürfen innovativer und proaktiver Handlungsoptionen.

Neben der Gewährleistung von Schutz und Hilfe für Flüchtlinge in Europa sind die Bekämpfung der Fluchtursachen sowie eine umfassende Unterstützung im Konfliktraum bzw. in der Nähe desselben notwendige Aufgaben, welche im Interesse einer funktionierenden gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung liegen müssen.

Die Sicherstellung von Europas Interessen, die innere Ordnung und das Funktionieren der Gesellschaft verlangen im Besonderen ein proaktives Vorgehen außerhalb Europas. Bereits 2002 wurde im Rahmen der Diskussion um die Auslegung der Verteidigung und Sicherheit Deutschlands vom damaligen bundesdeutschen Verteidigungsminister Peter Struck die oft zitierte Aussage getätigt, dass die „Sicherheit Deutschlands auch am Hin-

dukusch verteidigt“¹ wird. Selbiges zeigt sich in den Ausführungen der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003, welche den Stabilitätsraum Europa durch eine Stärkung der Sicherheit und der Stabilität in den Nachbarregionen erhalten will.² Es deutet sich mehr und mehr an, dass Europa letztendlich nicht umhinkommen wird, eine entsprechend umfassende „Nachbar- und Gegenküsten“-Strategie (ökonomisch, politisch, kulturell – und damit auch sicherheitspolitisch) zu entwickeln und zu implementieren, um nachhaltig die innere Ordnung und den sozialen Frieden³ in der Europäischen Union (EU) aufrechterhalten zu können.

Entwicklungen 2016

Im Frühjahr 2016 wurden durch bilaterale Vereinbarungen zwischen Staaten sowie zwischen der EU und der Türkei Maßnahmen zur Eindämmung der Migration gesetzt. Die Maßnahmen beschränkten sich einerseits auf die Schließung von Grenzen, andererseits wurde durch Implementierung eines bilateralen Abkommens der EU mit der Türkei das stetige Übersetzen von Schutzsuchenden nach Europa stark reduziert.⁴

Die Einschränkungen hinsichtlich der Möglichkeiten für Flüchtlinge, unkontrolliert nach Europa zu kommen, hat in den letzten Monaten die tatsächliche Anzahl von Migranten auf ein kurzfristig bewältigbares Ausmaß gesenkt. Das Wissen um die Instabilität in der Türkei, die labile, von fragiler Staatlichkeit geprägte regionale Konstellation im Nahen und Mittleren Osten als auch in Nordafrika lässt eine dauerhafte Senkung der Flüchtlingszahlen nicht erwarten.

¹ <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Bundeswehr/weissbuch/strutynski.html> [15.09.2016].

² Vgl. Europäische Union: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie 2003, unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208esside.pdf> [15.02.2017].

³ Ausführungen und Auslegung des Begriffes „sozialer Frieden“ finden sich bei Matiassek, Hanns (2012): Sozialer Frieden. Annäherung an einen aktuellen Begriff, SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis, unter: http://www.bmi.gv.at/cms/bmi_siak/4/2/1/2012/ausgabe_2/files/matiasek_2_2012.pdf [15.02.2017].

⁴ Vgl. Europäischer Rat: Erklärung EU-Türkei, 18. März 2016 unter: <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/03/18-cu-turkey-statement/> [15.02.2017].

Forschungsleitendes Interesse

Neben der Abriegelung nationaler Grenzen sowie der EU-Außengrenze und der Errichtung einer „Festung Europa“ stellt sich nunmehr die Frage nach weiteren Handlungsoptionen zur nachhaltigen Steuerung des Migrations- und Flüchtlingsaufkommens. Um die Sorgen und Ängste von EU-Staaten und deren Gesellschaft über eine weiterhin funktionierende staatliche und gesellschaftliche Ordnung ernst zu nehmen, bedarf es europäischer Lösungen.

„Kein EU-Mitgliedsland ist in der Lage, migrationspolitische Fragen allein zu beantworten.“⁵

Auch wenn die vernünftigerweise anzustrebende Ursachenbekämpfung von Konflikten und Krisen, welche zur Migration führen, weiterhin der größten Anstrengungen bedürfen, so benötigt es tauglicher Zwischenlösungen, welche der Politik Zeit und Optionen verschaffen.

Hat im Bereich der inneren Sicherheit Europas das Militär, jeweils regional definiert, eher bloß eine Art Supplementierungsfunktion inne, so sind Handlungsoptionen im europäischen Ausland gegenwärtig maßgeblich nur durch militärische Vorbereitungen und Unterstützungen möglich.

Abseits der beiden vieldiskutierten Varianten und dem Dilemma zwischen „Invasion in den Konfliktregionen“ und „Abschottung in Europa“ lassen sich andere strategische Ansätze ausmachen. Parallel zu den Anstrengungen zur Lösung von Konflikten können Schutzzonen⁶ und Hot Spots⁷ dabei dienen, sowohl humanitäre Unterstützung bereitzustellen als auch ein europäisches Flüchtlingsmanagement zu etablieren. Mit Sicherstellung von Schutz und Hilfe im oder nahe des Konfliktraumes fallen die vornehmlichen Migrationsgründe für eine weitere Bewegung nach Europa weg.

⁵ Wölkner, 2016, S. 17.

⁶ Vgl. Simon, 2005.

⁷ Vgl. Europäische Kommission: Ein Hotspot – Konzept zur Steuerung außergewöhnlicher Migrationsströme. Factsheet. 9. September 2015 unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_de.pdf [15.02.2017].

Im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung des Symposiums wurde folgender forschungsleitender Fragestellung nachgegangen: *Sind Schutzzonen und Hot Spots außerhalb Europas machbare, leistbare und geeignete Optionen zur nachhaltigen Steuerung der Migration unter Berücksichtigung der rechtlichen und humanitären Verpflichtungen der EU?*

Im Rahmen der Arbeitsgruppe wurden die Modelle „Schutzzone“ und „Hot Spot“ erörtert und Möglichkeiten aufgezeigt. Abgeleitet von diesen Ergebnissen erfolgte eine Aufgaben-, Fähigkeiten- und Risikoanalyse für Streitkräfte, um nachstehende Fragen zu beantworten:

- *Welche Erfordernisse lassen sich für den Einsatz von Streitkräften ableiten?*
- *Welche Risiken bestehen in diesen Optionen für die EU und deren nationale Streitkräfte im Speziellen?*
- *Welche Auswirkungen, Implikationen und Relevanz ergeben sich hieraus für Österreich und das Österreichische Bundesheer?*

In den folgenden Ausführungen werden die Ergebnisse der Arbeitsgruppe⁸ in den Teilbereichen „politisch-strategische Handlungsoption“, „rechtliche Rahmenbedingungen“, „Streitkräfte“ sowie „Relevanz für Österreich und das Österreichische Bundesheer“ dargestellt.

Politisch-strategische Handlungsoption und Rahmenbedingungen

Die Flüchtlingssituation 2015 führte zu einem „streckenweisen Kontrollverlust“⁹ der Staaten entlang der Fluchtrouten und somit auch der Republik

⁸ Zusammensetzung der Arbeitsgruppe des Institutes für Höhere Militärische Führung an der Landesverteidigungsakademie: MjrdG Mag.(FH) Mag. Jürgen Scherl (Landesverteidigungsakademie), Prof. DDr. Christian Stadler (Universität Wien/Landesverteidigungsakademie), Mag. Dr. Nicolas Stockhammer (Universität Wien/Landesverteidigungsakademie), Mag. Marco Grill (BMLVS), Bgdr Mag. Wolfgang Wosolsobe (BMLVS), Mag. Paul Schlieffsteiner (BMI). Im Rahmen der Vorbereitung des Symposiums (August und September 2016) wurden Bearbeitungen in den Teilbereichen durchgeführt. In der Durchführung des Symposiums (Oktober 2016) erfolgte eine umfassende Analyse der Teilbereiche sowie der Schnittstellen zwischen den Teilbereichen mit allen Arbeitsgruppenmitgliedern.

⁹ Vgl. Novak, Rainer: Als Mitteleuropa die Kontrolle verlor. In Die Presse vom 19.08.2016, unter: <http://diepresse.com/home/meinung/kommentare/leitartikel/5071803/Als-Mitteleuropa-die-Kontrolle-verlor> [15.02.2017].

Österreich. Die EU als auch Österreich waren wenig vorbereitet und konnten nur durch ad-hoc Maßnahmen und große Anstrengungen eine auf europäischen Standards und dem humanitären Selbstverständnis beruhende Aufnahme von Flüchtlingen sicherstellen. Damit korrespondierend ergab sich die einstimmige Erkenntnis, dass die Fluchtsituation 2015 ein Einzelereignis bleiben muss. Der Schutz vor Verfolgung ist in Anbetracht der geltenden Rechtsnormen weiterhin, weil menschenrechtlich verbrieft, als höchste Norm anzusehen. Spitzenbelastungen wie 2015 vor den Toren Europas und Österreichs müssen durch geeignete vorbereitende aktive Maßnahmen vermieden werden.

Aufgrund des Umfangs und der nicht absehbaren Dauer des Migrations-/Flüchtlingsstromes bei gleichzeitig eingeschränkt vorhandenen Ressourcen (Budgetmittel, Aufnahmekapazitäten, Integrationskapazität) und dem gespaltenen gesellschaftlichen Willen bedarf es der Etablierung von konkreten Steuerungsmechanismen. Eine funktionierende Steuerung benötigt geeignete antizipative Maßnahmen, welche Migranten/Flüchtlingen bereits in oder in der Nähe der Konfliktregion die Möglichkeit eines sicheren Aufenthaltsortes bieten, in dem über den weiteren Verbleib auf Basis geltender Rechtsnormen¹⁰ entschieden wird.

Der Verbleib in der Konfliktregion darf weder geltende Grundrechte oder Standards der Schutzsuchenden verletzen, noch eine gravierende Mehrbelastung für (regionale) Nationalstaaten und nicht staatliche Organisation in der Peripherie Europas darstellen. Nur eine hohe Akzeptanz sowohl in Europa als auch in den Konfliktregionen lässt diese Maßnahme als tauglich bewerten. Damit einher geht die notwendige Gewährleistung von Sicherheit und Schutz sowie rechtsstaatlicher und europäischer Standards (Sicherheits- und Versorgungsbedarf für Schutzsuchende siehe Abbildung 1) an festgelegten Orten und Räumen – in weiterer Folge als „Sicherheitszo-

¹⁰ Steuerung bedeutet in weiterer Folge die Möglichkeit zum temporären Verbleib in der Schutzzone, die Weiterreise und Aufnahme in einem EU-Staat oder die unmittelbare Rückführung in das Heimatland (siehe Ausführungen Kapitel rechtliche Rahmenbedingungen).

nen¹¹ bezeichnet. Vom politisch belasteten Begriff der „Schutzzone“ wurde dabei bewusst Abstand genommen.¹²

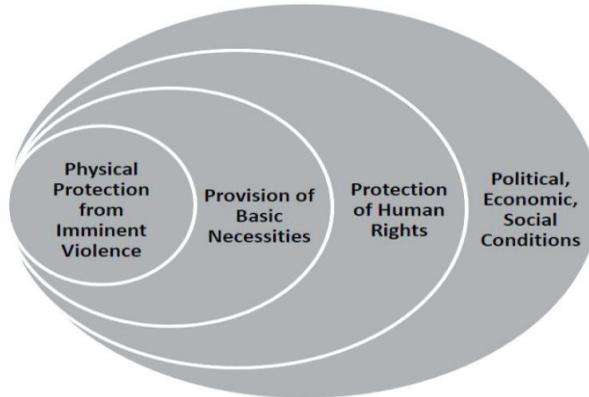


Abbildung 1: Sicherheits- und Versorgungsbedarf für Schutzsuchende¹³

Die Fluchtmigration nach Europa sowie die Aufnahme von Schutzsuchenden muss trotz enormer Belastungen für den aufnehmenden Staat Bestand haben. Die Einhaltung geltenden Rechts (Völkerrecht, Genfer Flüchtlingskonvention, Europäische Menschenrechtskonvention, Asylgesetz, etc.) hat oberste Priorität. Sicherheitszonen sind daher in gegenständlicher Lage für Schutzsuchende nicht als Einbahnstraße zu betrachten, sondern mehr als „Zwischenlösung“.

In Sicherheitszonen muss, unter lageangepasster Anwendung gültiger (europäischer) Rechtsnormen, eine Steuerung über den weiteren Verbleib erfolgen. Je nach Status und Lage des Schutzsuchenden können entweder der temporäre Verbleib, die Rückkehr in die Heimat nach Wegfall der Fluchtgründe oder die Weiterreise nach Europa ermöglicht werden.

Die Integration von Hot Spots in Sicherheitszonen stellt eine wesentliche Bedingung dar. Hot Spots machen, eingebettet in ein sicheres Umfeld (Si-

¹¹ Der Begriff Sicherheitszone wurde als Arbeitsbegriff verwendet. Die Begriffe „Schutzzone“, „safe areas“, etc. sind aufgrund von Rechtsdokumenten und historischen Beispielen belegt.

¹² Begründung siehe Kapitel „Rechtliche Rahmenbedingungen“.

¹³ Vgl. US Army Headquarters: Protection of Civilians, ATP 3.07-6, Washington DC, Oktober 2015, S. 1-2.

cherheitszone), die Durchführung notwendiger Tätigkeiten der Identifizierung und Registrierung von Personen sowie der Prüfung der weiteren Vorgangsweise möglich.

Beide Konzepte – Sicherheitszone und Hot Spot – sind nur in Kombination effektiv und erlauben den Verbleib von Fluchtmigranten im Raum.



Abbildung 2: Abhängigkeiten von Faktoren zur Errichtung von Sicherheitszonen¹⁴

In Abbildung 2 werden die gegenseitigen Abhängigkeiten von Faktoren für die Einrichtung einer Sicherheitszone aufgezeigt. Der Verbleib von Migranten/Flüchtlingen in der Krisenregion hängt im Wesentlichen an der Gewährleistung von Sicherheit und der Schaffung einer Perspektive (temporärer Verbleib oder Resettlement). Sicherheit und Perspektive wiederum bauen auf dem demonstrierten politischen Willen der europäischen oder internationalen Staatengemeinschaft zur aktiven und unmittelbaren Unterstützung in der Krisenregion auf. Als Schlüsselfaktor ist die politische Absicht (Wille) anzusprechen, abseits von Europa Schutzsuchenden mittel- und langfristig Alternativen für den Verbleib in der Konfliktregion auch unter Inkaufnahme von (unter Umständen) ressourcenmäßiger und finanzieller Mehrbelastung zu ermöglichen und andererseits gemäß geltendem Recht die Aufnahme von Schutzsuchenden aus diesen Räumen nach Europa zu steuern.

¹⁴ Graphik erstellt durch den Autor – angelehnt an die Ausführung von Headquarters Department of the Army: Stability Techniques, ATP 3-07.5, Washington DC, August 2012, S. 1-3.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Wenn von sicheren Zufluchtsorten gesprochen wird, dann wird dies mit dem Begriff der „UN-Schutzzone“ gleichgesetzt. Der Begriff Schutzzone, gemäß humanitärem Völkerrecht, ist in gegenständlicher Thematik wenig hilfreich, da die Einrichtung dieser Zone mit allen Konfliktparteien auszuverhandeln oder zumindest abzustimmen ist. Die Komplexität in den Konfliktregionen des 21. Jahrhunderts macht ein Einverständnis aller Konfliktparteien schier unmöglich. Auch wenn der Einsatz nach Möglichkeit auf breiter Akzeptanz fußen sollte, besteht dennoch die Notwendigkeit, Einsätze auch gegen den Willen von Konfliktparteien durchzuführen. Vom Begriff „Schutzzone“ muss aufgrund der restriktiven normativen Vorgaben abgegangen und eine neue Arbeitsdefinition gesucht bzw. erstellt werden.

