



ESSAYSAMMLUNG  
ZU EHREN VON  
UNIV. PROF. IN  
DR. IN SIEGLINDE  
ROSENBERGER

**POLITIKEN DER  
INKLUSION &  
EXKLUSION  
IN ÖSTERREICH  
UND DER EU:  
PERSPEKTIVEN  
ZU MIGRATION,  
RELIGION UND  
GESCHLECHT**

GESAMMELT VON  
LEILA HADJ ABDOU  
& IVAN JOSIPOVIC



ESSAYSAMMLUNG  
ZU EHREN VON  
UNIV. PROF. IN  
DR. IN SIEGLINDE  
ROSENBERGER

**POLITIKEN DER  
INKLUSION &  
EXKLUSION  
IN ÖSTERREICH  
UND DER EU:  
PERSPEKTIVEN  
ZU MIGRATION,  
RELIGION UND  
GESCHLECHT**

- 5 **VORWORT**  
*Ulrich Brand*
- 9 **EINLEITUNG**  
*Leila Hadj Abdou & Ivan Josipovic*

## **TEIL I: MIGRATION & INTEGRATION**

- 15 **RÄTE, KOMMISSIONEN, ANHÖRUNGEN:**  
**Migrationsforscherinnen und Migrationsforscher  
in Öffentlichkeit und Politikberatung**  
*Petra Bendel*
- 33 **GLEICH GLEICH UNGLEICH?**  
**Zum Zusammenhang von Menschenrechten  
und Rassismus**  
*Gianni D'Amato*
- 47 **ÖSTERREICHS ABSCHIEBEILLUSION**  
*Florian Trauner*
- 65 **INTEGRATION-POLITIK-WISSENSCHAFT**  
**Ein Spannungsverhältnis**  
*Oliver Gruber*
- 85 **BÜRGERSCHAFT ALS MITGLIEDSCHAFT:**  
**Inklusion/Exklusion aus transnationaler Perspektive**  
*Rainer Bauböck*
- 105 **DIE BEDEUTUNG DER EUROPÄISCHEN  
PFLEGEKRAFTEMOBILITÄT**  
*Othmar Karas*

## **TEIL II: RELIGION & ETHIK**

**RELIGION UND ANERKENNUNG** 119  
Plädoyer für eine ironische Betrachtung  
*Kurt Appel*

**DIE ETHIK (IN) DER RHETORIK** 137  
Ethische Figuren und Implikationen  
im Diskurs zu Asylpolitik  
*Maria Katharina Moser*

## **TEIL III: GESCHLECHT**

**GLEICHBERECHTIGUNG,** 153  
**ja aber...**  
*Brigitte Bierlein*

**PARENT BATTERING:** 165  
Gewalttätige Töchter und Söhne  
*Birgitt Haller*

**MARGARET THATCHER** 175  
Die Erfolge der „Eisernen Lady“ -  
Erfolge des Feminismus?  
*Anton Pelinka*



# Vorwort

**Ulrich Brand**

Universitätsprofessor für internationale  
Politik an der Universität Wien

## ***„Mein Credo: Es ist möglich! Oder: Auseinandersetzung und Streit lohnen sich.“***

Über ein Vierteljahrhundert lang forschte und lehrte Sieglinde Rosenberger am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien, seit 1998 als Professorin für Politikwissenschaft. Im Untertitel dieses Bandes verdichten sich Sieglindes wesentliche Forschungsinteressen.

Die Schwerpunkte ihrer Forschungen konnte sie neben sehr vielen erfolgreich eingeworbenen Projekten, in dichten internationalen wissenschaftlichen Netzwerken sowie wichtigen Publikationen materialisieren. Durch sie wurde die Forschungsgruppe „Politiken der Inklusion und Exklusion“ IN:EX, aber auch das Forschungszentrum „Religion und Transformation in zeitgenössischen Gesellschaften“ ganz wesentlich mitgeformt. Diese umfassenden Tätigkeiten sind mehrfach mit wissenschaftlichen Preisen ausgezeichnet worden.

Wenn, neben den Forschungsprojekten und Publikationen, die Titel der Lehrveranstaltungen Spiegel der wissenschaftlichen Interessen sind, zeigt sich folgendes Bild: Neben dem Kerngebiet Österreichische Politik und EU waren es anfangs Themen

der politischen Ideengeschichte und der politikwissenschaftlichen Geschlechterforschung. Zu letzterer forschte Sieglinde zu Beginn ihrer wissenschaftlichen Laufbahn viel und sie leitete auch in den letzten Jahren ein Projekt in dem Themenfeld. Um die Jahrhundertwende, und das hängt vermutlich mit der Regierungspolitik in Österreich zusammen, bot Sieglinde Seminare zu Rechtspopulismus an, ab etwa 2008 verstärkt zu Migrations- und Asylpolitik, um 2015 auch zu Protesten rund um Asylsuchende. Über 200 (!) Lehrveranstaltungen hat Sieglinde zwischen dem Sommersemester 1996 und 2002 unterrichtet, unzählige Arbeiten betreut, war Mentorin für viele jüngere Wissenschaftler:innen, für manche auch Vertraute und Freundin.

Und sie hat ihre wissenschaftliche Tätigkeit immer als eine verstanden, die nicht nur gesellschaftliche Probleme aufnimmt, systematisch untersucht und durchdenkt, sondern sie hat sich selbst hochschul- und gesellschaftspolitisch engagiert. Sie war mehrfach Institutsleiterin, viele Jahre Studienprogrammleiterin der Politikwissenschaft, Vizedekanin der Fakultät für Sozialwissenschaften, zehn Jahre Mitglied des Senats der Universität Wien, Mitglied des Rates der Universität Graz sowie auch Vorsitzende der ÖGPW. Als Expertin war sie in vielen außeruniversitären Kommissionen gefragt, insbesondere zu migrationspolitischen Themen, beispielsweise als Mitglied im Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration und als Mitglied des Wiener Integrationsrats (WIR). Prominent wurde sie unter anderem als Mitinitiatorin des Sozialstaats-Volksbegehrens 2003.

Ein früher Mentor von Sieglinde in Innsbruck, Anton Pelinka, beschrieb vor einigen Jahren die junge Wissenschaftlerin, die er Ende der 1970er Jahre kennenlernte, in Worten die sie seither auszeichnen: „Beharrlichkeit und Hartnäckigkeit. Sie demonstrierte nicht ihr Anders- und Besonders-Sein. Solches Demonstrieren hatte sie nicht nötig. Sie war (und ist) was man wohl am besten authentisch nennt. Sie schien nicht selbstsicher – sie war es. Sie hat einen nicht sofort, aber bald erkennbaren, klaren Leitstern.“

Mit dieser Haltung und Praxis prägte Sieglinde ein wissenschaftliches Selbstverständnis am Institut für Politikwissenschaft und ich hoffe sehr, dass wir als etwas jüngere Kolleg:innen weiterhin davon inspiriert werden: Diese wunderbare Mischung aus Neugierde und hohen wissenschaftlichen Ansprüchen, Offenheit gegenüber anderen Menschen, Freude und Engagement in der Lehre und als Mentorin, Streit um der Sache Willen, die öffentliche Verbreitung von kritischen Gedanken und fundierten Forschungsergebnissen. Und ich selbst durfte, wie andere am Institut auch, immer wieder die überragende Gastfreundschaft von Sieglinde und ihrem Lebensgefährten Gilg Seeber in Innsbruck und Wien genießen. Das waren ganz außergewöhnliche Momente und neben den kulinarischen Genüssen sowie vielfältigen und spannenden Gesprächsthemen bleibt in Erinnerung: Sieglindes herzhaftes Lachen.

Es war für mich, über die vielen Gespräche hinaus, eine sehr berührende Erfahrung, mit welcher Offenheit und Reflexionsfähigkeit Sieglinde im November 2020 in der Ö1-Reihe „Menschenbilder“ ihre persönliche, wissenschaftliche und politische Geschichte erzählte. Den Titel der Sendung habe ich als Titel für dieses Vorwort gewählt.

Danken möchte ich den Autor:innen dieses Bandes, die mit ihren Beiträgen die wissenschaftliche Arbeit von Sieglinde ehren. Und ein herzlicher Dank gilt im Namen des Instituts für Politikwissenschaft Leila Hadj Abdou und Ivan Josipovic dafür, dass sie diese spannende Essaysammlung initiiert und koordiniert haben. Es ist ein Geschenk der ganz besonderen Art – neben dem zweiten Geschenk, dass die beiden sich ausgedacht haben und das ebenfalls so sehr zu Sieglinde passt.

Vor allem aber möchte ich persönlich meiner Zimmernachbarin danken, immerhin insgesamt über 15 Jahre, bei der ich mir immer wieder Rat einholen sowie aktuelle politische Entwicklungen diskutieren konnte und dass ich so viel von ihr lernen durfte. Und ich danke im Namen des Instituts Sieglinde Rosenberger, für ihre vielen Tätigkeiten in einer Profession, die so privilegiert wie fordernd sein kann, oft auch

überfordernd ist. Sie hat in Gesprächen immer wieder betont, dass wir bei aller Klage schon einen ziemlich tollen Job haben. Und daher hoffe ich, dass im Rückblick auf über 25 Jahre die spannenden und lehrreichen, inhaltlich wie sozial zufriedenstellenden, ja vielleicht manchmal glücklichen Momente überwiegen.

Wien, Juni 2022

# Einleitung

**Leila Hadj Abdou & Ivan Josipovic**

Assistenzprofessorin am Migration Policy Centre,  
Europäisches Hochschulinstitut (Italien)  
Referentin Grundlagen und Integration, MA 17, Stadt Wien  
–  
Universitätsassistent Universität Wien.

Sowohl der europäische Integrationsprozess als auch neue Formen und Dynamiken von Einwanderung prägen die österreichische Politik seit den 1990er Jahren. Die national-territoriale Einhegung des politischen Systems Österreichs wie man sie seit der Mitte des 20. Jahrhunderts kannte wird mit dem Fall des Eisernen Vorhangs, dem Beitritt zur EU und den begleitenden Migrationsbewegungen auf entscheidende Weise aufgerüttelt. Es sind Entwicklungen, die Fragen nach nationalstaatlicher Souveränität, nach dem *Demos* sowie nach politischen Teilhabemöglichkeiten in Österreich aufwerfen: Wie agieren Akteur:innen der österreichischen Politik innerhalb des europäischen Mehrebenen-Systems? Wie wird politische Zugehörigkeit zu Österreich und zur EU unter Vorzeichen neuer gesellschaftlicher Diversität verhandelt und was bedeutet das für die liberale Demokratie? Welche gesellschaftlichen Ein- und Ausschließungen produziert die österreichische und europäische Politik entlang von Klasse, Geschlecht, Religion und ethnischer Zugehörigkeit?

Ebendiese Problemstellungen griff Sieglinde Rosenberger im Rahmen ihrer Professur an der Universität Wien auf. Das Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien ist dank Sieglinde Rosenberger als ein Forum hochrangiger und differenzierter Expertise für Fragen zu Partizipation, Geschlecht, Religion und vor allem auch Migration bekannt. Die von ihr gegründete und geleitete Forschungsgruppe IN:EX – The Politics of Inclusion and Exclusion widmet sich diesen Themen nunmehr seit rund 15 Jahren. Gemeinsam mit 42 Forscher:innen, die im Laufe der Zeit Teil der Forschungsgruppe waren und sich an den insgesamt 20 INEX-Forschungsprojekten beteiligten, schuf sie ein bemerkenswertes Korpus an sozialwissenschaftlichen Publikationen. Einige Projekte werden von Projektmitarbeiter:innen in diesem Essayband beschrieben und zeugen von den reichen Forschungstätigkeiten, die herkömmliche Perspektiven in Frage stellten, neues Wissen generierten, und gerade für Österreich relevante Erkenntnisse bereitstellten. Sieglinde Rosenberger hat im Rahmen der Forschungsgruppe eine Fülle an Drittmittelprojekten an das Institut gebracht, die sie leitete und die mehreren Generationen junger Forscher:innen die Möglichkeit bot, ihre Expertise zu schärfen und eine akademische Laufbahn einzuschlagen.

In meinem Fall (Ivan) nahm diese Ihren Ausgang im ersten Masterseminar, das ich als Student bei Sieglinde besuchte und wo mir insbesondere die Lektüre von T.H. Marshalls Klassiker *Citizenship and the Social Class* im Gedächtnis blieb. Fragen zu Staatsbürgerschaft, Teilhabe, Grund- und Menschenrechten waren zu dieser Zeit – es waren die Jahre nach dem Sommer der Migration 2015 – besonders viel diskutiert. Es war eine Phase in der viele Fäden zusammenliefen: Die politischen Entwicklungen um mich herum, die universitäre Abschlussarbeit und meine persönliche Biographie schienen viel miteinander zu tun zu haben. In Sieglindes Umfeld hatte ich die Möglichkeit, Sinn aus dieser Konstellation zu ziehen, Zusammenhänge zu verstehen und letztlich auch eine Dissertation an der Schnittstelle zwischen Asyl- und Grenzpolitik anzufangen.

Ich (Leila) wiederum kenne Sieglinde seit 1998, kurz nachdem sie an die Universität Wien berufen wurde. Ich hatte damals als Studentin ein Seminar zu Rechtspopulismus bei ihr besucht und ihre Fähigkeit, Entwicklungen zu analysieren und Sachverhalte zu strukturieren haben mich tief beeindruckt. Später habe ich meine Diplomarbeit zu Rassismus bei Sieglinde geschrieben und einige Jahre darauf im Forschungsprojekt VELL gemeinsam mit ihr und Birgit Sauer gearbeitet. Ich war viele Jahre im Ausland wissenschaftlich tätig, aber war stets mit Sieglinde im Kontakt und wir waren und sind nie müde, migrationspolitische Themen gemeinsam zu diskutieren und zu beleuchten. Was uns eint, ist das Anliegen stets einen differenzierten Blick zu wahren, gerade in so einem politisierten Feld wie der Migration/Integration.

In diesem Sinne möchten auch wir, die Herausgeber:innen dieses Essaybandes, Leila Hadj Abdou und Ivan Josipovic, uns für die gemeinsame Arbeit und die Rolle, die Sieglinde für uns als Mentorin und Wegbegleiterin spielte, herzlich bedanken. Als Vorgesetzte verkörpert Sieglinde, was es heißt, sich in den Dienst einer Sache zu stellen und dafür zu brennen. Als Politikwissenschaftlerin bewahrte sie sich eine Neugierde und Offenheit für die gesellschaftlichen Komplexitäten und Widersprüche. Als Lehrende wirkten ebendiese Eigenschaften geradezu ansteckend und prägten somit auch unsere akademische und persönliche Laufbahn.

Auch auf die Autor:innen dieses Bandes hat Sieglinde Rosenberger einen nachhaltigen Eindruck hinterlassen. Wir haben für diese Essaysammlung vor allem Personen angefragt, die sich außerhalb der Forschungsgruppe IN:EX befinden, um zu unterstreichen, welchen Stellenwert Sieglinde Rosenbergers Arbeit nicht nur für das Wiener Institut für Politikwissenschaft sondern international, aber auch national außerhalb der Wissenschaftsarena einnimmt.

Die Beiträge in diesem Band repräsentieren verschiedenen Forschungsschwerpunkte und Forschungsinteressen von Sieglinde Rosenberger.

Die Essaysammlung greift zunächst den Themenkomplex Migration und Integration auf.

Dieser erste und dichteste Abschnitt dieser Essaysammlung beginnt mit einem Beitrag von Petra Bendel eine Kollegin von Sieglinde Rosenberger im deutschen Sachverständigenrat für Migration und Integration. Petra Bendel diskutiert darin, welche Rolle Wissenschaft in der Migrationspolitik spielt. Wie ist das Verhältnis von Migrationswissenschaft und Politik? Vermag Wissenschaft politische Entscheidungen zu beeinflussen? Diese Fragen haben Sieglinde stets bewegt und bewegen sie als Mitglied in Expert:innenräten auch weiterhin.

Gianni D' Amato, der Leiter der schweizerischen Kompetenzzentrum für Migrationsforschung (NCCR), und ein langjähriger Kollege und Projektpartner von Sieglinde Rosenberger wiederum setzt sich mit dem Zusammenhang von Rassismus und Menschenrechten auseinander.

Florian Trauner beleuchtet die Thematik der Abschiebung von Migrant:innen, ein Thema das Sieglinde viele Jahre hinweg aus unterschiedlichen Blickwinkeln erforscht hat. Trauner, Professor an der VUB in Belgien, diskutiert dabei mögliche Ursachen des sogenannten Deportation Gap.

Othmar Karas, der Vizepräsident des Europäischen Parlaments, widmet sich einer Gruppe von EU-Binnenmigrant:innen, die im Zuge der Pandemie besonders stark in das Licht der Öffentlichkeit gerückt sind, nämlich Pflegerinnen (und Pfleger). Schätzungen zufolge braucht Österreich bis 2030 rund 76.000 Pflegekräfte. Karas fordert einen europaweiten hohen Standard in Hinblick auf Arbeitsbedingungen und angemessene Gehälter sowie eine harmonisierte Anerkennung von Qualifikationen.

Oliver Gruber, Bildungsexperte bei der Österreichischen Kammer für Arbeiter und Angestellte (und ehemaliges IN:EX Mitglied) wiederum nimmt eine Lageschreibung des Integrationsbegriffes mit einem Fokus auf Österreich vor. Er behandelt damit ein Themenfeld, das er gemeinsam mit Sieglinde Rosenberger in seiner Zeit als

wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Wien eingehend erforscht hat.

Rainer Bauböck, Professor am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, und Obmann der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, erweitert Sieglinde Rosenbergers innerstaatliche Perspektive auf differenzierte Rechte von Migrant:innen in Aufnahmeländern um eine transnationale Sichtweise auf Staatsbürgerschaft. Wie kommt es zu Überlappungen, Lücken und Verschiebungen von Staatsbürgerschaft? Bauböck verweist nicht nur auf die Beziehungen zwischen Migrant:innen und ihren Aufnahmeländern, sondern auch jene zu den Herkunftsländern sowie die politischen Beziehungen dieser Länder untereinander.

Im zweiten Abschnitt zu Religion und Ethik erörtert zunächst Universitätsprofessor Kurt Appel die Frage danach, was Religion zur Anerkennung des „Anderen“ beitragen kann bzw. wie sie eine solche Anerkennung auch verhindert.

Die Direktorin der österreichischen Diakonie, Katharina Moser wiederum stellt in diesem Abschnitt ethische Debatten zur Aufnahme von Flüchtlingen vor und argumentiert, dass die Infragestellung von Grundrechten einzelner Minderheiten, die Grundrechte aller in Frage stellt.

Der dritte und letzte Abschnitt widmet sich dem Thema Geschlecht. Dieser Abschnitt wird mit einem Beitrag von Brigitte Bierlein, Österreichs Bundeskanzlerin während der Expert:innenregierung, eröffnet. Bierleins Beitrag wirft einen historischen Blick auf die gesellschaftliche Teilhabe von Frauen.

Birgitt Haller, wissenschaftliche Leiterin des Instituts für Konfliktforschung und ehemalige Studentin Sieglinde Rosenbergers, beschäftigt sich mit geschlechtsspezifischen Unterschieden bei der Anwendung von Gewalt, ein Thema mit dem sich Sieglinde unter anderem in dem Forschungsprojekt „Violence against women migrants and refugees (GBV-MIG)“ auseinandersetzte.

Anton Pelinka, Sieglinde Rosenbergers akademischer Weggefährte während ihrer Zeit an der Universität Innsbruck, –eine Zeit in welcher sie sich besonders eingehend mit Fragen der Partizipation von Frauen in der Politik beschäftigte–, wiederum setzt sich schließlich mit der gleichermaßen umstrittenen wie glorifizierten Politikerin Margaret Thatcher auseinander und argumentiert dabei, dass Thatcher sich in der Politik durchzusetzen vermochte, was durchaus als Vorbild wirken kann.

All diese Essays stellen eine Geste der Wertschätzung dar und zeugen von der wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Relevanz von Sieglinde Rosenbergers Arbeit. Wir wünschen Sieglinde Rosenberger und auch anderen Kolleg:innen die sich für diese im Band behandelten Themenstellungen befassen viel Freude beim Lesen, und wir, die Herausgeber:innen als auch die Autor:innen freuen uns auf viele weitere spannende Diskussionen mit Sieglinde zu den aufgeworfenen Themen.

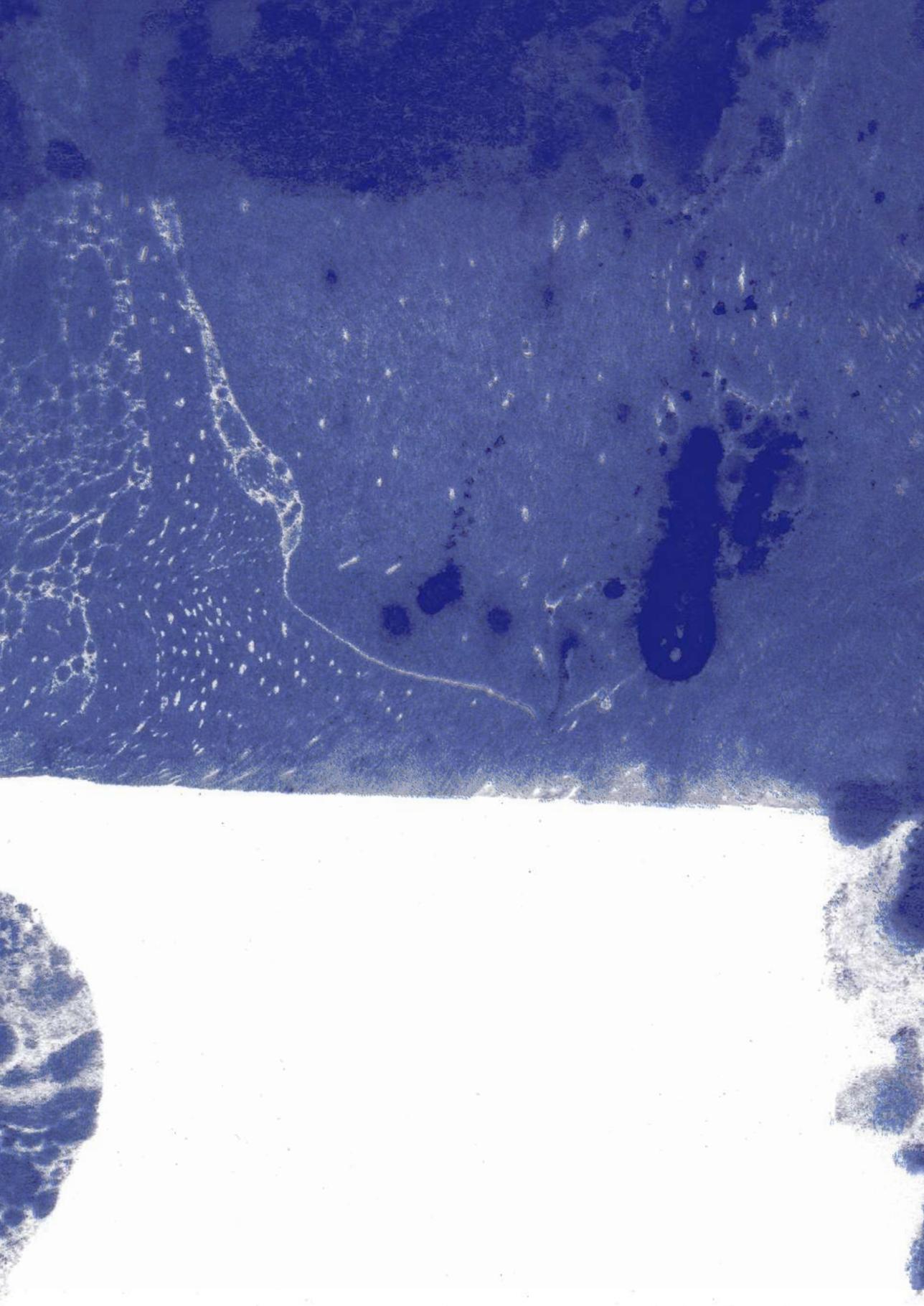
# **RÄTE, KOMMISSIONEN, ANHÖRUNGEN:**

*Migrationsforscherinnen und Migrationsforscher  
in Öffentlichkeit und Politikberatung*

**Petra Bendel**

**1**





### **Räte, Kommissionen, Anhörungen:**

*Migrationsforscherinnen und Migrationsforscher in Öffentlichkeit und Politikberatung*

#### **Petra Bendel**

Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin  
des interdisziplinären Zentralinstituts für Regionenforschung an der  
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (Deutschland).  
Vorsitzende des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR)

An einer „Abschiedsschrift“ für Sieglinde Rosenberger werde ich mich tunlichst nicht beteiligen! Wohl aber sehr gerne und sehr herzlich an einer „Festschrift“!

Da wir beide, liebe Sieglinde, schon lange über die Rolle der (Migrations-)Wissenschaft in Öffentlichkeit und Politikberatung sinnieren, aber vor lauter Aktivität in eben jenen Arenen niemals die Zeit dafür finden, etwas niederzuschreiben, nehme ich diese Festschrift zum Anlass, einen allerersten Aufschlag zu machen. Möge dein Ruhestand, der ganz bestimmt kein „Ruhe“-Stand sein wird, dir die Möglichkeit zu einem weiteren Austausch zur Rolle von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politikberatung bieten!

### **Die Nachfrage nach Wissenschaft hat an Fahrt gewonnen**

Die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise in der Öffentlichkeit und auch in der Politikberatung hat in den vergangenen Jahren ganz ohne Zweifel an Fahrt gewonnen: Gefragt sind Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler in der Klimaforschung, von den Virologinnen und Virologen in der Corona-Pandemie ganz zu schweigen. Und, ja, auch Migrationsforscherinnen und –forscher aus unterschiedlichen Disziplinen rund um die Themen Flucht, Migration und Integration sind sowohl in unterschiedlichen Medien, in öffentlichen Vorträgen als auch in der Politikberatung global, national, regional und lokal gefragt. Das gilt insbesondere im Zuge von Krisensituationen wie zuletzt angesichts der Schutzsuchenden aus der Ukraine und zuvor angesichts der starken Fluchtzuwanderung aus Syrien, dem Irak oder Afghanistan.

Aufträge für Studien, gelegentlich aufstrebende oder permanente Think Tanks, (Regierungs-) Kommissionen, Räte, die Universitäten im Rahmen ihrer „Third Mission“, ganze Netzwerke und schließlich Mittlerorganisationen verschreiben sich dem Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in „die Praxis“. Aus der Sicht von Forscherinnen und Forschern gilt es dabei mehrere Spannungsverhältnisse und Zielkonflikte zu bewältigen: einmal den Spagat

zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit, und dann jenen zwischen Wissenschaft und Politikberatung.

Bezogen auf das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit wurde Christian Drosten in der „Zeit“ wie folgt zitiert:

*„Die Wissenschaft hat ihre Aufgabe erledigt. Sie hat zudem all dieses Wissen angesammelt, die gewaltige Evidenz gegen die Zweifler. (...) Ich will nicht zu einem Papagei werden, der immer dieselbe Botschaft verbreitet. Ich sollte das nicht mehr machen. Sonst bin ich nur noch eine Medienfigur oder ein Art Halbjournalist – irgendwas, was ich auf keinen Fall sein will.“<sup>[1]</sup>*

Corona, Migration, das große Klimathema und jüngst auch der Ukraine-Konflikt unterscheiden sich gewiss in ihrer jeweiligen gesellschaftspolitischen Relevanz und Prominenz wie auch in ihren (inter-)disziplinären Zugängen – wobei sie, wie wir gerade in unserer gemeinsamen Sachverständigenratstätigkeit analysiert haben – jeweils eine große Schnittmenge haben. Gemein ist ihnen jedoch, dass sie sich in aktuell höchst debattierten Themen bewegen, dass sie strittig, ja, mitunter ideologisch verhandelt werden. Sie widmen sich Themen, die vielfach als Krisen perzipiert werden, die gesellschaftliche, ökonomische und politische Gewissheiten in Frage stellen. Aus wissenschaftlicher Sicht sind sie aber auch sehr komplex und daher nicht ganz einfach vermittelbar. Gerade dort aber, wo sich Menschen komplexe Sachverhalte zugänglich machen wollen, sprießen Fake News und Verschwörungsmymen aus dem Boden, scheinen sie doch durch ihre angebliche Simplizität und durch ihre scheinbar klare Argumentation wieder mehr Sicherheit zu geben. Durch Stereotypenbildung wirken sie oft identitätsstiftend.

In dieser Situation erhoffen sich öffentliche Einrichtungen und verschiedene Medien ganz zu Recht von uns – die wir schließlich aus Steuereinnahmen finanziert werden – klarere und empirisch begründete Aussagen. Ja, wenn möglich, verlangen Medien, Parteien,

---

[1] <https://www.zeit.de/2021/46/christian-drosten-coronavirus-virologie-pandemie-wissenschaft-impfung/seite-6>

Fraktionen, NGOs und private Organisationen von uns überprüfbare Daten und – auf dieser Basis – möglichst klare Interpretationen und Entscheidungsgrundlagen für „gute Politik“. Wissenschaftsbasierte Facts and Figures, klare Orientierungen auf der Basis akademischer Studien, Auftragsstudien oder Fact Sheets im Bereich Flucht, Migration und Integration sind daher nachgefragter, aber auch wichtiger denn je, um Desinformationen und Verschwörungsmythen „den Kenntnisreichtum der Wissenschaft“ entgegenzusetzen.

### **Was kann denn Wissenschaft überhaupt leisten?**

Denn schließlich: Der Anspruch der Wissenschaft ist es seit jeher, gut recherchierte, intersubjektive, überprüfbare empirische Erkenntnisse zu generieren. Und auf einer solchen Grundlage können Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler durchaus ideologischen, alarmistischen oder auch beschwichtigenden Prognosen Facts and Figures entgegenhalten. Gewisse Grundfakten werden von den meisten Migrationsforscher:innen, so heterogen die Forschung auch sein mag, national wie international auch nicht mehr in Frage gestellt.[2]

Ein Beispiel ist die Debatte um den Globalen Pakt für Migration (GCM). Hier war es rechtsextremen Gruppen in den sozialen Medien gelungen, gezielt Ängste dahingehend zu schüren, dass der GCM zu erheblich mehr Zuwanderung führen würde. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler trugen in den Printmedien, aber auch im Fernsehen und über die sozialen Netzwerke dazu bei, diese Debatte einzuordnen: Der Pakt, so die ebenso nüchterne wie einhellige Darstellung der Kolleginnen und Kollegen, löst erst einmal gar nichts aus. Er ist vielmehr schlicht ein diplomatischer Erfolg bei der Anerkennung der Rechte von Migranten und Migrantinnen auf globaler Ebene – durch Herkunftsländer, Transitländer und Aufnahmeländer. Nicht mehr, aber auch nicht weniger als das. Wissenschaft kann also Faktenchecks liefern, ggf. aber auch Counter-Narrative etablieren. Diese sind

---

[2] <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/28/we-need-a-paradigm-shift-in-the-way-we-think-about-migration>

nicht immer langfristig wirksam, wie die Erfahrung zeigt: Die bloße Erwähnung des GCM löste in sozialen Medien noch lange nach seiner Verabschiedung regelrechte Shitstorms aus.