Ein sicherer Zufluchtsort, eine „Sicherheitszone“ (Arbeitsbegriff), muss in einem Nachbarstaat (mit Zustimmung der Host Nation), im Konfliktstaat (mit/ohne Zustimmung der Host Nation – Konfliktparteien), mit UN-SR-Mandat errichtet werden können. Das Mandat für den Einsatz und die konkreten Befugnisse sind mit der Host Nation vertraglich abzustimmen (*Memorandum of Understanding, Status of Forces Agreement, etc.*).

Eine Sicherheitszone ist in gegenständlicher Bearbeitung ein im Konfliktgebiet festgelegter Raum, welcher einen umfassenden, effektiven und heimatnahen Schutz für Flüchtlinge und Vertriebene bietet und in welchem über das Schutzbegehren befunden werden kann.

Zur Sicherstellung der Aufnahme von Asylwerbern in Europa bedarf es „erweiterter“ Hot Spots im Sinne eines Asylprüfzentrums. Die derzeitigen Kompetenzen von Hot Spots als auch deren geographische Lage an der EU-Außengrenze greifen zu kurz.¹⁵

Integrierte Asylprüfzentren sollen mit Rückgriff auf europäische und nationale Verwaltungskörper Schutzsuchende registrieren, den Asylstatus auf

¹⁵ Vgl. European Parliament – Directorate General For Internal Policies/Policy Department C: On the frontline: the hotspot approach to managing migration, May 2016, unter: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU %282016%29556942_EN.pdf [15.02.2017].

Grundlage geltender Bestimmungen prüfen und eine Steuerung auf Basis rechtlicher Normierungen vornehmen. Hierbei wird entschieden über: den Verbleib in der Sicherheitszone als Schutzbedürftiger, über die Möglichkeit der legalen Einreise in die EU als Asylberechtigter oder auch ggfs. über die Rückführung in die Heimatländer bei Nichtvorliegen eines anerkannten Schutzstatus.

Hot Spots/Asylprüfzentren müssen in Sicherheitszonen integriert werden. Eine Sicherheitszone stellt dabei die notwendigen Rahmenbedingungen für das Funktionieren von Asylprüfzentren sicher. Ein zu erwartender Andrang an Migranten bedarf klar strukturierter organisatorischer Abläufe (Aufnahme, Unterbringung, Versorgung) sowie hoher Sicherheitsstandards.

Die potentielle Anziehungskraft von Hot Spots bei Migranten ist als hoch zu bewerten, da hierbei der beschwerliche und gefährliche Weg nach Europa vermieden und Anträge bereits vor Ort eingebracht werden können. Eine einfache Alternative zu einer gefährlichen, strapaziösen, teuren und *per se* illegalen Schleppung nach Europa wird damit auch jenen Personengruppen eröffnet, welche aufgrund finanzieller und/oder körperlicher Defizite eine strapaziöse Reise entlang der Fluchtrouten nicht bewerkstelligen können.

Die Verantwortungen inner- und außerhalb einer Sicherheitszone sind mit der Host Nation klar festzulegen. Um eine Schlechterstellung von Migranten zu vermeiden, sind europäische Standards und ratifizierte völkerrechtliche Verträge in diesen Zonen auch außerhalb Europas vollständig zu implementieren bzw. zu exekutieren (extraterritoriale Staatenpflicht). Es bedarf der Vollziehung und Gewährleistung effektiver Kontrolle mit den auferlegten Pflichten und Rechten in den zuerkannten Gebieten.

Der Begriff Sicherheitszone impliziert gleichzeitig eine „Zone der Unsicherheit“ außerhalb des festgelegten Raumes. Der einer Sicherheitszone angrenzende Raum ist als „Stabilitätszone“ zu betrachten. Eine Stabilitätszone unterliegt einer konstanten Wechselwirkung mit der Sicherheitszone in sicherheitsrelevanten, wirtschaftlichen und sozialen Belangen. In der Einsatzplanung sind mit der Host Nation erforderliche Maßnahmen und Befugnisse in der Stabilitätszone abzusprechen. Die Kontrolle der Stabilitätszone soll grundsätzlich weiterhin bei der Host Nation verbleiben.

Die Einrichtung von Sicherheitszonen wird jedenfalls immer eine kontrover­sible Sichtweise auslösen.¹⁶ Ethischen und rechtlichen Bedenken über mögliche Einschränkungen des geltenden Flüchtlingsrechts sowie die Entwicklung eines neuen „Geschäftsmodells“ (Migrantenunterbringung in der Konfliktregion gegen finanzielle Unterstützung) steht das Bedürfnis europäischer Staaten zur mittelfristigen Eindämmung des Migrantenaufkommens gegenüber.¹⁷ Umso wichtiger ist es, die Sicherheitszone als „Zwischenlösung“ und „Transitzone“ zu betrachten, welche Chancen für Schutzsuchende nicht mindert sondern eröffnet. Die Herausforderung wird dadurch eine geteilte Aufgabe zwischen den Staaten der Konfliktregion und Europa. Die Anpassung geltenden Rechts wird mit hoher Wahrscheinlichkeit von Nöten sein, da der sich abzeichnende Umfang und die Fortdauer der Migrations- und Flüchtlingswelle bisher rechtlich wenig Berücksichtigung fand und der gesetzliche Status quo auf anderen „Parametern“ beruht.

Einsatzbestimmende Faktoren für Streitkräfte

Erst der Einsatz von Streitkräften zur Errichtung von Sicherheitszonen in Konfliktregionen erlaubt im Allgemeinen Flexibilität und die Erweiterung politischer Handlungsmöglichkeiten zur Steuerung der Migration und Flucht aus Krisengebieten nach Europa. Wenn Staaten in Konfliktregionen weder gewillt noch handlungsfähig sind (zumeist ist es diese Kombination), Zivilisten und Flüchtlinge zu schützen, bedarf es der Unterstützung vor Ort im Zusammenwirken mit regionalen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren oder im Bedarfsfall auch gegen deren Willen.

Streitkräfteeinsatzplanerische Faktoren werden bezogen auf diesen Einsatzzweck maßgeblich durch politische und rechtliche Vorgaben geprägt. Militärische Notwendigkeiten und Bedürfnisse sind vornehmlich den politischen Vorgaben unterzuordnen und beeinflussen damit nachhaltig die Einsatzführung.

Ein direktes Engagement am Konfliktherd oder in dessen Nahbereich ermöglicht den Übergang von strategischer Risikominimierung zu Risikoma-

¹⁶ Vgl. Haschemi, 2004, S. 9ff.

¹⁷ Vgl. ebenda.

nagement. Alleinige finanzielle Unterstützung und Hilfsprogramme sind als wenig brauchbar zu bewerten, wenn eine effektive Steuerung der Migration und der Flucht aus der Region im Vordergrund stehen soll. Für nachhaltige und den europäischen Interessen zuträgliche Lösungen bedarf es des aktiven Beitrages in der Konfliktregion. Abhängig von der Bedrohungsintensität, der Kapazität und dem Willen der betroffenen Staaten muss die EU die Fähigkeit besitzen oder erlangen, Sicherheitszonen einrichten zu können.

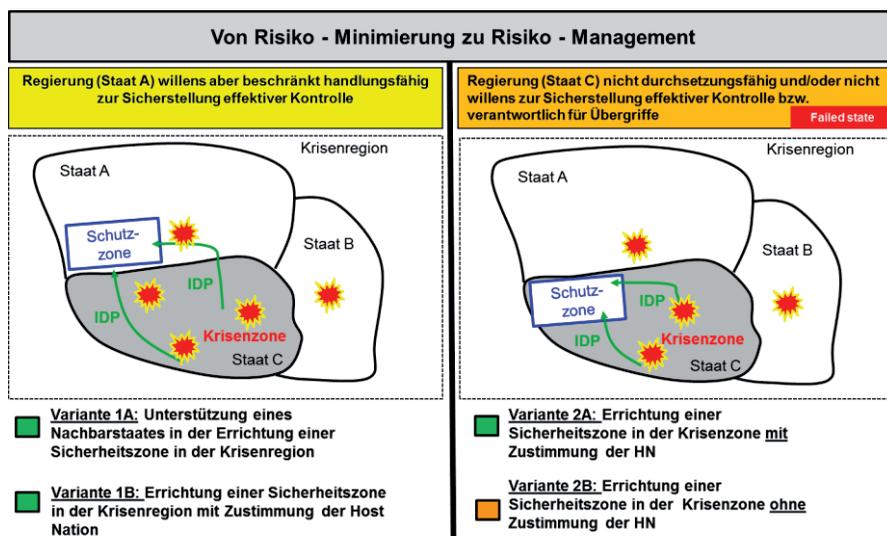


Abbildung 3: Handlungsoptionen zur Errichtung von Sicherheitszonen¹⁸

Um einseitige Abhängigkeiten in politischen Verhandlungen zu vermeiden, müssen Streitkräfte der EU vorbereitet sein, Sicherheitszonen sowohl in der Konfliktregion zu ermöglichen als auch direkt in der Konfliktzone durchzusetzen (Varianten siehe Abbildung 3). Der Schutz von Zivilisten wird, wie in vielen internationalen Einsätzen, nicht eine von vielen implizierten „Zusatzaufgaben“, sondern zum primären und zentralen Einsatzzweck. Dabei sind politische Akzeptanz, die Bedrohungsintensität, das Abkommen mit der Host Nation als auch die Fähigkeit der bereitgestellten Streitkräfte bestimmende Faktoren, wenn die Umsetzbarkeit der einzelnen Varianten erwogen wird.

¹⁸ Graphik erstellt durch den Autor.

Nachstehend werden die wesentlichen Faktoren/Umfeldbedingungen dargestellt, welche die Einsatzführung der Streitkräfte maßgeblich beeinflussen.

Eine Sicherheitszone ist eine Risikozone!

Der Einsatzraum wird von Komplexität und hoher Dynamik geprägt sein. Objektive und subjektive Konfliktgründe¹⁹ verbunden mit Übervölkerung, ethnischer Mischung, beengten Lebensräumen, Ressourcenknappheit sowie bestehenden und neu aufkommenden Interessenskonflikten diverser Akteure führen zu einer labilen Sicherheitslage im Einsatzraum.

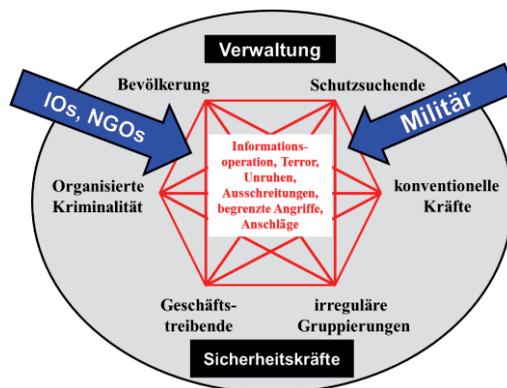


Abbildung 4: Komplexität im Einsatzraum²⁰

Der Einsatz von internationalen Streitkräften und Organisationen wird die Dynamik der Interaktion von Akteuren (siehe Abbildung 4) zusätzlich erheblich verändern und beschleunigen. Es ist erwartbar, dass das Engagement zu einem Wandel des vorherrschenden Gleichgewichts zwischen den staatlichen und nicht staatlichen Akteuren sowie zwischen den Konfliktparteien (lokal, regional, überregional), Organisierter Kriminalität als auch dem zivilen Bereich führt. Die sich daraus ergebenden Interessenskonflikte gepaart mit einer steigenden Präsenz von Sicherheitskräften im Raum werden unweigerlich Reaktionen der Akteure hervorrufen. Internationale Streitkräf-

¹⁹ Vgl. Ahlbrecht/Bendiek/Meyers/Wagner, 2009, S. 33ff.

²⁰ Graphik erstellt durch den Autor.

te haben sich in ihrem Einsatz auf Versuche der Diskreditierung, Subversion, des indirekten/direkten Widerstands in der Auftragerfüllung bis hin zu unmittelbarer Gewalt gegen die Streitkräfte der EU, IOs, NGOs aber auch gegen die lokale Bevölkerung und Schutzsuchende vorzubereiten. Die Unparteilichkeit wird in vielen Fällen nicht allein vor Gewalt schützen. Vielmehr wird mit einem aktiven Vorgehen zur „Prüfung“ der Durchsetzungsfähigkeit, Glaubwürdigkeit und Mandatstreue der internationalen Truppe zu rechnen sein.

Durch das komplexe Umfeld und die de-facto schwer vorhersehbaren Auswirkungen von eigenen Zwangsmaßnahmen haben deeskalative Maßnahmen, Respekt und Verhältnismäßigkeit in der Einsatzführung (abseits von Notwehr und Nothilfe) oberste Priorität.²¹

Das Gebot der Verhältnismäßigkeit und Befugniseinschränkung als auch das schwierige Ausmachen des Konfliktgegners lassen schlagkräftige, effektive militärische Maßnahmen kaum zu. Die richtige Auswahl und die Wirkung der zur Verfügung stehenden Bandbreite nicht-letaler Einsatzmittel, letaler Einsatzmittel, Maßnahmen zum Beeinflussen und Informieren von Bevölkerung und Schlüsselakteuren oder auch der Option, keine Handlung zu setzen, lässt sich *a priori* nicht vorhersehen.²²

Der Ursache-Wirkungszusammenhang in komplexen Systemen ist nicht eindeutig definier- und ableitbar. Komplexe Systeme verlangen das Abgehen von militärischen Standardverfahren und den Übergang zu „experimentellen“ neuen Ansätzen. Innovation, Kreativität und lageangepasste spezifische Methoden sind als Notwendigkeit anzusehen. Das erwünschte Streben nach Ordnung in komplexen Systemen wird letztendlich scheitern. Individuelle, lokale und regionale Lösungen sind einheitlichen „Standardlösungen“ vorzuziehen.²³

²¹ Vgl. Landesverteidigungsakademie: Die Einsatzart Schutz und die stabilisierenden militärischen Aufgaben, Lehrskriptum IHMF, Wien, Jänner 2016, S. 86ff.

²² Vgl. ebenda, S. 91ff.

²³ Vgl. Snowden, David J./Boone, Mary E.: A Leader's Framework for Decision Making. In: Harvard Business Review, November 2007, unter: <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making> [15.02.2017].

Es bedarf daher hoher Flexibilität, Lern- und Anpassungsfähigkeit sowie Kreativität und des Mutes, innovative Ansätze zur Anwendung zu bringen. Die Umsetzung muss dementsprechend bereits auf den unteren militärischen Führungsebenen erfolgen.²⁴

Die Sicherheitszone ist keine ursachenbekämpfende Maßnahme!