Dennoch liefert Wissenschaft – auch das ist ihr inhärent – natürlich nicht immer eindeutige Erkenntnisse und darauf fußende, eindeutige Handlungsempfehlungen. Der Kern von Wissenschaft besteht ja gerade im unentwegten Ringen um den jeweils besten Zugang zum Gegenstand, im beständigen Ausloten nach der validesten Methode. Der Kern von Wissenschaft, und umso mehr von vielfach mehr oder weniger bewusst gebieter Politikwissenschaft, liegt ja gerade im Zweifeln, dem beständigen Hinterfragen des Gegenstandes, des Zugangs, der Interpretation der Ergebnisse, der Auseinandersetzung mit den Wissenschaftskolleginnen und -kollegen – und damit haben wir in unserem gemeinsamen Gremium, dem SVR, sehr gute und konstruktive Erfahrungen gemacht! Genau daher liefert (Politik-) Wissenschaft eben oft auch unterschiedliche Antworten – und ihre Antworten verändern sich auch mit ihren Erkenntnissen und den ihr zur Untersuchung gestellten Gegenständen. Die manchmal geforderte Eindeutigkeit kann sie daher der Öffentlichkeit und auch der Politik gelegentlich, aber nicht immer liefern. Gerade in den Sozialwissenschaften, die in der – durchaus interdisziplinären – Migrationsforschung (zum Feld: Levy, Pisarewkaya und Scholten 2020) dominieren, wird es immer um Interpretationen und Momentaufnahmen gehen.

Außerdem: Wissenschaftliche Ergebnisse sind zwangsläufig vorläufig. Sie können, ja, sie müssen revidiert, geändert, ergänzt werden (bestes Beispiel: die Forschung um das Corona-Virus). Somit darf und muss Wissenschaft für sich auch diese Einstweiligkeit für sich reklamieren. Sie darf und muss offenbaren, wo empirische Erkenntnisse provisorisch sind und vielleicht sogar widersprüchlich. Nur so kann sie einer Öffentlichkeit und einer Politik auch zeigen, wo ihre Grenzen, aber auch ihre Potenziale liegen. So zeigen neue Herausforderungen die Chance für politisches Lernen. Die ganz unterschiedliche rechtliche Ausgangslage der „neuen“ ukrainischen

Flüchtlinge gegenüber den bereits zuvor angekommenen, durch individuelle Asylverfahren gekennzeichneten Schutzsuchenden beispielsweise kann gerade aus vergleichend-politikwissenschaftlicher Sicht viele handlungsrelevante Erkenntnisse befördern. Wenn wir das als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler deutlich machen, beweisen wir nicht nur, dass wir analysieren können, wie politisches Lernen sich vollzieht, sondern auch, dass wir durch den Vergleich Handlungen empfehlen und Entwicklungen womöglich in Szenarien formulieren können.

Hinzu kommt: Wissenschaft ist im Idealfall so unabhängig wie möglich. Aber sie ist nicht notwendigerweise wertneutral. So stützt sich auch Migrationsforschung oft implizit auf Werte und Normen (das Grundgesetz, die Menschenrechte), die nicht mehr weiter in Zweifel gezogen werden, oder sie macht sich normative Positionen zu eigen, die entsprechend problematisiert und expliziert werden müssen. Hier gibt es Schnittmengen mit advocacy-Organisationen, die – wie auch andere Formen von Wissenschaft – legitim sind, über die man sich jedoch Rechenschaft ablegen sollte.

Und schließlich haben Wissenschaft und Öffentlichkeit ganz unterschiedliche Kommunikationssysteme. Die Vermittlung und Formulierung wissenschaftlicher Erkenntnisse erfordert eine erhebliche Übersetzungsleistung, auf die Drostens Bild vom Papageien schon anspielte: Wenn sich Forscherinnen und Forscher entscheiden, ihre Ergebnisse in die Öffentlichkeit zu tragen, müssen wir oft sehr komplexe Sachverhalte in wenigen Sätzen verständlich und anwendbar formulieren – und wir müssen sie im Zweifel immer wieder wiederholen. Das ist eine sehr gute Übung, aber oft auch ein schwieriges Unterfangen, will man nicht der Komplexität des Gegenstandes Abbruch zu tun, und Erkenntnisse durch Vereinfachung verfälschen. Es schmerzt eine Wissenschaftlerin oder einen Wissenschaftler, in der Tagesschau in drei Minuten eine größere Studie zu erklären. Es kann aber auch nachgerade gefährlich werden.

Ein Beispiel: Das SVR-Jahresgutachten 2019 hatte unter anderem ein Kapitel zur Kriminalität gegen Migrantinnen und Migranten und gegenüber Migrantinnen und Migranten. Die Ergebnisse der Forschung dazu sind, um das Mindeste zu sagen, komplex: Bereits die Datenbanken passen nicht zusammen, Definitionen und Bezeichnungen der Landeskriminalämter und des Bundeskriminalamtes sind nicht identisch, es werden ganz unterschiedliche Tatbestände verschiedener Gruppen erhoben etc. In der Tagesschau wurde ich gebeten, „mit der Bitte um kurze Antwort“ neben den übrigen Erkenntnissen und Empfehlungen eines nicht minder komplexen Jahresgutachtens diese Ergebnisse in einem Satz wiederzugeben. So etwas kann schlecht ausgehen.

### **Was sollte Wissenschaft denn umgekehrt aus der Öffentlichkeit mitnehmen?**

Umgekehrt sollte Wissenschaft aber nicht nur ihre Erkenntnisse in die Öffentlichkeit hineinragen, sondern sie sollte auch ein Gespür dafür haben, welche Fragestellungen aus der Praxis wiederum in die wissenschaftliche Debatte hineinwirken sollten und wie sich dies in wissenschaftliche Untersuchungen übertragen lässt.

Bezogen auf das Verhältnis Wissenschaft und Politik konstatiert der Glaziologe Jason E. Box ein weiteres Spannungsverhältnis:

*„Es ist nicht angenehm, aus der Deckung zu gehen. Wissenschaftler sollten keine Interessenvertreter sein, sie sollen neutral sein. Ich kämpfe trotzdem aktiv gegen den Klimawandel. Die Fakten zwingen mich dazu. Vielen in der Wissenschaft missfällt das.“<sup>[3]</sup>*

Er spricht damit ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Politik an: Wissenschaft und Politik folgen unterschiedlichen Logiken (hier und im Folgenden Kraler und Perchining 2017). So ist das „System Wissenschaft“ primär selbstreferentiell. Es ist interessiert an der Methode und der Sicherung der

---

[3] <https://sz-magazin.sueddeutsche.de/natur/klimaforscher-interview-hass-82135>

guten Methoden; es ist ein System, das nur durch Unabhängigkeit existieren kann und diese Unabhängigkeit durch die Überprüfung von Erkenntnissen in Vorträgen, Publikationen durch die eigenen Peers garantiert (ebda.). Das „System Politik“ hingegen ist interessiert am Erhalt oder der Mehrung von Macht, die sie durch die Sicherung von Positionen, aber auch von Posten garantiert. Zwischen diesen beiden Systemen besteht nicht automatisch eine konstruktive Verbindung.

So können wissenschaftliche Standards unter Druck geraten. Hier müssen wir uns stets fragen: Genügen unsere Erkenntnisse, um Stellungnahmen abzugeben? Können es sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, sofern sie auf Auftragsforschung angewiesen sind, leisten, diese abzulehnen? Und, in einer Diskussion mit dem Klimaforscher Joachim Schellnhuber, in *Die Zeit*, dessen interessante Frage: Darf ich halb-gesicherte Erkenntnisse herausgeben, wie etwa die Frage, ob die Quarantäne nur fünf statt 14 Tage betragen sollte?

*„Ich finde es mutig von Christian Drosten,“ sagt Schellnhuber, „zu sagen: Auch mit nicht gesicherter wissenschaftlicher Evidenz empfehle ich der Gesellschaft, sich ernsthaft zu überlegen, ob die Quarantänezeit nicht reduziert werden könne. Er könnte ja auch warten, bis alles völlig gesichert ist, und dann sagen: Ja, ich hatte wohl recht. Sollen die anderen sich die Nase blutig schlagen. Aber ich glaube, wenn ich der Gesellschaft etwas mitzuteilen habe, muss ich das tun. Und das auch, wenn ich meine Erkenntnisse nicht zu hundert Prozent garantieren kann.“ (ebda.)*

Aber so einfach ist das ja nicht, denn wir ecken hier wie dort an: Empfehlungen zur Fachkräfteeinwanderung stießen lange auf Widerstand von Gewerkschaften. Fragten uns hingegen die Arbeitgeberverbände, dann gingen unsere Empfehlungen nicht weit genug.

Drehen wir den Spieß um: In einigen Teilen der Wissenschaft, die sich auf die Kernaufgaben universitärer Forschung und Lehre und eben nicht auf den als „Third Mission“ verbuchten Transfer in Öffentlichkeit und Politik beschränken will. Nennen wir sie dann getrost eine „akademische Arroganz der reinen Lehre“, wenn sie allein

in den Währungen der Menge von Beiträgen in refereed journals und der Höhe von Forschungsmitteln zählt und zahlt, hingegen über Transferleistungen von jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern die Nase rümpft. Dazu der Physiker und Klimaforscher Schellnhuber:

*„Gemeinwohl versus persönliche Reputation, da kommen wir nicht raus. Das muss jeder individuell entscheiden.“ (ebda.)*

Mag das vor allem für gestandene Forscherinnen- und Forscherkarrieren gelten, die ihren Weg so oder so weitergehen, so kann innerhalb der eigenen Universität und bei der Anerkennung von Karrierewegen eine augenscheinlich individuelle Entscheidung für junge Kolleginnen und Kollegen durchaus negativ zu Buche schlagen. Dabei muss es m.E. beides geben: Pluralität in der Wissenschaft besteht ja darin, dass nicht jede und jeder alles machen muss und kann.

Angesichts dieser Logik erscheint es auf den ersten Blick wohlfeil, wenn Frank-Walter Steinmeier beim Kongress „Grenzen der Demokratie“ in Frankfurt junge Politikwissenschaftler:innen dazu aufrief, sich mehr einzumischen:

*„Ich weiß, solches Engagement bringt einen in der Karrierepolitik des Wissenschaftsbetriebes nicht unbedingt weiter. Aber ich weiß auch, dass der wissenschaftliche Nachwuchs unter großem Druck steht, Fachartikel zu publizieren, Projektanträge zu schreiben. Aber gerade in diesen Zeiten, in denen die liberale Demokratie wieder angefochten wird, brauchen wir eben Politikwissenschaft nicht nur im Elfenbeinturm, sondern auch als starke Stimme in einer hoffentlich dauerhaft demokratischen Öffentlichkeit.“ [4]*

Und doch hat er Recht: Politik, auch Migrationspolitik, braucht neue Ideengeber:innen (ebda.), und zwar gerade auch von Seiten der Wissenschaft.

---

[4] <https://www.deutschlandfunk.de/politikwissenschaft-kongress-steinmeier-ruft-zu-100.html>

### **Haben wir denn überhaupt einen Einfluss?**

Es entbehrt nicht einer gewissen wissenschaftlichen Eitelkeit, wenn man den aktuellen deutschen Koalitionsvertrag durchscrollt und dann mit Freude feststellt: Diese Forderung und sogar jene Formulierung könnte von uns stammen. Denn wie viele andere Organisationen hat auch der Sachverständigenrat für Integration und Migration vor den Koalitionsverhandlungen eine umfangliche Liste mit Impulsen für die neue Bundesregierung erstellt, die wir natürlich sofort mit den Ergebnissen des Koalitionsvertrags gegengecheckt haben. Denn das ist ja die Aufgabe.

Messen lässt sich das kaum, denn wir sind beileibe nicht die einzigen, die bestimmte Impulse gegeben haben, und nur dann, wenn einzelne Formulierungen tatsächlich wortgleich übernommen werden, dann lässt sich genauer nachvollziehen, von wem der Impuls einmal ausgegangen sein mag. Oft werden einzelne Ideen auch übernommen, ohne dass die Gesamtidee mittransportiert wurde oder aber der Gesetzgeber musste so viele Kompromisse eingehen, dass man konstatiert: „Da hätten wir uns aber mehr Mut gewünscht“ – so geschehen im Falle des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Im Falle der von der letzten deutschen Bundesregierung eingesetzten Kommissionen wurden auf der regionalen und lokalen Ebene viele Ideen weiterdiskutiert und auf ihre Umsetzbarkeit geprüft. Als Beispiel lässt sich der von der deutschen Fachkommission der Bundesregierung „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“ vorgebrachte Vorschlag nennen, den „Migrationshintergrund“ zu ersetzen. Wie man dieses umsetzen könnte, beschäftigt durchaus Integrationsräte und -verwaltungen. Kaum lässt sich die „Diffusion“ von Ideen wie die „Superdiversität“ und wenn, dann oftmals erst nach vielen Jahren konstatieren. Und ich gestehe: Wir haben gar nicht die Zeit, dem immer nachzugehen. Aber manchmal stellen findige Masterarbeiten durch Processtracing dann doch fest, wie ein Konzept, eine Idee, eine Formulierung ja, ein Gesetzesvorschlag sich doch hat „übersetzen“ lassen – und welche Akteure dieses unter welchen Bedingungen in

die politische Entscheidungsfindung eingebracht und durchgesetzt haben.

Da die Systeme Wissenschaft und Politik, wie Kraller und Perchinig konstatiert haben, ganz unterschiedlichen Logiken folgen und eigentlich einer „Übersetzungsleitung“ bedürfen, sind für diese Übersetzung folgende Dinge hilfreich:

In Zeiten zunehmend verbreiteter Fake News und Verschwörungsmymen hat (Migrations-)Wissenschaft auch in als krisenhaft wahrgenommenen Situationen den Anspruch und das Potenzial, Öffentlichkeit und Politik methodisch einwandfreie, gut recherchierte, nachvollziehbare und überprüfbare Informationen zur Verfügung zu stellen. Falschinformationen und Panikmache können mit Facts and Figures durchaus gegen den Strich gebürstet werden.

Wenn Wissenschaft immer aus dem Infragestellen der eigenen Theorien und Methoden, ja, an ihren möglichen Irrtümern weiterwächst, kann sie dem Wunsch nach endgültiger und verlässlicher Wahrheit aus dem System Öffentlichkeit und dem System Politik nur begrenzt nachkommen. Im Gegenteil macht sie deutlich, wo Datenlücken, wo Forschungslücken bestehen und wo Evidenzen widersprüchlich sind und auch unterschiedlich interpretiert werden können. Sie macht deutlich, wo normative Grundannahmen liegen und kann das im besten Falle nutzen, um ihr Prozedere auch in der Öffentlichkeit nachvollziehbar zu machen und damit Vertrauen zu schaffen. Das bewahrt Wissenschaft gewiss nicht davor, selbst zum Gegenstand von Fehlinformationen zu werden (weil sie sich angeblich selbst widerspricht) oder selbst ins Schussfeld zu geraten, und es erreicht womöglich jene nicht, die Wissenschaft an sich infrage stellen. Es bedarf guter und professioneller Wissenschaftskommunikation und einer Institutionalisierung von vertrauensfördernden Formaten sowohl in Richtung Öffentlichkeit als auch in Richtung Politik.

Wissenschaft braucht auch Selbstbewusstsein und guten Transfer, Zeit, um in Ruhe und professionell auf Anfragen zu antworten.

Eine Ressource, die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler „eigentlich“ nicht haben. Transferstellen an Universitäten, Transfer durch gebündelte Institutionen mit entsprechendem Know How, Transfer in die Wissenschaft durch Netzwerke und Mediatoren ist daher in jeder Hinsicht – aus der Sicht der Anzusprechenden wie aus der Sicht der Ansprechpartner – eine sehr willkommene Investition, die sich im Bereich der Migrationsforschung meines Wissens zumindest in Deutschland bisher nur eine einzige Universität leistet. Wenn sie relevant bleiben will, braucht (Migrations-)Forschung umkehrt auch die Impulse aus Öffentlichkeit und Politik, um aktuelle und drängende Fragestellungen aus der Praxis in die wissenschaftliche Debatte und in wissenschaftliche Untersuchungen zu übersetzen. Wissenschaft ist damit als Resonanzboden, aber auch als Ideengeberin für politische Entscheidungsträgerinnen und –träger gefragt. Das ist wunderbar, gerade für jene, die ihre Wissenschaft aus der Praxis nähren oder sie als praxisrelevant verstehen.

Nicht eine beliebige Proliferation von Räten, Kommissionen und Auftragsforscher:innen aber macht Sinn, zumal dann nicht, wenn diese nicht über eine gute Geschäftsführung und Redaktion ohnehin überbelasteter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verfügen. Aber: Die Vielfalt und die Größe der Wissenschaftslandschaft der Migrationsforschung, ihre unterschiedlichen Stoßrichtungen über die Republik verteilt, aber auch die Institutionalisierung von Think Tanks, ihre Bündelung zu Netzwerken und die Anbindung an Öffentlichkeit zeigen bei aller Fragmentierung m.E., dass wir einem gegenüber früheren Phasen eines migrationsforscherischen Mainstreamings ebenso wie einer zeitweisen Fragmentierung entgegengetreten sind und eine neue „Aufgeräumtheit“ finden. Jeder so wahrgenommenen Cancel Culture würde ich dies entgegenhalten, aber auch die Bereitschaft der Community, diese Wahrnehmung zu diskutieren.

In welchem Modell auch immer man sich zwischen „reiner, universitärer Lehre“ und „instrumentalisierter Politikberatung“ verorten möge – Schellnhuber nochmal:

*„Ich kann inzwischen ziemlich gut verstehen, was die Politik tun kann und was sie nicht tun kann. Es ist ein unglaublich träges und kompliziertes System. Wir müssen also unsere relativ gesicherten und relativ einfachen Wahrheiten wiederholen, wiederholen, wiederholen. Und auf glückliche Zufälle hoffen. Das meine ich ernst. Vor 30 Jahren gab es den ersten Sachstandsbericht zum Klima, das steht schon fast alles drin. Aber es musste erst Greta Thunberg kommen. Die Bundeskanzlerin selber sagt: Ich bin letztendlich angewiesen auf diese Zufälle, im normalen Politikbetrieb kann ich immer nur schrittweise etwas verändern. Wir müssen auf Sicht fahren, obwohl wir längst wissen, dass das ganze System eigentlich den Bach runtergeht. Diese Schizophrenie ist oft schwer zu ertragen, auch persönlich.“*

Als Politikwissenschaftler:innen wissen wir, dass Politik nicht immer allein auf Zufälle angewiesen ist, sondern „zufällig entstehende“ Gelegenheitsfenster auch tatsächlich zu nutzen wissen muss. Aber sie ist vor allem das sehr langsame Bohren dicker Bretter, das haben wir alle im ersten Semester mit Max Weber gelernt. Wissenschaftliche Politikberatung muss und kann dazu beitragen, die windows of opportunity für Veränderung auszuloten. Sie kann Szenarien vorlegen, die zeigen, wo wir für eine künftige Migrations-, für eine künftige Flüchtlingspolitik und Integrationspolitik ansetzen können und wollen. Setzen wir also den Bohrer an.

### **Bibliographie**

Kraler, A. und B. Perching (2017): Der Nexus von Politik und Forschung im Bereich Migration, Integration und Asyl, In: Karasz, L. (Hg.): Migration und die Macht der Forschung: Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft. Wien, 63-89.

## „TAKING SIDES – PROTESTE ZUR ASYL- UND ABSCHIEBEPOLITIK“

Beschreibung von **Leila Hadj Abdou**

(Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Italien & MA 17 Integration und Diversität, Stadt Wien)

Das FWF Projekt Taking Sides (2013-2017) analysierte Protesthandeln im Feld der Asyl- und Abschiebepolitik in Österreich, Deutschland und der Schweiz zwischen 1993 und 2013. Die Studie fokussierte darauf, wie Proteste gegen politisch-administrative Entscheidungen entstehen, welche Repertoires Protestierende nutzen und welche Konsequenzen und Erfolge sie generierten. Die Analyse zu Österreich wurde dabei von Sieglinde Rosenberger geleitet. Das Projekt zeigte, dass Proteste gegen asyl- und abschiebepolitische Entscheidungen vor allem von Menschen getragen wurden, die davor kaum politisch organisiert oder engagiert waren. Dabei waren soziale Kontakte und Beziehungen zu den Abzuschiebenden besonders relevant für das Entstehen der Proteste. In Österreich waren Proteste vor allem auf Einzelfälle fokussiert anstatt sich gegen ausschließende Migrationspolitiken an sich zu wenden. Gerade diese Art der Proteste führte jedoch vergleichsweise häufig zum Ziel und konnte Abschiebungen verhindern. Zugleich hat Protest aber durchaus auch politische Maßnahmen nach sich gezogen, wie etwa die Einführung des humanitären Bleiberechts im Zuge der Proteste im Falle der Familie Zogaj.

Ergebnisse des Projektes sind im Buch „Protest Movements in Asylum and Deportation“, das in der IMISCOE Forschungsserie (Springer) von Sieglinde Rosenberger, Verena Stern und Nina Merhaut herausgegeben wurde (online open access) nachzulesen. Zudem haben Sieglinde Rosenberger und Leila Hadj Abdou zwei Forschungsartikel in Fachzeitschriften (Social Movement Studies und Ethnic and Racial Studies) zum Projekt publiziert. Einsichten aus dem Projekt sind u. a. auch im Handbook of Citizenship and Migration, welches von Marco Giugni und Maria Grasso bei Edward Elgar herausgegeben wurde, veröffentlicht.



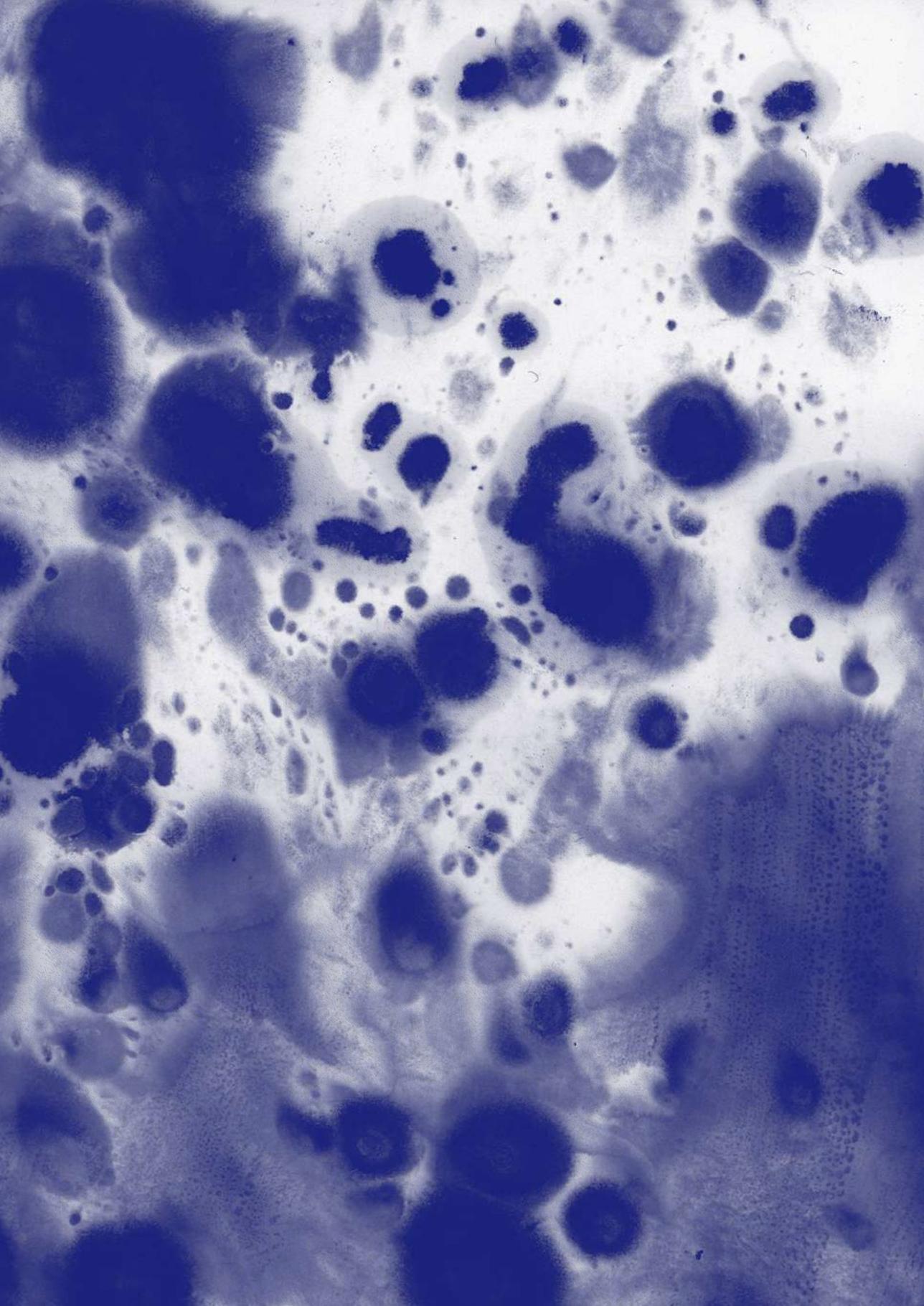
# **GLEICH GLEICH UNGLEICH?**

*Zum Zusammenhang von Menschenrechten  
und Rassismus*

**Gianni D'Amato**

**2**





## **Gleich gleich Ungleich?**

*Zum Zusammenhang von Menschenrechten und Rassismus*

### **Gianni D´Amato**

Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel (Schweiz) und Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien.  
Direktor von NCCR- On the Move

Ich hatte das große Privileg, zusammen mit Sieglinde Rosenberger mehrere Forschungsschwerpunkte aufzubauen. Zu erwähnen ist sicherlich das FP7 SOM Projekt (*Support and Opposition to Migration*) mit fünf weiteren europäischen Partnerinstituten, das sich mit der Frage der populistischen Mobilisierung gegen die Anwesenheit von Immigranten und Immigrantinnen beschäftigt. Ebenfalls sollte das DACH Projekt *Taking Sides* Erwähnung finden, das die von Sieglinde entwickelte Perspektive einbrachte, inwieweit Emotionen bei der Mobilisierung für Flüchtlinge eine Rolle spielen. Mit Sieglinde waren die Vorbereitungssitzungen immer ein großes Vergnügen. Dabei lernte ich sie näher sowohl als Politikwissenschaftlerinnen als auch als Mensch kennen. Ich war jedes Mal erfreulich erstaunt, wenn kleine, gewöhnliche Geschichten aus ihrem Umfeld sich zu epischen Erzählungen entwickelten. Mit Ironie und kleinen Spitzen gegen nicht nur imaginierte Gegner kann Sieglinde sowohl ihren Standpunkt klar machen, als auch sich als Mensch zu kontroversen Fragen der Politik positionieren. Es sind diese wertvollen Momente, die das Leben in ihrer Nähe so einzigartig machen.

Fragen im Zusammenhang mit Diskriminierung, sei es aufgrund der Herkunft oder anderen sozialen Kategorien, sind Phänomene, die sie schon immer interessiert haben. Ich möchte deshalb diesen Text zu Ehren von Sieglinde Rosenberger dem Verhältnis zwischen Rassismus und Menschenrechten widmen.

Auf den ersten Blick könnte die Distanz zwischen Rassismus und Menschenrechten – zwei Denk- und Handlungssystemen – nicht grösser sein. Unter Menschenrechten versteht man im Allgemeinen einen Katalog, in dem die unveräusserlichen Rechte des Einzelnen aufgelistet sind, die vom Staat vor verbaler, physischer und institutioneller Diskriminierung geschützt werden müssen. Gerade die Ächtung von Diskriminierungen aufgrund von Kategorien wie „Rasse“, Ethnie, Geschlecht, Religion und Sprache, die sich seit dem Zweiten Weltkrieg weltweit verbreitet hat, sollte als Beweis dafür angesehen werden, dass die Idee der Menschenrechte rassistischen Denkweisen

diametral entgegensteht. Worin könnte also die Verbindung zwischen diesen beiden Kategorien des sozialen und politischen Denkens bestehen?

### **Der Rassismus**

Der Zusammenhang ist ein doppelter. Zunächst einmal bezieht er sich auf die zeitliche Koinzidenz der Genese der zwei Bewegungen. So seltsam es klingen mag, der Rassismus und die Menschenrechte hatten beide ihren theoretischen Ursprung im Rationalismus der Aufklärung aus der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts. Das Zeitalter der amerikanischen und französischen Revolution verkündete zwar die Idee der Freiheit und der Toleranz, erfand aber auch die Katalogisierung der Menschengattungen, was später als Grundlage des modernen Rassismus wirken sollte. Auf der einen Seite waren die Philosophen der Aufklärung bemüht, mit ihrer Kritik die herrschenden Verhältnisse als «Herrschaft der Dunkelheit» zu bekämpfen, auf der anderen Seite trugen sie selber dazu bei, im Geiste der wiedererwachenden Naturwissenschaften Menschen in Hierarchien einzuordnen. Die gesamte Ambivalenz der Epoche wird in Voltaires *Essai sur les mœurs* (1756) offenkundig, wo der französische Aufklärer einerseits Position gegen die Sklaverei ergreift, diese Stellungnahme aber in späteren Passagen relativiert. „Wir sagen, dass sie Menschen sind wie wir, dass sie von einem Gott, der für sie starb, erlöst werden, und wir halten sie wie Lasttiere zur Arbeit an; man ernährt sie schlechter als diese. Wollen sie fliehen, so hackt man ihnen ein Bein ab. Und bei alldem wagen wir, von Menschenrechten zu sprechen!“, heisst es in einem Abschnitt gegen die Sklaverei, der in scharfem Kontrast zur folgenden Stelle steht: „Die Rasse der N \*\*\*\* ist eine von der unsrigen völlig verschiedene Menschenart, wie die der Spaniels sich von der der Windhunde unterscheidet ... Man kann sagen, dass ihre Intelligenz nicht einfach andersgeartet ist als die unsrige, sie ist ihr weit unterlegen.“ Schon bei Voltaire ist die ganze pseudowissenschaftliche Argumentationsweise vorhanden, die ein Jahrhundert

später akademische Weihen erhalten sollte und anschliessend über eine positivistische Vermessung des Menschen, innergesellschaftliche Hierarchien und koloniale Ausbeutungen zu legitimieren trachtete.