Ein tiefgehendes militärisches Engagement ist zu vermeiden. Statt „*Peace Enforcement*“ kann hier sinnbildlich von einem „*Protection Enforcement*“ gesprochen werden. Sicherheitszonen ermöglichen die Erweiterung des (politisch-strategischen) Zeitfensters, um parallel die Flucht-/Migrationsursache zu bekämpfen.

Um vorab einen hohen Kräfteansatz und -bedarf zu vermeiden und den Schutz in den Vordergrund zu stellen, sind Sicherheitszonen räumlich so festzulegen, dass eine Distanz zu Kampfhandlungen, besonders gefährdeten Räumen oder zu der für Konfliktparteien wichtigen Infrastruktur vorhanden ist. Der Einsatz von militärischen Kräften nahe von Kampfhandlungen und damit eine direkte Involvierung würde unweigerlich den grundlegenden Einsatzzweck (Schutz von Schutzsuchenden) verändern. Zwangsmaßnahmen sind auf das erforderliche Maß zur Sicherstellung der unmittelbaren Sicherheit von Schutzsuchenden sowie der notwendigen Stabilität im Einsatzraum zu beschränken.

Sicherheitszonen bedürfen effektiver Kontrolle und Schutz!

Aus den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ergibt sich die Notwendigkeit der Vollziehung von effektiver Kontrolle in Sicherheitszonen. Um eine Schlechterstellung der Schutzsuchenden hintanzustellen, bedarf es der Implementierung von europäischen Rechtsstandards auch außerhalb der EU. Verantwortlichkeiten und Kompetenzverteilung sind mit der Host Nation hinsichtlich der äußeren und inneren Sicherheit als auch den Möglichkeiten der Nutzung des Interessensbereiches²⁵ abzuklären.

²⁴ Vgl. Landesverteidigungsakademie: Die Einsatzart Schutz und die stabilisierenden militärischen Aufgaben, Lehrskriptum IHMF, Wien, Jänner 2016, S. 91ff.

²⁵ Der Interessensbereich beinhaltet den unmittelbaren Einsatzraum als auch jene Bereiche, welche unmittelbar Einfluss auf den Einsatzraum besitzen.

Dazu gehört auch die Beachtung von Bewegungskorridoren in, aus und ggfs. zwischen Sicherheitszonen. Zivile Hilfsorganisationen und Akteure im Einsatzraum sind als wesentlicher Bestandteil zur Erfüllung der effektiven Kontrolle einzubinden.

Der Begriff Sicherheitszone lässt auf eine „Unsicherheitszone“ außerhalb derselben schließen, über welche keine effektive Kontrolle vollzogen wird. Der Einflussbereich um eine Sicherheitszone muss jedenfalls durch eigene oder durch Maßnahmen der Host Nation/Nachbarstaates stabilisiert werden, um augenscheinlichen Ungerechtigkeiten und Spannungen entgegenzuwirken sowie in die Sicherheitszone hineinwirkende Bedrohungen zu unterbinden.

Die Sicherheitszone bedarf eines zwar kontrollierten, jedoch freien Zugangs. Etwaige Prüfverfahren bzw. Identifizierungen dürfen zur Vermeidung einer Schlechterstellung der Schutzsuchenden nicht außerhalb oder an, sondern müssen zwingend in der Sicherheitszone erfolgen. Letztendlich ist die Sicherheitszone als interessante und attraktive Alternative zur Flucht aus der Region aufzubauen, jedoch darf sie keine endgültigen territorialen Lösungen schaffen oder suggerieren.

In der Errichtung und Organisation einer Sicherheitszone bestehen zivil-militärische Abhängigkeiten!

Zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse wie Sicherheit, Verpflegung, Unterkunft, medizinische Behandlung (siehe Abbildung 1) bedarf es klarer Strukturen und Abläufe in der Sicherheitszone. Aufgaben von zivilen und militärischen Akteuren sind adäquat zu synchronisieren. Darüber sind über die rein menschlichen Grundbedürfnisse (Kost und Logis, medizinische Versorgung etc.) hinaus entsprechende Maßnahmen zur Sicherstellung von Ausbildungsmöglichkeiten und Arbeit zu setzen. Zugang zu Bildung und Arbeit führt nachhaltig zu Verbesserungen für eine etwaige Aufnahme in Europa oder für die spätere Rückführung in das Heimatland. Unter dem Begriff „Smart Camp“ sollen neben den Grundbedürfnissen die Voraussetzungen für eine nachhaltige Lösung strukturell und ressourcenmäßig gewährleistet werden (Bildungsangebot, Etablierung und Zugang zu einem „provisorischen“ Arbeitsmarkt).

Die Errichtung von „Smart Camps“ bedarf des Zusammenwirkens von zivilen und militärischen Akteuren. Schutzmaßnahmen, Hilfeleistungen zur Sicherstellung der Grundbedürfnisse und Maßnahmen, die Perspektiven bieten, bedingen einander und führen nur in Kombination und durch Synchronisierung zum Erfolg. Vor allem mit Einsatzbeginn können sich nicht koordinierte Einzelmaßnahmen der Akteure neutralisieren und damit auch zu einer gegenseitigen Abschwächung der intendierten Wirkung führen. Es bedarf hier einheitlicher Standards und einer effektiven Koordination. Es ist aber mit eingeschränkten Kooperationsmöglichkeiten mit staatlichen und lokalen Institutionen und damit bloß mit deren bedingter Unterstützung zu rechnen!

Wenn eine Abstützung auf zivile staatliche und private Infrastruktur und ebensolche Kapazitäten möglich ist, ist jedenfalls eine Alternative mitzudenken, um eindeutige Abhängigkeiten und Einschränkungen zu vermeiden. Materielle, personelle Reserven dürfen nicht als Überkapazitäten begriffen werden, sondern sind explizit als zivil-militärische Handlungsoption zu verstehen.

Zusammenschau einsatzbestimmender Faktoren für Streitkräfte

Streitkräfte unterliegen in ihren Handlungen besonderen einsatzbestimmenden Faktoren, wenn der Schutz der Flüchtlinge als Einsatzzweck definiert wurde. Es ist danach zu trachten, den Einsatz auf eine möglichst breite internationale und regionale Akzeptanz aufzubauen. Eine Zustimmung aller Konfliktparteien in komplexen Umfeldszenarien ist dabei als wenig realistisch zu betrachten. Streitkräfte bedürfen daher vor allem der Fähigkeit, das Umfeld und die Akteure in ihrer Interaktion zu verstehen, Sicherheitszonen auch gegen den Widerstand von Konfliktgruppierungen durchzusetzen, flexibel auf Lageänderungen zu reagieren als auch zivil-militärische Interaktion zu ermöglichen.

Sicherheitszonen – Aufgaben, Tätigkeiten und Erfolgskriterien für Streitkräfte

Aus der Analyse einsatzbestimmender Faktoren ergibt sich ein forderndes und breites Aufgaben- und Tätigkeitsspektrum für Streitkräfte. Der Bogen spannt sich von militärischen Kernaufgaben über Aufgaben zur Erhaltung

der inneren Sicherheit und Ordnung bis hin zu Beratungs- und Unterstützungsaufgaben für zivile Akteure.

Streitkräfte sind als ein Garant für die Ausübung effektiver Kontrolle zu betrachten. Abhängigkeiten, Unvorhersehbarkeiten und eine nicht strukturierte Zusammenarbeit mit Hilfsakteuren erfordern Flexibilität vor allem bei Unterstützungsleistungen sowie der notwendigen Übernahme von Aufgaben der inneren Ordnung und Sicherheit (sogenannte Polizeiaufgaben). Können essentielle Lücken nicht gefüllt werden, hat dies mittelbar Auswirkungen auf die Sicherheit im Raum und die Umsetzung des auferlegten Mandates.

Nachstehend erfolgt (auszugsweise und vereinfacht) die Darstellung der erwartbaren Aufgaben und der daraus abgeleiteten Tätigkeiten für Streitkräfte.²⁶

Aufgaben für Streitkräfte	Tätigkeiten der Streitkräfte
<ul style="list-style-type: none"> • Einbringung von Expertise in den Planungen • Herstellen eines sicheren Umfeldes und der Schutz der Flüchtlinge • Abwehr von Angriffen • Beitrag zur Sicherstellung der Grundversorgung für Schutzsuchende • Beratung und Unterstützung von IOs und NGOs • Unterstützung in der Herstellung von Verwaltung, Recht und Ordnung • Unterstützung im Betrieb von Hot Spots (Asylprüfzentren) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zivil-militärische Planung und Koordination durch Einrichtung einer zivil-militärischen Einsatzführungszentrale. • Synchronisierung von Informationsaktivitäten mit internationalen und lokalen Akteuren. • Nachrichten- und truppendienstliche Aufklärung zur Generierung eines umfassenden Lagebildes im Zusammenwirken mit internationalen und staatlichen Akteuren. • Schutz der Grenzen der Sicherheitszone sowie Zugangskontrolle in die Sicherheitszone an Bewegungslinien (Identifikation, Registrierung, Durchsuchung). • Schutz und Kontrolle von besonders schutzwürdigen Räumen und kritischer Infrastruktur. • Sicherstellung der Bewegungsfreiheit in der Sicherheitszone sowie zwischen der Sicherheitszone und den internationalen Versorgungseinrichtungen. Schutz von Bewegungslinien und Konvois zur Ermöglichung von Hilfeleistung und Transporten. • Bereithalten von rasch verfügbaren und mobilen Reservekräften. • Schutz von besonders Schutzbedürftigen (Kinder, Frauen, Minderheiten). • Unterbinden von ethnischen Auseinandersetzungen. • Bewachung von Hot Spots/Asylprüfzentren. • Neutralisierung von Konfliktgegnern gem. Mandatsbefugnissen. • Consequence Management zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit. • Errichtung und Durchsetzen einer Flugverbotszone (bei Bedarf). • Durchführung von Kampfmittelräumung. • Unterstützung von lokalen staatlichen Sicherheitskräften bei Festnahmen und Demonstrationen sowie weiteren Belangen zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung (beinhaltet Durchsuchen von Räumen und Objekten sowie Ordnungseinsatz). • Unterstützung beim Aufbau des (lokalen) Sicherheitssektors. • Unterstützung von IOs und NGOs: Transport/-sicherung, Medizinische Versorgung, Sicherung von Ausgabestellen und Umschlagplätzen. • Herstellen von wichtiger/essentieller Infrastruktur. • Betrieb und Bewachung von Lagern, Versorgungsbasen und Umschlagpunkten.

Abbildung 5: Aufgaben und Tätigkeiten von Streitkräften²⁷

²⁶ Vgl. Landesverteidigungsakademie: Die Einsatzart Schutz und die stabilisierenden militärischen Aufgaben, Lehrskriptum IHMF, Wien, Jänner 2016, S. 16ff.

²⁷ Graphik erstellt durch den Autor.

Erfolgskriterien für den Einsatz von Streitkräften

Der Einsatz von Streitkräften ist maßgeblich von den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt. Als logische Konsequenz sind auch die militärischen Erfolgsfaktoren maßgeblich von der politischen und rechtlichen Dimension geprägt. Aufbauend auf die Aufgaben- und Tätigkeitsanalyse werden im nachstehenden Absatz strategische Erfolgsfaktoren durch militärische, einsatzbestimmende Maßnahmen konkretisiert.

- *Unparteilichkeit*: Die Unparteilichkeit drückt sich primär durch die Ausrichtung auf den Einsatzzweck – den Schutz von Schutzsuchenden – aus. Zwangsmaßnahmen haben sich auf jene Akteure zu beziehen, welche Vereinbarungen nicht erfüllen.

„Die Unparteilichkeit stärkt das Vertrauen und die Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien. Der Verlust der Unparteilichkeit kann vom Vertrauensbruch bis hin zum Ausbruch von Gewalttätigkeiten führen.“²⁸

- *Legitimität*: „Die Rechtmäßigkeit militärischer Gewalt reicht zur Legitimität nicht aus.“²⁹ Zwangsmaßnahmen müssen nachvollziehbar und berechtigt sein. Kollateralschäden sind weitestgehend zu vermeiden. Vor allem jede Zusammenarbeit mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (auf allen Ebenen) ist hinsichtlich der Legitimität zu prüfen und dem Nutzen gegenüberzustellen. Durch Informationsmaßnahmen sind die Tätigkeiten der internationalen Truppe zu kommunizieren und die Legitimität zu festigen.³⁰
- *Glaubwürdigkeit*: Durch ein hohes Einsatztempo (Aufmarsch, Präsenz im Raum), Gleichzeitigkeit (in Zeit und Raum) und hohe Sichtbarkeit (Truppenpräsenz vor allem mit Einsatzbeginn!) kann eine entsprechende Glaubwürdigkeit des Militärs erzielt werden. Auch das Mandat mit den festgelegten Befugnissen muss den Streitkräften die Möglichkeit eröffnen, eine aktive Einsatzführung umzusetzen. Zwangsmaßnahmen durch Streitkräfte müssen durch bereitgestellte Fähigkeiten und Kapazitäten im Einsatzraum möglich sein.

²⁸ Ebenda, S. 88.

²⁹ Ebenda, S. 76.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 76f.

- *Verhältnismäßigkeit*: In der Einsatzführung ist auf die Verhältnismäßigkeit militärischer Zwangsmaßnahmen besonders Rücksicht zu nehmen. Wann immer möglich, sind deeskalierende Maßnahmen zu ergreifen.
- *Durchhaltefähigkeit*: Die Bereitstellung von Truppen in qualitativer und quantitativer Hinsicht ist über die gesamte Mandatsdauer zu berücksichtigen. Dabei ist als maßgeblicher Faktor auch von gefährlichen Bedrohungs- und Eskalationsszenarien auszugehen und die Qualität und Quantität der Truppe danach auszurichten.
- *Effektive Koordinierung von Schutz- und Hilfsmaßnahmen*: Die Koordinierung von Schutz- und Hilfsmaßnahmen muss zu spürbaren Verbesserungen für die Schutzsuchenden führen. Eine konstante Verbesserung der Lage in der Sicherheitszone führt unweigerlich zu einer Sogwirkung und damit zur Abkehr von „illegalen“ Migrationsrouten nach Europa und einer hohen Akzeptanz gegenüber der Mission.
- *Unterstützung der lokalen Bevölkerung*: Durch Hilfsmaßnahmen darf es zu keiner (auch wenn nur gefühlten) Ungleichbehandlung von Schutzsuchenden und der lokalen Bevölkerung in der Region kommen.

Eine Priorisierung der dargestellten Erfolgskriterien lässt sich nicht eindeutig festmachen. Vielmehr hat sich im Rahmen der Bearbeitungen gezeigt, dass eine ausgeglichene Umsetzung aller Faktoren höher zu bewerten ist als der Fokus auf einige wenige.

Gefordertes Fähigkeitspektrum von Streitkräften zur Errichtung und Betrieb von Sicherheitszonen

Aus den o.a. Aufgaben, Tätigkeiten und Erfolgsfaktoren ergibt sich folgender *Fähigkeitenbedarf*:³¹

- Fähigkeit zur zivil-militärischen Planung, Synchronisierung und Einsatzdurchführung. In diesem Bereich ist auch die Fähigkeit zur

³¹ Vgl. Holt/Smith, 2008, S. 21ff.

Kommunikation und zum Datenaustausch mit multinationalen sowie mit zivilen Akteuren von Bedeutung.

- Fähigkeit, kultur-/religionsspezifische und lokale/regionale Gegebenheiten zu erfassen und in die Einsatzplanung und -durchführung zu integrieren.
- Fähigkeit zur nachrichten- und truppendienstlichen Aufklärung sowie die Fähigkeit, einen Informations- und Wissensaustausch zwischen militärischen und nicht-militärischen Bedarfsträgern zu gewährleisten (Intelligence Fusion Center).

Priority Intelligence Requirements	Friendly Force Information Requirements
What are the locations, compositions, activities, capabilities, weaknesses, and intentions of perpetrators or other adversaries?	Have there been any policy changes by the host nation or other key actors that are relevant for the protection of civilians?
What support is being provided to perpetrators or other adversaries, and who is providing it?	Are there any significant changes in the capability of the force or its partners that impact the protection of civilians?
Have there been any new, significant acts of violence against civilians?	What significant civilian protection problems and successes are the force and its partners experiencing?
What are the greatest threats to civilians in our area of operations?	What are the major civilian vulnerabilities?
Are new perpetrator groups forming? If so, why?	What are the future civilian protection plans of the force's higher headquarters, subordinates, supporting and supported organizations, and partners? What additional resources are required to improve the protection of civilians?

Abbildung 6: Kritischer Informationsbedarf von eingesetzten Streitkräften³²

- Fähigkeit zur Durchführung von Informationsoperationen. Hierbei ist vor allem dem Narrativ der Konfliktgegner entgegenzuwirken („*Fight the opponent's narrative*“) und zwecks der Stärkung der eigenen Glaubwürdigkeit sind Legitimität und Nutzen des Einsatzes/ Vorhabens darzulegen. Informationsaktivitäten sind mit zivilen und regionalen Akteuren zu koordinieren.
- Fähigkeit zur Sicherstellung einer hohen Truppenpräsenz im Einsatzraum:

³² Vgl. US Army Headquarters: Protection of Civilians, ATP 3.07-6, Washington DC, Oktober 2015, S. 2-15.

- Sichtbare Präsenz verbunden mit hohem Truppenschutz (geschützte/gepanzerte Fahrzeuge) tragen zu einem subjektiven Sicherheitsgefühl bei und schränken die Bewegungsfreiheit von Konfliktgegnern ein.
 - Mobilität und Flexibilität sind als besonderer Bedarf hervorzuheben. Überdehnte Räume, Initiative des Konfliktgegners und Befugniseinschränkungen zwingen maßgeblich zur raschen Schwergewichtsverlagerung und Anpassung.
- Fähigkeit zur Zugangsregelung und Überwachung der Sicherheitszongrenzen. Dies beinhaltet auch die Registrierung und Identifizierung von Personen.
 - Fähigkeit zum Schutz von Räumen, Verkehrswegen, Transporten und Objekten (zur Sicherstellung des Betriebes der Sicherheitszone als auch zur Unterstützung von IOs/NGOs).
 - Fähigkeit zur Durchsetzung und Wiederherstellung von Recht und Ordnung. Vor allem Polizeikräfte (Militärpolizei) sollen Qualitäts- und Kapazitätslücken ausgleichen. (Sonder-)Einsatzkräfte sind je nach Befugnissen dafür vorzusehen, Festnahmen von prioritären Personenzielen durchzuführen und Unterstützungsstrukturen zu neutralisieren. Des Weiteren sind Fähigkeiten zum Umgang und Beherrschung von Menschenmengen (*Crowd and Riot Control*) von hoher Bedeutung. Es bedarf hierzu der notwendigen Ausrüstung, Ausbildung als auch der Quantität an Personal.
 - Fähigkeit zur Räumung von Kampfmitteln.
 - Fähigkeit zur Sicherstellung der logistischen Eigenversorgung sowie logistischer Unterstützungsleistungen für zivile Akteure.
 - Fähigkeit zur Herstellung und Betrieb von wichtiger Infrastruktur. Im Zusammenwirken mit lokalen und internationalen Organisationen besteht der Bedarf, mit Einsatzbeginn wichtige Infrastruktur (Straßen und Brücken, Medizinische Infrastruktur, Wasser, Stromversorgung, Müllentsorgung, Unterkünfte, etc.) rasch vorzuhalten bzw. herzustellen. In weiterer Folge sind Spitzenbelastungen an Lagermöglichkeiten, Grundversorgung etc. durch militärische Kapazitäten kurzfristig auszugleichen.

- Fähigkeit zur Einrichtung und Durchsetzung einer Flugverbotszone im Bereich der Sicherheitszone(n) (bei Bedarf).

Operativ-taktische Handlungsbandbreite für den Einsatz von Streitkräften

Waren und sind Streitkräfte maßgeblich auf konventionelle Einsatzführung gegen einen militärischen Gegner im Sinne der Ausrüstung, Verfahren und Techniken ausgerichtet, so zeigt sich in gegenständlichen Einsätzen der Bedarf an einem weitaus breiteren Fähigkeiten- und Aufgabenspektrum. Der Bedarf an nicht-militärischen Fähigkeiten gewinnt zusehends an Bedeutung. Für die Errichtung von Sicherheitszonen sind aus Sicht der Landstreitkräfte die „Einsatzart Schutz“ sowie „stabilisierende militärische Aufgaben“ anzuwenden (siehe nachstehende Abbildung 7 und 8).

Taktische Verfahren der LaSK				
EINSATZARTEN:				Besondere Verfahren im Gefecht:
Angriff	Verteidigung	Verzögerung	Schutz	
EINSATZFORMEN:				
<ul style="list-style-type: none"> >Angriff nach Bereitstellung >Angriff aus der Bewegung >Gegenangriff >Gegenstoß >Verfolgung 	<ul style="list-style-type: none"> >Verteidigung aus Stellungen >Bewegliche Verteidigung (großer Verband) 	<ul style="list-style-type: none"> >Zeitlich begrenzte Verteidigung >Verzögerungskampf 	<ul style="list-style-type: none"> >Schutz von Räumen >Schutz von Verkehrswegen >Schutz von Objekten >Schutz von Grenzen >Schutz von Transporten >Schutz von Personen und Organisationen >Gegenjagd >Kontrolle von Räumen >Durchsuchen von Räumen und Objekten 	<ul style="list-style-type: none"> >Begegnungsgefecht >Abbrechen des Gefechtes >Ausweichen >Aufnahme >Durchschleusen >Ablöse >Überwinden und/oder Durchbrechen von Hindernissen (nur gr/Vbd) >Hinterhalt >Überfall

Abbildung 7: Taktische Verfahren der Landstreitkräfte³³

Während die Einsatzformen des Schutzes als historisch gewachsene, bekannte und erprobte Techniken und Verfahren zu bewerten sind, ist im Bereich der „stabilisierenden militärischen Aufgaben“ jedenfalls Handlungsbedarf gegeben. Stabilisierende Aufgaben werden international erst-

³³ Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport: Führungsgrundlage Grundlegende militärische Verfahren und Aufgaben im Einsatz, Version 2016, GZS92110/2-MilStrat/2016(1), Wien 2016.

mals in den 1960iger Jahren im Rahmen von „*nation building*“ und „*COIN*“-Einsätzen angewandt. Im Laufe der Jahrzehnte wurde der angesprochene militärische Beitrag massiv ausgeweitet und wird in gegenständlichen Einsatzräumen, z.B. Afghanistan und im Irak, als „*mission essential tasks*“ betrachtet. Während Einsatzformen des Schutzes annähernd standardisiert sind und daher Doktrin, Vorschriften und Ausbildung abgeleitet werden können, ist im Bereich der stabilisierenden Aufgaben eine erfolgsbringende Norm nicht ableitbar. Analysen der Einsatzräume³⁴ zeigen die Bedeutung und den Bedarf im Bereich der Stabilisierung in den unterschiedlichsten Ausprägungen. Die Analyse-, Planungs- und Koordinationsfähigkeit von Streitkräften sowie die konkrete bedarfsorientierte Ableitung der Unterstützungsnotwendigkeiten sind hier als Schlüsselkriterium zu betrachten. Die gesetzten Maßnahmen sind ständig einer Erfolgs- und Qualitätskontrolle zu unterziehen, um Veränderungen begreifbar zu machen.

Stabilisierende militärische Aufgaben:		
<ul style="list-style-type: none"> > Aufbau lokaler Streitkräfte inklusive deren Ausbildung > Gemeinsames Handeln mit, sowie Beraten und Anleiten von lokalen Streitkräften > Vorübergehende Unterstützung bei der Wahrnehmung von Regierungsgewalt > Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau der lokalen Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> > Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau von lokalen Sicherheitsbehörden > Vorübergehende Unterstützung bei der Wahrnehmung bzw. Wahrnehmung von Aufgaben der zivilen Sicherheitsbehörden > Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau der lokalen Justiz > Vorübergehende Unterstützung beim Aufbau des lokalen Zivilschutzes > Vorübergehende Wahrnehmung von Zivilschutzaufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> > Vorübergehende Unterstützung bei der Bereitstellung lebensnotwendiger Dienste der öffentlichen Versorgung > Unterstützung bei zivilen Projekten > Vorübergehende Unterstützung der lokalen Wirtschaft und der infrastrukturellen Entwicklung > Einsatz von militärischen Krisenunterstützungsteams (MilKUT) > Unterstützung von Evakuierungen

Abbildung 8: Stabilisierende militärische Aufgaben³⁵

Die operativ-taktische Bandbreite für den Einsatz von Streitkräften kann mit folgenden Faktoren in Verbindung gesetzt werden:

- *Einsatzintensität* aufgrund der Bedrohungslage (Kapazitäten und Einsatzverfahren des Konfliktgegners).

³⁴ Vgl. Paul/Clarke/Grill/Dunigan, 2013.

³⁵ Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport: Führungsgrundlage Grundlegende militärische Verfahren und Aufgaben im Einsatz, Version 2016, GZS92110/2-MilStrat/2016(1), Wien 2016.

- *Größe der Sicherheitszone(n)* inklusive der Bewegungskorridore zwischen den Sicherheitszonen sowie von der Versorgungsbasis (Seehafen, Flughafen, Umschlagpunkte) in die Sicherheitszone. Bestimmender Faktor ist hierbei das politische Abkommen zwischen der Host Nation und der einsatzführenden Organisation. Den Streitkräften kommt eine beratende Funktion zu, um Machbarkeit, Einschränkungen und Risiken vorab aufzuzeigen.
- *Umfeldbedingungen:* Raumdimension, Topographie und Bevölkerungsdichte/-aufteilung sind bestimmende Faktoren für den qualitativen und quantitativen militärischen Kräftebedarf.
- *Lokale Infrastruktur und Sicherheitskräfte.* Der Rückgriff auf lokale Infrastruktur und die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit lokalen Sicherheitskräften sind weitere Faktoren für den qualitativen und quantitativen Kräftebedarf. Je weniger lokale Sicherheitskräfte, desto mehr militärische Kräfte bedarf es zur Herstellung von Sicherheit, Recht und Ordnung.
- *Unterstützungsbedarf für IOs, NGOs und lokaler Bevölkerung.* Aufgrund der Abhängigkeiten von Sicherheit und Sicherstellung der Grundversorgung bedarf es verfügbarer Kapazitäten, welche vor allem zu Einsatzbeginn durch Streitkräfte abzubilden sind.

Der Einsatz von Streitkräften kann im Wesentlichen auf Basis von zwei diametralen Formen erfolgen.

- *Statischer Schutz:*³⁶ Passive Ausrichtung der Einsatzführung durch Schutz von Räumen, Personen, Infrastruktur zur Abwehr von Angriffen.
- *Dynamischer Schutz:* Aktive Einsatzführung durch Neutralisieren von Bedrohungen.

Abhängig von dem Ergebnis der Analyse o.a. Faktoren im konkreten Einsatzfall ist vor allem eine adäquate Mischung der beiden Formen als er-

³⁶ Definition Schutz gem. ÖBH: „Schutz ist eine Einsatzart der LaSK mit dem Zweck, wichtige Objekte, Verkehrswege, Räume und Personen vor einem überraschenden Zugriff durch offen oder verdeckt vorgehende generische Kräfte oder zivile Störer zu bewahren.“ Vgl. BMLVS: Grundlegende militärische Verfahren und Aufgaben im Einsatz, Führungsgrundlage, GZ S92110/2-MilStrat/2015, Wien, S. 12.

folgsversprechend zu beurteilen.³⁷ Im Rahmen der Fortdauer des Einsatzes soll, auf Basis einer Erfolgskontrolle, eine Anpassung der Form des Schutzes erfolgen.



Abbildung 9: Statischer und dynamischer Schutz³⁸

Die räumliche Ausdehnung sowie die Ausformung von Sicherheitszonen richten sich nach topographischen Gegebenheiten, der Bevölkerungsstruktur, dem Migrantenaufkommen, der politischen Akzeptanz sowie sicherheitsrelevanten Aspekten. Der Schutz von Schutzsuchenden kann durch räumlich nicht zusammenhängende, multiple kleinräumige Zonen (vor allem in Ballungsräumen mit einer Ausdehnung von wenigen Quadratkilometern) oder auch als zusammenhängender flächenmäßig weitgefaster Raum gewährleistet werden (angelehnt an Verwaltungsgrenzen – Bezirk, Provinz, Region). Zusammenhängende Sicherheitszonen erlauben sowohl statischen als auch dynamischen Schutz. Kleinräumige Sicherheitszonen ermöglichen im Wesentlichen nur den statischen Schutz. Die aktive Einsatzführung außerhalb und zwischen den Zonen wird dabei der Host Nation zugeordnet.

Aufgrund der Komplexität und der Involvierung von Zivilpersonen ist eine prioritäre Abstützung auf letale Wirkmittel aus der Luft hintanzustellen und

³⁷ Vgl. Holt/Smith, 2008, S. 15ff.

³⁸ Graphik erstellt durch den Autor.

als „*last resort*“ zu betrachten. Der Einsatz von Bodentruppen ist unumgänglich, wenn Verhältnismäßigkeit, Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsfähigkeit notwendig sind.

Militärische Dilemmata und Risiken in der Einsatzplanung und -durchführung

In der jüngeren Geschichte war der Schutz von Zivilisten durch militärische Kräfte nicht immer von Erfolg gekrönt. Die Beispiele Ruanda (1994) und Srebrenica (1995) führen vor Augen, welche Auswirkungen ein Missverhältnis zwischen Aufgaben, Befugnissen und bereitgestellten militärischen Kräften haben kann.³⁹ Anhand dieser, wie auch weiterer vergangener Einsätze von UN und NATO (KFOR, UNPROFOR, UNAMIR, UNTAET, UNAMSIL, MONUC) mit dem Einsatzzweck des Schutzes von Zivilisten, lassen sich einsatzwichtige Erkenntnisse ableiten. In nahezu sämtlichen Einsätzen zeigt sich vor allem die Bedeutung der Ausgewogenheit von Auftrag/Aufgaben – Befugnissen – militärischen Kräften.

Durch politisch notwendige Kompromisse ergeben sich vielfach Befugnisseinschränkungen für Streitkräfte, welche zu nachhaltigen Risiken für die Auftragserfüllung und somit in weiterer Folge für die Glaubwürdigkeit der Mission führen. Dieser Umstand ist auch als wesentliche Erkenntnis aus vergleichbaren Einsätzen der letzten Jahrzehnte zu betrachten.⁴⁰

Die Abstimmung zwischen den Einsatzzielen und Aufgaben, dem zugehörigen Mandat bzw. den Befugnissen sowie den bereitgestellten Kräften bedarf höchster Aufmerksamkeit bei der Planung und Durchführung.