Diese Ambiguität von Voltaire ist ein Ausdruck von wechselwirkenden, ineinandergreifenden Prozessen, die am Ende des 18. Jahrhunderts an Bedeutung gewannen. Christliche Universalien wurden in ihrer Relevanz zurückgedrängt, gleichzeitig gewann mit dem Aufkommen der Anthropologie eine Konzeption des Menschen an Gewicht, die ihm die Vorrangstellung in der göttlichen Schöpfung zusprach. „Gott schuf, Linné katalogisierte“, wurde das gigantische Unternehmen der Klassifizierung und Katalogisierung der damals bekannten Menschheit, wie auch des Tier- und Pflanzenreichs in Anspielung auf den einflussreichen schwedischen Naturforscher Carl von Linné (1707-1778) kommentiert. Das in dieser neuen Ordnung angelegte Primat des Menschen bedeutete aber nicht, dass alle Menschen, beziehungsweise alle Kategorien von Menschen gleichberechtigt waren. Linné unterschied beim Homo Sapiens sechs Kategorien, die er «Hauptrassen» nannte. Es handelte sich um die «Rasse der Wilden», der «Europäer», der «Amerikaner», der «Asiaten», der «Afrikaner» und der sogenannt «Missgestalteten». Diese Konstruktion, die kulturelle und physische Merkmale vermischte, war Teil des damals gängigen Fortschrittsglaubens, demzufolge die Geschichte evolutionär als langsame und kontinuierliche Bewegung hin zu einem besseren Dasein begriffen wurde. «Primitiven» gegenüber, die im Zustand rückständiger Unvernunft verharrten, schienen die Europäer die Spitze der kulturellen und technologischen Evolution erreicht zu haben. Die «Rückständigkeit» der anderen prädestinierte diese geradezu zur Versklavung. Was bei Voltaire noch ambivalent formuliert ist, war hundert Jahre später ein klares gesellschaftliches und wissenschaftliches Diktum. Biologische Interpretationen galten nunmehr als bestimmend für das Verhalten der Völker und der Menschen. Der neuzeitliche Rassismus des 19. Jahrhunderts war eng verschränkt mit der kulturellen Hegemonie

der biologischen Wissenschaften, die in deterministischer Weise das Verhalten von Menschen erklärte.

### **Die Menschenrechte**

Das Engagement für die Menschenrechte illustriert andererseits den Anspruch auf den vollen zivilen Status von Seiten der Ausgeschlossenen. Die erste internationale Menschenrechtsorganisation war die 1839 in London gegründete *British and Foreign Anti-Slavery Society*, die sich für eine Abschaffung des Menschenhandels einsetzte und noch heute unter dem Namen *Anti-Slavery International* wirkt. Der Menschenrechtsgedanke wird seitdem international diskutiert. Er war ein wesentlicher Baustein bei der Gestaltung der Weltgesellschaft, verstanden als weltweite soziokulturelle Integration von Werten und Normen im Sinne einer Weltkultur. Um diesen kontinuierlichen Prozess zu verstehen, ist es notwendig, die weltweite Aneignung dieses Rechts in drei Phasen zu rekapitulieren.

Eine frühe Formulierung menschenrechtlichen Denkens findet sich in der ältesten Naturrechtslehre, der 300 v. Chr. von Zenon begründeten griechischen *Stoa*. In der neuen Zeitrechnung wird der Gedanke, dass alle Menschen kraft ihres Menschseins gleichwertig sind und gleiche Rechte beanspruchen können, ab dem 16. Jahrhundert prominent von Naturrechtlern wie Thomas Hobbes und später vor allem von John Locke vertreten. Während für Thomas Hobbes, der schwer unter dem englischen Bürgerkrieg zu leiden hatte, sich die Menschen im Naturzustand einander wie Wölfe begegnen und gerade diese Fähigkeit zum gegenseitigen Morden den Gleichheitsanspruch legitimiert, hatte das Naturrecht für Locke eine andere Bedeutung. Locke betont in seiner Einführung in den *Two Treatises of Government* den Wert der Freiheit des einzelnen Individuums, sein Leben und seine Angelegenheiten selbst zu regeln und über das eigene Eigentum frei zu verfügen, ohne vom Willen anderer abhängig zu sein.

In der zweiten Phase werden die Menschenrechte zu einer Grundlage staatlicher Rechtssysteme. Das Denken von John Locke

fließt in die von Jefferson 1776 formulierte Unabhängigkeitserklärung der USA ein. Prinzipien wie «Life, Liberty and the Pursuit of Happiness» hatten darin eine grundlegende Bedeutung und artikulierten erstmals, neben den Freiheitsrechten des Individuums gegenüber dem Staat, einen aufklärerischen Anspruch auf individuelle Selbstentfaltung. In Europa erfuhren die Menschenrechte ihren Durchbruch durch die *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* von 1789, bei der die amerikanische *Bill of Rights* Pate gestanden hatte. Diese Verfassungen waren die Grundlage für die Entstehung einer neuen Konzeption des Staates, dessen Macht und Einfluss nicht mehr ungehemmt und absolut ausgeübt werden konnte, sondern durch positives Recht geregelt wurde. Diese zweite Phase beinhaltet also den Wandel von der Theorie zur Praxis, vom gedachten zum verwirklichten Recht. Die Menschenrechte waren von nun an geschützt, jedoch nur in jenen Staaten, die sich dazu bekannten. Die französische Erklärung der Menschenrechte macht in diesem Sinne auf eine kleine, aber nicht unwichtige Nuance aufmerksam. Mit der Unterscheidung zwischen Menschenrechten und Bürgerrechten wird deutlich, dass erstere nur dort voll zur Anwendung kommen, wo sie mit den Bürgerrechten eines bestimmten Staates verknüpft sind. Diese feine Differenzierung wird in Bezug auf Fragen der Einwanderung, zu denen ich noch kommen werde, eine entscheidende Rolle spielen.

Die dritte Phase wird durch die *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* der UNO von 1948 eingeläutet. Diese Rechte werden erstmals als universell und positiv verstanden. Universell im Sinne, dass diese Rechte nicht nur die Bürger eines bestimmten Staates betreffen, sondern alle Menschen. Positiv hingegen verstanden als Beginn eines Prozesses, an dessen Ende die Menschenrechte nicht nur proklamiert und ideell anerkannt werden, sondern effektiv gegen jene Staaten geschützt werden sollten, die sie missachten.

Die geschilderte Entwicklung der Menschenrechte gleicht einem allmählichen Wandel des Standorts. Mehr und mehr rückt das Individuum ins Zentrum der politischen Betrachtung, während es

zuvor lediglich passives Objekt der politischen Macht war, vorwiegend zum Gehorsam gegenüber den Gesetzen verpflichtet. Die Säkularisierung der christlichen Ethik lenkt hingegen das Individuum in den Mittelpunkt sowohl der moralischen Doktrin als auch des Staates und wendet sich gegen eine organische Vorstellung der Gesellschaft, der sich alles unterordnen muss. Gemäß dieser Konzeption wird das Individuum dem Staat vorangestellt und das Recht nimmt gegenüber den Pflichten eine eigenständige Position ein. Obgleich positive und negative Freiheiten in einem dauernden Widerstreit stehen, erhält das (zunächst männliche) Individuum für die theoretische Gestaltung der Demokratie ein besonderes Gewicht. «One Man, One Vote» lautet das entsprechende Schlagwort, welches den unabhängigen Status des Bürgers gegenüber dem Staat markiert. Der Rechtsstaat wird zum Staat der Bürger und der Bürgerstatus zur Bedingung dafür, dass Bürger als Träger öffentlicher, subjektiver Rechte nach freiem Gutdünken leben und handeln können, ohne Einschränkungen nach Kriterien der Herkunft und des sozialen Standes. Diese Konzeption macht folgerichtig die Gewährung der Bürgerrechte an Juden und Protestanten im revolutionären Frankreich von 1791 erst möglich.

### **Beziehung zwischen Staatsbürgerschaft und Menschenrechten**

Diese Grundrechte haben sich erst im Laufe der Zeit erweitert. Während für Hobbes nur ein Recht auf Leben galt, ist dieses in der Folge in drei Typen aufgegliedert worden. Zum ersten Typ gehören die zivilen Freiheitsrechte, also all jene Rechte, welche die Macht des Staates einschränken und dem einzelnen Bürger oder bestimmten Gruppen von Bürgern eine Sphäre der Freiheit vor dem Staat garantieren. Die politischen Rechte gehören zum zweiten Typus der Menschenrechte. Dabei wird Freiheit nicht nur negativ verstanden, sondern auch positiv als Partizipationsrechte formuliert. Zum dritten Typus gehören die sozialen Rechte, welche neue Bedürfnisse zum Ausdruck bringen. Recht auf materielle und kulturelle Gleichheit gehören zu diesen Rechten, welche mit und über den Staat realisiert

werden sollen. Die Unterscheidung in drei Typen stammte von T. H. Marshall, der als Soziologe kurz nach dem Zweiten Weltkrieg anhand des britischen Beispiels die Entwicklung dieser drei Grundrechte thematisierte. Darüber hinaus sind diese Rechte auch in den beiden internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) näher kodifiziert in Ergänzung zur «Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte». Die Menschenrechte beschreiben somit nicht die allerletzte Stufe der möglichen Rechte. Sie waren Ausdruck der Sorgen nach der Tragödie des Zweiten Weltkrieges. Es ist daher nicht schwer vorauszu- sehen, dass neue technologische Entwicklungen, neue institutionelle und gesellschaftliche Arrangements nach einer kontinuierlichen Ausweitung der Rechtsformen verlangen, nach einer verstärkten Inklusion von noch nicht berücksichtigten Einwohnerinnen und Einwohner unserer Gesellschaft.

Die Geschichte der Menschenrechte kann aber nicht nur als Erfolgsgeschichte einer stetigen Zivilisierung der Weltgesellschaft gesehen werden, so wenig dieser Prozess auch zu bestreiten ist. Ich möchte an dieser Stelle auf den zweiten, indirekten Zusammenhang von Rassismus und Menschenrecht hinweisen. Die Ausweitung der Rechte an vormals Rechtlose trifft in modernen Gesellschaften nicht immer auf uneingeschränkte Zustimmung. Im Gegenteil: Gerade an der Ausweitung der Bürgerrechte haben sich in den letzten 200 Jahren immer wieder reaktionäre Diskurse entzündet. Denn gegen eine Verminderung der Exklusion wehrten sich insbesondere jene, die als ehemals Privilegierte nun ihren ausschliesslichen Zugang zu einem materiellen und rechtlichen Gut aufgeben sollten. Man kann diesen «systemischen Rassismus» also als das Handeln bestimmter Teile der Bevölkerung bezeichnen, die über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgreich verhindern, dass andere Bevölkerungsgruppen Zugang zu knappen und wertvollen Ressourcen erhalten. Das Verhalten ist nicht willkürlich strukturiert, sondern darauf ausgerichtet, andere explizit zu diskriminieren. Der Erfolg ergibt sich dann, wenn sich ein

Hierarchiegefälle einpendelt, welches das Ausschlussmonopol der «Einheimischen» auf längere Zeit sichert.

Die Emanzipation von diskriminierenden Sonderregelungen und die Erlangung von Bürgerrechten als ehemals Rechtlose hat in der Geschichte des Öfteren rassistische Bewegungen mobilisiert. Diese These lässt sich in Deutschland vortrefflich anhand der «Judenemanzipation» anfangs des 19. Jahrhunderts nachweisen, die auch innerhalb der liberalen Bewegung nicht unumstritten war und nicht selten Anlass zu antisemitischen Pogromen gab. In Frankreich genügt das Stichwort der *Affaire Dreyfus*, um die Gegenüberstellung von zwei Nationen zu untermauern: Nämlich der republikanischen Nation, die alle Einwohner durch die Assimilation in Schule und Armee zu Bürgern macht und dem ethnisch orientierten, konservativ-katholischen Frankreich, welches nur Franzosen durch Geburt kennt. In der liberalen Schweiz wurden Juden erst nach massivem ausländischen Druck Bürgerrechte gewährt. Auch zeitgenössischere Beispiele aus der Schweiz belegen, wie das Eintreten von Immigranten und Immigrantinnen für soziale und später bürgerliche und politische Rechte eine breite rassistische und isolationistische Bewegung alimentierte, die seit den 60er Jahren etliche «Überfremdungsinitiativen» zustande brachte. Die Ausweitung der Rechte für ehemals Rechtlose scheint bei Bürgerinnen und Bürgern, die ein exklusives Verständnis ihres Status haben, ein hohes Mobilisierungspotential auszulösen.

Mit der Frage nach dem Recht, überhaupt Rechte zu haben stellt sich die prinzipielle Frage, wer schlussendlich eine Bürgerin oder ein Bürger sei? Es sind Fragen wie diese, die Sieglinde Rosenberger hoffentlich weiterhin motivieren, ihre Forschungen auch nach der Emeritierung fortzusetzen. Wir sind gespannt auf ihre weiteren Schlussfolgerungen und ihre zukünftigen Beiträge zur Zivilisierung unserer pluralen, aber auch ambivalenten Gesellschaften.

## „GRUNDVERSORGUNG IM SPANNUNGSFELD VON UNTERSTÜTZUNG UND PROTEST SOWIE ZIVILGESELLSCHAFT UND LOKALER POLITIK“

Beschreibung von **Miriam Haselbacher**  
(Österreichische Akademie der Wissenschaften)

Anknüpfend an das Projekt „Taking Sides: Proteste gegen Abschiebungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz“ haben Mitglieder von IN:EX sich mit anderen Formen von Mobilisierungen für und gegen Geflüchtete beschäftigt. Sozusagen als Kehrseite zu Anti-Abschiebungsprotesten wurden zunächst Proteste gegen die Eröffnung von Grundversorgungsquartieren in den Blick genommen. Ziel der vergleichenden Analyse war, Charakteristika verschiedener Formen des Protests (solidarischer Protest, refugee activism und restriktive Proteste) in den Blick zu nehmen, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten dieser Protestformen aufzeigen zu können. Leitende Fragestellungen waren dabei u. a. welchem Muster restriktive Proteste folgen, welche Mittel sie nutzen um ihre (exkludierenden) Forderungen zu erreichen, an welche Diskurse sie anknüpfen und wie sie sich gegenüber Solidaritätsbekundungen aus der Zivilgesellschaft positionieren. Dabei zeigte sich sehr rasch, dass diese lokal begrenzte Form des Protests vor allem im ländlichen Raum vorkommt und nicht nur die Zivilgesellschaft und Bürger:innen treibende Kraft hinter exkludierenden Forderungen sind, sondern

dass die lokale Politik und allen voran Bürgermeister:innen eine zentrale Rolle als Gatekeeper:innen „ihrer“ Gemeinde einnehmen. Gerade dort wo Grundversorgungsquartiere erfolgreich verhindert wurden oder wesentliche Teile des ursprünglichen Plans abgeändert werden konnten (wie z. B. weniger Personen als ursprünglich angedacht, anderes Quartier, andere Betreiber:innen), nutzen Bürgermeister:innen erfolgreich ihre vertikalen und horizontalen Beziehungen für die Durchsetzung ihrer Interessen. Zugleich zeigte sich rasch, dass nicht nur Proteste gegen Unterbringungseinrichtungen die Eröffnung von Grundversorgungsquartieren begleiten, sondern dass auf lokaler Ebene oftmals auch Unterstützungsinitiativen gegründet wurden, die Geflüchtete in ihrem Alltag begleiten. Hier zeigt sich, dass diese Unterstützungsnetzwerke einem ähnlichen Muster folgen und einerseits das desintegrative System der Grundversorgung aufzuweichen suchen, gleichzeitig durch die Strukturen an ihre Grenzen stoßen, da der häufige Wegzug von Personen, lange und zermürbende Verfahren, mangelnde Ressourcen und der fehlende Zugang zu wirtschaftlichen sozialen und kulturellen Rechten einem nachhaltigen Engagement entgegenstehen.

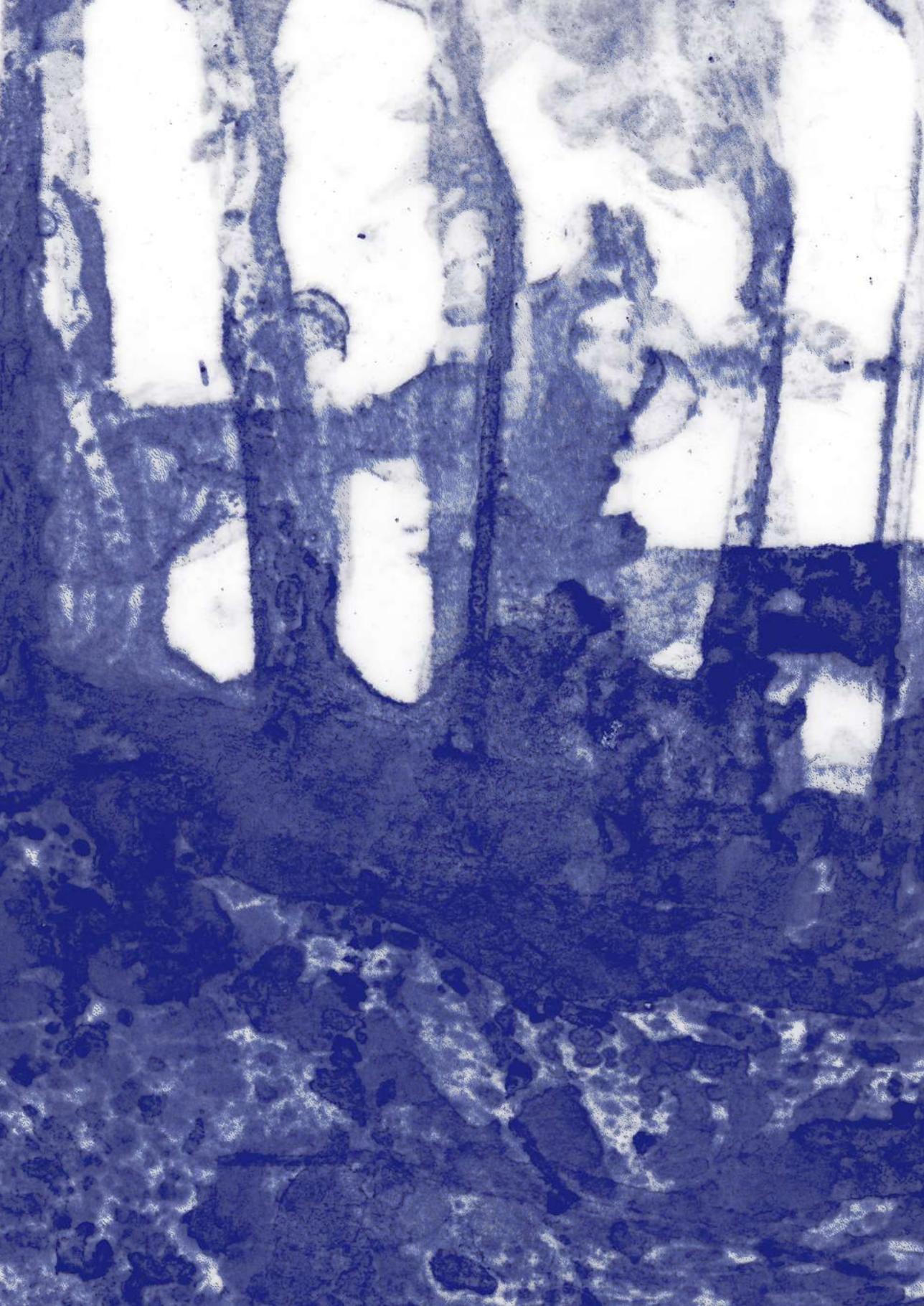


# **ÖSTERREICHS ABSCHIEBEILLUSION**

**Florian Trauner**

**3**





## **Österreichs Abschiebeillusion**

**Florian Trauner**

Direktor des Research Centre for Migration, Diversity  
and Justice – Freie Universität Brüssel (Belgien)

## **Einleitung**

“Wenn Abschiebungen aufgrund der Grenzen, die uns die Europäische Menschenrechtskonvention setzt, nicht mehr möglich sind, müssen Alternativen angedacht werden“ (zitiert in Der Standard 2021). Mit dieser Aussage reagierte Karl Nehammer, der damalige österreichische Innenminister, auf die sich abzeichnende Machtübernahme der Taliban in Afghanistan Mitte August 2021. Während sich andere westliche Staaten noch darauf konzentrierten, ihre eigenen Staatsbürger:innen und gefährdete Afghan:innen aus Kabul zu evakuieren, forderte der österreichische Innenminister “Abschiebezentren in der Region rund um Afghanistan”. Er setzte dabei besonders auf die „Kraft und Unterstützung der Europäischen Kommission“, um die Nachbarländer Afghnistan zu mehr Zusammenarbeit zu bewegen (ebd).

Wenig überraschend polarisierten die Aussagen des Innenministers. Die Haltung der österreichischen Regierung sei populistisch und unmenschlich, meinten Oppositionspolitiker:innen, oder, wie es der luxemburgische Außenminister Asselborn formulierte, „klar und definitiv im Einklang mit Orbán, Salvini und Le Pen“ (zitiert in Zeit Online 2021). Sie stellten eine weitere Episode der türkisen Kanzlerpartei dar, in Fragen der Migrationspolitik einen restriktiven Kurs zu fordern und zu fördern. So wurde zum Beispiel unter österreichischem EU-Ratsvorsitz im zweiten Halbjahr 2018 die Idee von „regionalen Ausschiffungsplattformen“ für Migrant:innen in Nordafrika entwickelt – eine Maßnahme, der der damalige Kanzler Sebastian Kurz mit einer Reise nach Ägypten im September 2018 Nachdruck verleihen wollte.

Diese Forderungen und polarisierenden Diskussionen symbolisieren Aktivität, aber sie verstellen den Blick auf eine längerfristige Entwicklung. Immer weniger Menschen mit einer Ausreisepflicht verlassen tatsächlich Österreich und die EU – und daran ändern auch verschiedene Abschiebedeals oder EU-Rückführungsabkommen nur wenig. Dieser Essay sieht vor, die Vorstellungen und Diskurse österreichischer und europäischer Politiker:innen

hinsichtlich Abschiebepolitik kurz und kritisch zu analysieren. Sieglinde Rosenberger hat sich in ihrer wissenschaftlichen Karriere wichtige Beiträge zum Verständnis von Protestbewegungen gegen die Abschiebepolitik (Hadj-Abdou und Rosenberger 2019, Rosenberger and Winkler 2014) und der sozialwissenschaftlichen Analyse von Abschiebepolitik geleistet (z.B. Rosenberger und Trauner 2014). Ein Augenmerk hat sie, gemeinsam mit Kolleg:innen, auf die Frage gelegt, was denn mit den Menschen passieren würde, die sich in der „deportation gap“ befänden (vergleiche z.B. Rosenberger und Küffner 2016). Dieser Aufsatz wird an diesen Arbeiten anschließen, aber sich stärker auf die europäische und internationale Dimension dieser Politik konzentrieren.

### **Die EU-Abschiebepolitik**

Dass irreguläre Migrant:innen nicht bleiben sollen, ist eine offizielle Zielsetzung der österreichischen und europäischen Politik. Kein Einwanderungs- und Asylwesen könne glaubwürdig sein, wenn Menschen, die irregulär oder unter falschen Schutzansprüchen nach Europa gekommen sind, nicht auch wieder gehen müssen. Um die Rückkehr von diesen irregulär eingereisten Menschen zu erleichtern, versucht die EU, mit Herkunfts- und Transitländern von Migrant:innen Rückführungsabkommen zu unterzeichnen. Sie regeln die Art und Weise, wie Migrant:innen von Europa abgeschoben bzw. im Herkunfts- oder Transitland aufgenommen werden. Die Verhandlungen ziehen sich dabei oft über Jahre hin und werden im Regelfall nur abgeschlossen, wenn die EU gewisse Anreize wie finanzielle Unterstützung oder Visae erleichterungen anbietet. Achtzehn dieser Abkommen hat die EU abgeschlossen, vor allem mit ost- und südosteuropäischen Nachbarländern.

Daneben hat die EU eine Reihe von informellen – sprich nicht legalisierten – Kooperationsübereinkünften vereinbart (vgl. etwa Slominski und Trauner 2020). Diese betreffen vielfach afrikanische Länder, sowie Länder in Asien wie Afghanistan, welches im Jahr 2016

zustimmte, enger in Fragen von Abschiebungen und Migrationskontrolle mit der EU zusammenzuarbeiten. Das bekannteste Übereinkommen ist aber wohl der EU-Türkei Deal vom März 2016, der vorsieht, dass syrische Migrant:innen, die irregulär von der Türkei nach Griechenland aufbrechen, wieder zurückgeschickt werden können. Der Türkei wurden im Gegenzug 6 Milliarden Euro an finanzieller Unterstützung zur Unterbringung und Versorgung von syrischen Geflüchteten zugesagt. Auch sollte der Erweiterungsprozess neu belebt werden und türkische Bürger:innen unter bestimmten Konditionen visabefreit in die EU reisen können (beides wurde noch nicht umgesetzt).

Die österreichische Regierung ist stets einer der aktiveren Mitgliedstaaten in der EU-Abschiebepolitik gewesen. Zahlreiche Frontex-Sammelabschiebungen wurden vom Flughafen Wien-Schwechat aus organisiert. Im Jahr 2015 rühmte sich etwa das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, Frontex-Abschiebe-„Europameister“ zu sein (zitiert in Profil 2016).

Inwiefern haben aber diese EU-Abkommen und Maßnahmen tatsächlich dazu beigetragen, irreguläre Migrant:innen außer Landes zu bringen? Ein häufiger Maßstab, um zu ermitteln, wie viele Menschen tatsächlich abgeschoben werden, ist die Abschiebequote (öfters auch Rückführungsquote genannt). Das statistische Amt der EU, Eurostat, veröffentlicht Daten, wie viele Personen in den EU-Mitgliedstaaten über keinen rechtmäßigen Aufenthaltstitel mehr verfügen oder aus sonstigen Gründen zur Ausreise verpflichtet werden – und dann tatsächlich zurückgehen, sei es freiwillig oder durch die Zwangsmaßnahme der Abschiebung.

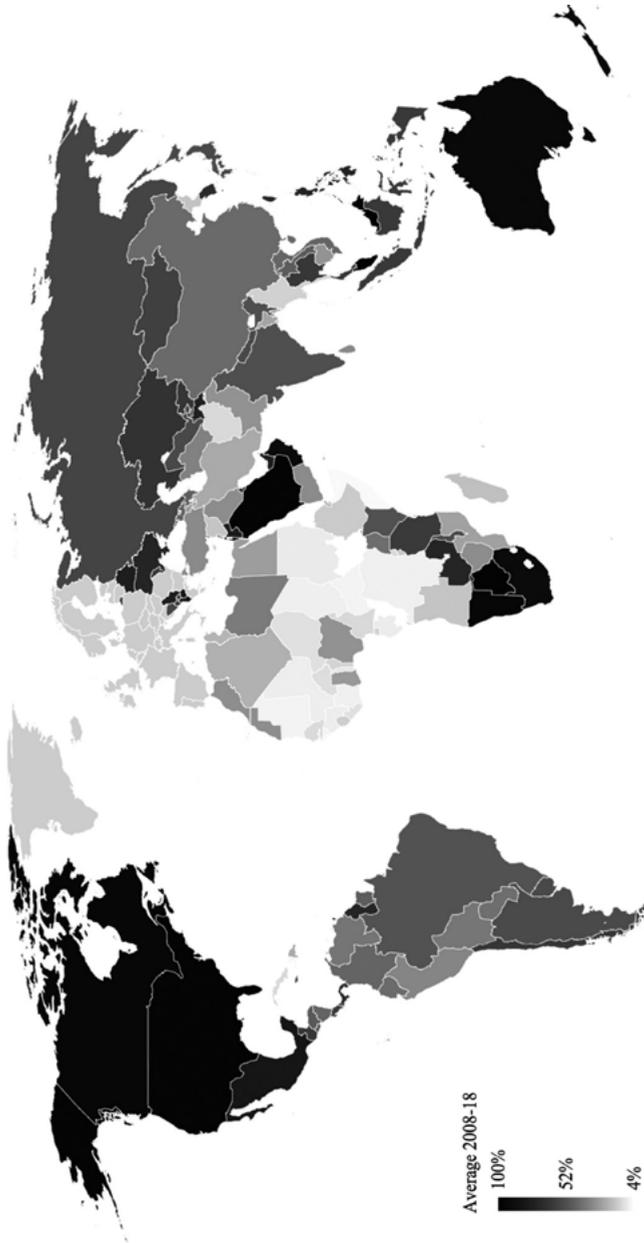
In einem Forschungsprojekt haben Philipp Stutz und ich uns diese Abschiebequote der EU für jedes Land der Welt über einen Zeitraum von 11 Jahren errechnet (vgl. Stutz und Trauner 2021). Ein spezielles Augenmerk legten wir auf die Frage, ob die Rückführungsabkommen der EU (sowie die informellen Abschiebendeals) zu höheren Abschiebequoten führen würden.

Ein paar wichtige methodische Anmerkungen: Die Abschiebequote ist und bleibt ein umstrittener Maßstab. Die Eurostat-Zahlen sind alles andere als perfekt. So kommt es öfters zu Mehrfachzählungen, wenn Mitgliedstaaten mehrere Ausreisebescheide an dieselbe Person schicken (wodurch es aussieht, als müssten mehr Menschen ausreisen). Auch kann die Abschiebequote sehr hoch sein in Bezug auf ein Herkunftsland, in das de facto keine einzige Person abgeschoben wird aber in das viele Migrant:innen „freiwillig“ zurückkehren. Die Quote zählt auch Migrant:innen mit, die selbst (nach einem Ausreisebescheid) das Land verlassen haben und die Behörden darüber informiert haben. Die Abschiebequote ist daher nicht automatisch das Resultat von Abschiebepolitik. Sie gibt an, wie viele Menschen (freiwillig oder gezwungenermaßen) zurückgehen – sei es als Folge der Abschiebepolitik (weil es z.B. ein EU-Rückführungsabkommen gibt) oder eben aus anderen Gründen. Diese Erklärungen sollte man im Kopf behalten, wenn man die Datensammlung über die Veränderungen der Abschiebequote in den letzten Jahren (unsere Daten beziehen sich auf den Zeitraum von 2008–2018) ansieht.

Der europäische Durchschnitt der Abschiebequote in einem globalen Bezug lag von 2008 bis 2018 bei 37,5 Prozent. Das bedeutet, dass ungefähr 38 von 100 Menschen, die in der EU einen Ausreisebescheid erhalten hatten, gegangen sind oder gezwungen wurden, zu gehen. Die höchste EU-Abschiebequote gab es mit Nachbarländern in Ost- und Südosteuropa, nordamerikanischen Staaten, Australien und Staaten im südlichen Afrika (wobei hier die Zahl der Ausreisepflichtigen gering war). Asiatische Staaten haben eine höhere Quote als Staaten in Subsahara-Afrika. In dieser Gegend war die Quote am niedrigsten. In den Staaten Westafrikas betrug sie durchschnittlich nur ca. zehn Prozent, in Ost- und Zentralafrika an die 17 Prozent in 2018.

Bemerkenswert sind regionale Entwicklungen. Regionen in der EU-Nachbarschaft, die schon im Jahr 2008 relativ hohe Abschiebezahlen hatten (wie der Westbalkan oder Osteuropa), haben diese im Laufe der Jahre noch weiter erhöht. Gleichzeitig werden in diese Regionen, mit

## Die EU-Abschiebequote (Zeitraum 2008-2018)



Quelle: eigene Datensammlung basierend auf Eurostat-Zahlen; zuerst in Stutz und Trauner (2021) veröffentlicht.

denen die höchsten Abschiebequoten erreicht werden, auch die meisten Personen zurückgeschickt. Für die durchschnittliche EU-Abschiebequote bedeutet das, dass eine Steigerung der Rückkehrquote mit Staaten des Westbalkan eine signifikante Steigerung der Gesamt-EU Rückkehrquote zur Folge hat.