Der politische Wille drückt sich im reziproken Verhältnis von Zielen/Aufgaben und dem zuerkannten Mandat/Befugnissen aus. Hochgesteckte Ziele und ein breites Aufgabenfeld bedingen vor allem der Zuerkennung von „offensiven“ Befugnissen, welche der eingesetzten Truppe Handlungsfreiheit und Durchsetzungskraft verleihen.

³⁹ Vgl. Simon, 2005, S. 24ff.

⁴⁰ Vgl. ebenda.

- Im Gegensatz zu militärischen (humanitären) Interventionen sind Akzeptanz und der politische Wille innerhalb der EU leichter herzustellen und damit ist das Instrument als tauglicher Kompromiss zu bewerten.
- Aufgrund der räumlichen Beschränkung von Sicherheitszonen sowie der beschränkten Aufgaben ist die militärische Umsetzbarkeit einfacher und rascher herzustellen.
- Sicherheitszonen basieren auf breiter Akzeptanz und dem gemeinsamen Willen, die Lage in der Konfliktregion zu verbessern. Im Sinne dieses Einsatzzweckes kann eine aktive Kooperation von internationalen und regionalen Akteuren entstehen.

Neben den dargelegten Chancen ergeben sich folgende *Risiken bei der Einrichtung von Sicherungszonen*:

- Der Erfolg des Einsatzes ist maßgeblich vom Willen und den Kapazitäten der Host Nation sowie der Nachbarstaaten abhängig. Ohne aktive Unterstützung ist der Einsatzerfolg als gering zu bewerten. Effektive Kontrolle des Raumes bedarf der Zuarbeit von internationalen und regionalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Einher geht ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber den regionalen Akteuren (Staaten).
- Sicherheitszonen sind als „Zwischenlösung“ zu betrachten, welche der Politik Zeit verschaffen, um Konfliktursachen und Fluchtgründe zu minimieren. Aus der Zwischenlösung darf keine Dauereinrichtung werden.
- Die Sogwirkung auf Migranten und Flüchtlinge bedarf einer eingehenden Untersuchung vor Einsatzbeginn und ist schwer vorhersehbar. Es bedarf hier einer klaren Kommunikation an die Zielgruppe über Voraussetzungen für den Verbleib in der Sicherheitszone, die Weiterreise nach Europa oder die Konsequenzen, wenn keine Schutzbedürftigkeit festgestellt wird.
- Aufgrund der Komplexität in den Konfliktregionen sind die Folgen eines Engagements schwer vorhersehbar. Das Einschreiten von externen staatlichen Organisationen/Streitkräften kann zur weiteren Eskalation der Lage beitragen.

Der Kostenfaktor, die öffentliche Wahrnehmung als auch die Akzeptanz des Einsatzes können, da moralisch nicht aufrechenbar bzw. objektiv quantifizierbar, weder als Chance noch als Risiko gewertet werden.

Relevanz für Österreich und das österreichische Bundesheer

Im Rahmen der Migrations- und Fluchtbewegung nach Europa besteht vor allem dann Handlungsbedarf, wenn die Erfüllung von staatlichen Grundfunktionen in der Aufnahme von Migranten und Flüchtlingen erwartbar nicht gewährleistet werden kann. Zustände wie 2015 an den Grenzen Europas und Österreichs dürfen sich nicht wiederholen. Aus Eigeninteresse bedarf es nachhaltiger und gesamthafter Lösungen aufbauend auf bisherige Maßnahmen zum Schutz der EU-Außengrenzen.

Eine gemeinschaftlich akkordierte EU-Lösung angesichts dieser Problematik muss derzeit (Stand Oktober 2016) mangels kollektiver Betroffenheit als wenig wahrscheinlich beurteilt werden. Während europäische Großstaaten (wie Deutschland) sowie die Staaten Osteuropas ihren Fokus auf die NATO-Ostflanke richten, wäre ein multilaterales Vorgehen zum Aufbau von Sicherheitszonen (Koalition der Willigen und von der Flüchtlingssituation betroffenen Staaten), unter Umständen durch eine Initiierung Österreichs, eine durchaus gangbare Option. Der Einsatz soll nach Möglichkeit auf einem breiten Konsens und einer hohen Akzeptanz fußen. Die Zustimmung der betroffenen Staaten in der Konfliktregion sowie ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen muss aus Sicht Österreichs als Grundbedingung angesehen werden.

Eine militärische Beitragsleistung durch das Österreichische Bundesheer (ÖBH) kann sehr breit angelegt werden. Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits hinlänglich skizziert, muss auch für Operationen zur Errichtung von Sicherheitszonen das gesamte Fähigkeitspektrum – Kampftruppe, Kampfunterstützungstruppe, Einsatzunterstützungstruppe und Führungsunterstützungstruppe – abgerufen werden. Die Signifikanz und der Stellenwert von Beitragsleistungen in den unterschiedlichen Fähigkeitsbereichen darf als äußerst ausgeglichen bewertet werden. Neben der Bereitstellung von Sicherungskräften ist von einem hohen Bedarf in folgenden Bereichen auszugehen: Logistiktruppen, medizinisches Personal, Pionierkräfte, Führungsunterstützungstruppen, Militärpolizei, Hubschrauberele-

mente für Transport-, Such- und Rettungsaufgaben, Aufklärungstruppe (inklusive HUMINT⁴²). Vor allem im Bereich der Planung und Koordination „stabilisierender Aufgaben“ besteht ein hoher Bedarf an Expertise, welcher international nicht in ausreichendem Umfang gedeckt ist. Es besteht zudem ein manifester Forschungsbedarf im Bereich umfassender zivil-militärischer Verfahren, Ansätze und Methoden sowie Führung von Einsätzen mit dem Mandat zum Schutz von Zivilisten, welcher durch das ÖBH richtungsweisend vorangetragen werden könnte (*best practice case studies*, Simulationsübungen, etc.).

In allen Beurteilungen zur Kräftebereitstellung sind der Truppenschutz (*force protection*) und die notwendige Durchsetzungsfähigkeit (Ausrüstung, Bewaffnung, Mobilität, Autarkie) in den Vordergrund zu stellen. Die Errichtung einer Sicherheitszone ist nicht „*Peace Keeping*“ sondern „*Protection Enforcement*“.

Besondere Relevanz ergibt sich für das ÖBH hinsichtlich der Bereitstellung von Truppen. Eine „langatmige“ *Force Generation* (Bereitstellung von Kräften) ist hier nicht zielführend. Es bedarf vielmehr strukturierter Kräfte im multinationalen Verbund, welche bereits einen hohen Vorbereitungsgrad in der Bereitstellung und der Ausbildung aufweisen. Neben den bekannten EU-Battlegroups bedarf es neuer Modelle der militärischen Zusammenarbeit des ÖBH im Rahmen von bi- und multilateral aufgestellten/zusammengestellten Verbänden. Der Interoperabilität in der Ausrüstung als auch in den Verfahren kommt eine hohe Bedeutung zu.

Zusammenfassung

In der Erwartung neuerlicher erheblicher Probleme bei der staatlichen Kontrolle von Migrations- und Fluchtbewegungen (wie 2015) ist eine Sicherheitszone außerhalb Europas (mit Asylprüfzentrum – Hot Spot) ein machbares, leistbares und geeignetes Instrument zur Steuerung der Migration. Sicherheitszonen sind nicht als Lösung von Konflikten oder Fluchtgründen zu betrachten. Es wird vielmehr ein „nahes und legales“ Refugium für Schutzsuchende errichtet, welches die Möglichkeit des Verbleibs in der Konfliktregion unter Sicherstellung der Grundbedürfnisse ermöglicht.

⁴² HUMINT – Human Intelligence (qualifizierte Gesprächsaufklärung).

Die Effizienz des Instrumentes hängt maßgeblich von raschen Entscheidungsprozessen, dem politischen Willen zur aktiven Kooperation im Konfliktraum, den rechtlich notwendigen Anpassungen und der Akzeptanz als auch einer vorab initiierten strukturierten Zusammenarbeit im militärischen als auch im zivil-militärischen Bereich ab.

Schlussendlich soll eine Sicherheitszone nicht als End- sondern als künftiger Startpunkt für Flüchtlinge in einem komplexen Umfeld betrachtet werden, welcher Zeit, Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten für weitere nachhaltige Lösungen eröffnet.

Zusammenfassung

Lorena Mikel

Einleitung

Die vorliegende Publikation zum LVAk-Symposium 2016 setzt sich mit Flucht und Migration auseinander. Unterschiedliche Aspekte, die in Bezug auf das Thema Flucht und Migration relevant sind, werden vorgestellt und analysiert. Neben einem historischen Überblick über Migrationsströme nach Österreich seit dem zweiten Weltkrieg und einer Analyse der derzeitigen Migrationssituation werden potenzielle Lösungsvorschläge wie Schutz-zonen und „hot spots“ thematisiert. Migration wird im Zusammenhang mit Globalisierung genauer beschrieben und analysiert. Es werden Fragen zu den Ursprüngen der Migration behandelt und sogenannte „push“- und „pull“-Faktoren eruiert. Derzeitige Konflikte werden vorgestellt und in Bezug auf Konfliktakteure, Konfliktgegenstände, groben Konfliktverlauf und Flüchtlingspotenzial beschrieben. Auch Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz sind wichtige Themen, denen ein eigener Beitrag gewidmet wird. In diesem wird hervorgehoben, dass interkulturelle Kompetenz bei der Arbeit mit Migranten notwendig ist und dass diese auch innerhalb der Bevölkerung bei der Förderung von Integration und Akzeptanz eine große Rolle spielt.

Im Rahmen der Analysen wurden einerseits Schwachstellen wie die fehlende Handlungsfähigkeit der Europäischen Union, nicht akkordiertes Vorgehen einzelner Staaten und das Fehlen einheitlicher Regelungen thematisiert und andererseits Lösungsvorschläge in Österreich, der EU und den Herkunftsländern der Migranten erarbeitet. Die Einrichtung von sogenannten „Schutz-zonen“ und „hot spots“ in den Ursprungsländern oder in deren Nachbarländern wurden vorgeschlagen und die genauen Rahmenbedingungen vorgestellt. Zu diesem Thema findet sich in der Publikation ein eigener Beitrag.

Ein weiterer Beitrag analysiert die sicherheitspolitische Relevanz von Migration. Migration muss nicht automatisch zur Krise werden. Ist ein System jedoch so stark überlastet, wie es in Europa in den Jahren 2015 und 2016

der Fall war, müssen Lösungen gefunden werden, damit die Situation bewältigt werden kann. Wegen fehlender gemeinsamer Regelungen bzw. divergierender politischer Zielsetzung war es extrem schwierig, die Migrationsschwelle gut zu handhaben. Das Abkommen mit der Türkei schließlich ermöglichte eine kurzfristige Entspannung der Krise, es ist jedoch fraglich, wie nachhaltig es sich erweisen wird.

Unterscheidung Flucht – Migration

Migration ist kein neues Phänomen. Was sich jedoch verändert hat, sind die Ursprungs- und Zielländer. War Europa früher eher eine Auswanderungsregion, so ist vor allem die Europäische Union seit dem wirtschaftlichen Aufschwung nach dem zweiten Weltkrieg zu einer beliebten Einwanderungsregion geworden. Menschen aus den Nachbarländern, aber auch aus weiter entfernt liegenden Ursprungsländern verfolgen den Traum eines besseren Lebens in Europa. Während ein Teil der Personen, die derzeit nach Europa kommen, vor Krieg und Verfolgung flüchtet, gibt es einen anderen Teil unter ihnen, die als „Wirtschaftsflüchtlinge“ bezeichnet werden und sich in Europa einen besseren Lebensstandard als in ihren jeweiligen Heimatländern ermöglichen möchten. Der Begriff der Migration muss daher zu Beginn definiert werden.

Als erstes muss zwischen Migrantinnen und Flüchtlingen unterschieden werden. Als Grundlage gilt die Genfer Flüchtlingskonvention. Während Migrantinnen ihre Heimat freiwillig verlassen, um ihre Lebensbedingungen zu verbessern, verlassen Flüchtlinge ihr Land unfreiwillig, da sie in ihrer Heimat bedroht sind. Sie suchen notgedrungen in anderen Ländern Schutz aus „Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung“.¹ Im Gegensatz dazu ist Migration nicht durch Verfolgung oder Gefährdung des eigenen Lebens bedingt. Migrantinnen können jederzeit in ihr Heimatland zurückkehren. Flüchtlinge sind oft von der eigenen Regierung verfolgt und können nicht in ihr Heimatland zurückkehren.

¹ Artikel 1, A, Abs. 2 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.

Die Genfer Flüchtlingskonvention bietet weiters eine rechtliche Grundlage der Rechte und Pflichten von Flüchtlingen. 148 Staaten sind der Konvention bisher beigetreten.² Das Abkommen soll eine einheitliche rechtliche Grundlage für die Bearbeitung der Asylanträge bieten, die letzte Entscheidung bleibt jedoch bei den jeweiligen Mitgliedsstaaten.

Im Jahr 2016 waren über 65,6 Millionen Menschen weltweit auf der Flucht. Die Hälfte der Flüchtlinge weltweit sind Kinder unter 18 Jahren. Zirka ein Drittel der Flüchtlinge flieht vor Konflikten, Verfolgung oder schweren Menschenrechtsverletzungen.³ Prozentuell gesehen beträgt die Anzahl der Flüchtlinge im Jahr 2016 0,87% der Weltbevölkerung.

Dagegen gibt es mehrere Faktoren, die Migration bestimmen können. Einerseits gibt es die sogenannten „push“-Faktoren, die Menschen dazu veranlassen, ihr Land zu verlassen. Zu diesen zählen Konflikte oder schlechte wirtschaftliche und soziale Perspektiven. Diesen gegenüber stehen die „pull“-Faktoren, die Menschen in ein bestimmtes Zielland ziehen: Ein leichter Zugang zum Asyl- und Sozialsystem sowie das Bestehen von Diasporagruppen, bei denen MigrantInnen rasch Anschluss finden können, machen ein bestimmtes Zielland attraktiv. Zusätzlich ist als dritter Faktor die Verfügbarkeit von Transitrouten wichtig, die MigrantInnen erlauben, ihr Zielland zu erreichen. Laut Kurt Hager kam es 2015 zu einer Konstellation dieser drei Faktoren, die zu einem explosionsartigen Anstieg der Migration entlang der östlichen Mittelmeerroute führte.

Migration geschieht in mehreren Phasen. In der Publikation werden drei Phasen von Migration vorgestellt:

- Phase 1: Herkunft und Vertreibung
- Phase 2: Transit und bzw. Flucht nach Europa
- Phase 3: Ankunft und Integration

Jede dieser drei Phasen bringt ihre eigenen Gefahren und Herausforderungen mit sich und wird im Band genauer beschrieben.

² UNHCR, <http://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/unser-mandat/die-genfer-fluechtlingskonvention>, Stand 05.09.2017.

³ UNHCR, <http://www.unhcr.org/dach/de/ueber-uns/zahlen-im-ueberblick>, Stand 05.09.2017.