Andere Regionen wie der MENA-Raum, West-, Ost- und Zentralafrika hatten eine graduell sinkende Abschiebequote mit der EU – trotz vielfacher EU-Bemühungen, genau diese Länder zu mehr Zusammenarbeit in Abschiebefragen zu bewegen. Es gibt auch abweichende Fälle im weltweiten Bild. Saudi-Arabien hatte zum Beispiel eine EU-Abschiebequote von 100 Prozent im Untersuchungszeitraum, obwohl die EU formell nicht mit dem Land in Abschiebefragen zusammenarbeitet. Diese Quote ist zustande gekommen, indem die (relativ geringe) Zahl von Ausreisepflichtigen (2.250 Menschen von 2008 bis 2018) laut Eurostat freiwillig ausgereist zu sein scheint.

### **Die Wichtigkeit von EU-Abkommen**

Wie verändert sich die Abschiebequote, wenn die EU mit einem Drittstaat ein Rückführungsabkommen oder einen informellen Abschiebendeal abschließt? Generell gesprochen können drei verschiedene Arten von Auswirkungen beobachtet werden (ausführlich in Stutz und Trauner 2021). In der ersten Gruppe von Ländern erhöhten sich zunächst die Abschiebequoten – um jedoch nach zumeist zwei oder drei Jahren wieder auf das frühere Niveau zurückzufallen. Pakistan oder Afghanistan post-2016 gehören zu dieser Gruppe. In der zweiten Gruppe von Staaten (wie die Türkei oder Guinea) veränderte sich die Abschiebequote fast gar nicht nachdem die EU eine Übereinkunft mit ihnen abgeschlossen hatte.

Schließlich gab es eine dritte Gruppe von Ländern, bei denen es scheint, dass tatsächlich eine stabil höhere Abschiebequote in der Folge von EU-Rückführungsabkommen erreicht wurde. Allerdings muss man sich diese Gruppe genau ansehen. In erster Linie sind das ost- und südosteuropäische Staaten, mit denen die EU zum Teil schon vor

2008 EU-Rückführungsabkommen abgeschlossen hat. Diese Staaten sind auch die einzigen, denen die EU Visabefreiung im Austausch für eine umfassendere Migrationszusammenarbeit angeboten hat. Dieser Anreiz, visabefreit in die EU einreisen zu können, war von starkem Interesse für diese Länder. Mit dem Thema konnte man in Osteuropa oder am Balkan Wahlen gewinnen. Wenn man sich Ost- und Südosteuropa anschaut, entwickelten auch die Staaten, die damals noch kein EU-Rückführungsabkommen abgeschlossen hatten (wie Georgien, Kosovo und damals auch noch Weißrussland) eine steigende Abschiebequote mit der EU – analog mit ihren Nachbarn, die damals schon mit der EU über Rückführung und Visabefreiung verhandelten. Dies deutet darauf hin, dass EU-Anreize wie Visabefreiung eine gewisse regionale Dynamik erzeugen können. In diesem Fall wollten die meisten Nachbarstaaten den – als sehr attraktiv eingestuften – „Preis“ der EU (nämlich eine Visabefreiung) erhalten und dafür auch mehr Migrationskontrolle und Zusammenarbeit in Abschiebefragen akzeptiert.

Die Bedeutung von regionalen Dynamiken sieht man auch am anderen Ende der Quote. Selbst wenn es der EU gelingt, informelle Abschiebendeals oder EU-Rückführungsabkommen mit einzelnen afrikanischen oder asiatischen Ländern abzuschließen, so änderten diese fast nie einen regionalen Trend. Das bedeutet, dass auch für die Drittstaaten, die sich formell bereit erklärt hatten, stärker mit der EU zusammen zu arbeiten, im Endeffekt wieder eine Anpassung an die (niedrigeren) Quoten ihrer Nachbarn zu beobachten war. Die durchschnittliche EU-Abschiebequote blieb von 2008 bis 2018 nur deswegen relativ stabil, weil ost- und südosteuropäischen Länder immer höhere Werte erzielten. Diese europäischen Nachbarstaaten der EU kompensierten dadurch die stetig zurückgehenden Abschiebequoten von afrikanischen und asiatischen Ländern.

### Durchschnittliche EU-Abschiebequote mit und ohne Westbalkanstaaten

	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Durschnitt mit Westbalkan	0.3502	0.3682	0.3402	0.3690	0.4292	0.3625	0.3711	0.4708	0.3754	0.3562
Durschnitt ohne Westbalkan	0.2638	0.2880	0.3138	0.3406	0.3760	0.3152	0.2741	0.3561	0.3002	0.3162

Quelle: Eurostat-Daten benützt für Stutz und Trauner (2021)

### Auf der Suche nach Erklärungen

Die Gründe, warum eine freiwillige Rückkehr oder eine erzwungene Außerlandesbringung stattfinden, sind vielfältig und wurden in eigenen Artikeln und Büchern abgehandelt. Es würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, dies hier substantiell zu diskutieren, im Speziellen die EU-internen Gründe wie Protestbewegungen gegen Abschiebungen (vgl. Rosenberger und Winkler 2014, Hadj Abdou und Rosenberger 2019). Aber ich werde ein paar Erklärungen hinsichtlich der Beweggründe von Drittstaaten versuchen.

Eine Sichtweise ist, dass es für die meisten Herkunfts- und Transitländer völlig rational ist, mit der EU nicht in Abschiebefragen zusammenzuarbeiten. Viele afrikanischen und asiatische Länder sind genauso oder sogar noch mehr von den Geldüberweisungen von Migrant:innen als von europäischer Entwicklungszusammenarbeit abhängig. Nehmen wir das Beispiel von Gambia, einem der ärmsten Länder Westafrikas, her. Ungefähr 20 Prozent des BIP stellen Geldüberweisungen von Gambier:innen im Ausland dar (The Point 2020). Als die gambische Regierung (im Einklang mit einer informellen Vereinbarung mit der EU) im März 2019 ein Flugzeug mit abgeschobenen gambischen Migrant:innen aus Europa akzeptierten wollte, brachen Proteste in der Hauptstadt aus, inklusive Protestmärschen zum Flughafen (The Chronicle 2019). Unter Druck verhängte die gambische Regierung einen (temporären) Stopp von Abschiebe-Flügen aus Europa. Es ist kein Einzelfallbeispiel. In den meisten demokratischen (afrikani-

schen) Staaten haben Regierungen aufgrund von Protestbewegungen und der Abhängigkeit vieler Bürger:innen vom Geld der Migrant:innen wenig politischen Spielraum, mehr mit der EU zusammenzuarbeiten, sofern sie wiedergewählt werden wollen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten versuchen nun, den Druck zu erhöhen. Gambia, gemeinsam mit Irak und Bangladesch, sind die ersten drei Staaten, bei denen sogenannte „negative Konditionalität“ im Bereich Migrationskontrolle getestet werden soll. Ihre Bürger:innen sollen nun alle strengere und teurere EU-Einreisebestimmungen bekommen, da ihre Regierungen zu wenig abgelehnte Asylsuchende und irreguläre Migrant:innen zurücknehmen (vgl. European Commission 2021).

Wird dieser Weg zu mehr Kooperation führen? Es ist zu früh, um zu sagen, ob diese Strategie erfolgreich für die EU sein wird, aber es sind wohl Zweifel angebracht. Schon frühere Versuche einzelner EU-Mitgliedstaaten, ihre finanzielle Unterstützung aufgrund mangelnder Zusammenarbeit bei Abschiebungen einzufrieren, haben tendenziell wenig am Gesamtbild verändert. Wenn man mit Gambier:innen spricht, so meinen diese, dass sowieso nur wenige von ihnen in die EU reisen würden – und diese hätten in den meisten Fällen langfristige Einreiseerlaubnisse für die EU. Sie glauben nicht, dass eine EU-Maßnahme, die eine relativ kleine Elite des Landes betreffen wird, den Blockade-Druck auf die Regierung schwächen wird.

Das Risiko für die EU – und für Österreich – ist daher, dass sie unrealistische Zielsetzungen verfolgen und Ideen artikulieren („Ausschiffungsplattformen“, „Abschiebezentren in der Region“), die weitgehend illusorisch sind, da sie von rein inner-europäischen Überlegungen angetrieben werden. Diese Partnerstaaten haben auch eine Innenpolitik. Mehr EU-Druck erzeugt oft nicht mehr Kooperation, sondern eher mehr Widerwillen zur Zusammenarbeit und nationale Protestbewegungen gegen die EU-Migrationspolitik (vgl. Hadj Abdou 2022). Selbst wenn ein Drittstaat formell einer tieferen Zusammenarbeit zustimmt (und sich daher dem Druck fügt oder den

Anreizen nachgibt), führt das nicht automatisch zu den von der EU gewünschten Ergebnisse, wie die Daten zeigen.

Was also tun? Mehr Realismus und Ehrlichkeit im Diskurs wären ein Start. Viele afghanische Migrant:innen werden nicht von Österreich abgeschoben werden (können) – selbst wenn das offizielle Österreich dies weiterhin als Zielsetzung angibt und populistische Reflexe bedient. Die „Deportation Gap“ wird nicht geschlossen werden. Das Messen von Effizienz durch Außerlandesbringung geht am Problem vorbei, wie man auch in den Arbeiten von Sieglinde Rosenberger nachlesen kann. Mehr Maßnahmen zur Integration oder gar das Öffnen der Staatsbürgerschaft für gut Integrierte oder hier Geborene wären der Situation im Moment wohl dienlicher.

Hinsichtlich der Kooperation mit Drittstaaten könnte die EU versuchen, den Ansatz von Osteuropa und dem Balkan im Speziellen mit ausgewählten afrikanischen Demokratien zu replizieren. Die EU hat sich gegenüber Osteuropa und dem Balkan reisetechisch geöffnet. Diese Länder haben nicht mehr das Gefühl, hinter einer „Schengen-Mauer“ zu leben, sondern können hin- und herreisen. Das hat, erstens, den Druck für permanente Migration für viele Menschen verringert und war, zweitens, ein psychologischer und politischer Erfolg für diese Länder. Es hat auch die Bereitschaft der dortigen Bürger:innen erhöht, Zusammenarbeit in Migrationsfragen (inklusive Abschiebepolitik) mit der EU zu tolerieren. Migration wurde in diesem regionalen Kontext entpolitisiert, zumindest zu einem gewissen Grad (und mit einigen Ausnahmen wie Weißrussland unter Lukaschenko seit seiner gefälschten Wiederwahl vom Jahr 2020).

Mit afrikanischen Ländern wurden Migrationsfragen nicht entpolitisiert, sondern im Gegenteil als immer wichtiger werdende Sicherheitsfrage definiert und politisiert. Wenn sich die EU/die Mitgliedstaaten ausgewählten Demokratien in Afrika (wie Tunesien oder Senegal) öffnen würden (reisetechisch, aber auch für mehr Menschen, die hier für einige Zeit arbeiten oder studieren möchte), dann könnten diese Staaten eventuell auch mehr Zusammenarbeit

im Bereich Migrationskontrolle oder Abschiebefragen tolerieren. Es könnte auch eine positivere regionale Dynamik in diesen Regionen erzeugt werden, wenn Visabefreiungen als ein Anreiz, auf den man zuarbeiten kann, in Aussicht gestellt würden. Die EU könnte Möglichkeiten bekommen, nicht nur migrationsbezogene Bedingungen festzulegen, sondern Visabefreiung als Mittel für demokratische(re) Standards in den Ländern einzusetzen. Allerdings würde so eine europäische Politik eine – auf dem ersten Blick für viele wohl widersprüchliche – Strategie verfolgen. Sie würde eine liberale(re) Politik vis-à-vis afrikanischen Ländern realisieren, um eine bessere Migrationskontrolle zu erreichen oder Migration (besser) zu „managen“. Dazu benötigen wir aber wohl auch einen anderen Diskurs zu Migration in Österreich und den anderen Mitgliedsstaaten – einen öffentlichen Diskurs, in dem der Innenminister und andere Politiker:innen Migration nicht nur als Gefahr sehen, die es zu vermeiden gilt. Alas, es wird wohl nicht geschehen und die meisten europäischen Regierungen werden weiterhin illusorische Abschiebekonzepte verfolgen.

### **Bibliographie**

- Der Standard (2021): ‚Nehammer will bei EU-Treffen Abschiebezentren in der Nähe Afghanistans vorschlagen‘. 16. August 2021.
- European Commission (2021): ‚*Visa Code: The Commission proposes temporary visa measures for Bangladesh, Iraq and The Gambia to improve cooperation on return and readmission*‘, Press Release, 15 July 2021.
- Hadj Abdou, L. (2022) ‚Can Rwanda Be the Solution? Europe’s Cooperation on Migration With Third Countries‘ Migration Policy Center Blog. 14 Mai 2022.
- Hadj Abdou, L. and Rosenberger, S. (2019): Contesting the deportation state? Political change aspirations in protests against forced returns, *Ethnic and Racial Studies*, 42 (16), 102-19.
- Profil (2016): Abgelehnte Flüchtlinge: Die meisten werden trotzdem bleiben. 7.1.2016.
- Rosenberger, S. and C. Küffner, (2016): After the Deportation Gap: Non-Removed Persons and their Pathways to Social Rights. In: Hsu, R. and C. Reinprecht (eds.) *Migration and Integration*, Vienna, 137-52
- Rosenberger, S. and F. Trauner (2014): Abschiebepolitik: eine sozialwissenschaftliche Annäherung, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 43 (1), 1-20.

Rosenberger, S. and J. Winkler (2014): Com/passionate Protests – Fighting the Deportation of Asylum Seekers, *Mobilization*, 19 (2), 489-510.

Slominski, P. and F. Trauner (2020): Reforming me softly - how soft law has changed EU return policy since the migration crisis, *West European Politics*, 44 (1), 93-113.

Stutz, P. and F. Trauner (2021): The EU's 'return rate' with third countries: why EU readmission agreements do not make much difference, *International Migration*, <https://doi.org/10.1111/imig.12901>.

The Chronicle (2019): Protesters March Against Deportation'. 7 March 2019.

The Point (2020): Gambia's 2019 remittances stand at US\$318.50m. 17 January 2020.

Zeit Online (2021): Asselborn wirbt für Aufnahme von Menschen aus Afghanistan. 31 August 2021.

## „GOVERNING INTEGRATION“

Beschreibung von **Oliver Gruber**  
(Österreichische Kammer für Arbeiter und Angestellte & Universität Wien)

Die Einrichtung des Staatssekretariats für Integration im April 2011 gilt als Weichenstellung in der österreichischen Integrationspolitik. Nach Jahrzehnten der Fragmentierung durch ministerielle Mehrfach- bzw. Nichtzuständigkeit bekam Integration auch auf Bundesebene erstmals einen „Ort“.

Das Projekt „Governing Integration“ untersuchte den Einfluss dieser ministeriellen Institutionalisierung auf die Integrationspolitik der Österreichischen Bundesregierung. In einem vergleichenden Setting wurde die Regierungspolitik der 24. Legislaturperiode (2008-2013) vor und nach der Einrichtung des Staatssekretariates auf Kontinuität und Veränderung integrationspolitischer Narrative und Claims, gesetzte Maßnahmen und verwendete Instrumente hin untersucht. Die Untersuchung baute auf einer seit 2011 laufenden Vorstudie (Projekt „MONITORING INTEGRATION“) auf. Mittels Dokumenten- und Claims-Analyse wurden Regierungsberichte, Gesetzesvorlagen und -beschlüsse, Presseaussendungen ebenso wie Medienberichte ausgewertet. In Interviews mit Expert:innen aus Politik und Verwaltung wurden die Hintergründe dieses

Institutionalisierungsprozesses beleuchtet.

Die Analyse machte den Einfluss der Institutionalisierung bzw. eines neuen institutionellen Akteurs im bestehenden Gefüge der Regierungspolitik deutlich:

So ließen sich v.a. Veränderungen des Regierungsdiskurses belegen, da der institutionelle Akteur hier besondere Autonomie genoss. Sowohl in quantitativem Umfang (Öffentlichkeitsarbeit stieg stark an) als auch in inhaltlicher Perspektive (in Richtung ökonomischer statt kultureller Ausrichtung entlang eines neuen Leistungsnarrativs) veränderte sich die Regierungspolitik deutlich. Weiters ließ sich im Regierungsstil eine stärkere Abgrenzung (im Bemühen um Autonomisierung des Akteurs und des Politikfeldes) sowie eine Expert:innenorientierung zur Abstützung des neuen Akteurs ausmachen. Hingegen zeigte sich Kontinuität bzgl. der politischen Forderungen und umgesetzten Maßnahmen entlang einer Pfadabhängigkeit in den bereits zuvor im Nationalen Aktionsplan für Integration festgelegten Maßnahmenpfaden. Letztlich wies die Analyse eine Reihe von Auslassungen der Integrationspolitik nach, etwa wurde die sog. Mehrheits-

gesellschaft von der Regierungspolitik kaum angesprochen, Integrationspolitik hingegen primär als ein Handlungsfeld zwischen individuellen Migrant:innen und Integrationsmaßnahmen des Staates konzipiert. Anti-Diskriminierungsmaßnahmen blieben im Untersuchungszeitraum ebenso aus wie die Thematisierung politischer Rechte ausgespart.

Insgesamt belegte die Studie so das hohe Innovationspotential von Institutionalisierungsschritten für ein junges Politikfeld, ohne dabei die fortbestehenden Einflüsse institutioneller wie nicht-institutioneller Kontexte zu vernachlässigen. Die Veränderung dieser Kontexte nach 2015 und ihre Folgen für das institutionalisierte Politikfeld „Integrationspolitik“, haben Rosenberger und Gruber schließlich 2020 im Buch *Integration erwünscht?* weiteranalysiert und damit die systematische Begleitung eines Jahrzehnts österreichischer Integrationspolitik komplettiert.

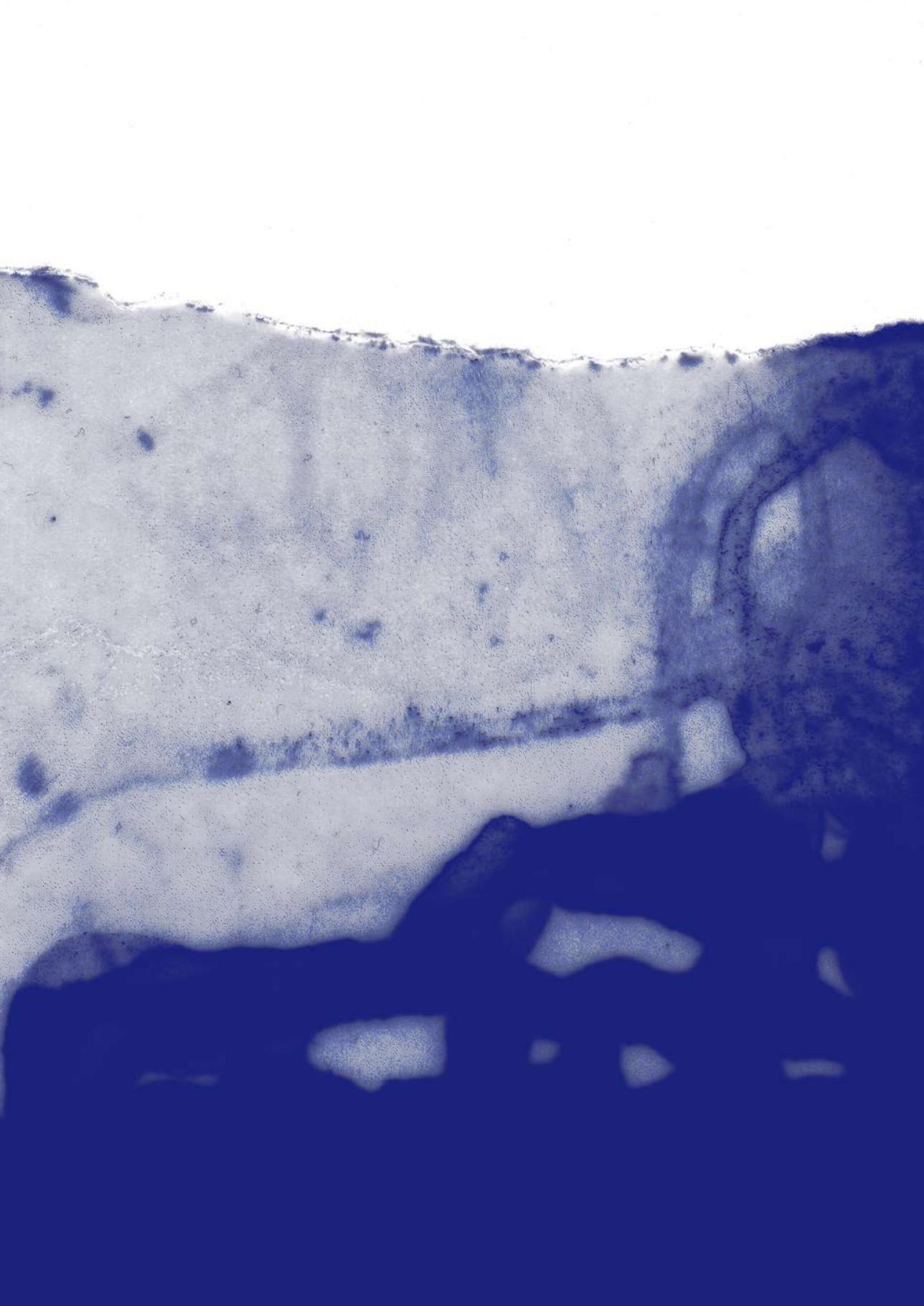
# **INTEGRATION-POLITIK- WISSENSCHAFT**

*Ein Spannungsverhältnis*

**Oliver Gruber**

**4**





## **Integration-Politik-Wissenschaft**

*Ein Spannungsverhältnis<sup>[1]</sup>*

### **Oliver Gruber**

Referent für Migration/Integration/Sprachförderung an der Österreichischen Kammer für Arbeiter und Angestellte.  
Universitätslektor an der Universität Wien

---

[1] Der Beitrag basiert auf einer Keynote des Autors im Rahmen des Österreichischen Integrationsgipfels im Dezember 2021: <https://integrationsgipfel.at/programm/>.

*„Wenn ich von Gemeinschaft spreche, dann meine ich ausdrücklich „Uns Alle“.*

*Die Gefahr ist groß, dass die Gräben jetzt noch tiefer werden, aber das dürfen wir nicht zulassen. Wir gehören zusammen, wir brauchen einander, wir bedingen einander, wir alle sind doch Österreich. Und wenn der Riss auch mitten durch Familien und Freundschaften geht, so müssen wir uns jetzt erinnern, dass wir eben Familien sind, dass wir eben Freunde sind (...) Lassen wir uns nicht auseinanderdividieren, bilden wir eine starke, solidarische Gemeinschaft. Bitte helfen Sie mit! Ich danke Ihnen!“*

*(Rede des Bundespräsidenten, Alexander van der Bellen, vom 19.11.2021).*

Obgleich er das Wort selbst nicht gebraucht, gab Österreichs Bundespräsident Alexander van der Bellen in seiner Ansprache zur Covid-19 Pandemie eine treffende Annäherung daran, was „Integration“ einer Gesellschaft bedeutet. Sein Hinweis auf den solidarischen Zusammenhalt trotz der pandemiebedingten Krisenerfahrung verwies darauf, dass genau jenes Charakteristikum des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Gefahr zu geraten drohe, welches im soziologischen Sinne als soziale Integration beschrieben wird<sup>[2]</sup> – nämlich die Verbindung der Teile eines Ganzen, die daraus etwas Größeres entstehen lassen als nur die bloße Summe seiner Teile, eine integrierte Gemeinschaft eben (Münch 1997). Dabei sprach er nicht von Migrant:innen, von ethnischen, sprachlichen, religiösen Minderheiten – er sprach von „uns allen“. Die Covid-19 Pandemie fordert diese gesellschaftliche Integration seit 2020 massiv heraus und hat den Blick auf Integrationsforschung und -politik wieder breiter werden lassen.

Das ist nicht zuletzt deshalb wesentlich, als seit geraumer Zeit unter dem Begriff der Integration vor allem die Rolle von Zugewander-

---

[2] Vgl. dazu auch ein Diskussionsgespräch Sieglindes mit Standard-User:innen aus dem Jahr 2015: <https://www.derstandard.at/story/2000037088440/gelungene-integration-bedeutet-solidaritaet-user-fragen-eine-wissenschaftlerin-antwortet>.

ten politisch verhandelt wurde und wird – eine politische Fragestellung, der sich Sieglinde in zahlreichen Projekten und Publikationen gewidmet hat, aber auch in politisch gestaltender und beratender Form im Integrationsrat der Stadt Wien (WIR) bzw. dem Sachverständigenrat für Integration und Migration in Deutschland. Dies also in einer Epoche, in welcher der Integrationsbegriff Karriere gemacht und ein eigenständiges Politikfeld grundgelegt hat, auch in Österreich. Ich durfte mit Sieglinde den Weg des Ringens um die Analyse sowie um die evidenzbasierte Gestaltung von Integrationspolitik über mehr als ein Jahrzehnt gemeinsam gehen, konnte in den Forschungsprojekten „Monitoring Integration“ (Rosenberger et al. 2012) und „Governing Integration“ (Gruber und Rosenberger 2015, 2018) die Institutionalisierung des Politikfeldes in Österreich beforschen und mit ihr in unserem jüngst erschienen Buch (Rosenberger und Gruber 2020) die Frage stellen, inwieweit auf der nationalen Ebene österreichischer Integrationspolitik am Ende des zurückliegenden Jahrzehnts überhaupt noch Integration erwünscht war (bzw. welche)? Vor diesem Hintergrund unserer gemeinsamen Arbeit möchte ich hier eine kurze politikwissenschaftliche Lagebeschreibung des Integrationsbegriffs mit besonderem Fokus auf Österreich vornehmen – denn dieser ist zugleich mächtiger und umstrittener als je zuvor: Wo steht der Zentralbegriff der Migrations- und Integrationsforschung heute vor dem Hintergrund der Etablierung eines gleichnamigen Politikfelds? Welche Folgen und Aufträge ergeben sich daraus für die politikwissenschaftliche Integrationsforschung von morgen?

### **Die Krux mit dem Integrationsbegriff**

Der Integrationsbegriff hat es schwer: Die einen fordern lautstark danach. Die anderen lehnen ihn kategorisch ab. Die dritten übernehmen ihn emotionslos, ohne seine Bedeutung zu hinterfragen – so sprechen zwar alle gleichermaßen von „Integration“, bei näherer Betrachtung aber zeigt sich, dass sie durchaus Unterschiedliches damit meinen. Der Integrationsbegriff ist von einem fachwissen-

schaftlichen, zu einem politisch-ideologischen und schließlich zu einem öffentlich-politmedialen Allgemeingut geworden – auf jeder dieser Etappen wurde er kontroversiell diskutiert. Durch diese Auf- bzw. Überladung des Begriffs mit Bedeutungen stellt sich „Integration“ heute mit Schinkel (2018) zunehmend als das dar, was man in der Literatur als „leeren“ oder „schwebenden Signifikanten“ beschreibt: Ein Begriff also, der immer mehr und immer Unterschiedlicheres absorbiert, statt klare Bedeutung auszusenden (Buchanan 2018). Nicht zuletzt das hat ja zum breiten Erfolg des Begriffs Integration in den letzten Jahrzehnten beigetragen, dass eben sehr viele sehr Unterschiedliches darunter verstehen können (Favell 2003/2015). Der Begriff ist Realität und schafft Realität: er prägt unser Arbeiten, unser Denken und nicht zuletzt ein inzwischen eigenständiges Politikfeld, die Integrationspolitik. Genau dieser Umstand macht es aber umso notwendiger, das Konzept und seine Verwendung weiterhin kritisch zu hinterfragen. Eben weil es inzwischen eine solch wirkmächtige Position im öffentlichen Diskurs einnimmt und leitend für die Eingriffe eines ganzen Politikfeldes in menschliche Lebensführung ist, kann man sich einen entleerten Signifikanten als Platzhalter nicht mehr leisten.

### **Das doppelte „Wer“ der Integrationspolitik**

Eine Grundproblematik des zeitgenössischen Integrationsbegriffs liegt darin, WER überhaupt derzeit mit Integration angesprochen wird. Denn die im alltagssprachlichen wie politischen Gebrauch etablierte Engführung des Begriffs auf „Migrant:innen“ hat diesen ein Stück weit aus seiner sozialwissenschaftlichen Bedeutung entrissen. Wenn ein ganzes Politikfeld mit dem Namen „Integrationspolitik“ mittlerweile ausschließlich die „Integration von Zugewanderten“

meint<sup>[3]</sup>, so ist das weit von dem entfernt, was der Integrationsbegriff in den Sozialwissenschaften bedeutet. Dort hat der Begriff eine lange Tradition, völlig unabhängig von Fragen der Migration. In der Soziologie beschreibt er grundsätzlich eine Relation, ein Zusammenhangsverhältnis von Teilen innerhalb eines Ganzen – wobei als das Ganze hier Gesellschaften und als Teile soziale Gruppen/ Individuen betrachtet werden; auch in der Politikwissenschaft wird Integration nicht nur im Kontext des Politikfeldes „Integrationspolitik“ verwendet, sondern sehr viel grundsätzlicher, etwa dort wo es um die „Integration“ politischer Einheiten geht (z.B. die Integration von Staaten in einer supranationalen Struktur wie der EU).

Die Engführung des Integrationsbegriffs auf Migration und ethnische-sprachliche-religiöse Diversität produziert zwei folgenschwere Sichteinschränkungen: Zum Ersten gerät dadurch aus dem Blick, dass auch die ansässige Mehrheitsbevölkerung sich selbst laufend integrieren und beitragen muss zu dem, was die Gesellschaft zusammenhält – deshalb hat auch der Integrationssoziologie Michael Bommes (2007, 3) Integration einst treffend als eine tägliche Herausforderung, ja Zumutung, an jede/n von uns formuliert. Schinkel (2018) bezeichnet diesen blinden Fleck als „Dispensation of integration“: Weiße scheinen derzeit nicht auf dem Integrationsmonitor auf, weil sie irreführenderweise per se als integriert gelten. Zum Zweiten blendet diese Engführung aus, dass selbst für die auf zuwandernde Menschen bezogenen Integrationsprozesse, die ansässige Mehrheitsbevölkerung eine wesentliche Rolle spielt. In einer gemeinsamen Gesellschaft reicht es nicht, wenn die Alteingewohnten dabei zusehen, wie die Neuankömmlinge sich einzufügen versuchen – ein Aspekt, den die österreichische Integrationspolitik auch in der Ära ihrer Institutionalisierung konstant vernachlässigt hat, wie

---

[3] An dieser Stelle sei angemerkt, dass der seinerzeitige Integrationsstaatssekretär Sebastian Kurz bei seinem Amtsantritt die Zielgruppe der Integrationspolitik sogar noch enger definieren wollte: Integrationspolitik hatte er damals noch penibel von Asyl zu trennen versucht, für die Gruppe der Geflüchteten sei seine Integrationspolitik nicht zuständig, wie wir im gemeinsamen Projekt „Governing Integration“ zeigten (Gruber und Rosenberger 2015, 2018) – eine Position, die spätestens im Zuge der Fluchtbewegungen 2015/16 auch von ihm selbst aufgegeben wurde.

wir im Projekt „Governing Integration“ zeigen konnten (Gruber und Rosenberger 2015, 2018). Das wäre so, als würden Frauenministerien sich damit begnügen, die Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen zu verbessern, ohne die Rolle von Männern zu thematisieren und diese mit in die Verantwortung zu nehmen.

Hinter dieser Engführung stehen freilich Machtverhältnisse, die auf das zweite „Wer“ in der Integrationspolitik verweisen: nämlich WER Integration verlangen und definieren darf? Wie Hadj Abdou (2019) treffend formuliert, sagen Integrationsdebatten und -politiken mehr über diejenigen aus, die diese Debatten führen und diese Politiken formulieren, als über jene, die das Objekt dieser Integrationspolitiken sind. Das ergibt sich erstens schon allein daraus, dass die angesprochenen „Migrationsanderen“ in öffentlichen Debatten um Integration selbst lange kaum zu Wort gekommen sind (Gruber et al. 2012) – obgleich sich dies zunehmend verändert und eine neue Generation „Geanderter“ selbstbewusster das Wort ergreift, diese Gesellschaft auch als ihre begreift und sie nach eigenen Vorstellungen mitgestalten will.<sup>[4]</sup> Es ergibt sich zweitens aber auch aus der zeitlichen Logik von Migration als einem Hinzukommen zu etwas Bestehendem, was Integrationsdebatten auch als Statuskämpfe entlang des Vorrechts der Zuerstdagewesenen offenbart. In deren Kontext wird der Ruf nach „Integration“ dann zum Instrument der Dominanzgesellschaft, ihren Status und ihre Definitionen gegenüber jenen durchzusetzen, die im doppelten Wortsinn (im öffentlichen Diskurs wie an der Wahlurne) keine „Stimme“ haben. Integrationsdebatten haben letztlich immer etwas mit der Irritation bestehender Statusordnungen zu tun – also mit „Machtverhältnissen“ zwischen der Dominanzgesellschaft und ihren Herausforderern, wie es Treibel (2015) bezeichnet. Damit ist natürlich ein für die Politikwissenschaft zentraler Forschungsfokus angesprochen, da hier Verdichtungen von

---

[4] Auch das „Sprechen für“ die Stimmlosen ist ein wachsendes Phänomen, dem sich Sieglinde und die Forschungsgruppe angenommen hat, etwa im Projekt „Taking Sides“: <https://inex.univie.ac.at/previous-projects/taking-sides/>.

Macht ausschlaggebend werden, nicht nur zwischen Alteingesessenen und Zugewanderten, sondern auch zwischen Zuwanderungsgruppen oder -generationen selbst.

Wie Integrationspolitik im österreichischen Kontext auf diese Weise zur Basis einer Klientelpolitik rechtspopulistischer Regierungsparteien für Alteingesessene werden konnte, haben Sieglinde und ich in unserem Buch „Integration erwünscht?“ (Rosenberger und Gruber 2020) für ein breiteres Publikum dokumentiert und für ein fachwissenschaftliches Publikum in den Kontext aktueller Rechtspopulismusforschung gesetzt (Gruber und Rosenberger 2021).

### **Welche Integration?**

Muss also bereits das WER eigentlich breiter gedacht werden, so erweist sich als noch viel komplexere Unschärfe, welche Integration überhaupt als Zielgröße gedacht wird. Denn, auch die bisweilen politisch angelegten Maßstäbe an Integration müssen kritisch hinterfragt werden – nicht nur hinsichtlich ihrer Legitimität und Praktikabilität, sondern letztlich auch dahingehend, wieviel Integration gesamtgesellschaftlich überhaupt zielführend und wünschenswert ist? So hat Wilhelm Heitmeyer schon in den 1990ern betont, dass eine „einfache Gegenüberstellung von positiver Integration und negativer Desintegration“ in die Irre führt. Denn „ein zu hoher Integrationsgrad einer Gesellschaft kann auch (negative) Starrheit signalisieren“ und Freiheiten massiv beschränken (man denke etwa an die hochintegrierte DDR), während umgekehrt (selbstgewählte) Desintegration von Gruppen für diese auch positive Effekte haben kann (z.B. die Entlastung vom Druck der Dominanzgesellschaftsnormen) (Heitmeyer 1997, 26). Integration berührt also die sensible Balance zwischen individueller Freiheit und gesellschaftlicher Verschränkung und kann lediglich als etwas Graduelles bzw. permanent Veränderliches gedacht werden. Das heißt dann aber auch, wenn wir das Integrationskonzept erhalten wollen, müssen wir den Gedanken eines „Endpunktes der Integration“ (oft und gerne

der Staatsbürgerschaft als „ultimum bonorum“ zugeschrieben) aufgeben. Stattdessen müssen wir uns mit der Realität dauernder, permanenter Integrations-/Desintegrationsdynamiken anfreunden, wie Heitmeyer (ebda.) deutlich gemacht hat.

Gerade weil diese Realitäten in permanenter Bewegung und an sie gesellschaftliche Statusordnungen geknüpft sind, müssen wir zudem damit leben, dass sie Gegenstand von Konflikten sind und bleiben. Ralf Dahrendorf (1994) hat in seiner Konflikttheorie schon vor längerem (und Aladin El-Mafaalani 2018 vor kürzerem) betont: Mehr Integration heißt eben nicht unbedingt weniger Konflikte, sondern Konflikte um Integration sind eher ein Ausdruck zunehmender Beteiligung – weil die Zahl derer, die mitdiskutieren und definieren wollen steigt: Als entscheidender erweisen sich hier vielmehr Machtgefälle – nämlich wer mitdefinieren darf, wer sich wie zu integrieren hat (bzw. wer einen Legitimitätsanspruch für die eigenen Interessen anzumelden vermag).

Im Kontext zuwanderungsbedingter Diversität erweisen sich Integrationsdebatten dann vielfach weiterhin als eine Auseinandersetzung um Assimilation („werdet so wie wir“) statt um Formen der Integration („werdet Teil von uns“). Zweifelsohne ist Ähnlichkeit (die den Kern des Assimilationsbegriffs bildet) ein begünstigender Faktor, um es mit Ager und Strang 2008 zu formulieren, denn eine geteilte Sprache kann als wesentliche Grundlage für gelingende Integration betrachtet werden. Dennoch können Menschen hochintegriert und zugleich „anders“ sein, während umgekehrt „die Eigenen“ trotz ihrer Ähnlichkeit unter Isolation bis Desintegration leiden können. Das Zusammenleben der Gesellschaft funktioniert nicht deshalb, weil alle gleich sind – sondern weil sie sich in all ihrer Unterschiedlichkeit dennoch auf ein Gemeinsames beziehen (wie dies im eingangs gezeigten Zitat des österreichischen Bundespräsidenten Alexander van der Bellen zum Ausdruck kommt). Dieses Herstellen von Gemeinsamkeit kann nicht gelingen, wenn es sich auf bestimmte askriptive Merkmale (Hautfarbe, Ethnizität etc.) oder

kulturelle Merkmale einer bestimmten gesellschaftlichen Teilgruppe beschränkt. Wollen wir also weiterkommen, so wird das Auseinanderhalten von Integration und Assimilation nicht nur eine fortwährende akademische Aufgabe für die Wissenschaft bleiben, sondern muss auch in die integrationspolitische Praxis übergehen (um Integration nicht zu einem unerreichbaren Zielpunkt werden zu lassen). Wenn Assimilation (noch dazu einseitige verstandene) gemeint ist, dann sollte dies nicht länger dem Begriff der Integration untergeschoben werden<sup>[5]</sup> – denn letzterer käme zumindest theoretisch auch ohne ersteren aus.

### **Integration-Politik-Wissenschaft – Integrationspolitikwissenschaft: Was vor uns liegt**

Politikwissenschaft steht in dem besonderen sozialwissenschaftlichen Spannungsverhältnis, einerseits den eigenen wissenschaftlichen Umgang mit dem Begriff und Konzept der Integration, andererseits dessen umkämpfte Verwendung in der politischen Praxis im Blick haben und analysieren zu müssen (Kunz 2018). Diese Arbeit auf zwei Ebenen handelt der politikwissenschaftlichen Integrationspolitikforschung bisweilen auch die Kritik der unkritischen Affirmation des Terminus sowie einer „normalwissenschaftlichen“ Legitimierung eines politisch gesetzten Begriffs und Konzepts ein (Schinkel 2018). Genau dagegen bemühen sich die Rettungsversuche des Begriffs vorzugehen, exemplarisch etwa Treibel 2014; El-Mafaalani 2018; Hadj Abdou 2019. Die Versuche wollen zeigen, dass eine Verwendung des Begriffs für politikwissenschaftliche Zwecke nicht automatisch einer Affirmation bestimmter Lesarten von Integration in der politischen Praxis entsprechen muss. Statt den Integrationsbegriff just in jenem Moment über Bord zu werfen, in dem er als Schnittstelle zur politischen Praxis etabliert worden ist,

---

[5] Auch wenn genau dies eines der ursprünglichen Motive für den Erfolgslauf des Integrationsbegriffs ab den 1970/80ern gegenüber dem Assimilationsbegriff gewesen ist, mit ersterem die in der empirischen Analyse sich kontrafaktisch herausstellenden, weitreichenden Ansprüche des Assimilationskonzepts durch eine wissenschaftlich wie politisch „tragfähigere“ Terminologie zu ersetzen.

so würde ich argumentieren, ist es gerade der Auftrag der Politikwissenschaft, den sozial- und politikwissenschaftlichen Integrationsbegriff von seiner einseitigen und verkürzenden Vereinnahmung in der politischen Praxis zu befreien.

Das hieße zum einen, manch integrationspolitische Maßnahmen einem ernsthafteren Praxistext zu unterziehen: Schafft diese tatsächlich einen integrativen Mehrwert für Individuum und Gesellschaft oder dient sie primär als (symbolischer) Aktivitätsnachweis der Politik (in Richtung Öffentlichkeit, Mehrheitsgesellschaft oder gar eigenem Klientel), ohne jedoch messbare Effekte einer höheren Integration zu erzielen? Beispiele reichen von der Gestaltung allgemeiner Deutschkurse, über die Rolle und Didaktik von Wertevermittlung bis hin zu schnellen Arbeitsvermittlungsmaßnahmen ohne nachhaltige Qualifizierungsperspektive. Diese Frage der systematischen Messung von Policy-Effekten ist eine der künftigen Kernaufträge an Integrationspolitikforschung wie Integrationspolitik gleichermaßen, nicht nur aber jedenfalls im österreichischen Kontext.

Zweitens hieße das, die Ansprüche an Integration zu reflektieren und ein realistischeres Erwartungsmaß an zugewanderte Menschen zu stellen: Weder legen Menschen ihre mitgebrachten Religionen ab, noch werden sie im höheren Alter eine neue Sprache perfekt erlernen, und jedenfalls werden sie auch weiterhin (emotionale wie rechtliche) Bindungen an ihre Herkunftsregionen erhalten wollen – um nur einige der gängigen Erwartungen an Zugewanderte aufzugreifen. Aspekte wie diese sind weniger Ausdruck einer (ihnen gerne unterstellten) „Integrationsunwilligkeit“ als vielmehr von begrenzten individuellen Ressourcen und sie sind natürlicher Bestandteil mobiler, migrierender Menschen in einer globalisierten Welt. Mehrfachidentitäten sind als Normalfall, nicht als die Ausnahme von einer ausschließlich national gedachten Identitätskonstruktion zu begreifen, das gilt auch für die zweite Generation

mit ihren oftmals im Vergleich zur Elterngeneration verschärften Identitätskonflikten doppelter „Andersheit“. In den Sozialwissenschaften wird die Debatte permanent (fort)geführt, wie stark das Verwenden fragwürdiger Konzepte auch fragwürdige Blicke auf Wirklichkeit produziert. Mein Argument ist, dass wir das auch in der praktischen Arbeit und Gestaltung von Integrationspolitik stärker bedenken müssen, statt weiter ein problematisches „Handeln, als ob“ zu prolongieren und fehlende Veränderung am Ende der „Integrationsunwilligkeit“ Zugewanderter zuzuschreiben. Angelehnt an die von der Arbeitsmarkt- über die Sozial- bis hin zur Integrationspolitik gängigen Formel des „Fördern und Fordern“ geht es eben nicht darum, von zuwandernden Menschen nichts einzufordern: Sondern darum, realistische Forderungen zu stellen, die von Individuum zu Individuum variieren können (so wie sie es auch unter den Hiergeborenen tun), aber dieses bei seinen jeweils persönlichen Ressourcen und Fähigkeit abholen.

Das hieße, drittens, neben der Schaffung realistischer und am Individuum orientierter Integrationsmaßnahmen, mittels Integrationspolitik auch Zugehörigkeit zu ermöglichen: Offene Konzepte von Zugehörigkeit statt enger Identitätskonzepte mit der Normvorstellung ethnisierter Homogenität, die Zugehörigkeit entlang von Sprache, Hautfarbe oder Familienname sind notwendig. Das bedeutet eben nicht, Konflikte einzustellen oder Debatten über die Zielvorstellung der Gesellschaft zu unterdrücken; aber es heißt, daran nicht mehr die Fragen der Zugehörigkeit zu Gesellschaft zu knüpfen – nur dann ist eine Auseinandersetzung auf Augenhöhe überhaupt möglich. Ohne Zugehörigkeitschancen und Augenhöhe befördert Integrationspolitik letztlich nur den Rück(be)zug auf die vertrauten, Lebenschancen und Würde stiftenden Netzwerke der eigenen Community. Zugehörigkeit heißt letztendlich aber auch, eine Perspektive auf Teilhabe an demokratischen Prozessen zu bekommen und diese Gesellschaft nicht nur faktisch durch ihre tagtägliche Lohn- und Carearbeit,

sondern mittelfristig auch politisch mitgestalten zu können statt dauerhaft auf die Rolle des/der Tolerierten beschränkt zu bleiben (ganz besonders wenn die Menschen sogar hier geboren sind).

Schließlich hieße das viertens, Integrationspolitik muss systematisch an der Frage des Status und Sozialprestige arbeiten – als Gesellschaft insgesamt, nicht nur im Kontext von Migration. Die Covid-19 Krise hat uns eindrücklich gezeigt, wer in der Krise die „systemrelevanten“ Personen sind, die das System am Laufen halten (man könnte sagen, seine Integrität sicherstellen). Zweifellos sind das aber nicht jene Menschen, die im Alltag entsprechend die finanzielle Anerkennung (Gehalt) geschweige denn die gesellschaftliche Anerkennung (Prestige) bekommen, die sie verdient hätten, würden wir mit dem Maßstab der Systemrelevanz an sie herantreten. Für eine systematische Integrationspolitik müssen wir deshalb nicht nur an den Statusordnungen zwischen sogenannten Einheimischen und Zugewanderten rütteln, wir müssen an Statusordnungen von oben und unten überhaupt rütteln. Denn die vorhin angesprochenen Machtstrukturen werden die Zuweisung von „Neuen“ an die unteren Statusplätze (Stichwort Unterschichtung) sonst unablässig weiterführen wie bisher – auch weil es in demokratischen Prozessen durch Mehrheiten legitimiert wird, an denen ein Großteil derer, die als Zugewanderte den niedrigen Statuspositionen zugewiesen werden, gar nicht erst teilhaben dürfen.

Diese Herausforderungen sind keineswegs alle neu, sie kennzeichnen die akademische Auseinandersetzung um die Integrationspolitik und ihre Entwicklung schon länger. Sieglinde war in ihrer langen Forschungs- und Lehrtätigkeit ebenso wie in ihren beratenden Funktionen stets dieser Weiterentwicklung der Integrationspolitik(-forschung) verschrieben. Sie wird ihr auch weiter verbunden bleiben, nicht zuletzt als Expertin in den Beiräten für Integrationspolitik in Deutschland und Wien. Ihren zurückbleibenden Weggefährten:innen bleibt nur zu hoffen, dass sie sich auch weiterhin

beharrlich dazu zu Wort melden wird und dass wir diese Weiterentwicklung künftig ähnlich nachhaltig voranzutreiben vermögen, um den hohen Maßstäben annähernd gerecht zu werden. Denn Sieglinde und die Integrationspolitik haben sich das gleichermaßen verdient.

## Bibliographie

- Ager, A. and A. Strang (2008): Understanding Integration. A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies* 21 (2): 166–191.
- Bommes, M. (2007): Integration - gesellschaftliches Risiko und politisches Symbol. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (22-23), 3–5.
- Buchanan, I. (2018): *A dictionary of critical theory*. Over 750 entries. 2 ed. [Oxford]: Oxford University Press (Oxford quick reference). Online verfügbar unter [http://rzblx10.uni-regensburg.de/dbinfo/detail.php?bib\\_id=alle&colors=&ocolors=&lett=fs&tid=0&titel\\_id=9993](http://rzblx10.uni-regensburg.de/dbinfo/detail.php?bib_id=alle&colors=&ocolors=&lett=fs&tid=0&titel_id=9993).
- Dahrendorf, R. (1994): *Der moderne soziale Konflikt*. München.
- El-Mafaalani, A. (2018): *Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt*. Köln.
- Favell, A. (2003/2015). Integration Policy and Integration Research in Europe: A Review and Critique. In: Favell, A. (Ed.): *Immigration, integration and mobility: New agendas in migration studies 1998–2014*. Colchester, 69–122.
- Gruber, O., Herczeg, P., Wallner, C. (2012): Integration im öffentlichen Diskurs. Gesellschaftliche Ausverhandlungsprozesse in der massenmedialen Öffentlichkeit. Analysiert anhand des Fallbeispiels „Arigona Zogaj“ in den österreichischen Medien. *Medien Journal* 36 (3), 16–34.
- Gruber, O. und S. Rosenberger (2015): *Politikwandel durch Institutionalisierung? Die Österreichische Integrationspolitik und das Staatssekretariat für Integration (2011–2013)*. Department of Political Science, University of Vienna. Vienna (IPW Working Paper Series, 1/2016). URL: [http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/inst\\_politikwiss/IPW\\_Working\\_Papers/workingpaper1\\_16.pdf](http://politikwissenschaft.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/inst_politikwiss/IPW_Working_Papers/workingpaper1_16.pdf).
- Gruber, O. and S. Rosenberger (2018): The effects of institutional change on Austrian integration policy and the contexts that matter. In: Caner B. and J. Darryl (Eds.): *Institutional Entrepreneurship and Policy Change*. Basingstoke, 191–220.
- Gruber, O. and S. Rosenberger (2021). Between opportunities and constraints: right-wing populists as designers of migrant integration policy. *Policy Studies* (Online First), 1–19. DOI: 10.1080/01442872.2021.2019212.
- Hadj Abdou, L. (2019): Immigrant integration. The governance of ethno-cultural differences. *Comparative Migration Studies* 7 (15), OnlineOnly.
- Heitmeyer, W. (1997): Gibt es eine Radikalisierung des Integrationsproblems? In: Heitmeyer, W. (Ed.): *Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*. Frankfurt, 23–65.
- Kunz, T. (2018): Was meint eigentlich „Integration“? Nachdenken über einen scheinbar selbstverständlichen Begriff. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 15 (3), 107–113.

Münch, R. (1997): Elemente einer Theorie der Integration in modernen Gesellschaften. Eine Bestandsaufnahme. In: Heitmeyer, W. (Ed.): *Was hält die Gesellschaft zusammen? Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg von der Konsens- zur Konfliktgesellschaft*, 23–65. Frankfurt

Rosenberger, und. & O. Gruber (2020): *Integration erwünscht? Österreichs Integrationspolitik zwischen Fördern, Fordern und Verhindern*. Wien.

Rosenberger, S; Gruber, O. und T. Peintinger (2012): *Integrationspolitik als Regierungspolitik. Das Staatssekretariat für Integration im Monitoring*. Universität Wien, Institut für Politikwissenschaft. Wien. URL: [https://inex.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/ag\\_divpol/inEX\\_Integrationspolitik\\_als\\_Regierungspolitik.pdf](https://inex.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/ag_divpol/inEX_Integrationspolitik_als_Regierungspolitik.pdf).

Schinkel, W: (2018): Against 'immigrant integration'. For an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6–31.

Treibel, A. (2014): Ein Begriff am Ende? Was man gewinnt, und was man verliert, wenn man aufhört, von Integration zu sprechen. In: Martina Löw (Ed.): *Vielfalt und Zusammenhalt*. Verhandlungen des 36. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Bochum und Dortmund 2012. Frankfurt am Main, New York, 1013–1028.

Treibel, A. (2015). *Integriert Euch! Plädoyer für ein selbstbewusstes Einwanderungsland*. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <https://ubdata.univie.ac.at/AC12619247>.



## „LIVING ROOMS: DIE KUNST BEWEGTE ZUGEHÖRIGKEITEN“

Beschreibung von **Julia Mourão Permoser**  
(Universität Innsbruck & Universität Wien)

Als wichtige Institution des „roten Wiens“ steht der Wiener Gemeindebau im Wiener Kollektivgedächtnis symbolisch für viel mehr als leistbares Wohnen: Es steht für die Aufwertung der Arbeiterschaft. Der Gemeindebau war ein wichtiger Teil des größeren politischen Projekts der Entstehung einer sozialdemokratischen Stadt, die das Leben, die Bedürfnisse und die Wünsche der Arbeiterschaft zum Zentrum der städtischen Bemühungen macht. Gleichzeitig mit der Angleichung der Wohnstandards der Arbeiter:innen an die der wohlhabenden Klassen, sollte auch die Kultur der Arbeiter:innen eine Aufwertung erfahren und als gleichwertig mit der der Bourgeoisie anerkannt werden. Der Teil des Wiener Gürtels zwischen dem Südtirolerplatz und dem Bruno-Kreisky Park, wo viele der ersten Gemeindebauten stehen, heißt im Volksmund nicht umsonst „die Ringstraße des Proletariats“.

Nur vor diesem politischen und kulturellen Hintergrund lässt sich verstehen, wieso sich am Anfang der 2010er Jahren der Kampf zwischen den zwei in Wien stärksten Parteien – der SPÖ und der FPÖ – hauptsächlich um den Gemeindebau drehte. Damals hielt die SPÖ noch die absolute Mehrheit in Wien und die FPÖ unter

Heinz-Christian Strache hat den „Kampf um Wien“ erklärt. Das Thema dieses Kampfes war die Bewahrung der „Heimat“, d.h. der nationalen Kultur, die durch den Einfluss zu vieler Ausländer:innen und Muslim:innen bedroht war. Der Schauplatz war der Wiener Gemeindebau. Dort wurden als Auswirkung zweier politischer Maßnahmen aus den Jahren zuvor immer mehr Menschen mit Migrationshintergrund angesiedelt. Diese Maßnahmen waren, zum einen, eine EU-Richtlinie, die das Recht auf soziale Leistungen wie Wohnen für alle dauerhaft niedergelassenen Drittstaatsangehörigen in der EU sicherte. Zum anderen eine, relativ zur Bundesebene, eher liberal gehaltene Einbürgerungspolitik der Stadt Wien. Durch diese zwei Maßnahmen veränderte sich die Zusammensetzung der Bewohner:innen des Gemeindebaus in einem wichtigen Kriterium: der Ethnizität. Es war immer noch die Arbeiterklasse, die da hauste, aber diese war nicht mehr dieselbe. Der „Kampf um Wien“ war auch ein Wettbewerb um die Arbeiterschaft und deren Kultur. Es war ein Wettbewerb zwischen dem Klassenkampf und dem Kulturkampf, zwischen verschiedene Formen der Zugehörigkeit.

Das Projekt Living Rooms nahm sich diese Konstellation zum Anlass, um die „Politik der Zugehörigkeit“ im und rund um den Wiener Gemeindebau zu untersuchen. Uns trieb die Frage an: Welche Zugehörigkeiten werden im Alltag wie verhandelt? Wie greifen Parteien wiederum auf den Alltag im Gemeindebau zurück, um Politik mit Zugehörigkeit zu machen? Wie wird Zugehörigkeit sowohl in der Politik als auch im Alltag mobilisiert, um Grenzen zu ziehen oder zu verschieben? Diesen Fragen analysierten wir mit einem innovativen Methoden-Mix. Neben klassischen Formen der sozialwissenschaftlichen Forschung – Erhebung von Statistiken, qualitative Interviews mit Vertreter:innen verschiedener Parteien, Ämtern und Interessensgruppen, Inhaltsanalyse von Wahlprogrammen. Zudem arbeiteten wir mit einem Team aus Künstlern und Künstlerinnen zusammen, um eine originelle Form der partizipativen Forschung zu konzipieren. Wir kreierten ein sogenanntes ‚bewegtes Wohnzimmer‘. Dieses befand sich in einem umgebauten Lokal eines bekannten Gemeindebaus. Es sah aus wie ein weißer Kubus: ein leerer Raum ohne Inhalt. In diesem Raum wurde eine, anhand von ihrer Zugehörigkeit ausgesuchte, Gruppe von Bewohner:innen dazu eingeladen, sich mithilfe visueller Projektionen und auswählbaren Geräuschkulissen vorzustellen, wie das Wohnzimmer einer anderen Gruppe aussehen würde. So haben „Alteinge-

sessene“ das imaginierte Wohnzimmer der „Neuzugezogenen“ auf die Wand projiziert, „Alte“ die der „Jungen“, und so weiter und so fort. Dabei wurde sowohl die Imagination in Gang gesetzt als auch die unausgesprochenen Vorstellungen, die auf einmal eine konkrete Gestalt annahmen: die Gestalt einer Wohnung, mit der man sich mehr oder weniger identifizieren konnte. „Hier würde doch niemals jemanden wohnen wollen“ sagte einmal ein Teilnehmer über das Wohnzimmer, das er und seine Gruppe gerade kreiert hatten. Eine Aussage, die auf Perspektivenwandel hindeutet. Andere sagten: „Eigentlich sieht das ganz nett aus. Ich würde auch gerne so wohnen.“, oder „Wir können ja gar nicht wissen, wie sie wohnen. Es kann ja ganz unterschiedlich sein“. Das waren alles Grenzziehungen und Grenzverschiebungen, die wir als Team beobachtet und analysiert haben. Mobilisierungen von Zugehörigkeiten und gleichzeitig auch aktiv vorangetriebene Reflexionsprozesse. Partizipative und aktive Forschung, die etwas bewegt: sowohl im bildlichen als auch im eigentlichen Sinne.

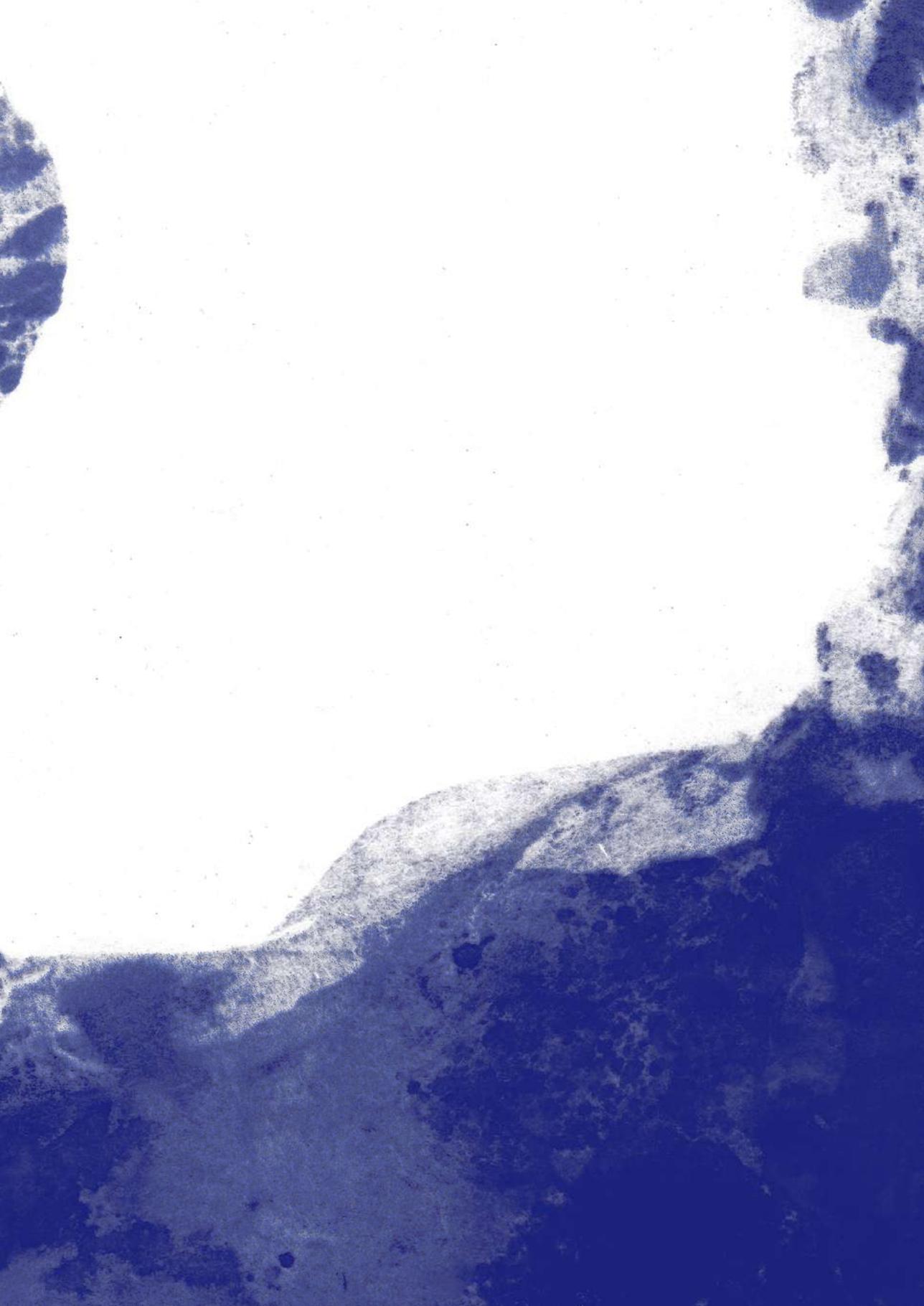
# **BÜRGERSCHAFT ALS MITGLIEDSCHAFT**

*Inklusion-Exklusion aus transnationaler Perspektive*

**Rainer Bauböck**

**5**





## **Bürgerschaft als Mitgliedschaft**

*Inklusion/Exklusion aus transnationaler Perspektive*<sup>[1]</sup>

### **Rainer Bauböck**

Professor am Europäischen Hochschulinstitut (Italien)  
Obmann der Kommission für Migrations- und Integrationsforschung  
der Österreichischen Akademie der Wissenschaften

---

[1] Für diesen Text wurde ein englischsprachiger Beitrag für die von Maria Soledad Garcia und Thomas Faist herausgegebene *Edward Elgar Encyclopedia of Citizenship Studies* (im Erscheinen) vom Autor übersetzt und überarbeitet. Ich bin den Herausgeber:innen dankbar für die Erlaubnis zur Wiederverwendung dieses Materials.

## **Einleitung**

Aus der bunten Palette von Sieglinde Rosenbergers Forschungen möchte ich einen Aspekt herausgreifen. Am Institut für Politikwissenschaft baute sie eine Forschungsplattform IN:EX (The Politics of Inclusion and Exclusion) auf und gab – zusammen mit Ilker Ataç – zu diesem Thema einen wichtigen Sammelband heraus (Ataç und Rosenberger 2013). Wie Rosenberger und Ataç in der Einleitung zu diesem Band erläutern, benutzen sie Inklusion/Exklusion als Begriffspaar, um jenseits der Dichotomie, die diesen Begriffen inhärent ist, die interne Differenzierung der Rechte von Migrant:innen in demokratischen Aufnahmeländern Europas in den Blick zu rücken, vor allem in Fragen der Aufenthaltssicherheit, der sozio-ökonomischen Rechte und jener auf politische Beteiligung.