Migration bedeutet für die Zielländer eine große Herausforderung: Die Unterbringung und Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft sind sehr aufwändig und kostenintensiv, und je größer die Distanz zum Heimatland ist, desto größer sind auch die kulturellen Unterschiede, die überwunden werden müssen. Vor allem Personen mit niedrigen beruflichen Qualifikationen sind schwer in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hier müssen Lösungen gefunden werden.

Migration kann auch Vorteile für die Zielländer mit sich bringen. Die meisten Länder Europas haben eine alternde Bevölkerung und das Bevölkerungswachstum geht zurück – es werden zu wenige Kinder geboren. Geregelt Migration ist hier eine Chance für Europa, die einen Ausgleich schaffen kann, da der Großteil der Migranten jung und arbeitsfähig ist und eine wichtige Stütze für den Sozialstaat und das Wirtschaftswachstum sein könnte.

Auch für die Situation in den Herkunftsländern bringt Migration Vorteile, da u.a. die hohe Summe an Rücküberweisungen aus dem Ausland an Angehörige in der Heimat als stabilisierender Faktor im Konfliktland wirken kann. Die Summe solcher Rücküberweisungen in Heimatländer war in den letzten Jahren dreimal höher als die offizielle Entwicklungshilfe.

Historischer Rückblick

In dieser Publikation findet sich eine Reihe historischer Beispiele von Migration nach Österreich. Die Beteiligung des österreichischen Bundesheeres an den Krisensituationen wird genauer untersucht und Maßnahmen des Heeres zum Umgang mit den Flüchtlingen beschrieben. Aus den historischen Beispielen könnten wir in Zukunft lernen. Was deutlich hervorgeht ist, dass Flüchtlingsströme antizipiert werden können und Vorbereitungen somit früh genug getroffen werden sollten.

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde Österreich mit seinem wirtschaftlichen Aufschwung zu einem beliebten Einwanderungsland. Vor allem aus den Nachbarländern kamen tausende Menschen nach Österreich – in den früheren Jahren, um Schutz vor Verfolgung zu finden oder als Arbeitsmigranten, und später, nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs, um sich ein besseres Leben zu ermöglichen.

Der erste große Flüchtlingsstrom wurde durch die Ungarnkrise im Jahr 1956 ausgelöst. Zehntausende Menschen flüchteten nach Österreich, um Schutz zu suchen. Der Großteil von ihnen wollte weiter, etwa nach Kanada oder in die USA, doch zwischenzeitlich mussten alle Flüchtlinge untergebracht werden. Hier stieß Österreich an seine Kapazitätsgrenzen. Viele Österreicher halfen privat, und auch das Österreichische Bundesheer griff ein, obwohl Flüchtlinge nicht in dessen Zuständigkeit fielen. Das Bundesheer unterstützte vor allem beim Entwaffnen und Befragen der Flüchtlinge und bei der Verpflegung, da die Hilfsorganisationen die Aufgabe alleine nicht meistern konnten. Viele Flüchtlinge kamen in vom Bundesheer zur Verfügung gestellten Baracken unter. Österreich war jedoch hauptsächlich das Erstversorgungs- und Transitland, in dem die meisten Flüchtlinge nicht lange blieben.

In den 1960er Jahren kam es zu Konflikten in Südtirol. Obwohl nur eine kleine Zahl an Flüchtlingen nach Österreich kam, hatte das Thema doch eine hohe außenpolitische Relevanz. Weitere Flüchtlingsströme aus Polen und der damaligen Tschechoslowakei nach Österreich wurden durch Unruhen nach dem „Prager Frühling“ 1968 und durch Instabilitäten in Polen bedingt. Während das österreichische Innenministerium nur wenige Flüchtlinge aus der damaligen Tschechoslowakei erwartete und kaum Vorbereitungen traf, bereitete sich das Bundesheer auf die Aufnahme von Flüchtlingen aus dem Nachbarland vor.

Die Ankunft von polnischen Flüchtlingen 1981/82 stellte die erste Flüchtlingsbewegung aus einem nicht-Nachbarland nach Österreich dar. Wichtige Unterstützung der Flüchtlinge bot das Österreichische Bundesheer unter anderem durch Umwidmung von Gebäuden des Heeres zur Versorgung der Flüchtlinge. Ab 1992 nahm Österreich insgesamt mehr als 90.000 Menschen auf, die aufgrund des Krieges in Bosnien und Herzegowina ihre Heimat verlassen mussten. Wenige Jahre später gelangten weitere Flüchtlingsströme aus dem Kosovo nach Österreich (1998 ca. 6.600, 1999 ca. 14.000 Kosovo-Albaner).

Aktuelle Krisen

Ein weiterer Beitrag bietet unter anderem einen Überblick über aktuelle Konflikte und präsentiert diese in Bezug auf Konfliktakteure, Konfliktge-

genstände, groben Konfliktverlauf und den mit dem Konflikt einhergehenden Flüchtlingspotenzial. Zusätzlich wird analysiert, woher zukünftige Migrationswellen kommen könnten. Aus Ländern und Regionen mit einem hohen Bevölkerungswachstum werden vorrausichtlich viele Menschen nach Europa kommen wollen.

Fragile Staaten und „push“-Faktoren wie Gewalt führen dazu, dass Menschen ihre Heimat verlassen, um in einem anderen Land in Sicherheit leben zu können. In diesem Zusammenhang wird der Global Peace Index (GPI) als Möglichkeit zur Messung der Sicherheit eines Landes vorgestellt. Der Global Peace Index ist ein Indikator für die Friedfertigkeit und Sicherheit von Staaten. Jene Staaten, die höhere Werte aufweisen, werden immer friedfertiger, während sich die Lage in Staaten mit niedrigen Werten immer weiter verschlechtert. Die globale Ungleichheit steigt an.

Ist ein Land von einem Konflikt betroffen, muss zuallererst humanitäre Hilfe geleistet werden. Flucht bzw. Migration sollte dabei nicht vorrangig als Sicherheitsproblem gesehen, sondern als humanitäres Problem behandelt werden. Um Menschen in Not zu helfen, gibt es mehrere Handlungsmöglichkeiten. Unterstützungen vor Ort oder nahe der Krisenregion sind notwendig und effektiv. Viele Flüchtlinge wollen nahe ihrer Heimat bleiben, sofern dies möglich ist. Es ist daher anzuraten, Schutzzonen vor Ort zu etablieren, damit Flüchtlinge früher und leichter Schutz finden können. Für die Zielländer ist diese Regelung auch erstrebenswert, da Flüchtlingsströme gebremst werden können und Personen mit Aussicht auf Asyl in kleineren, geordneten Schüben in das Zielland kommen. Das System ist somit nicht so schnell überlastet und auch Asylanträge können leichter bearbeitet werden.

Humanitäre Hilfe sollte grundsätzlich die folgenden humanitären Prinzipien befolgen: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit. Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, vor allem jenen, die schon vor Ort sind, ist anzuraten. Werden flüchtende Menschen nicht versorgt und haben vor allem Kinder keinen Zugang zu Bildung, dann entwickelt sich eine „lost generation“ ohne Perspektiven. Ein Lösungsansatz wäre beispielsweise, Flüchtlingskindern in sichereren Nachbarstaaten einen Zugang zu Bildung zu sichern. Zusätzlich wird die Idee der ganzheitlichen Bildung vorgestellt, die nicht nur einen Schulplatz gewähr-

leisten soll, sondern auch mentale Begleitung und Unterstützung bietet. Für die Familien soll es Ausbildungsmöglichkeiten in Form von „life skill“ Trainings geben.

Die europäische Dimension

Die Europäische Union muss sich in der gegenwärtigen Lage dringend überlegen, wie sie jetzt und in Zukunft mit Migration umgehen möchte. Es muss schnell eine gemeinsame Strategie mit allen Mitgliedsstaaten gefunden werden und die EU muss einheitlich auftreten, um nicht an der Migrationskrise zu zerbrechen. Beides fehlt im Moment. Bemühungen einzelner Mitgliedsstaaten bzw. der EU wie das Abkommen mit der Türkei sind am Scheitern und auch die Lage im Mittelmeer, wo FRONTEX tätig ist, bessert sich nicht merklich.

Die mangelhafte europäische Migrationspolitik führt zu weiteren Unsicherheiten, da nicht klar ist, was mit den Migranten geschehen soll. Die Dublin-Verordnung wird nicht mehr angewandt, ohne sie formell außer Kraft zu setzen oder durch ein neues System zu ersetzen. Die Europäische Union versucht zwar eine Lösung zu finden, aber die Prozesse sind langsam und es herrscht viel Uneinigkeit zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Mehrsprachigkeit

Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz sind wichtige Themen in der Migrationskrise. Viele der Flüchtlinge bzw. Migranten, die nach Europa kommen, sprechen nur ihre Muttersprache und Dolmetscher sind zur Vermittlung notwendig, um erfolgreiche Kommunikation zu ermöglichen und Informationen auszutauschen. Dolmetscher, die die Sprachen der Flüchtlinge sprechen und auch den kulturellen Hintergrund verstehen, können sich besser in die Situation der Flüchtlinge einfühlen und werden dadurch oft zu Vertrauenspersonen und Ansprechpartner. Es gibt jedoch nicht genug Dolmetscher, um die vielen Flüchtlinge zu betreuen. Aus diesem Grund kann es zu Kommunikations- und Verständnisschwierigkeiten kommen, die zu Missverständnissen bis zu einer Eskalationen führen können.

Die Kompetenz der Dolmetscher ist von großer Bedeutung, da Flüchtlinge ihr Vertrauen in sie bzw. die Helfer setzen und auch zu einem großen Teil von ihnen abhängig sind. Sprachliche Kompetenz alleine ist jedoch nicht genug, auch Empathie und Einfühlungsvermögen sind notwendig, um eventuellen Problemen durch kulturelle Unterschiede entgegen wirken zu können.

Es gibt einige Faktoren, die den Erwerb interkultureller Kompetenz begünstigen. Diese sind: Ambiguitätstoleranz, Kontaktfreudigkeit, Verhaltensflexibilität, emotionale Stabilität, Leistungsmotivation, Einfühlungsvermögen, metakommunikative Kompetenz und Polyzentrismus.⁴ Vor allem ist es wichtig, nicht vom eigenen Verhalten, das durch persönliche kulturelle Erfahrungen geprägt ist, auf das Verhalten und Verständnis anderer zu schließen, da hier Missverständnisse zustande kommen können. Metakommunikative Kompetenz erlaubt es dem Sprecher, die Kommunikationssituation zu analysieren und zu verstehen, wie Missverständnisse entstehen. Diese können dann leichter vermieden oder gelöst werden.

Martin Hofmann schreibt in seinem Beitrag, dass Integration Kohäsion fördert, diese aber nicht alleine sicherstellen kann. Kohäsion ist für die Gesellschaft wichtig, um Polarisierung und der Entwicklung von Parallelgesellschaften vorzubeugen. Integration muss zu Kohäsion führen, wenn die Gesellschaft gut funktionieren soll. Martin Hoffman gibt in seinem Beitrag einige Möglichkeiten an, um dies zu unterstützen.

Migration und Sicherheit

Die vorliegende Publikation beschäftigt sich auch mit der Frage, inwiefern die Migrationskrise ein sicherheitspolitisches Thema ist. Flüchtlinge bzw. Migranten sind in erster Linie Menschen und brauchen humanitäre Hilfe, doch wenn ein System an seine Grenzen stößt und nicht mehr richtig arbeiten kann, werden sicherheitspolitische Aspekte relevant. Im September 2015 war das System überlastet, da keine Vorkehrungen für die große Migrationswelle getroffen wurden, obwohl diese absehbar war. Viele Migranten

⁴ Vgl. Bauer, T.: Handbuch Interkulturelle Kompetenz, Anforderungen, Erwerb und Assessment, Band 2; fgb, Freiburg, 2004, S. 168; und <http://www.enzyklo.de>, Zugriff am 24.09.2016.

wollten weiter nach Deutschland und diesen „Transitmigranten“ wurde die Durchreise erlaubt. Die Zivilbevölkerung trug einen großen Teil dazu bei, um die überforderten staatlichen Angebote zu erweitern.

Migration kann von einzelnen betroffenen Akteuren anderen Akteuren bzw. potenziellen Zielländern gegenüber auch als Waffen eingesetzt werden. In seinem Beitrag analysiert in diesem Zusammenhang Kurt Hager besonders die Rolle der Türkei im Umfeld des stark kritisierten EU-Türkei-Abkommens. Hager liefert aber auch eine ehrliche Analyse der Fehlleistungen in Österreich, formuliert Vorschläge für ein verbessertes Krisenmanagement und gibt Empfehlungen für mögliche Strukturen und Prozesse für ein koordinierteres Vorgehen.

„Schutzzonen“ und „Hot Spots“

Anhaltende militärische, soziale, ökonomische und ökologische Krisen sowie teilweise explosionsartige Bevölkerungsentwicklungen im Nahen und Mittleren Osten und in Afrika lassen weitere Migrationsbewegungen in Richtung Europa in den nächsten Jahren in zumindest gleichem Ausmaß erwarten. Es ist daher notwendig, langfristige Lösungen zu finden und dabei präventive Maßnahmen in den Ursprungsländern zu treffen, um zukünftige Migrationsströme zu minimieren. Schutzzonen und „hot spots“ bieten hierfür Möglichkeiten.

Es wird empfohlen, Schutzzonen in Konfliktländern oder Nachbarländern zu errichten, um Menschen die Möglichkeit zu geben, vor Ort einen Einreise- oder Asylantrag zu stellen, ohne die Strapazen und Kosten der weiten Reise nach Europa auf sich nehmen zu müssen. Dies würde auch Menschen, die nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, oder Menschen, die die Strapazen der Reise nicht aushalten würden, die Möglichkeit geben, einen Antrag zu stellen. Migrationsbewegungen könnten eingedämmt und kontrolliert werden, da die Bearbeitung der Asylanträge stattfindet, bevor Menschen im Zielland ankommen.

Die Herausforderung besteht darin, innerhalb dieser Schutzzonen für Recht und Ordnung zu sorgen. Dies kann durch militärische Kräfte sichergestellt werden. Die Orte für die Schutzzonen müssen so gewählt werden, dass sie sich nicht in der Nähe von strategisch wichtigen Zonen befinden.

Idealerweise wird die Schutzzone vom Konfliktland akzeptiert und eventuell sogar unterstützt. In diesem Fall muss jedoch darauf geachtet werden, dass das Sicherheitspersonal nicht in den Konflikt gezogen wird.

Schutz zonen sind nur vorübergehende Lösungen. Es muss neben der Errichtung der Schutz zonen auch an langfristigen Lösungen innerhalb des Konfliktlandes gearbeitet werden, um nachhaltig Ordnung und Sicherheit herzustellen.

Conclusio

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Migration ein Thema ist, das uns noch einige Jahre bis Jahrzehnte beschäftigen wird. Die derzeitige Situation wird keine Ausnahme bleiben. Zu den jetzigen Migranten werden möglicherweise viele Klimamigranten hinzukommen und auch Menschen aus besonders bevölkerungsstarken Ländern werden vermehrt nach Europa zu kommen trachten, um sich ein besseres Leben zu ermöglichen.

Es ist daher essenziell, dass die Europäische Union und die einzelnen Mitgliedsstaaten gemeinsam und schnell zu einer guten und effizienten Lösung für den Umgang mit Migranten kommen. Die Mitgliedsstaaten müssen sich gegenseitig unterstützen, um das Problem zu bewältigen, und zusammen arbeiten anstatt sich zu blockieren.