In meinem Beitrag werde ich diese Forschungsagenda einerseits auf das Thema der Staatsbürgerschaft und der mit ihr verknüpften Rechte im Kontext internationaler Migration einschränken, andererseits aber die relationale Perspektive Rosenbergers erweitern, indem der Status und die Rechte von Migrant:innen nicht mehr nur aus der Perspektive des Aufnahmelandes betrachtet werden, sondern auch aus jener des internationalen Staatensystems.

Der englische Begriff „citizenship“ ist viel schillernder als jener der „Staatsbürgerschaft“ im Deutschen. Citizenship hat zumindest drei Dimensionen: sie bezieht sich erstens auf einen Rechtstatus, der die Zugehörigkeit zu einem politischen Gemeinwesen determiniert und zweitens auf ein Bündel von gesetzlich verankerten Rechten und Pflichten, die mit diesem Status verknüpft sind, aber – wie Ataç und Rosenberger betonen – von diesem auch teilweise abgekoppelt werden können. Eine solche partielle Entkoppelung manifestiert sich einerseits darin, dass viele ehemaligen Staatsbürgerrechte heute auch langansässigen Drittstaatsangehörigen zuerkannt werden, die damit eine Quasi-citizenship oder „Wohnbürgerschaft“ (von Tomas Hammar 1990 als „denizenship“ bezeichnet) erlangen, und andererseits in der Zuerkennung rechtlicher Privilegien an Gruppen

von Nichtstaatsbürger:innen außerhalb des Territoriums, die vom Staat als „Diaspora“ oder verwandte „Volksgruppen“ betrachtet werden. Eine dritte, informelle Dimension von citizenship taucht auf, wenn wir von Bürgertugenden sprechen, d.h. einer Disposition einzelner, das Gemeinwohl über eigene Interessen zu stellen. Zu dieser Dimension gehört auch eine neuere soziologische Auffassung von citizenship als Praxis, womit Forderungen nach Status und Rechten, Akte der Solidarität und Proteste gegen wahrgenommenes Unrecht gemeint sind (Isin und Nielsen 2008, Bloemraad 2019).

In meinem Beitrag werde ich mich auf die erste Dimension konzentrieren, diese jedoch als Markierung von Mitgliedschaft und nicht nur als Rechtsstatus auffassen. Der Begriff der Mitgliedschaft impliziert einerseits eine externe Unterscheidung zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern und signalisiert damit, dass es bei Bürgerschaft um die Zugehörigkeit zu einer begrenzten politischen Gemeinschaft geht. In diesem Sinne ist Bürgerschaft von außen betrachtet immer ein partikulares Phänomen, im Gegensatz zur Universalität der Menschenrechte, die allen natürlichen Personen zustehen. Andererseits evoziert der Begriff der Bürgerschaft aus der Binnensicht Normen der individuellen Gleichheit und kollektiven Verantwortung. Bürgerschaft als Mitgliedschaft ist – um noch einmal Ataç und Rosenberger zu zitieren – ein relationaler Begriff, der drei Beziehungen miteinander verknüpft. Die erste Beziehung ist eine horizontale zwischen Bürger:innen desselben Gemeinwesens. Wenn diese sich wechselseitig als Bürger:innen ansprechen, dann drücken sie damit aus, dass Differenzen in Einkommen und Vermögen, soziale Hierarchien, die auf Abstammung oder Verdiensten beruhen, oder das Bekenntnis zu unterschiedlichen Weltanschauungen nicht rechtfertigen können, dass einige mehr politische Macht haben als andere. Bürger:innen müssen einander in der öffentlichen politischen Sphäre als Gleiche respektieren. Das ist nicht nur eine Frage der formellen Gleichheit vor dem Gesetz, sondern auch eine soziale Norm der Mitgliedschaft, auf die sich jene in schwächeren Machtpositionen

berufen können, wenn sie andere mit mehr Ressourcen und Einfluss herausfordern und sich auf die gleiche Ebene mit ihnen stellen.

Die zweite Beziehung ist eine vertikale zwischen Bürger:innen und Regierungen. Hier kommt nun auch Demokratie ins Spiel. Den Rechtsstatus der Staatsangehörigkeit gibt es in allen gegenwärtigen Staaten und fast alle dieser Staaten (abgesehen von einigen wenigen autokratischen Monarchien) berufen sich darauf, dass das aus ihren Staatsangehörigen bestehende Volk die Ursprungsquelle ihrer Souveränität sei. Jedoch nur in Demokratien wird diese Idee der Volkssouveränität durch ein anspruchsvolles Ensemble institutioneller Normen operationalisiert. Zu diesen gehört neben der Gewaltenteilung vor allem die demokratische Grundnorm, dass die Herrschenden selbst Bürger:innen sind, die von Bürger:innen gewählt werden. Die vertikale Relation zwischen Bürger:innen und Regierungen ist daher nicht eine hierarchische, sondern eine der Repräsentation. Bürger:innen autorisieren Regierungen über sie zu herrschen, behalten aber die Macht, die Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen und auszutauschen. In der Sprache der institutionellen Ökonomie sind die Bürger:innen kollektiv der Prinzipal und die Regierenden seine Agenten.

Die dritte Relation ist eine laterale Außenbeziehung zu anderen politischen Gemeinwesen und sie ist ebenso wichtig wie die internen horizontalen und vertikalen Beziehungen. Hannah Arendt hat dies so ausgedrückt: „A citizen is by definition a citizen among citizens of a country among countries“ (Arendt 1970: 81). In der Menschheitsgeschichte haben alle politischen Regime zwischen ihren eigenen Mitgliedern und Fremden unterschieden. Erst mit der Entstehung des modernen Staatensystems ist Staatsbürgerschaft jedoch zu einem „internationalen Sortiersystem, einem Mechanismus für die Zuordnung von Personen zu Staaten“ geworden (Brubaker 1992: 31, meine Übersetzung). In diesem System, müssen jene, die innerhalb eines Staates Fremde sind, von diesem als Bürger:innen eines anderen Staates behandelt werden. Daraus entstehen völkerrechtliche Rechte

und Pflichten für „Gaststaaten“ ebenso wie für „Herkunftsländer“. Erstere können etwa das Eigentum fremder Staatsangehöriger nicht in gleicher Weise konfiszieren wie das ihrer Bürger:innen (Goodin 1988), letztere können ihren Staatsbürger:innen im Ausland diplomatischen und konsularischen Schutz gewähren und sind bedingungslos verpflichtet, sie in ihrem Territorium aufzunehmen.

Dieser Beitrag wird in erster Linie die dritte, externe Beziehung von Staatsbürgerschaft im internationalen Staatensystem untersuchen und abschließend überlegen, inwiefern eine differenzierte Konzeption von Bürgerschaft als Mitgliedschaft auch für die Analyse von Bürgerrechten und Bürgerschaft als Praxis wichtig ist.

### **Staatsbürgerschaft im internationalen Staatensystem**

Das internationale Staatensystem beruht normativ auf der Idee gleichberechtigter souveräner Staaten, die über getrennte Territorien und ebenso distinkte Bevölkerungen herrschen. Die physische Trennung der Domänen legitimer Souveränität ist wichtig, um das Risiko gewaltsamer Konflikte über Territorien oder Bevölkerungen zu minimieren. Im Gegensatz zu Territorium haben Menschen jedoch die Fähigkeit individuell über internationale Grenzen zu wandern, wodurch die Eindeutigkeit der Zuordnung von Bevölkerungen zu Staaten problematisch werden kann. Wenn Staatsbürgerschaft nichts anderes wäre als ein Bündel an Rechten und Pflichten von Personen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Territorium bewohnen, dann wäre die Antwort auf dieses Problem recht einfach: Jene, die einen Staat auf längere Dauer verlassen, verlören damit auch ihre Herkunftsstaatsbürgerschaft und jene, die sich in einem anderen Staat niederlassen, würden automatisch dessen Staatsbürger:innen. Da jedoch fast alle Staaten sich darauf berufen, dass ihre Bürger:innen die Quelle ihrer Souveränität sind, muss Staatsbürgerschaft als eine relativ stabile Form der Mitgliedschaft ausgestaltet werden, die nicht lediglich von der Anwesenheit in einem Territorium abhängt und sich nicht automatisch ändert, wenn Menschen internationale

Grenzen überschreiten. Deshalb begründen alle Staaten ausnahmslos diese Mitgliedschaft bereits bei Geburt und deshalb erfordert ein Wechsel in der Regel einen individuellen Antrag auf Einbürgerung bzw. auf Entlassung aus einer bisherigen Staatsangehörigkeit. Es ist daher ein Grunderfordernis des internationalen Staatensystems, dass Staatsbürgerschaft automatisch bei Geburt als präsumtiv lebenslanger Status der Mitgliedschaft erworben wird.

Im Prinzip könnte das zwischenstaatliche Allokationsproblem auch dadurch gelöst werden, dass alle Staaten sich auf einen einheitlichen Satz von Regeln verständigen, um zu bestimmen, wer Bürger:in welches Staates ist und unter welchen Voraussetzungen ein Wechsel der Staatsangehörigkeit möglich ist. Das scheitert jedoch daran, dass gerade die Bestimmung der eigenen Bürger:innen als ein Kern staatlicher Souveränität betrachtet wird. „It is for each State to determine under its own law who are its nationals“ lautet der erste Artikel des Haager Abkommens zu Fragen der Staatsangehörigkeit aus dem Jahr 1930. Wenn wir nun die drei besprochenen Elemente zusammendenken – das Faktum internationaler Migration, die funktionelle Notwendigkeit stabiler Mitgliedschaften und das Recht auf staatliche Selbstbestimmung in Fragen der Staatsangehörigkeit, so ist die unvermeidliche Schlussfolgerung, dass das internationale Sortiersystem in hohem Grade imperfekt ist. Es erzeugt fast zwangsläufig nicht nur die rechtlichen Zwitterpositionen der nichtwohnhaften Staatsbürger:innen im Ausland und der niedergelassenen Nichtstaatsangehörigen im Inland, sondern auch die augenscheinlichen Irregularitäten der mehrfachen Staatsbürgerschaft und der Staatenlosigkeit, d.h. Individuen, die gleichzeitig mehreren Staaten zugeordnet werden oder keinem.

### **Mehrfache Staatsbürgerschaft**

Zwischen der Mitte des 19. und jener des 20. Jahrhunderts betrachtete das Völkerrecht mehrfache Staatsbürgerschaft als Übel. Dementsprechend gab es mehrere Versuche, diese durch bilaterale

und multilaterale Abkommen zu verhindern oder zumindest ihre Folgen zu regeln (Spiro 2016). Das zentrale Motiv für solche Versuche war es, Konflikte zwischen Staaten zu vermeiden, insbesondere solche über Wehrpflichten mehrfacher Staatsbürger:innen. Dahinter stand auch die Idee, dass Staatsbürgerschaft zur ungeteilten Loyalität gegenüber einem einzigen Staat verpflichtet und dass das Ideal der Gleichberechtigung der Staatsbürger:innen ausgehöhlt würde, wenn einige wenige in mehreren Staaten Bürgerrechte genossen.

Bemühungen zur Eindämmung mehrfacher Staatsangehörigkeit waren jedoch letzten Endes wenig erfolgreich. Ein Hauptgrund dafür ist der Rückgang von zwischenstaatlichen Kriegen in der Periode nach 1945 und damit auch der Befürchtung, dass Doppelstaatsbürger:innen im Fall bewaffneter Auseinandersetzungen doppelte Loyalitätspflichten hätten. Ein zweiter Grund waren völkerrechtliche Normen gegen die Diskriminierung von Frauen, die seit 1970 in den meisten Staaten zu einer geschlechtsneutralen Formulierung des Abstammungsprinzips geführt haben. Wenn sowohl der Vater als auch die Mutter ihre Staatsangehörigkeit an die Kinder weitergeben, dann sind die Kinder gemischtnationaler Paare Doppelstaatsbürger:innen per Geburt. Ein dritter Grund ist, dass die Kinder von Auswanderern, die in *ius soli* Staaten zur Welt kommen, bei Geburt meist sowohl die ausländische Staatsangehörigkeit ihrer Eltern erhalten als auch jene ihres Geburtslandes. Der vierte wichtige Motor der Akzeptanz mehrfacher Staatsbürgerschaften war ein tiefgreifender Wandel in der Haltung der meisten Auswanderungsländer. Statt Emigrant:innen als überflüssigen Bevölkerungsüberschuss oder illoyale Verräter zu stigmatisieren, wie das bis zum 2. Weltkrieg oft der Fall war, sehen die meisten Ursprungsstaaten in ihnen heute eine ökonomische Quelle von Rücküberweisungen und eine politische Ressource, über die sie Einfluss in anderen Staaten gewinnen können (Bauböck 2003, Gamlen 2019). Ihnen die Staatsbürgerschaft zu entziehen, wenn sie jene ihres Gastlandes annehmen wollen, wäre aus dieser Sicht kontraproduktiv für die Interessen des Herkunftslandes. Daher gibt es seit den 1960er

Jahren eine stetige Zunahme der Zahl von Staaten, die Doppelstaatsbürgerschaft akzeptieren (Vink et al. 2019), ein Trend dem sich jedoch die bevölkerungsreichsten Länder der Welt, China und Indien nicht angeschlossen haben. Fünftens haben die meisten westlichen Einwanderungsländer die Bedingung aufgegeben, dass MigrantInnen ihre bisherige Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung zurücklegen müssen. Eine aktuelle Analyse zeigt, dass unter 190 untersuchten Staaten derzeit 49% Doppelstaatsbürgerschaft sowohl bei der Einbürgerung akzeptieren, als auch wenn ihre Staatsangehörigen eine fremde Staatsbürgerschaft erwerben; 29% tolerieren doppelte Staatsbürgerschaften nur asymmetrisch in einem der beiden Fälle und lediglich 22% (darunter auch Österreich) in keinem der beiden Fälle (Valchars & Bauböck 2021: 127, Daten: GLOBALCIT).

Ein sechster und letzter Grund für die Zunahme mehrfacher Staatsbürgerschaften liegt in ihrer zunehmend instrumentellen Bewertung sowohl durch einzelne Regierungen als auch Personen. Eine kleine aber wachsende Zahl von Staaten hat einen globalen Markt für Reisepässe für Investoren geschaffen (Dzankic 2019), einige versuchen, ihre internationale Reputation durch die beschleunigte Einbürgerung von berühmten Sportler:innen oder Künstler:innen zu steigern, während andere den extraterritorialen Erwerb ihrer Staatsbürgerschaft für jene erleichtern, die eine (oft mehrere Generationen entfernte) Abstammung von Auswanderern oder Vertriebenen nachweisen können. Im österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetz sind alle diese Erwerbsmöglichkeiten enthalten. Bevorzugte Einbürgerungen sind auch ohne Wohnsitz in Österreich und Pflicht zur Rückgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft aufgrund besonderer Interessen der Republik bei Großinvestoren oder herausragenden Leistungen in Sport und Kunst möglich. Im Jahr 2020 wurde die Möglichkeit der Restitution der österreichischen Staatsbürgerschaft, wenn diese aufgrund von Vertreibung oder Flucht vor dem Nazi-Regime verloren gegangen war, auf die Nachkommen der Opfer ausgeweitet, was zu einer starken Nachfrage nach österrei-

chischen EU-Pässen insbesondere in den USA und Israel geführt hat. Die anderen fünf Mechanismen, welche den globalen Trend zur Akzeptanz von Doppelstaatsbürgerschaften erklären, sind mit einer Interpretation von Bürgerschaft als Mitgliedschaft, die auf „echten Bindungen“ zwischen Personen und Staaten beruht, vereinbar. Ein Trend zur rein instrumentellen Nutzung, sei es durch Staaten oder Individuen, könnte diese implizite Norm aber zunehmend aushöhlen (Bauböck 2019).

### **Staatenlosigkeit**

Im Gegensatz zum Wandel der Einstellungen zur mehrfachen Staatsbürgerschaft wird Staatenlosigkeit heute noch immer und zu Recht als ein gravierendes Problem betrachtet, welches durch völkerrechtliche Normen und politische Reformen so weit wie möglich vermieden werden sollte. UNHCR, das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen, hat 2014 dazu aufgerufen, Staatenlosigkeit innerhalb von zehn Jahren zu beenden (UNHCR 2022).

Wie Hannah Arendt erklärte, als sie die Situation von Staatenlosen in der Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts beschrieb: „The Rights of Man, supposedly inalienable, proved to be unenforceable – even in countries whose constitutions were based upon them—whenever people appeared who were no longer citizens of any sovereign state” (Arendt 1967: 293). In einer einflussreichen Formulierung bezeichnete sie daher Staatsbürgerschaft als “das Recht, Rechte zu haben” (ibid: 296). Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte versuchte im Jahr 1948, dieses Paradox durch die Proklamierung eines Grundrechts auf Staatsangehörigkeit aufzulösen (UDHR, Art. 15). Der rechtliche bindende Pakt über bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1966 verwässerte dies jedoch zum sehr viel schwächeren Grundsatz, dass jedes Kind das Recht hat, eine Staatsbürgerschaft zu erwerben (ICCPR Art. 24). Im Jahr 1954 beschlossen die Vereinten Nationen ein eigenes Abkommen über den Rechtsstatus staatenloser Personen und 1961 ein weiteres zum Abbau

von Staatenlosigkeit. Trotz dieser völkerrechtlichen Bemühungen ist Staatenlosigkeit jedoch konstant hoch geblieben – im Jahr 2020 schätzte UNHCR die Zahl der Staatenlosen in jenen 76 Staaten, für welche Daten vorlagen, auf 4,3 Millionen – aber alle seriösen Quellen gehen von einer noch viel größeren Dunkelziffer aus (ISI 2020). Sogar die Definition von Staatenlosigkeit ist umstritten. Das oben erwähnte Abkommen aus dem Jahr 1954 definiert als staatenlos eine Person, "who is not considered as a national by any State under the operation of its law" (Art. 1). Estland und Lettland, wo diese Definition auf zahlreiche Angehörige der russischsprachigen Minderheiten zutrifft, weil diesen nach der Unabhängigkeit der Zugang zur Staatsbürgerschaft nur durch Einbürgerung unter sehr schwierigen Bedingungen angeboten wurden, bezeichnen diese als „Menschen unbestimmter Staatsangehörigkeit“ beziehungsweise als „Nichtstaatsbürger:innen“, um das Stigma der Produktion von Staatenlosigkeit zu vermeiden. Einige Forscher:innen und Aktivist:innen treten für eine breitere Definition ein, welche auch de facto Staatenlose einschließt, die von ihrer Staatsbürgerschaft keinen effektiven Gebrauch machen können (Jain 2022).

Zu den Ursachen für die anhaltend hohen Zahlen von Staatenlosen gehören, wie im Fall der baltischen Staaten, Probleme bei der Neugründung oder Wiederherstellung von Staaten, wenn diese zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit Minderheiten vom automatischen Erwerb der Staatsbürgerschaft ausschließen. Staatenlosigkeit ist auch in ehemaligen Kolonien in Afrika als politische Waffe eingesetzt worden, um unerwünschte ethnische, religiöse oder „rassische“ Minderheiten auszuschließen (Manby 2018). Andere notorische Beispiele betreffen palästinensische Flüchtlinge in den von Israel besetzten Gebieten und in Israels Nachbarstaaten, wo sie schon über mehrere Generationen hinweg leben, ohne Zugang zur Staatsbürgerschaft erhalten – mit der Begründung, dass damit ihr Rückkehrrecht nach Israel gefährdet würde. Ein rezentes Beispiel, das zeigt, wie auch Gruppen von Einheimischen durch exklusive Konstruktionen

der Staatsbürgerschaft staatenlos gemacht werden können, sind die sogenannten „Bidoons“ in Kuwait und den Vereinigten Arabischen Emiraten. Dabei handelt es sich um arabische Bewohner:innen der Wüstengebiete, die im Gegensatz zu den Nachkommen der Stadtbewohner:innen die dokumentarischen Voraussetzungen für die Staatsbürgerschaft nicht erfüllen (Nori 2019). Dieser Fall verweist auf das generelle Problem, dass in weniger entwickelten Ländern Staatenlosigkeit oft auch durch mangelnden Willen oder mangelnde Kapazität des Staates zur Registrierung von Geburten entsteht. Jene, die über keine Geburtsurkunden verfügen, können oft auch ihre Staatsangehörigkeit nicht nachweisen, weil sie nicht beweisen können, dass ihre Eltern bereits Staatsbürger:innen waren oder dass sie im Land geboren wurden.

Ein letzter Grund, der wahrscheinlich quantitativ weniger ins Gewicht fällt als die bisher genannten, ist Staatenlosigkeit als unbeabsichtigte Wirkung der mangelnden Koordination nationaler Staatsbürgerschaftsgesetze. In aller Regel ließe sich diese Folge jedoch vermeiden, wenn die Staaten der Vermeidung von Staatenlosigkeit die ihr zukommende Priorität einräumten. Zum Beispiel können Kinder von niedergelassenen Ausländer:innen auch in europäischen Staaten staatenlos zur Welt kommen, wenn das Herkunftsland der Eltern die Weitergabe der Staatsbürgerschaft nach der ersten im Ausland geborenen Generation unterbindet und das Land der Geburt die Staatsbürgerschaft nicht verleiht, weil die Eltern nicht nachweisen können, dass das Kind keinen Anspruch auf eine andere hat. In Österreich führt insbesondere das Prinzip der Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaft bei Einbürgerungen systematisch zu Fällen von temporärer Staatenlosigkeit, weil in der Regel die Antragsteller das Ausscheiden aus der bisherigen Staatsbürgerschaft nachweisen müssen, bevor sie die österreichische erwerben können. Wenn im Laufe eines manchmal jahrelangen Verfahrens dann neue Hindernisse für die Einbürgerung auftauchen, so können die Betroffenen auch auf Dauer staatenlos werden. In einem solchen Fall hat im Januar 2022

der EUGH nun entschieden, dass bei Verlust der EU-Staatsbürgerschaft europäisches Recht berücksichtigt werden muss und die Verweigerung der Einbürgerung durch Österreich verhältnismäßig sein muss (Wiener Zeitung 2022).

### **Schlussfolgerungen**

Bei der Untersuchung der Rolle der Staatsbürgerschaft für die Inklusion und Exklusion von Migrant:innen in europäischen Staaten stehen meist die Regeln für die Einbürgerung im Vordergrund. Diese spielen tatsächlich eine wichtige Rolle: einerseits als Hürden für den Zugang zur vollständigen Gleichberechtigung von Immigrant:innen mit jenen, welche die Staatsbürgerschaft bei Geburt erhalten haben und andererseits als symbolische Grenzziehung, mit der Einwanderungsgesellschaften durch gesetzliche Regeln für den Einschluss und Ausschluss von Immigrant:innen Konzeptionen nationaler Identität und Interessen offiziell proklamieren (Orgad 2015). Der Fokus auf Einbürgerung bedeutet jedoch auch, dass Staatsbürgerschaft nur aus der Sicht von Aufnahmestaaten betrachtet wird. Mein Beitrag hat versucht, diese Sichtweise sozusagen aus der Vogelperspektive des internationalen Staatensystems zu erweitern, in dem Staatsbürgerschaft ein Zuordnungsmechanismus von Individuen zu Staaten ist, der keineswegs reibungslos und eindeutig funktioniert, sondern durch systematische Überlappungen (mehrfache Staatsbürgerschaft), Lücken (Staatenlosigkeit) und Verschiebungen (bei instabilen territorialen Grenzen) gekennzeichnet ist. In der Epoche der Globalisierung steigern sich diese Irritationen durch zunehmende Politisierung der Integration von Immigrant:innen als auch der staatlichen Beziehungen zu Diasporabevölkerungen außerhalb des Staatsgebiets. Vergleichende Politikwissenschaft versucht zu erklären, wie und warum Staaten in diesem Kontext ihre Staatsbürgerschaftsgesetze ändern (Howard 2009, Janoski 2010, Vink 2017), während die politische Theorie diskutiert, welche Prinzipien aus demokratischen und Gerechtigkeitsperspektiven solche Änderungen leiten sollten (Walzer 1983, Kapitel 2, Carens 1989, Bauböck 2018).

Sieglinde Rosenberger hat gezeigt, wie über Inklusions- und Exklusionsmechanismen beim Zugang von Migrant:innen zu sozio-ökonomischen und politischen Rechten differenzielle Mitgliedschaften in der Einwanderungsgesellschaft entstehen. Ein differenziertes Verständnis ist ebenso wichtig für die Analyse von Staatsbürgerschaft als Status, als Bündel von Bürgerrechten und als Praxis. Dafür muss aber der Horizont über den Einwanderungsstaat hinaus erweitert werden. Status und Rechte von Migrant:innen werden nicht nur von einem einzigen Staat bestimmt, sondern von ihren Beziehungen sowohl zum Herkunfts- als auch zum Aufnahme-land sowie von deren Beziehungen zueinander. Eine solcher Zugang kann als transnationale Erweiterung des relationalen Ansatzes Rosenbergers verstanden werden.

## Bibliographie

- Arendt, H. (1967): *The Origins of Totalitarianism. Revised Edition*. London: George Allen & Unwin.
- Arendt, H. (1970). *Men in Dark Times*. San Diego.
- Atac, I. & S. Rosenberger (2013): Inklusion/Exklusion – ein relationales Konzept der Migrationsforschung, In: Atac I. und S. Rosenberger (Hg.): *Politik der Inklusion und Exklusion*. Göttingen, 35–52.
- Bauböck, R. (2003): Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism. *International Migration Review* 37 (3), 700–723.
- Bauböck, R. (2018): *Democratic Inclusion. Rainer Bauböck in Dialogue, Critical Powers*. Manchester.
- Bauböck, R. (2019): Genuine Links and Useful Passports: Evaluating Strategic Uses of Citizenship. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(6), 1015–1026.
- Bloemraad, I. (2018): Theorising the power of citizenship as claimsmaking. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (1):4–26.
- Brubaker, R. W. (1992): *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge.
- Carens, J. H. (1989): Membership and Morality. Admission to Citizenship in Liberal Democratic States." In: Brubaker, R.W. (ed): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham and London, 31–49.
- Dzankic, J. (2019): *The Global Market for Investor Citizenship*. London.
- Gamlen, A. (2019): *Human Geopolitics: States, Emigrants, and the Rise of Diaspora Institutions*. Oxford.
- Goodin, R. (1988): What is So Special about Our Fellow Countrymen? *Ethics* 98, 663–686.

- Hammar, T. (1990): *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot.
- Howard, M. M. (2009): *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge.
- Institute on Statelessness and Inclusion (ISI, 2020): *World's Stateless Report: Deprivation of Nationality*, [https://files.institutesi.org/WORLD's\\_STATELESS\\_2020.pdf](https://files.institutesi.org/WORLD's_STATELESS_2020.pdf).
- Isin, E., & G. M. Nielsen (eds.) (2008): *Acts of Citizenship*. London.
- Jain, N. (2022): Manufacturing Statelessness. *American Journal of International Law*, forthcoming.
- Janoski, T. (2010): *The Ironies of Citizenship: Naturalization Policies in Advanced Industrialized Countries*. Cambridge.
- Joppke, C. (2010): *Citizenship and Immigration*. London.
- Manby, B. (2018): *Citizenship in Africa. The Law of Belonging*. Oxford.
- Lori, N. (2019): *Offshore Citizens: Permanent Temporary Status in the Gulf*. Cambridge.
- Orgad, L. (2015): *The Cultural Defense of Nations*. Oxford.
- Spiro, P. J. (2016): *At Home in Two Countries. The Past and Future of Dual Citizenship*. New York.
- UNHCR (2022): Ending Statelessness. <https://www.unhcr.org/ending-statelessness.html>.
- Valchars, G. & R. Bauböck (2021): *Migration & Staatsbürgerschaft*. Wien
- Van der Baaren, L. & M. Vink (2021): A New GLOBALCIT Citizenship Law Dataset: What, Why and How? <https://globalcit.eu/a-new-globalcit-citizenship-law-dataset-what-why-and-how/>.
- Vink, M. (2017): Comparing Citizenship Regimes." In: A. Sachar et al: *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford2, 21-246.
- Vink, M. et al (2019): The international diffusion of expatriate dual citizenship. *Migration Studies* 7(3), 362-383.
- Walzer, M. (1983): *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. New York.
- Wiener Zeitung (2022): Europäischer Gerichtshof rügt MA 35. Wiener Fremdenbehörde machte Estin wegen zwei Verkehrsdelikte zu Staatenloser - zu Unrecht, sagt der EuGH. 18.1.2022, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2134612-Europaeischer-Gerichtshof-ruegt-MA-35.html>.



## „BORDEUR – NEW EUROPEAN BORDERLANDS“

Beschreibung von **Ivan Josipovic**  
(Universität Wien)

Seit dem Sommer der Migration 2015 kam es in Österreich ebenso wie in anderen EU Mitgliedsstaaten zu wiederholten Schengen-Unterbrechungen, also systematischen Grenzkontrollen. Damit rückten nationalstaatliche Grenzen wieder in den politischen Fokus und stellten die uneingeschränkte Mobilität als eine der größten Errungenschaften der Europäischen Union in Frage. Darüber hinaus entwickelte sich die sogenannte Schließung der Balkanroute zu einem zentralen migrationspolitischen Unterfangen der Bundesregierung. In dem Projekt BordEUR untersuchten Sieglinde Rosenberger, Helena Segarra, Magdalena Übleis-Lang und Ivan Josipovic den Wandel der österreichischen Grenzen seit dem Fall des Eisernen Vorhangs sowie die politische Strategie der österreichischen Bundesregierung, verschärfte Grenzkontrollen in Staaten des Westbalkan durchzusetzen. Aktuell arbeitet das Team an einer Publikation, die Österreichs uni- und multilaterales Handeln am Westbalkan ab 2016 im Kontext europäischer Integration diskutiert.

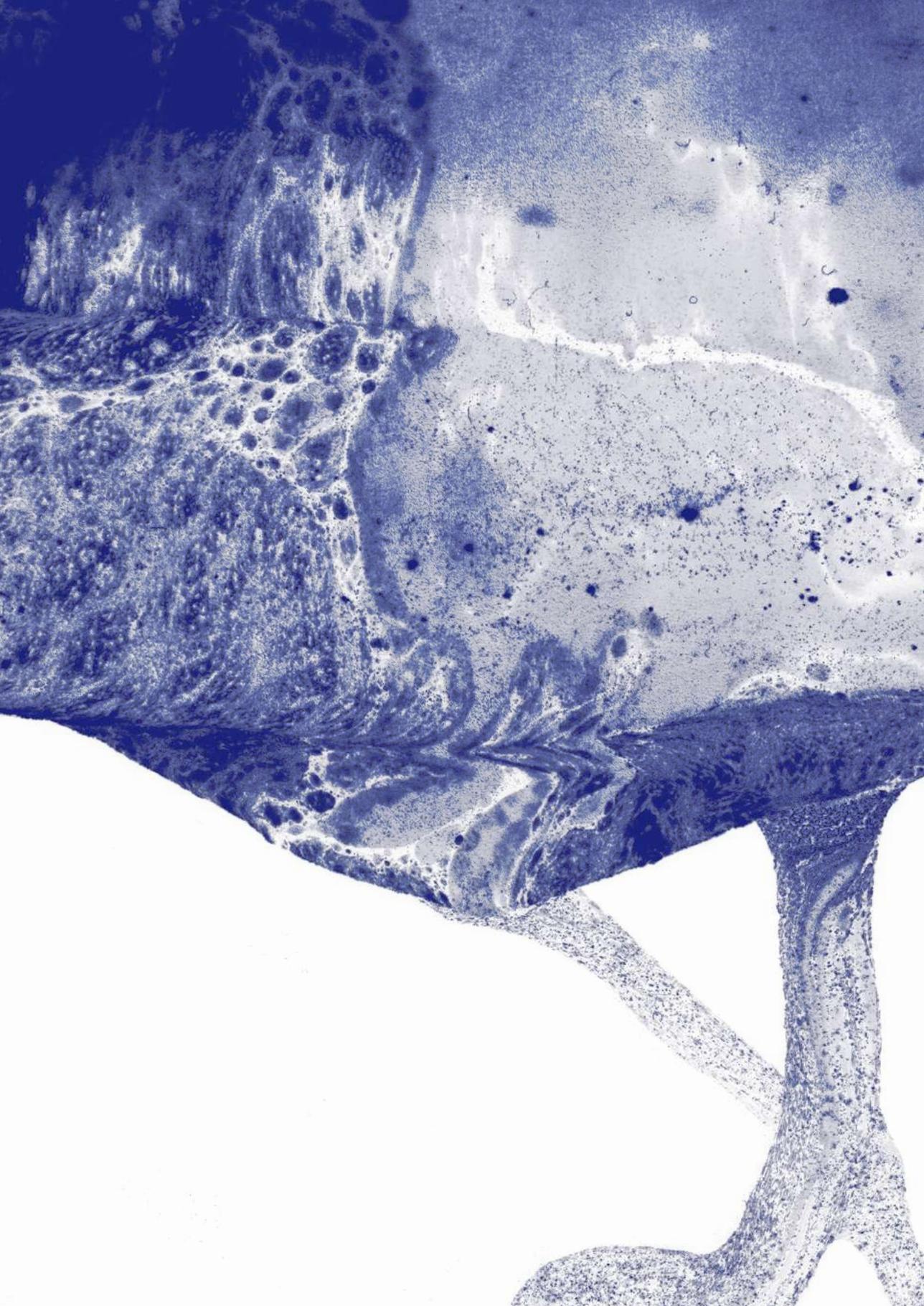


# **DIE BEDEUTUNG DER EUROPÄISCHEN PFLEGEKRÄFTE- MOBILITÄT**

**Othmar Karas**

**6**





## **Die Bedeutung der europäischen Pflegekräftemobilität**

**Othmar Karas**

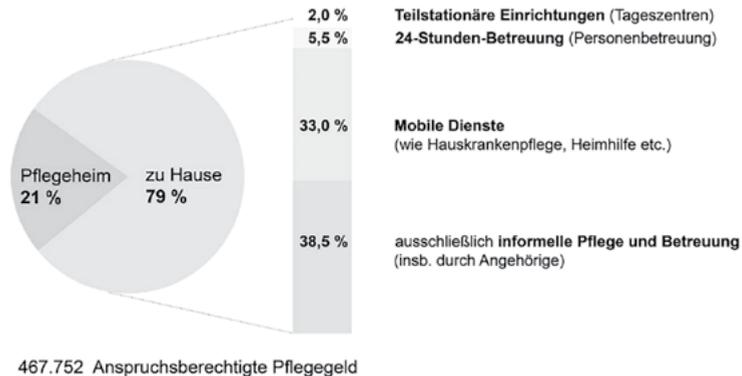
Erster Vizepräsident des Europäischen Parlaments  
Präsident des Hilfswerk Österreich und  
Universitätslektor an der Universität Wien

## Einleitung

Sieglinde Rosenberger widmete sich im Rahmen ihrer Forschung wiederholt den sozialen und rechtlichen Teilhabebedingungen von Migrant:innen. Eine Gruppe, die insbesondere während der COVID-19 Pandemie in politisch thematisiert wurde sind Pfleger:innen aus der östlichen EU-Nachbarschaft. Der folgende Beitrag beleuchtet, welche Maßnahmen im Bereich der Pflegekräftemobilität notwendig wären, um den österreichischen Pflegebedarf abzudecken und gleichzeitig „Care Drain“ in den Nachbarländern zu vermeiden.

## Pflegekräfte: Allgemeines und Bedarf

Wenn wir von Pflegekräften reden, sprechen wir von Menschen, die angestellt oder selbstständig (v.a. 24-Stunden-Pflege) stationär oder mobil tätig sind. Die (relative) Mehrheit stellen jedoch die pflegenden Angehörigen dar<sup>[1]</sup>:



Quelle: Pflegevorsorgebericht, BMASGK 2019

\* Grobschätzung des Hilfswerks auf Basis der Anzahl der Pflegegeldbezieher/innen zum Stichtag 31. 12. Und der Anzahl der Personen, die innerhalb eines Jahres Pflege- und Betreuungsdienstleistungen in Anspruch genommen haben.

Grafik: Hilfswerk, 2021.

[1] Laut dem nach EU-Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten zweiten Band des Long Term Care Reports 2021 der Europäischen Kommission und des Ausschusses für Sozialschutz übersteigt der Prozentsatz informeller Pflege (durch Angehörige, Freunde, etc.) zuhause in Österreich sogar den in obiger Grafik dargestellten Wert von 38,5 % und wird mit 54 % beziffert. (Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz, 2021 (2)).

Laut der letzten von der Gesundheit Österreich erstellten Bedarfsprognose betreffend Pflegepersonal besteht in Österreich bis 2030 ein *zusätzlicher* Bedarf an nicht weniger als mindestens rund 76.000 Personen.

Unter den darin enthaltenen Empfehlungen, wie der Bedarf gedeckt werden kann, wird darauf verwiesen „ausländischem Personal den Berufseinstieg [zu] erleichtern“ sowie „Vernetzung und (über-)regionalen Austausch [zu] fördern“ (Gesundheit Österreich GmbH 2019). Diesen Bedarf an europäischen Pflegekräften und aus Drittländern sowie dem spezifisch *überregionalen* Austausch über Staatengrenzen hinweg soll dieser Beitrag kurz umreißen.

Zunächst gilt es jedoch klarzustellen, dass es – wie so oft – die *Kombination* aus verschiedenen Faktoren sein wird, die als Gesamtes notwendig sein werden, um die Herausforderung des bedeutenden Mehrbedarfs an Pflegepersonal zu meistern. Zusätzliche Pflegekräfte aus Europa sind wohl *conditio sine qua non*, jedoch für sich allein genommen nicht hinreichend, um der Problematik Herr zu werden.

Abseits der europäischen Pflegekräftemobilität sind weitere Kernelemente dieses Puzzles – um sie ob ihrer Wesentlichkeit zumindest kurz zu erwähnen:

1. eine bessere Betreuung zuhause, die pflegenden Angehörigen etwa durch eine bessere sozialrechtliche Absicherung sowie eine Anrechnung für die Pension die Pflege erleichtert, und durch Community Nurses professionalisiert wird,

2. eine ausreichende Finanzierung der Pflege, die von einem hinreichend dotierten und fair eingestuften Pflegegeld über finanzielle Entlastungen pflegender Angehöriger bis hin zu kostengünstigen oder kostenlosen Umschulungen reicht sowie

3. gute Ausbildungsmöglichkeiten in Österreich und der ganzen EU – mit Gesundheits- und Sozialmaterien als grundlegender Teil des Regelschulwesens, mit der Möglichkeit der Lehre als Zugang zum Berufsfeld, mit der Steigerung der Attraktivität von Umschulungen und Weiterbildungen in diesem Bereich, usw.

Dabei gilt das, was das Hilfswerk, die Caritas, die Diakonie, die Volkshilfe, das Rote Kreuz, die Arbeiterkammer und weitere Organisationen in ihrem Brief an die österreichische Bundesregierung Ende Juli 2021 formulierten: „Eine adäquate Versorgung ist ohne entschlossene Maßnahmen in Zukunft nicht aufrecht zu erhalten“ (Anselm et al 2021). In anderen Worten, in allen drei genannten Bereichen dürfen nicht nur in Detailfragen Minimalkompromisse und Minimalverbesserungen getroffen werden, sondern es braucht den *großen* Wurf. Die Tatsache, dass es Jahre dauert bis sich etwa Ausbildungsmaßnahmen effektiv in einer größeren Anzahl an Fachkräften niederschlagen, zeigt uns, dass ein entschlossenes Agieren erst im Jahr 2030 zu spät ist.

### **Notwendige Maßnahmen betreffend Pflegekräftemobilität**

Zu diesen entschlossenen, weitreichenden Maßnahmen, die es bedarf, zählt wie erwähnt die Überwindung der europäischen Binnengrenzen. Mit dem Europäischen Binnenmarkt und seinen vier Freiheiten besteht die rechtliche Grundlage, die es zu nutzen gilt. Dafür müssen die nötigen Parameter geschaffen werden.

Zu diesen gehört etwa die Möglichkeit, mit der in einem EU-Mitgliedstaat [2] im Pflegeberiech erworbenen Ausbildung auch in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten zu dürfen. Dafür braucht es Zweierlei:

Einerseits sollten europaweit vereinheitlichte Mechanismen zur rascheren Anerkennung von Ausbildungen von Gesundheits- und Krankenpfleger:innen sowie Pflegeassistent:innen eingeführt werden; auch über eine Anrechnung von einschlägiger Berufserfahrung sollte nachgedacht werden.

Andererseits ist bei qualitativ zu unterschiedlichen und inhaltlich und umfangstechnisch divergenten Pflegeausbildungen jedoch naturgemäß eine Anerkennung der Gleichwertigkeit der

---

[2] Als weiteren Schritt kann auch – bei vorhergehender Heranführung an EU-Standards – über die Anerkennung von Pflegeausbildungen der EU-Beitrittskandidatenländer sowie der potenziellen Kandidatenländer Bosnien und Herzegowina und Kosovo nachgedacht werden.

Ausbildung schwer rechtfertigbar. Aus diesem Grund kann eine Schaffung von Mindeststandards bei der Ausbildung im Pflegebereich als Prämisse für eine hürdenlose Anerkennung dieser über Grenzen hinweggesehen werden. Anders als für manche andere Gesundheitsberufe, sieht die EU-Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen aus dem Jahr 2005 nämlich keine harmonisierten Mindestanforderungen hinsichtlich der Ausbildung von Langzeitpflegekräften und keine Anerkennung dieser eo ipso in der gesamten EU vor (Europäische Union 2005; European Parliamentary Research Service 2021).

Gleichzeitig gilt es auf die gesellschaftlichen Auswirkungen in entsendenden Staaten Rücksicht zu nehmen. Ein sog. „Care Drain“ – also eine Abwanderung von oft grundsätzlich im Inland mengenmäßig (fast) ausreichenden Pflegekräften, die dazu führt, dass der eigene nationale Bedarf nicht mehr gedeckt werden kann – ist bereits Realität in manchen EU-Mitgliedsstaaten. Beispielsweise werden im „Pflegekräfte-Exportland“ Ungarn bereits auf zusätzliche Pflegekräfte aus dem Ausland „importiert“, die aktuell primär aus Rumänien und der Ukraine stammen (European Parliamentary Research Service 2021).

Dem und den potenziell daraus resultierenden gesellschaftlich-sozialen negativen Auswirkungen könnte man durch EU-weit höhere Einkommen und bessere Arbeitsbedingungen in diesem Sektor entgegenwirken. Einfach gesagt: Sind die Entlohnung und die Arbeitsbedingungen überall in der EU gute, wird der Drang, das eigene Land zu verlassen, geringer sein.

Durch die Ausweitung sozialpartnerschaftlicher Modelle und die Festlegung von europaweiten Kriterien zur angemessenen Gehaltsbemessung in diesem Bereich, könnte dem geringen Anteil tarifvertraglicher Absicherung und dem vergleichsweise niedrigen Gehaltsniveau im Langzeitpflegesektor (OECD 2020) konterkariert werden. Derzeit ist die EU am besten Weg sich auf eine europaweite auf dem Richtlinienvorschlag zu angemessenen Mindestlöhnen in der

EU vom Oktober 2020 (Europäische Kommission 2020) basierende Rahmenregelung zu einigen. Ende November 2021 wurde im Plenum des Europäischen Parlaments das Verhandlungsmandat dazu verabschiedet (Europäisches Parlament 2021) und im Dezember der Standpunkt des Rats inkl. Verhandlungsmandat festgelegt (Rat der EU 2021).

Wenngleich die EU etwa durch die Rahmenvereinbarung und die Richtlinie über befristete Arbeitsverhältnisse (Europäische Union 1999) bereits vor längerem bedeutsame Schritte auf dem Gebiet der sog. „prekären Arbeitsverhältnisse“ gesetzt hat, wurden zudem bisher neue Arbeitsformen vom Unionsrecht nur unzureichend erfasst. So bestehen etwa noch keine europäischen Rechtsnormen für Arbeitende, die nicht in den Betrieb des Arbeitgebers eingeordnet sind, aber wirtschaftlich sehr wohl von diesem abhängig sind. Die Ausdehnung der bestehenden europäischen Normen auf arbeitnehmerähnliche Gruppen wie grenzüberschreitend tätige Pflegepersonen wäre somit naheliegend. Gleichzeitig können damit Sozialschutz und Migrant:innen teils nicht gewährte wichtige Sozialleistungen (Ataç und Rosenberger 2019) besser gewährleistet werden.

### **Aktuelles Ausmaß der europäischen Pflegekräftemobilität**

Die Berufstätigkeit im Pflegebereich in einem anderen EU-Land als dem eigenen ist – teils wegen der Hürden bei der Anerkennung von Ausbildungen und trotz der verschiedenen Arbeitsbedingungen und Gehaltsniveaus – im Vergleich zu anderen Branchen derzeit insgesamt nicht überdurchschnittlich. Ausländische Arbeitskräfte in diesem Bereich machten 2019 in der EU lediglich knapp 8 % aus (4,5 % aus Drittländern und 3,4 % aus anderen EU-Staaten), was in etwa dem Durchschnitt entspricht (Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz 2021 (3)).<sup>[3]</sup>

Auffällig ist jedoch die große Disparität zwischen den Mitglied-

---

[3] Der Anteil an im Ausland geborenen Langzeitpflegekräften ist mehr als doppelt so hoch und liegt durchschnittlich bei knapp 20 %. Siehe: Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz, 2021.

staaten in dieser Frage. Während im Langzeitpflegebereich 2019 in Malta 43 % und in Luxemburg 21 % aus dem Ausland kamen, waren es in Bulgarien, Kroatien, Polen und anderen nur 1 % bzw. noch weniger. Österreich lag mit 14 % an vierter Stelle und gehört somit zu den Staaten, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an ausländischen Langzeitpflegekräften aufweisen (Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz 2021). Im Bereich der 24-Stunden-Pflege in Österreich kommen sogar fast alle sog. „selbstständigen Personenbetreuer:innen“ aus dem Ausland (98,4 %), der Großteil davon aus den EU-Mitgliedsstaaten Rumänien und Slowakei (zusammen knapp 80 %) (Wirtschaftskammer Österreich, zitiert in Wiener Zeitung 2020).

Allgemein ist die aktuelle Datenlage jedoch im Bereich der Pflegemobilität eine relativ begrenzte, weshalb es – angesichts des bevorstehenden großen Pfleger:innenbedarfs, der schon jetzt in manchen Mitgliedstaaten nur durch ausländische Pflegekräfte bewältigbar ist – tunlich erscheint, vermehrt und in kurzen periodischen Abständen aktuelle Daten hierzu zu erheben und diese in für den Laien verständlicher Form zu veröffentlichen.

### **Initiativen und Vorhaben**

Trotz der aufgrund der erwähnten Hindernisse im EU-Durchschnitt noch nicht überdurchschnittlichen Pflegemobilität, die zugleich dem dringenden Pflegekräftebedarf in manchen Mitgliedsstaaten gegenübersteht, bestehen bereits mehrere zivilgesellschaftliche und private Initiativen, um dem Pflegekräftemangel durch Fachkräftemigration und -ausbildung entgegenzuwirken. Hierbei sei die Initiative Rise Above von Josef und Hannes Misethon erwähnt, die beispielsweise Pflegepersonal mit akademischer Ausbildung durch strukturierte Zuwanderung aus Südamerika an Unternehmen im deutschsprachigen Raum vermittelt. Weiters hat etwa das Hilfswerk International im Jahr 2020 den Aufbau mobiler Pflegedienste in Georgien und Bosnien und Herzegowina begonnen. Dabei wird die Schaffung einheitlicher Pflegestandards vor

Ort unterstützt sowie in Ausbildungsschulen Arbeitssuchenden und Freiwilligen eine qualitative Pflegeausbildung angeboten (Hilfswerk International 2021).

Auch auf EU-Ebene ist – wie im Aktionsplan zur Europäischen Säule Sozialer Rechte (März 2021) (Europäische Kommission 2021) und in der Rede von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zur Lage der Union (September 2021) (Europäische Kommission 2021 (4)) angekündigt – für dieses Jahr (2022) die (nichtlegislative) Annahme der sog. „Initiative zur Langzeitpflege“<sup>[4]</sup> der Europäischen Kommission geplant. Gemäß Anhang I des Arbeitsprogramms dieser Institution sind für das dritte Jahresquartal 2022 eine Kommissionsmitteilung über eine europäische Pflegestrategie inklusive einer Überarbeitung der Barcelona-Ziele und ein Vorschlag für eine Ratsempfehlung zur Langzeitpflege anberaunt (Europäische Kommission 2021 (3)).

Mit dieser Langzeitpflegeinitiative, die sowohl an Pflegepersonen als auch -bedürftige gerichtet sein und auch die Thematik Kinderbetreuung umfassen soll, wird laut Arbeitsprogramm der Kommission

„ein Rahmen für politische Reformen geschaffen, der als Richtschnur für die Entwicklung einer nachhaltigen Langzeitpflege dienen wird, wodurch allen Menschen ein besserer und erschwinglicherer Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen gewährleistet werden soll“ (Europäische Kommission 2021 (2)).

Außerdem soll in einem Bereich, der EU-weit mit 88 % weiblichen Langzeitpflegebeschäftigten frauendominiert und mit 40 % Teilzeitkräften einen sehr hohen Teilzeitarbeit-Anteil aufweist (European Parliamentary Research Service 2021), zur Gleichstellung der Geschlechter und Verringerung des geschlechtsspezifischen Beschäftigungsgefälles beigetragen werden (Europäische Kommission 2021 (2)).

---

[4] Auch teils als „Europäische Pflegestrategie“ bezeichnet.

Summa summarum scheint es also in Anbetracht der großen Hürden, die uns im Pflegebereich in den nächsten Jahren bevorstehen, zweckmäßig einerseits einen europaweit hohen Standard betreffend Arbeitsbedingungen und angemessene Gehälter zu gewährleisten und so der teilweisen Problematik des Care Drains entgegenzuwirken. Andererseits gilt es aus verschiedenen Ausbildungsqualitäten und Anerkennungsschwierigkeiten resultierende Mobilitätshürden im Langzeitpflegesektor zu reduzieren, um der Herausforderung des Pflegekräftemangels in Europa auch mit einer starken europäischen Antwort entgegenzutreten.

Jedoch braucht es auch in anderen Teilbereichen der Pflege eine dringende, tiefgreifende Reform, die es in den kommenden Monaten sowohl in Österreich als auch in Europa gemeinsam zu stemmen gilt.

## Bibliographie

Anselm, E. et al. (2021). *Offener Brief an die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung*, 23.07.2021, Wien.

Ataç, I. & Rosenberger (2019): Social Policies as a Tool of Migration Control *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 1-10.

Europäische Kommission (2020): *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0682>.

Europäische Kommission (2021): *Aktionsplan zur Europäischen Säule Sozialer Rechte*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2021) (2): *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Arbeitsprogramm der Kommission für 2022: Europa gemeinsam stärker machen*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

Europäische Kommission (2021) (3): *Anhänge der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Arbeitsprogramm der Kommission für 2022*, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_2&format=PDF).

Europäische Kommission (2021) (4): *2021 State of the Union Address by President von der Leyen* (verschriftlichte Version), 15.09.2021, Straßburg, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH\\_21\\_4701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701).

Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz (2021): *Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, Vol. 1, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz (2021) (2): *Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, Vol. 2, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission; Ausschuss für Sozialschutz (2021) (3): *Long-term care workforce: employment and working conditions*, Eurofound, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Union (1999): *Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A31999L0070>.

Europäische Union (2005): *Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (konsolidierter Text)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02005L0036-20200424>.

Europäisches Parlament (2021): *Die Maßnahmen des Parlaments für faire Mindestlöhne in der EU*, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20210628ST007263/die-massnahmen-des-parlaments-fur-faire-mindestloehne-in-der-eu>.

European Parliamentary Research Service (2021): *Langzeitpflege in der EU*, 06.09.2021, Brüssel.

Eurostat (2021): *EU citizens living in another Member State - statistical overview*, Eurostat Statistics Explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_citizens\\_living\\_in\\_another\\_Member\\_State\\_-\\_statistical\\_overview#What\\_are\\_the\\_employment\\_rates\\_of\\_mobile\\_EU\\_citizens.3F](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview#What_are_the_employment_rates_of_mobile_EU_citizens.3F).

Eurostat, 2021 (2): *Migration and migrant population statistics*, Eurostat Statistics Explained, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics).

Gesundheit Österreich GmbH (2019): *Pflegepersonal-Bedarfsprognose für Österreich*, GÖG/BMASGK, Wien.

Hilfswerk International (2021): *Jahresbericht 2020*, Wien.

OECD (2020). *Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly*, OECD Health Policy Studies, Paris, <https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en>.

Rat der EU (2021): *Rat einigt sich auf Mandat für Verhandlungen über einen EU-Rahmen für angemessene Mindestlöhne*, Pressemitteilung, 06.12.2021, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/12/06/council-agrees-on-mandate-for-negotiations-on-a-eu-framework-on-adequate-minimum-wages/>.

Wiener Zeitung (2020): *Vier von fünf Pflegerinnen aus Rumänien und der Slowakei*, 13.03.2020, <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2054341-Vier-von-fuenf-Pflegerinnen-aus-Rumaenien-und-der-Slowakei.html>.



# RELIGION UND ANERKENNUNG

*Plädoyer für eine ironische Betrachtung*

**Kurt Appel**

**7**





## **Religion und Anerkennung**

*Plädoyer für eine ironische Betrachtung*

### **Kurt Appel**

Professor für Theologische Grundlagenforschung (Fundamentaltheologie) am Institut für Systematische Theologie und Ethik der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Wien. Sprecher der Forschungsplattform „Religion and Transformation in Contemporary Society“ (Universität Wien)

Sieglinde Rosenberger betreibt ihre Disziplin nicht nur in Form theoretischer Auseinandersetzung mit der Politik, sondern lebt das Politische. Dabei tritt sie für eine demokratische, plurale und sozial gerechte Gesellschaft ein, die niemanden per se ausgrenzt. Besonderes Augenmerk legt sie auf Randgruppen und Personen, die sich ihre gesellschaftliche und persönliche Anerkennung erkämpfen bzw. hart gegen Widerstände der etablierten Gesellschaft erarbeiten müssen, was unmittelbar auch zur immer größer werdenden Gruppe der Migrant:innen führt. Deren Identitäten sind oftmals stark religiös fundiert, wodurch sich eine Auseinandersetzung mit der Thematik von „Religion und Migration“ ergeben hat, auch innerhalb des Forschungszentrums „Religion and Transformation in Contemporary Society“ (RaT), deren Mitbegründerin und Vizesprecherin Sieglinde Rosenberger ist und welches mittlerweile seit 2010 als einziges geisteswissenschaftliches Forschungszentrum der Universität Wien besteht.

Ich möchte in dem folgenden Essay eine mit der Migration verbundene Thematik aufgreifen, die im Zentrum der Forschung von Sieglinde Rosenberger steht, nämlich die Frage der Anerkennung des Anderen oder konkreter: die Frage, was Religion zur Anerkennung beitragen kann bzw. wie sie eine solche Anerkennung auch verhindert. Dabei wird in einem ersten Schritt auf die Legitimationsfunktion von Religion für die Etablierung von Herrschaft, wie sie sich heute verstärkt zeigt, eingegangen. In einem zweiten Schritt wird die nihilistische Krise unserer säkularen Weltordnung thematisiert und in einem dritten Schritt die Frage angerissen, was Anerkennung unter den Bedingungen der Moderne wirklich heißen kann und welche Funktion die Religion dabei wahrzunehmen vermag. Am Ende wird auf die Bedeutung der Ironie verwiesen und die Religion von dieser her wenigstens ansatzweise gedeutet.

Der Beitrag soll einen Dank an die Arbeit von Sieglinde Rosenberger zum Ausdruck bringen, deren Ethos auch von großer Bedeutung für den Autor ist. Weiters versteht er sich als eine

skizzenhafte Anfrage an Anerkennungstheorien wie diejenige von Honneth, aber auch von Habermas, die eine letztlich symmetrisch gedachte Anerkennung sehr stark im Intellektuellen verorten. Angeknüpft wird an Grundgedanken der *Phänomenologie des Geistes* von Hegel, der nach Auffassung des Autors die bis heute philosophisch tiefgründigste Begrifflichkeit entwickelt hat, um die Frage nach der Anerkennung des Subjekts in der Moderne adäquat stellen zu können. Die Form der Darstellung ist – der Einladung der Herausgeber:innen folgend, eine Essaysammlung von Forschungsplätzen von Sieglinde Rosenberger zu gestalten – essayistisch und verzichtet auf Fußnoten und eine Besprechung der einschlägigen Forschungsliteratur.

### **Die Wiederkehr der Religion als Legitimierung von Herrschaft**

Dass religiöse Traditionen noch immer oder schon wieder prägend für die symbolische und politische Ordnung unserer Gesellschaft sind, wird in diesen Tagen wieder sichtbar. Die Hierarchie der russisch-orthodoxen Kirche hat sich in ihrer Mehrheit hinter Putin gestellt und gibt ihm dadurch die Legitimität, den Krieg gegen die Ukraine als Krieg des Protektors des Christentums gegen den gottlosen Westen zu stilisieren.

Auch im beginnenden 21. Jh. sind religiös legitimierte Herrschaftsordnungen eher die Regel denn die Ausnahme. Sogar im Okzident gibt es völlig säkulare Demokratien, die nicht auf religiöse Legitimierung völlig verzichten wollen; ein Beispiel dafür ist das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, wo die Queen auch Oberhaupt der Anglikanischen Kirche ist. Weiters gibt es Staaten, wo eine solche Legitimierung zwar rechtlich nicht vorgesehen ist, dafür aber faktisch gesucht wird, wie in den USA, wo es bis heute undenkbar wäre, dass sich ein Präsident offen als nichtreligiös deklariert. Blickt man über den Okzident hinaus, stößt man vielerorts auf religiöse Fundamente, auf denen sich die Ausübung von Herrschaft mitbegründet: generell im Bereich von Staaten mit muslimischer Mehrheitsbevölkerung, aber auch zunehmend im laizistischen

Lateinamerika, wo der Vormarsch evangelikaler und pentecostaler Bewegungen eine massive Re-theologisierung der gesellschaftlichen Diskurse mit sich bringt. Dies gilt auch für Indien, Japan und andere asiatische Staaten, in denen die Politik zunehmend auf religiöse Traditionen zwecks Fundierung der eigenen Geltungsansprüche und oft auch im bewussten Gegensatz zum säkularen Westen zurückgreift.

In den Wochen, in denen der Artikel geschrieben wird (Frühling 2022), blickt Europa gebannt auf die Vorgänge in der Ukraine, und viele Stimmen bringen die Sorge um den Ausbruch eines dritten, nun atomaren Weltkrieges zum Ausdruck. Dabei tritt wieder einmal die Situation in Afrika völlig in den Hintergrund, wo in immer mehr Ländern massive Religionskonflikte toben, namentlich zwischen dem Christentum (oft pentecostaler Prägung) und dem Islam (oft wahabitischer Ausrichtung, massiv unterstützt durch Saudi-Arabien und Katar, aus dem nun Europa das „moralisch gute“ Erdgas, welches das „moralisch böse“ russische ersetzen soll, beziehen will). Jedes Mal wird versichert, dass es sich bei der Inanspruchnahme religiöser Identitäten nur um vorgeschobene Argumente handelt, Christentum und Islam jahrzehntelang friedlich miteinander kooperierten und der eigentliche Grund der Bürgerkriege in Nigeria, Mosambik, Zentralafrika, Burkina Faso und anderen Regionen ethnischer, ökonomischer und sozialer Natur sei, oft befördert von ökologischen Katastrophen und einem die ohnehin schwachen Institutionen überfordernden Bevölkerungswachstum. Trotzdem ist zu bedenken, dass die religiöse Aufladung eine eigene Dynamik entfaltet und in Afrika ein dritter Weltkrieg zwischen muslimischen und christlichen Bevölkerungssegmenten droht, der nicht viel unwahrscheinlicher ist als ein neuerlich in Europa stattfindendes, globale Auswirkungen habendes Kriegsgeschehen.

Hinter all diesen Konflikten steht offensichtlich nicht zuletzt auch der in der Gegenwart immer stärkere Verpflichtungscharakter, sich eine eigene Identität zu geben, was Individuen genauso betrifft wie soziale und religiöse Gruppen. Anders gesagt kann

man beobachten, dass derzeit weltweit ein umfassendes Branding stattfindet, wobei die damit entstehenden Identitäten meist kaum etwas mit „realer“ Geschichte zu tun haben und sich traditioneller, nicht zuletzt auch religiöser Versatzstücke, die entkontextualisiert werden, bedienen. Die daraus entstehenden Identitäten sind ebenso fluide wie inhaltsleer und müssen, um gemeinschaftsstiftend sein zu können, auf an der Oberfläche bleibende Symbolik rekurren (etwa das Kolar der jungen katholischen Priestergeneration) und eine umso stärkere Ausgrenzung des Anderen vornehmen. In vielen traditionellen, d.h. auf Familie und Genealogie (Weitergabe des Namens von Vater zu Sohn) beruhenden Gesellschaften war etwa Homosexualität zwar nicht anerkannt, da sie nicht dem genealogischen Ideal von Sexualität entsprach, aber keineswegs ein todeswürdiges Verbrechen. Dies wird sie in dem Augenblick, in dem Identitäten gegen den „dekadenten“ Westen gebildet werden, wobei, wie nicht nur der türkische Schriftsteller Othmar Pamuk in seinem Werk „Schnee“ bemerkt hat, diese Identitäten besonders gerne auf Religionen und ihre vermeintlichen (und selten wirklichen) Überlieferungen zurückgreifen, weil man wenigstens an der Religiosität etwas hat, was der Westen nicht besitzt.

### **Nihilismus und Heuchelei des Westens**

Man könnte in diesem Zusammenhang fragen, warum das westliche Modell, welches in der Eigenwahrnehmung durch die Errungenschaften der Demokratie, der Menschenrechte und einer liberalen Gesellschaftsordnung geprägt ist – d.h. auch durch die Anerkennung des Rechtes, das eigene Leben selbstbestimmt zu gestalten, solange damit nicht Andere verletzt oder beeinträchtigt werden – weltweit zunehmend an Attraktivität verliert.