Integration muss als Priorität gesehen werden, damit ein gutes Miteinander möglich ist. Diese Position muss verstärkt vermittelt werden und die Gesellschaft bei der Integration der Migranten besser unterstützt werden – denn Integration ist primär eine Bringschuld der Migranten.

Zusätzlich muss mehr unternommen werden, um es Menschen zu ermöglichen, in ihren Heimatländern zu bleiben. Schutz und Hilfe vor Ort sind effektiver und kostengünstiger als die Versorgung in Europa. Lange Asylverfahren in einem überlasteten System führen zu Wartezeiten, in denen die Migranten wenig zur Gesellschaft beitragen können. Außerdem ist die Integration schwieriger, je weiter entfernt das Ursprungsland der Migranten ist. Nachbarländer von Konfliktregionen sollten daher bei der Aufnahme von Migranten unterstützt werden. Diese Maßnahme hilft europäischen Ländern direkt, da weniger Kosten im Zielland anfallen. Die Flüchtlinge

bzw. Migranten, die einen positiven Bescheid erhalten, können ohne große Strapazen und hohe Schlepperkosten anreisen und am Arbeitsmarkt etwas zur Gesellschaft des Ziellandes beitragen.

Aus historischen Beispielen können wir lernen, dass Vorbereitungen essenziell für eine gute Bewältigung von Migrationsfluten sind. Ist es nicht möglich, Herkunftsländer so zu unterstützen, dass weniger Personen nach Europa kommen, müssen sich sowohl einzelne Staaten als auch die Europäische Union gemeinsam überlegen, wie sie die Menschenmassen handhaben werden. Es muss eine einheitliche und klare Strategie geben, um sicherzustellen, dass Migranten untergebracht, Asylanträge so schnell wie möglich bearbeitet und genauso Rückführungen rasch organisiert und durchgeführt werden. Die Zivilbevölkerung war am Anfang der Krise noch bereit zu helfen. Erst durch das Versagen der staatlichen Akteure begann sich eine stärker ablehnende Haltung zu entwickeln. Dies muss vermieden werden, um das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und den Rechtsstaat nicht zu gefährden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern.

Im Rahmen des Symposions wurden einige Lösungsvorschläge erarbeitet, die von der Regierung umgesetzt werden könnten, es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich die Situation in den kommenden Jahren entwickelt und vor allem wie die Europäische Union sich dem Thema stellen wird. Klar ist, dass sich die Krise nicht von alleine lösen wird, sondern dass aktiv eingegriffen werden muss, um sicherzustellen, dass Migration in Zukunft geordneter vor sich gehen kann.

Abkürzungsverzeichnis / Glossar

Felix Funda

Hinweise

Die in diesem Glossar verwendeten englischen und deutschen Begriffe werden als gleichwertige Einträge betrachtet, da in der internationalen Zusammenarbeit oftmals internationale Konzepte in englischer Sprache für den Gebrauch im deutschen Sprachraum nicht übersetzt, sondern einfach als Fremdwörter übernommen werden. Gegebenenfalls wird eine deutsche Übersetzung des jeweiligen Begriffs angegeben, jedoch nicht als eigener Eintrag wiederholt, da lediglich die englischsprachige Benennung gebräuchlich ist (z.B. *Gesamtheitlicher Ansatz als Übersetzung von Comprehensive Approach*).

Akronyme oder Abkürzungen gelten, wenn diese im Gegensatz zur ausgeschriebenen Variante als Vorzugsbenennung in Gebrauch sind, auch in diesem Glossar als Haupteintrag (z.B. *AFDRU*).

Die Definitionen sind bis auf wenige Ausnahmen den Textbeiträgen dieser Schriftenreihe entnommen. Wörtliche Zitate werden mit der Seitenangabe „Siehe S.“ sowie dem Namen des Hauptverantwortlichen der jeweiligen Autoren- bzw. Arbeitsgruppe gekennzeichnet; sinngemäße oder verkürzte Zitate mit „Vgl. S.“. Wo keine Definition oder Erklärung für einen Begriff aus dem jeweiligen Textbeitrag hervorgeht, wird dafür, wenn nötig, auf externe Sonderquellen (z.B. MilLex) zurückgegriffen. Da Englisch als Arbeitssprache betrachtet werden darf, werden Definitionen aus englischsprachigen Quellen (z.B. AAP-6) im Original beibehalten und nicht übersetzt. In einigen Fällen, wo es sich um Lexikonwissen handelt, wird der Begriffsinhalt ohne extra Quellenangabe mit einfachen Worten zum Zwecke einer verständlichen Darstellung umrissen.

Zum besseren Verständnis wurden in dieser Ausgabe auch historische Begriffe bzw. Abkürzungen in das Glossar aufgenommen (z.B. *LWSR für Landwehrstammregiment*).

Begriff/ Abkürzung	Definition/Erklärung/Anmerkung
AbwA	Abwehramt
AGS	Alliance Ground Surveillance
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFDRU	Austrian Forces Disaster Relief Unit
AMISOM	African Union Mission in Somalia Mission der Afrikanischen Union in Somalia
AMS	Arbeitsmarktservice
ANDSF	Afghanistan National Defence and Security Forces
ATHUM/ALBA	Austrian Humanitarian Contingent/Albania
AU	African Union
Aufklärung	Ein Verfahren zur Sicherstellung des Einsatzes, bei dem Informationen im Verantwortungsbereich über Gegner/Konfliktparteien und Umfeldbedingungen auch unter gegnerischer Bedrohung durch Anwendung TSK-spezifischer Verfahren gewonnen und verarbeitet werden, um der jeweiligen Führungsebene einen Beitrag zum Lagebild zu liefern. (MilLex)
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
BAS	Befreiungsausschuss Südtirol
BKA	Bundeskanzleramt
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMfBuT	Bundesministerium für Bauten und Technik
BMfLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMwA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten
CA	Siehe > Comprehensive Approach <
C-IED	Countering Improvised Explosive Devices ist die Gesamtheit aller Maßnahmen aller Führungsebenen zur Verhinderung, Vorhersage, Reduktion oder Beseitigung der Auswirkungen aller Arten von IEDs, die gegen eigene Kräfte und Nicht-Kombattanten eingesetzt werden, entsprechend dem Grundauftrag. (MilLex)

Codice Penale	Italienisches Strafgesetzbuch. Auch als „Codice Rocco“ bekannt.
COIN	Siehe > Counterinsurgency <
Comprehensive Approach (CA)	Gesamtheitlicher Ansatz ; Bestreben wesentlicher staatlicher, nichtstaatlicher und/oder internationaler Akteure/Beteiligter im Rahmen eines Krisenmanagementszenarios zielgerichtet und zweckorientiert gemeinsam und/oder gemeinschaftlich zusammenzuarbeiten (unity of effort), um einen von der Politik definierten und gemeinsam angestrebten Endzustand (shared goal) zu erreichen. („Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0“ Band 1/ 2014)
Comprehensive Security	Umfassende Sicherheit ; weitläufiger Sicherheitsansatz des OSZE gem. „OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security“
Counterinsurgency (COIN)	Aufstandsbekämpfung
DPs	Displaced Persons
DRC	Demokratische Republik Kongo
EASO	European Asylum Support Office EU-Asylbehörde
ECOWAS	Economic Community of West African States Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EFTA	European Free Trade Association Europäische Freihandelsassoziation
EKC	Einsatz- und Koordinationscenter (EKC) des BMI
Entwicklungszusammenarbeit (EZA)	Entwicklungszusammenarbeit ist langfristig ausgerichtet und zielt u.a. auf den Aufbau weltweiter sozioökonomischer Unterschiede ab. (Siehe Gauster: Zukünftige Konflikte und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Parameter, Akteure und Verfahren. In: Internationales Krisen- und Konfliktmanagement, Band 1/2014 S.15, 20)
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean
EURODAC	European Dactyloscopy Europäisches Fingerabdruck-Identifizierungssystem
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUTM	European Union Trainings Mission EU-Ausbildungsmission
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZA	Siehe > Entwicklungszusammenarbeit <

Force Protection	Die ständige und umfassende Anwendung aller Maßnahmen und Mittel zur Minimierung der Verwundbarkeit von Personen, Material und Infrastruktur bzw. der Gefährdung von Einsätzen gegen Bedrohungen aller Art, um die eigene Handlungsfreiheit und Wirksamkeit in Frieden, Übung und Einsatz zu erhalten. (MilLex)
FRONTEX	Frontières extérieures Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GOs	Governmental Organisations
GPI	Global Peace Index
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GStb	Generalstab
GTI	Generaltruppeninspektor
HCCNM	High Commissioner on National Minorities Hohe Kommissarin für nationale Minderheiten
HDP	Halkların Demokratik Partisi Demokratische Partei der Völker
HNaA	Heeresnachrichtenamt
HUMINT	Siehe > Human Intelligence <
Human Intelligence	ist eine Kategorie von Information aus dem Bereich der Nachrichtengewinnung und Aufklärung, welche von menschlichen Quellen gesammelt und bereitgestellt wird. (MilLex)
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Deutschland)
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDPs	Internally Displaced Persons Binnenvertriebene
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IKDOK	Innerer Kreis der operativen Koordination
IKKM	Siehe > Internationales Krisen- und Konfliktmanagement <
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
InfoOps	Information Operations
Internationales Krisen- und Konfliktmanagement (IKKM)	Konfliktmanagement erfolgt vor oder nach gewaltsamen Auseinandersetzungen, Krisenmanagement in den gewaltsamen Phasen selbst. Nach der Herstellung eines sicheren Umfelds kommt der Reform von Institutionen und Abläufen zur Vermeidung eines Rückfalls oder von Folgekonflikten- und Krisen entscheidende Bedeutung zu. („Internationales Krisen-

	und Konfliktmanagement 2.0“ Band 1/ 2014)
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development Internationales Zentrum für Migrationspolitikentwicklung
IO	Internationale Organisation
IOM	Internationale Organisation für Migration
ISAF	International Security Assistance Force
JFS	Jabhat <i>Fateh al-Sham</i> Fatah al-Sham Front
Kampfmittel	ist jede für militärische Zwecke bestimmte Art von Waffen, die Munition oder Explosivstoffe enthalten sowie Munition und Kampfstoffe. (MilLex)
KFOR	Kosovo Force
Konflikt	Ein Konflikt ist eine meist gewaltsame Auseinandersetzung zwischen zwei oder mehreren Konfliktparteien und entspringt Tendenzen oder Absichten, deren gleichzeitige Verwirklichung den Konfliktparteien nicht möglich scheint. (MilLex)
KpsKdo	Korpskommando
LWSR	Landwehrstammregiment
MARO	Siehe > Mass Atrocity Response Operations <
Mass Atrocity Prevention Agenda	Agenda zur Verhinderung oder Bekämpfung von gravierenden Menschenrechtsverbrechen
Mass Atrocity Response Operations (MARO)	Einsätze zur Verhinderung oder Bekämpfung von gravierenden Menschenrechtsverbrechen
Mediation	Mediation ist ein außergerichtliches Verfahren der Streitbeilegung unter den Leitgedanken der Konsensfindung und der autonomen Übereinkunft der Konfliktparteien. Mediation ist ein Prozess mit 6 Phasen: Vorbereitung, Probleme erfassen und analysieren, Konfliktanalyse, Konflikte und Probleme bearbeiten, Mediationsvereinbarung, Evaluation und Follow-up. (MilLex)
MENA	Middle East & North Africa
MEND	Movement for the Emancipation of the Niger Delta
MilKdo	Militärkommando
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MIT	Türkischer Geheimdienst Millî İstihbarat Teşkilâtı

Mixed Flows	Migrationsbewegungen aus bestimmten Ursprungsländern bzw. -regionen, die neben Flüchtlingen auch MigrantInnen mit anderen Beweggründen umfassen (Siehe S. 13 Hofmann)
MNJTf	Multinational Joint Task Force
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad Nationale Bewegung zur Befreiung des Azawad
MOK	Militante oppositionelle Kräfte
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo >Siehe MONUSCO <
MONUSCO	United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
MOSOP	Movement for the Survival of the Ogoni People
MRV	Ministerratsvortrag
MUJAO	Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest Bewegung für Einheit und Jihad in Westafrika
NAP.I	Nationaler Aktionsplan für Integration
NATO	North Atlantic Treaty Organisation Nordatlantikpakt
New-Med Track II Network	Expertennetzwerk der OSZE zur Unterstützung von Frieden und Sicherheit in der Mittelmeerregion und zur Weiterführung der Mittelmeerkoooperation (Siehe S. 123 Autorenkollegium)
NGO	Non-governmental Organisation Nichtregierungsorganisation
NISG	Netz- und Informationssicherheitsgesetz
NPO	Non-Profit-Organisation
NUG	National Unity Government Nationale Einheitsregierung Afghanistans
OCEEA	Office of the Coordinator of OSCE Economic and Environmental Activities Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OE-USV	Organisationseinheit für umfassende Sicherheitsvorsorge
ÖIF	Österreichischer Integrationsfonds
ÖStA	Österreichisches Staatsarchiv
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Peace Enforcement	A >peace support operation< conducted to maintain a ceasefire or peace agreement where the level of consent and compliance is uncertain and the threat of disruption is high. The peace support force must be capable of applying credible coercive force and must apply the provisions of the ceasefire or peace agreement impartially. (AAP-6)
Peace Support Operation	Friedensunterstützender Einsatz ; An operation that impartially makes use of diplomatic, civil and military means, normally in pursuit of United Nations Charter purposes and principles, to restore or maintain peace. [...] (AAP-6)
Peacebuilding	A >peace support operation< employing complementary diplomatic, civil and when necessary military means, to address the underlying causes of conflict and the longer-term needs of the people. It requires a commitment to a long-term process and may run concurrently with other types of peace support operations. (AAP-6)
Peacekeeping	A >peace support operation< following an agreement or ceasefire that has established a permissive environment where the level of consent and compliance is high, and the threat of disruption is low. The use of force by a peace support force is normally limited to self-defence. (AAP-6)
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe
PID	Presse- und Informationsdienst des BMLV
PLO	Palestine Liberation Organization Palästinensische Befreiungsorganisation
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê Arbeiterpartei Kurdistans
PoC	Siehe >Protection of Civilians<
Protection of Civilians (PoC)	Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten, Teilbereich von „Responsibility to Protect“
Proxies	Stellvertreter
PRTs	Provincial Reconstruction Teams; militärische Einheiten zur Unterstützung des Wiederaufbaus von Infrastruktur
PYD	Partei der Demokratischen Union
PzGrenBrig	Panzergrenadierbrigade
PzStbB	Panzerstabsbataillon
R2P	Siehe >Responsibility to Protect<
RCA	Republic of Central Africa
Relocation	Umverteilung von Personen

Resettlement	Umsiedlung
Responsibility to Protect	Verpflichtung/Verantwortlichkeit zum Schutz der Zivilbevölkerung
RFoM	Representative on Freedom of the Media Beauftragte für Medienfreiheit
RoE	Siehe > Rules of Engagement <
RSM	Resolute Support Mission
RTP	Siehe > Responsibility to Protect <
Rules of Engagement (RoE)	Rules of Engagement sind Richtlinien und Verhaltensregeln, welche durch die jeweils kompetente militärische Ebene erlassen werden (z. B. EUMC) und die Anwendung militärischer Gewalt in krisenhaften Situationen und unter definierten Voraussetzungen regeln. (MilLex)
Schutz	Schutz ist eine Einsatzart der LaSK mit dem Zweck, wichtige Objekte, Verkehrswege, Räume und Personen vor einem überraschenden Zugriff durch offen oder verdeckt vorgehende gegnerische Kräfte oder zivile Störer zu bewahren. (MilLex)
Securitization	Ist der diskursive Prozess, durch den ein gegenseitiges Verständnis zwischen Subjekten einer politischen Gemeinschaft hergestellt wird, etwas als existenzielle Bedrohung eines wertvollen Gegenstandes zu behandeln und die Einforderung dringender und außerordentlicher Maßnahmen zu ermöglichen, um mit dieser Bedrohung fertig zu werden. (Siehe S. 236 Hager; Vgl. Buzan, Berry/Waever, Ole (2003): Regions and Powers: The Structure of International Security, zitiert in Gärtner, Heinz (2008).)
SDF	Syrian Democratic Forces
SFOR	Stabilisation Force
SKKM	Staatliches Krisen- und Katastrophenschutzmanagement
Smart Camp	Neben den Grundbedürfnissen sollen hier die Voraussetzungen für eine nachhaltige Lösung strukturell und ressourcenmäßig gewährleistet werden (Bildungsangebot, Etablierung und Zugang zu einem „provisorischen“ Arbeitsmarkt). (Siehe S. 261 Scherl)
SMMU	Special Monitoring Mission to Ukraine Sonderbeobachtermission in der Ukraine
SNMG 2	Standing NATO Maritime Group 2
StbB	Stabsbataillon
TÜPI	Truppenübungsplatz
UCD	Uppsala Conflict Database

UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNPROFOR	United Nations Protection Force
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
YDGH	Yurtsever Devrimci Gençlik Hareketi Patriotisch-revolutionäre Jugendbewegung
YPG	Yekîneyên Parastina Gel Volksverteidigungseinheiten
ZARA	Zivilcourage und Anti-Rassismus Arbeit

Sonderquellen zum Glossar:

AAP-6 (2016). NATO-Glossary of Terms and Definitions. NATO Standardisation Agency. 2016

Glossar zu „Internationales Krisen- und Konfliktmanagement 2.0: Gesamtstaatliche Herausforderungen für kleinere Akteure“. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2014. Wien 2014

MilLex. Militärlexikon des Österreichischen Bundesheeres im Intranet des ÖBH. Download vom 01.01.2018.

Literaturverzeichnis

- Ahlbrecht, Katrin/Bendiek, Annegret/Meyers, Reinhard/Wagner, Sabine: Konfliktregelung und Friedenssicherung im internationalen System, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
- Arbeitsmarktservice (AMS): <http://www.ams.at/ueber-ams/medien/ams-oesterreich-news/asylberechtigte-auf-jobsuche>, http://www.ams.at/_docs/Pressekonferenz-Asylberechtigte-auf-Jobsuche-12-01-2016.pdf, abgerufen am 5.10.2016.
- Barker, Alex, Robinson, Duncan, Hope, Kerin: Europe gambles to stem migrant flow, in: Financial Times Weekend Europe edition, 19.03.2016, S. 1 und 4.
- Bastaroli, Susanna: „Nicht die Grenzsicherungen haben Flüchtlinge gestoppt“, Interview mit dem Vize-UN-Flüchtlingshochkommissar Volker Türk, in: Die Presse, 20.07.2016, S. 3.
- Betts, Alexander, Collier, Paul: Help Refugees Help Themselves. Let Displaced Syrians Join the Labor Market, in: Foreign Affairs, November/December 2015, S. 84-92.
- Binder, Jeannine: Integration dauert bis zu 20 Jahre, in: Die Presse, 8.09.2016, S. 13.
- Bischofberger, Conny: Hat die SPÖ die Notbremse gezogen? , Interview mit Bundeskanzler Werner Faymann und Bürgermeister Michael Häupl, in: Kronen-Zeitung, 24.01.2016, S. 12-13.
- BMLVS: Führungsgrundlage grundlegende militärische Verfahren und Aufgaben im Einsatz (GZS92110/2-MilStrat/2015), Wien, 21.10.2015
- BMLVS: Militärstrategisches Konzept 2015 (S92112/1-GStb/2015), Wien, Juli 2015.
- BMLVS: Truppenführung, Dienstvorschrift für das Bundesheer (zur Erprobung), Wien, August 2004.
- Bock-Schappelwein, Julia: Preventing labour market exclusion of refugees: a necessity, Peer Review on ‘Labour market inclusion of international protection applicants and beneficiaries’, Madrid (Spain), 23-24 May 2016, Mutual Learning Programme. DG Employment, Social Affairs and Inclusion (European Commission), Peer Country Comments Paper – Austria.

- Bock-Schappelwein, Julia, Huber, Peter: Zur Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden in Österreich, WIFO-Monatsberichte, 2016, 89 (3), S. 157-169.
- Böhm, Wolfgang: Budapest droht EU-Verfahren, in: Die Presse, 30.09.2016, S. 8.
- Böhm, Wolfgang: Elf Hotspots ohne klare Kompetenzen, in: Die Presse, 3.10.2015, S. 13.
- Bonavida, Iris, Prior, Thomas: „Ich bin sicher kein Rechter in der SPÖ“, Interview mit dem designierten Verteidigungsminister, Hans Peter Doskozil, in: Die Presse, 22.01.2016, S. 3.
- Braun, Stefan: „Laut trommeln, leise sprechen“, Interview mit Deutschlands Außenminister Frank-Walter Steinmeier, in: Süddeutsche Zeitung, 10.02.2016, S. 11.
- Brössler, Daniel: Nato prüft Einsatz gegen Schleuser in der Ägäis, in: Süddeutsche Zeitung, 10.02.2016, S. 1.
- Eisenring, Christoph: Ernüchterung statt Wirtschaftswunder, in: Neue Zürcher Zeitung, Internationale Ausgabe, 8.09.2016, S. 12.
- Engel, Klaus: Ja, wir schaffen das, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.09.2016, S. 16.
- Gabriel, Anna: „Aber wir haben keine andere Wahl“, Interview mit Robert Visser, Exekutivdirektor der EU-Asylbehörde EASO, in: Die Presse, 22.10.2015, S. 4.
- Gabriel, Anna, Güsten, Susanne: Erdoğan zeigt in Brüssel Härte, in: Die Presse, 6.10.2015, S. 1.
- Haschemi, Aron V. Mir: „Sichere Häfen“: Eine Maßnahme, um Migration und Schwierigkeiten bei der Rückführung von Flüchtlingen zu vermeiden? Der britische Vorschlag extraterritorialer „Schutz-Zonen“ für eine gemeinsame EU-Asylpolitik. In: Humanitäres Völkerrecht, Informationsschriften 1/2004, Deutsches Rotes Kreuz, München, 2004
- Hermann, Rainer: Die Erwartungen zählen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.06.2016, S. 8.
- Hermann, Rudolf: Ein Jahr Willkommenskultur : Restriktiv wider Willen. Die links-grüne Regierung in Stockholm ist zu einem politischen Kurs gezwungen, den sie ideell nicht unterstützt, in: Neue Zürcher Zeitung – Internationale Ausgabe, 8.09.2016.

- Himmelfreundpointner, Rainer: Jörg Wojahn: „Es gibt kein Patentrezept für die Flüchtlingskrise“, in: Cercle Diplomatique 4/2015, S. 68-69.
- Hofer, Gerhard Hofer: „Es ist ein bewältigbares Problem“, Interview mit Bernhard Felderer, in: Die Presse, 1.10.2015, S. 4.
- Höller, Christian: Schlechte Jobchancen für Flüchtlinge, in: Die Presse, 8.10.2015, S. 2 und 3.
- Holt, Victoria/Smith, Joshua: Halting Widespread or Systematic Attacks on Civilians: Military Strategies & Operational Concepts, A Workshop Project-Report from an International Experts Workshop, The Henry L. Stimson Center, 2008.
- Hummer, Waldemar: „Flüchtlinge“ und „Migranten“ aus völkerrechtlicher und europarechtlicher Sicht. Eine längst fällige Begriffserklärung, Studie, Innsbruck 2016.
- Hummer, Waldemar: Der bewaffnete Kampf der EU gegen die Schlepperkriminalität. Zwischen rechtlichen Herausforderungen und Dringlichkeit der Maßnahmen, ÖGfE Policy Brief 21/2015, hrsgg. von der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik, Wien 2015.
- Imlinger, Christine: Bilanz: Ein Jahr „Krise“ in Zahlen, in: Die Presse, 20.08.2016, S. 2 und 3.
- Kafsack, Hendrik: Europas Zerreißprobe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.01.2016, S. 20.
- Karl, Wolfram: Das Flüchtlingsproblem und die Rechtsnormen, Studie, Salzburg, 6. Februar 2016.
- Kister, Kurt: Was wir schaffen, in: Süddeutsche Zeitung, 19.09.2015, S. 4.
- Krause-Sandner, Karoline: Jeder zweite Flüchtling ist unter 18 Jahren, in: Kurier, 20.06.2016, S. 4.
- Laczynski, Michael: Drei Flüchtlingsgipfel in fünf Tagen, in: Die Presse, 7.11.2015, S. 4.
- Landesverteidigungsakademie: Die Einsatzart Schutz und die stabilisierenden militärischen Aufgaben, Lehrskriptum IHMF, Wien, Jänner 2016.
- Landesverteidigungsakademie: Die Grundlagen der Stabilisierung, Lehrskriptum IHMF, Wien, Jänner 2016.
- Landesverteidigungsakademie: Von der Taktik der Landstreitkräfte, Lehrskriptum IHMF, Wien, November 2013.

- Lenoir, Didier: „Wir müssen die Ursachen des Flüchtlingsproblems bekämpfen“, in: *Cercle Diplomatique* 3/2015, S. 64-65.
- Maan, Noura: Flüchtlinge: Suche nach neuen Strategien, in: *Der Standard*, 10.11.2015 11:12 Uhr, <http://derstandard.at/2000025411427/Fluechtlinge-Suche-nach-neuen-Strategien>, abgerufen am 10.11.2015.
- Nowak, Rainer: „Scheinheiliger“ Deal mit Ankara, in: *Die Presse*, 22.10.2015, S. 3.
- Nuspliger, Nikolaus: Brüssel weist Österreich zurecht, in: *Neue Zürcher Zeitung – Internationale Ausgabe*, 20.02.2016, S. 1.
- Özkan, Duygu: EU-Flüchtlingsdeal: Ankara besteht auf Visafreiheit ab Oktober, in: *Die Presse*, 16.08.2016, S. 2.
- Paul, Christopher/Clarke, Colin P./Grill, Beth/Dunigan, Molly: *Paths to Victory, Lessons from Modern Insurgencies*, RAND Corporation – National Defense Research Institute, 2013
- Putsch, Christian: 2050 muss Afrika zwei Milliarden ernähren, veröffentlicht am 13.08.2014, <http://www.welt.de/politik/ausland/article131157709/2050-muss-Afrika-zwei-Milliarden-ernaehren.html>, abgerufen am 5.10.2016.
- Raabe, Julia: „Keine Mauer hält diese Menschen auf“, Interview mit Kroatiens Außenministerin Vesna Pusić, in: *Die Presse*, 3.10.2015, S. 5.
- Rabl, Peter: Weil warten zu wenig ist, in: *Die Presse*, 3.10.2015, *Spectrum*, S. I und II.
- Simon, Annette: *UN-Schutzzonen - Ein Schutzinstrument für verfolgte Personen? Eine Analyse anhand der internationalen Schutzzonen im Irak, in Ruanda und Bosnien-Herzegowina mit besonderem Blick auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in der safe area Srebrenica*. Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg: Springer, 2005.
- Snowden, David J./ Boone, Mary E.: *A Leader's Framework for Decision Making*. In: *Harvard Business Review*, November 2007. Unter <https://hbr.org/2007/11/a-leaders-framework-for-decision-making> [15.02.2017].
- Stabenow, Michael: Symbolische Annäherung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.11.2015, S. 2.

- Streihammer, Jürgen, Böhm, Wolfgang, Kommenda, Benedikt: Merks türkisches Dilemma, Die Presse, 9.02.2016, S. 1.
- Sutherland, Peter D.: A Moral Opportunity, in: Security Community. The OSCE Magazine. Issue 1/2016, S. 15-18.
- US Army Headquarters: Protection of Civilians, ATP 3.07-6, Washington DC, Oktober 2015.
- US Army War College: Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, MARO - Mass Atrocity Response Operations: A Military Planning Book, Carlisle PA, Mai 2010.
- Wölkner, Sabine: Die außenpolitische Dimension der EU-Migrationspolitik. In: Konrad –Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Flucht und Migration als Herausforderung für Europa, Internationale und nationale Perspektive aus der Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016.

Autoren und Herausgeber

Dieter BACHER, Ludwig Boltzmann-Institut für Kriegsfolgen-Forschung

Christoph BENEDIKTER, Ludwig Boltzmann-Institut für Kriegsfolgen-Forschung

Markus GAUSTER, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Kurt HAGER, Abteilung I/11 (Sicherheitspolitik), Bundesministerium für Inneres

Gerald HAINZL, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Gunther HAUSER, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Landesverteidigungsakademie

Benedikt HENSELLEK, Kommando/Referat Forschungsmanagement und Kooperationen, Landesverteidigungsakademie

Martin HOFMANN, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Stefan MAIER, Leiter der Auslandshilfe der Caritas Salzburg und Nahost-Koordinator der Caritas Österreich

Lorena MIKL, Referat Forschungsmanagement und Kooperationen, Landesverteidigungsakademie

Harald MÜLLER, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement, Landesverteidigungsakademie

Otto NADERER, Institut für Strategie und Sicherheitspolitik, Landesverteidigungsakademie

Walter POSCH, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,
Landesverteidigungsakademie

Jan POSPISIL, University of Edinburgh

Jasmina RUPP, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement,
Landesverteidigungsakademie

Jürgen SCHERL, Institut für höhere militärische Führung, Landesverteidi-
gungsakademie

Hubert SPECKNER, Zentrum für menschenorientierte Führung und
Wehrpolitik, Landesverteidigungsakademie

Christian STEPPAN, Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanage-
ment, Landesverteidigungsakademie

Gudrun VAN POTTTELBERGH, Expertin in internationaler Sicherheits-
politik, Konfliktanalyse und Konfliktmanagement

Ursula WERTHER-PIETSCH, Bundesministerium für Europa,
Integration und Äußeres

Die Ankunft Tausender Flüchtlinge und Migranten in Europa in den letzten Jahren machte Migration und Flucht wieder zu einem besonders aktuellen Thema. In der vorliegenden Publikation zum LVAK-Symposium 2016 wird dieser Themenschwerpunkt aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet: Flucht und Migration werden einander gegenüber gestellt, historische Beispiele angeführt und potenzielle Lösungsvorschläge für eine zukünftige Migrationspolitik erarbeitet. Ein erweitertes Konzept von sogenannten „Hot Spots“ zur Registrierung von Flüchtlingen und Schutzzonen in den Herkunftsländern werden ebenso thematisiert wie Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz im Zusammenhang mit Migration und Integration.

ISBN: 978-3-903121-26-3



Symposium der
Landesverteidigungsakademie 2016