Vielleicht ist es in diesem Zusammenhang interessant, auf die Diagnose einiger der bedeutendsten abendländischen Philosophen, die je auf ihre Weise zentrale Umbrüche der Philosophie markieren, zu achten, nämlich Deleuze, Heidegger, Nietzsche und Hegel

(hinzunehmen könnte man auch die weniger epochalen Philosophen Adorno, Agamben und Bahr, die nichtsdestotrotz bedeutende philosophische Analysen der Gegenwart vorgelegt haben). Sie kommen darin überein, dass das abendländische Denken in einen ungeheuren Nihilismus mündet. Ist es beim – allerdings durch seine ambivalente Haltung gegenüber dem NS-Regime – kompromittierten Heidegger, der allerdings niemand Geringeren als Hannah Arendt nicht nur denkerisch beeinflusste, das technische Gestell, in dem unsere Welt instrumentalisiert wird und die Offenheit des Seins und damit verbundener Sinn nicht mehr erfahren werden kann, so bei Nietzsche und Deleuze das abendländische Einheitsdenken, welches das Lebendige annihiliert und kreative gesellschaftliche Prozesse ausschaltet. Agamben geht in seinem von 1995–2015 ausgearbeiteten neunbändigen Homo-sacer-Projekt sogar so weit, dass er das Lager zu einem Paradigma des 20. Jh. erklärt: Denn die moderne Souveränität lebt von der Macht, (über-)leben und sterben zu lassen, d.h., es beansprucht absolute Verfügungsgewalt über das nackte biologische Leben (zoè), dem jede Doxa genommen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Souveränität sich mittlerweile durch eine endlose Kette von Tätigkeiten manifestiert, die keinen personalen Souverän mehr braucht, sondern eine absolute alles umfassende Maschinerie darstellt, gegenüber der jede/r dem Ausschluss und dem Nichts anheimfallen kann. Hans-Dieter Bahr macht u.a. in seinem 2002 erschienenen Buch „Den Tod denken“ darauf aufmerksam, dass an Stelle der metaphysisch-mythischen Bilder etwa einer unsterblichen Seele oder einer kosmischen Vollendung, mit denen die Uneinholbarkeit des Todes und der damit verbundene Entzug des Anderen gefüllt werden sollten, mittlerweile die Figur des Nichts getreten ist, in das nicht nur der Andere, sondern der Kosmos insgesamt fällt. D.h., die letzte große Erzählung der Neuzeit ist diejenige des entropischen Verlöschens des Individuums wie des Kosmos und damit aller Geschichte(n) und Strukturen.

Hegel (und in seinem Gefolge Adorno und Horkheimer) nähert sich in der *Phänomenologie des Geistes* der Aufklärungsdialektik mittels einer philosophischen Analyse des neuzeitlichen Selbst und seiner Stellung zur Objektwelt. Das neuzeitliche Selbst wird sich bewusst, dass es sich in der ihm begegnenden Welt nicht wiederzufinden vermag. Es erfährt sich auch gegenüber den traditionellen Beheimatungen wie Familie und Polis (d.i. der auf fiktiven Familienbanden beruhende Gemeinschaft) fremd und bildet eine zunehmende Distanz zur Welt des Seins heraus. In dieser Entfremdung und Trennung von seiner Welt, die es nicht mehr mythisch-religiös überbrücken kann, vollzieht es den großen Schritt hin zur Möglichkeit eines allgemeinen, d.h. aus seinen unmittelbaren Bezügen befreiten Denkens. Das moderne Ich, von Descartes philosophisch auf den Punkt gebracht, ist nicht mehr wesenhaft festgelegt, sondern kann sich von allem und jedem distanzieren, und die abendländische Welt geht unwiderruflich den Weg immer größerer Abstraktion von ihren unmittelbaren Umgebungen.

Dadurch schwindet auch die Kraft lokaler Anerkennung durch die Familie und das unmittelbare Gemeinwesen, welche allerdings immer den Preis der Partikularität, d.h. des Ausschlusses des Anderen hatte. Nach Hegel (Adorno folgt ihm hierin ohne Abstriche) ist die abendländische Moderne überhaupt dadurch gekennzeichnet, dass auf Grund der genannten Entfremdungserfahrungen das Sein durch die Reflexion ersetzt wird. Die Welt transformiert sich immer stärker hin zum Gedachten, das Sein und sein Formenreichtum wird der Linearität technischer Algorithmen untergeordnet. Auf Kant bezogen, der dieser Entwicklung philosophisch Ausdruck verliehen hat, bedeutet dies, dass das Sein dem Urteil weicht. Im Zentrum steht nicht mehr die Erfahrung einer Umwelt, sondern das (intellektuelle) Urteil und sein Geltungsanspruch, welcher kritisch zu prüfen ist.

In der gegenwärtigen Gesellschaft kann dies sogar noch stärker als zur Zeit Hegels beobachtet werden: Angefangen vom akademischen Betrieb bis hin zur Kommunikation, die über Twitter, Facebook etc.

läuft, ist das Subjekt ohne Unterlass damit konfrontiert, unmittelbar urteilen zu müssen – und sei es nur durch ein „Gefällt mir (nicht)“ – und seinerseits beurteilt zu werden. Hegel, der den Abstraktionsprozess der Neuzeit einerseits durchaus positiv sieht, weil er den Gedanken des Allgemeinen und damit allgemeiner Anerkennung überhaupt erst eröffnet, ist andererseits der Auffassung, dass sich darin und dabei vor allem in der mit ihm verbundenen Urteilsform, egal ob sie sich praktisch-moralisch oder wissenschaftlich-theoretisch zum Ausdruck bringt, ein unglaublich nihilistisches Potential zeigt. Dies deswegen, weil der/die Urteilende im unmittelbaren Urteil letztlich nur den eigenen abstrakten Geltungsanspruch, fungierend als Akt der Selbstfindung, wahrnimmt, sich in diesem Geltungsanspruch absolut setzt und damit die Kontingenz des Anderen schon per se vollkommen entwertet ist. Man könnte sagen, dass nach Hegel die Kantische Moralphilosophie und ihre intellektuellen Epigonen des 19. und vor allem 20. Jahrhunderts längst nicht so moralisch sind, wie sie selbst meinen. Diese Kritik umfasst auch den Gedanken idealer Kommunikationsgemeinschaften, hinter denen sich moralische Vorschriften verbergen, die zwar die Intellektualität des Eigenen anerkennen (d.h. all das, was eine für die Reflexion unmittelbar vernehmbare Stimme besitzt), das Andere dabei aber implizit einem permanenten Entwertungsprozess unterziehen, wodurch ihm jede Selbständigkeit genommen wird.

Die Urteilsform bleibt so die letzte Repräsentation des neuzeitlichen Selbst, welches zwar aus den Zwängen der Polis und der Familie herauszutreten vermag, aber im unmittelbaren, direkten Urteilen Anerkennung verwehrt. In seiner *Wissenschaft der Logik* (im zweiten Teil der Logik, der Wesenslogik, konkret im Kapitel *Der Grund*) destruiert Hegel den Gedanken, dass Urteile durch eine immer differenziertere Begründung vollständige Gültigkeit erlangen können: Er zeigt auf, dass mit den Begründungsstrukturen, so wichtig sie in der Überwindung rein unmittelbarer Meinungsäußerungen sind, auch die eigenen noetischen Voraussetzungen perpetuiert werden.

Man bewegt sich auf diese Weise zwar durchaus in der Sphäre eines Erkennens, allerdings eines solchen, welches innerhalb der Geltungsansprüche und Axiomatik des eigenen Selbst bleibt und damit kein Anerkennen (des Anderen) beinhaltet. Diese Form des Erkennens ist also nicht hinreichend in der Lage, das erkennende Ich mit der Realität im Sinne der *res aliter* zu konfrontieren. Für ein universales Erkennen dagegen müssen auch die eigenen Voraussetzungen in ihrer Linearität durchbrochen werden (dass jedes Erkennen innerhalb der eigenen Voraussetzungen unvollständig ist, hat auch der Wiener Mathematiker und Logiker Kurt Gödel aufgezeigt). Auf das Urteil bezogen bedeutet dies, dass das allgemeine Urteil erst dann wirklich allgemein ist, wenn es an der Singularität des Anderen bricht und diesen Bruch in sein Urteilen miteinbezieht. Hegel bringt dies in der *Phänomenologie des Geistes* am Ende des Gewissenskapitels, welches in den Abschnitt über die Religion überleitet, so zum Ausdruck, dass das urteilende Bewusstsein sich dessen gewahr wird, dass die absolute Position, von der aus es das kontingente Andere verurteilt hat, eine durch und durch gesetzte Position ist (durch Kontingenzen, über die es nicht verfügen kann), es sich also der eigenen Kontingenz des Urteilens bewusst wird. Damit bricht aber auch eine Repräsentationskette zusammen, in der die Welt zum Spiegel des eigenen Geltungsanspruchs wurde. Die Folge ist, dass das Selbst weder im Sein noch im Urteil (Reflexion, eigene Intellektualität) Identität findet und sich in gewisser Weise abhanden kommt.

Heute scheint es tatsächlich so zu sein, dass aus globaler Perspektive die okzidentale Welt als zutiefst nihilistisch betrachtet wird. Einerseits bewirkt deren Begegnung für traditionelle vormoderne, d.h. auf Familie basierende Kulturen, dass die eigenen traditionellen Strukturen unwiderruflich in Frage gestellt werden und damit auch traditionelle Formen der Anerkennung erodieren. Andererseits aber vermag es kaum zu einer wirklich globalen Anerkennung zu kommen. Die moralischen und politischen Geltungsansprüche der okzidentalen Welt werden, so sehr sie im Zeichen des

partikulare Ausgrenzungen überwindenden Allgemeinen stehen (wie Menschenrechte, Demokratie, Anerkennung der Selbstbestimmung des Einzelnen usw.), vielfach als imperiales Projekt betrachtet. Die im okzidental Selbstverständnis beanspruchte Allgemeinheit wird dabei verdächtigt, der Durchsetzung partikularer okzidentaler Herrschaftsansprüche zu dienen. Letztlich sehen sich große Teile der Welt heute unter dem Urteil okzidentaler Geltungsansprüche stehen, ohne dass eine entsprechende Anerkennung statthat.

### **Religion und Ironie**

Um zu einer wirklichen Anerkennung zu gelangen, bedarf es nach Hegel einer massiven Erschütterung der Selbstrepräsentation des individuellen bzw. kollektiven Subjekts. Man könnte in diesem Zusammenhang auf die Ironie verweisen, nicht im Sinne bloßen Spottes zu verstehen oder gar im Sinne des Unernstes, sondern als eine Figur, die das Selbst von seinen Repräsentationen, in denen es sich Identität und damit Macht gibt, trennt. Dadurch wird eine unmittelbare Selbstkonzeption, von der aus ein absoluter Maßstab für das Urteil (über den Anderen) gewonnen werden könnte, verunmöglicht. Die unter der politisch Rechten weitverbreitete Idee einer starken und gefestigten Identitätsgebung, von der aus dann ein Dialog mit dem Anderen erfolgen könnte, ist damit von vorn herein in Frage gestellt.

Hegel zufolge legen die Religion und die Kunst von einer Außer-Kraft-Setzung der Selbstrepräsentation des Ichs Zeugnis ab. Dies mag vor allem im Zusammenhang mit ersterer insofern eigenartig klingen, als Religionen zunächst einmal als Ausdrucksform der geistigen Substanz einer Kultur oder Gemeinschaft fungieren und daher besonders massive Identitätsmarker darstellen, woraufhin ja im Eingangsabschnitt verwiesen wurde. In dieser Hinsicht kann sich in der Religion und ihrem Absoluten ein partikularer Identitätsanspruch oder gar ein universaler Herrschafts- und Geltungsanspruch zum Ausdruck bringen.

So richtig diese Sicht ist, so übersieht sie, dass sich in der ideologischen Funktionalisierung von Religion ein reflexiv-instrumenteller Umgang mit religiösen Phänomenen zeigt, der religiöser Erfahrung nicht gerecht zu werden vermag. „Gottheiten“ oder religiöse Kulte, verstanden und gebraucht als (höchste) Formen der Selbstrepräsentation, verdrängen und kompensieren nämlich den Umstand, dass die religiöse Erfahrung (Ähnliches könnte man wohl für die Kunst geltend machen) auf etwas „Heiliges“, Nichtinstrumentalisierbares und vor allem Unverfügbares verweist, dass sich dem Wissenshaushalt des Ichs vollkommen entzieht.

Der entscheidende Punkt besteht darin, dass die Welt der Religion (ebenso wie die Welt der Kunst) niemals unmittelbar existiert. „Gott“ kann kein direkter Gegenstand des menschlichen Wissens sein, denn damit wäre er sofort ein endliches Objekt desselben. Folgt man den Gedankengängen Hegels, die dieser im Religionskapitel der *Phänomenologie des Geistes* entfaltet, dann ist die Religion im Gegensatz zur reflexiven Wissenschaft und dem moralischen Urteil und den damit verbundenen Geltungsansprüchen nicht die Repräsentation des Selbst (und seines Wissenshaushaltes), sondern religiöse Erfahrungen repräsentieren (vor jeder erst nachfolgenden theologischen oder politisch-ideologischen Reflexion) den radikalen Verlust der Selbstrepräsentationsmöglichkeit.

Das Selbst, welches mit der Erfahrung konfrontiert ist, in einer Fremde zur Welt zu stehen und dessen Anfang darin liegt, sich abhandengekommen zu sein, symbolisiert diesen fundamentalen, es überhaupt erst konstituierenden Verlust durch religiöse Bilder (oder die Sprache der Kunst). In diesem Sinne steckt in der Religion ein ironisches Potential, insofern sie eine ständige Trennung des Selbst von jeder definitiven Selbstkonzeption beinhaltet. Nach Hegel gilt dies für alle Religionen, aber in besonderer Weise exemplifiziert er dies anhand des Christentums, dessen Grundironie im Gedanken vom Tode Gottes (am Kreuz) besteht. Gerade das Absolute bringt somit einen absoluten Verlust zum Ausdruck und setzt damit alle gedankli-

chen Bilder und alle sprachlichen Repräsentationen, die Letztgültigkeit beanspruchen, außer Kraft. Natürlich kann der Monotheismus als monströse Totalitätsvorstellung verstanden werden, wenn die dahinter liegende Ironie vergessen wird, hinter ihm verbirgt sich aber ein Verlust an Bildern, der schließlich auch das Bild einer umfassenden Einheit betrifft.

Wesentlich in diesem Zusammenhang ist, dass es nicht darum geht, alle Bilder, in denen sich das individuelle und kollektive Selbst repräsentiert, zu entwerten, was nur zu einer nihilistischen und dialektischen Zerstörung des individuellen und kollektiven Selbst führen würde und somit gerade kein Anerkennungspotential hätte. Dazu kommt, dass das Bildlose in seiner Abstraktion allzu leicht umschlägt in die ebenso grenzenlose wie abstrakte Forderung, das Kontingente zu überwinden und das Grenzenlose und Absolute zu repräsentieren. Dem Bildlosen (sei es als religiöses oder moralisches Absolutes) entspricht jenes Urteil, welches jede Repräsentation, jede Konkretisierung des Lebens verurteilt, da diese immer nur kontingent bleiben kann. Im vorhergehenden Jahrhundert hat dies wohl kaum ein Denker so klargesehen wie Kafka u.a. in seinem Roman *Der Prozess*. Statt dem Sturm auf das Bild, in dem sich die Macht realisiert, geht es um dessen Ironisierung. Dies bedeutet, dass die Bilder von jeder letztgültigen totalen Repräsentation und Botschaft des Ichs getrennt werden, dass sie als kontingente Bilder bedeutungs offen bleiben dürfen und dass sie damit zu einem spielerischen Umgang einladen. In Bezug auf die Katholische Kirche etwa könnte gesagt werden, die einzige Rechtfertigung der katholischen Ästhetik und der damit verbundenen Lehre und Institutionalisierungen besteht darin, dass diese eine unendlich reiche Spielwiese für Ironisierungen bereithält. Und vielleicht sind die meisten (bis auf Spanien, wo auch die aus dem Franco-Regime hervorgehende Monarchie keine Ironie aufweist) europäischen Monarchien deshalb so stabile Demokratien, weil ihre Staaten von zutiefst ironischen Figuren, eben den Monarchen, die absolut keinen realen politischen Einfluss haben, repräsentiert

werden. Dabei ist allerdings niemals Ironisierung mit Relativismus zu verwechseln, da letzterer selber wiederum in absoluter Distanz alle Bedeutungen nivelliert und damit gerade nicht spielerisch auf ständig neue Bedeutungskonfigurationen hin öffnet.

### **Anerkennung und Religion**

Jede Form wirklicher Anerkennung lebt davon, dass das Ich eine Verschiebung in Bezug auf die eigene Repräsentation erfährt. Erst wenn sich das Moment eines Sich-Anders-Werdens in das Subjekt einschreibt, wenn das Selbst nicht mehr die monolithische absolute Position des Urteils usurpieren kann, ist eine Öffnung auf sein Anderes möglich. Die Kontingenz des Anderen kann auf diese Weise gastliche Aufnahme finden und es verliert seinen Status als bloß auszugrenzendes Fremdes. Die Gesellschaft stellt vor die Herausforderung, auch die eigene Kultur und deren geistige Substanz, wenn schon nicht zu verlassen, so doch zu überschreiten, und das Leben kann sich derart in offenen Übergängen vollziehen. Auch die Demokratie, wo sie diesen Namen verdient und sich von einem imperialen Gestus abhebt, kann nicht auf starke, totalitäre Repräsentationen aufbauen, sondern wurzelt in einem Gedächtnis, das geprägt ist, sowohl von Empathiefähigkeit mit dem Anderen als auch von der Fähigkeit zur Selbstironisierung. Dazu können religiöse Traditionen beitragen, wenn sie sich nicht selbst als hegemoniale Projekte verstehen. Tatsache bleibt auf alle Fälle, dass gerade die Unmittelbarkeit heutiger Medialität die Ironiefähigkeit gefährdet und allzu leicht in die Herrschaftslogik des unmittelbaren Urteilens umschlägt, auch wenn diese Urteile noch so berechtigt klingen. Ein wirkliches Ethos bedeutet nicht, in Gleichgültigkeit oder Relativierung zu verfallen, wohl aber eine Form der Anerkennung zu entwickeln, die niemals rein selbstreflexiv einholbar ist. Es beinhaltet eine unmögliche – Unmöglichkeit nicht im moralischen, sondern im ironischen Sinne, da jede Möglichkeit immer im Feld des Eigenen angesiedelt wäre – Ver-Antwort-ung gegenüber dem Anderen, individuell und politisch. Mir scheint, dass das Werk und das wissenschaftliche Ethos von Sieglinde Rosenberger genau dieser Verantwortung Rechnung zu tragen sucht.

## „LIBERALE TOLERANZ“

Beschreibung von **Astrid Mattes**  
(Österreichische Akademie der Wissenschaften & Universität Wien)

In der Folge der jihadistischen Terroranschläge in Frankreich 2015 – zum einen auf die Redaktion des französischen Satiremagazins Charlie Hebdo und einen koscheren Supermarkt, zum anderen auf die Konzerthalle Bataclan, dem Stade de France sowie zahlreiche Cafés, Restaurants und Bars – wurde von politischen, wie religiösen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen häufig an „europäische Werte“ wie insbesondere Freiheit und Toleranz appelliert. Im Projekt „Liberale Toleranz? Zum politischen Umgang mit Meinungs-, Presse- und Religionsfreiheit im Schock religiös motivierter Gewalt“ sind Sieglinde Rosenberger, Astrid Mattes und Katharina Goetsch der Frage nachgegangen was inhaltlich hinter diesen Konzepten steht, die in Folge der Terroranschläge sowohl als emotional aufgeladene und leere Worthülsen, aber auch als inhaltlich gefüllte, verhandelte und gedeutete Konzepte aufgebracht wurden. Auffallend war, dass bei den beiden Vorfällen im Jänner und November des Jahres 2015 zwar dieselben Begriffe aufkamen, sie aber inhaltlich ganz anders befüllt wurden. In der vergleichenden Analyse der politischen Reaktionen in Österreich (untersucht anhand von Zeitungsberichten und

Presseaussendungen) wurde deutlich, dass in der Folge der Anschläge auf die Charlie Hebdo Redaktion eindeutige Bekenntnisse zu Pluralismus abgelegt wurden, während die Attacken im Herbst zumindest zwischen den Zeilen überwiegend mit antipluralistischen Tendenzen einhergingen. Durch die jeweilige Einbettung der Argumentationen wurde deutlich, dass die Vorfälle im November viel stärker in den Kontext der Politisierung von Migration, insbesondere angesichts der Entwicklungen des Sommers 2015 gesetzt wurden. In beiden Fällen wurde die Auseinandersetzung mit Toleranz genutzt um nach dem Schock religiös motivierter Gewalt wieder zu Routinen des Alltags zurück zu finden, jedoch mit gänzlich anderen Vorzeichen. Das Projekt hat damit einen empirischen Beitrag zur überwiegend theoretischen Diskussion um den Toleranzbegriff geleistet und die Ambivalenz der Wertedebatte in Anknüpfung an diese theoretischen Überlegungen praktisch aufgezeigt.



# **DIE ETIK (IN) DER RHETORIK**

*Ethische Figuren und Implikationen  
im Diskurs zu Asylpolitik*

**Maria Katharina Moser**

**8**





## **Die Ethik (in) der Rhetorik**

*Ethische Figuren und Implikationen im Diskurs zu Asylpolitik*

**Maria Katharina Moser**

Direktorin der österreichischen Diakonie

Asylpolitik in Österreich und in der EU – für Sieglinde Rosenberger ein Forschungsplatz, für die Diakonie ein Feld konkreter Unterstützung von Menschen mit Fluchterfahrung durch Rechtsberatung, Unterkunft und Hilfestellungen bei der Integration sowie des zivilgesellschaftlichen anwaltschaftlichen Engagements. Zwei Wege verbinden den Forschungsplatz und das Feld des Engagements: Zum einen muss Advocacy, aber auch Soziale Arbeit evidenzbasiert sein und den Weg der Rezeption akademischer Analysen beschreiten. Zum einen anderen ist das zivilgesellschaftliche Engagement Forschungsgegenstand Sieglinde Rosenbergers. Rosenberger und ihr Forscher:innen-Team sprechen von *political protest* und betrachten das gesamte Spektrum mit seinen Polen *pro-migrant/anti-deportation protest* und *anti-migrant/anti-asylum protest*.

Anlassfälle für Protest gab es viele seit 2015: Obergrenzen und Notverordnung (2016), Seenotrettung (insbesondere 2018), Abschiebung von Lehrlingen (2019), Aufnahme von Menschen aus Moria/Kara Tepe und anderen Hotspots auf den griechischen Inseln (2020), Kinderabschiebungen (2021), gewaltsame Pushbacks an den EU-Außengrenzen (2021) Aufnahme von Afghan:innen nach der Machübernahme durch die Taliban (2021), Aufnahme von Flüchtlingen, die an der polnisch-weißrussischen Grenze festsaßen (2021). Während die eine Seite in den verschiedenen Anlassfällen fordert, Schutzansprüche vom Menschen auf der Flucht zu achten, fordert die andere, Restriktionen im nationalstaatlichen Interesse. Beide Seiten argumentieren in der politischen und medialen Debatte mit ethischen Versatzstücken: mit Menschenrechten, mit der Souveränität von Staaten und der Kontrolle über ihre Grenzen, mit dem Grundsatz „*ultra posse nemo obligatur*“ (über das Können hinaus ist niemand verpflichtet), mit dem Gewissen und mit Werten. Um diese ethischen Versatzstücke soll es im Folgenden gehen.

Mein Text ist kein akademisch-distanzierter, ist die Diakonie doch Akteurin in der öffentlichen Debatte und ergreift Partei für Menschen auf der Flucht und ihr Recht, Asyl zu suchen. Mein Text ist

also eine Selbstverortung und Selbstreflexion, ein Versuch, ethisch informiert und redlich Rechenschaft abzulegen.

### **Gesinnung vs. Verantwortung**

Es ist zu einer fixen Zuordnung in der Asyldebatte geworden, prominent insbesondere in Diskussionen über die Seenotrettung durch Hilfsorganisationen: Wer sich für das Menschenrecht auf Asyl ausspricht, gilt als Gesinnungsethiker:in. Wer sagt, diese Position sei moralisch überheblich und stelle nicht in Rechnung, dass ein „Zustrom an Flüchtlingen“ das „partikulare Gemeinwesen“ überfordern kann, wird unter die Verantwortungsethiker:in eingereiht. Diese Kategorisierung greift zurück auf den Soziologen Max Weber, der 1919 in seinem berühmt gewordenen Vortrag „Politik als Beruf“ zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik unterschieden hat: Während Gesinnungsethik die moralische Qualität einer Handlung an den Absichten bzw. ethischen Prinzipien, die ihr zugrunde liegen, misst, bewertet Verantwortungsethik eine Handlung aufgrund ihrer (absehbaren) Folgen.

Die Unterscheidung zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik wird von jenen aufgegriffen, die den Blick auf die *Folgen* asylpolitischer Entscheidungen lenken wollen. Sie fragen: Welche Folgen hat die hohe Zahl von Geflüchteten für das politische Gemeinwesen im Aufnahmeland? Als mögliche Folgen werden Überlastung des Sozialstaats, Verteilungskampf im unteren Bereich der Gesellschaft, rückläufige Solidarität seitens der Bürger:innen aufgrund knapper Ressourcen, die neu verteilt werden müssen, Überforderung der Asylbehörden und Unterbringungskapazitäten, Infragestellung „westlicher Werte“ durch die Herkunft der Geflüchteten aus autoritär regierten Ländern bis hin zur Gefährdung kultureller und nationaler Identität ins Treffen geführt.

Das Spektrum an Argumenten ist weit. Positionen, die sich als verantwortungsethisch deklarieren, können nicht über einen Kamm geschoren werden. Gleichwohl verbindet sie ein staatstheoretischer

Ansatz mit nationalem Fokus, wie eine kurze Skizze der Argumentation zeigt: Das Recht der Geflüchteten und Migrant:innen ist gegen das Recht einer Gesellschaft auf demokratische Selbstbestimmung abzuwägen. – Nur in einem geschlossenen Staat ist Umverteilung möglich. – Nationale Souveränität behält auch unter der Voraussetzung der universalen Gültigkeit der Menschenrechte ihre Geltung. – Kontrolle über Staatsgebiet, Zusammensetzung der Bevölkerung und einheitliche Staatsgewalt sind wesentlich, damit Zusammenleben gelingen kann. – Ohne funktionierenden Rechtsstaat gibt es kein Asylsystem. Zum funktionierenden Rechtsstaat gehört die Kontrolle über Grenzen und Personen, die über die Grenze kommen.

Mit Blick auf die Folgen im Aufnahmeland wird also nicht unbedingt das Menschenrecht auf Asyl an sich, wohl aber seine universale Geltung zur Debatte gestellt. Auch diejenigen, die verantwortungsethisch argumentieren, meinen: Wer Schutz braucht, soll Schutz bekommen. Gleichzeitig halten sie Obergrenzen für legitim. Die Legitimität von Begrenzungen wird zudem begründet mit dem rechtsethischen Grundsatz: *ultra posse nemo obligatur* – niemand kann zu etwas verpflichtet werden, das seine Möglichkeiten und Kräfte übersteigt. Um die Frage nach unseren Möglichkeiten kämen wir nicht herum, meinen verantwortungsethisch Argumentierende. Allerdings bleibt offen, nach welchen Kriterien die Grenzen des Möglichen näher hin zu bestimmen sind.

Ich habe den verantwortungsethischen Zugang kurz dargestellt, nicht aber den gesinnungsethischen. Denn wir stehen hier vor einem Problem: Niemand bezeichnet seine Position als gesinnungsethisch. Der gesinnungsethische Zugang zu Flucht und Asyl lässt sich nur einholen über die Darstellungen jener, die sich im Zuge ihrer verantwortungsethischen Argumentation gegen Gesinnungsethik abgrenzen. Sie erkennen gesinnungsethische Handlungsperspektiven in Schlagworten wie „refugees welcome“ oder „kein Mensch ist illegal“, hinter dem Festhalten an der universalen und kategorischen Geltung des Menschenrechts auf Asyl und – kirchlicherseits – in

der Bezugnahme auf das Gebot der Nächstenliebe. Vor allem aber erkennen sie einen gesinnungsethischen Zugang in der – angeblich – mangelnden Bereitschaft, über Begrenzungen des Zuzugs von Flüchtlingen zu diskutieren.

Was als ethisch begründet erscheint, erweist sich bei genauer Betrachtung als semantischer Trick. Gesinnung klingt nach verstaubter Prinzipienreiterei, Verantwortung hingegen zeitgemäß, überlegt und vernünftig. Die Zuordnung der verschiedenen Positionen zu Gesinnungs- und Verantwortungsethik dient ihrer subtilen Bewertung und nicht der moralphilosophischen Einordnung. Die eine Position als rein gesinnungsethisch, die andere als strikt verantwortungsethisch zu qualifizieren, ist schlicht falsch. Denn beide Positionen greifen sowohl auf gesinnungs- als auch auf verantwortungsethische Argumente zu (darauf komme ich weiter unten zu sprechen). Und: Verantwortungsethische Positionen konzentrieren sich meist auf die Frage: Welche Folgen hat die hohe Zahl von Geflüchteten für das politische Gemeinwesen im Aufnahmeland? Eine durchaus wichtige Frage. Aber eben nur eine. Ebenso ist zu fragen: Welche Folgen haben politische Maßnahmen für die Individuen, die fliehen? Sie bezahlen, zugespitzt formuliert, den Preis für Einschränkungen des Zugangs zu Asyl nicht selten mit ihrem Leben und fast immer mit ihrer Würde. Nüchterner gesagt: Individuelle und strukturelle Folgen müssen abgewogen werden. Eine andere Frage ist: Welche Folgen hat europäische Politik für die Länder des globalen Südens, die 86% der weltweit registrierten Flüchtlinge und Binnenvertriebenen aufgenommen haben? Nationale und globale Folgen sind abzuwägen. Ein dritter Folgenkomplex betrifft die Folgen der Beschränkung des universalen Rechts auf Asyl für die moralische Grundkonstitution unserer Gesellschaft (worauf weiter unten eingegangen wird).

Hinzu kommt: Folgen stellen sich nicht automatisch ein. Sie sind Gegenstand politischer Gestaltung. Und: Es geht um zu erwartende Folgen. Hier ist die Ethik auf eine solide empirische Basis und die Expertise der Sozialwissenschaften angewiesen. Was wird

überhaupt als Ursache, was als Folge identifiziert? Ein Paradebeispiel ist die Bezugnahme auf die sog. Pull-Faktoren (auf die ich weiter unten zu sprechen komme).

Kurzum: Die Frage nach den Folgen ist komplexer als der Antagonismus von Gesinnung und Verantwortung erkennen lässt. Es zeigt sich auch, dass die verantwortungsethische Position in ihrer Argumentation ins Feld der Gesinnungsethik ausgreift.

### **Menschenrechte vs. staatliche Souveränität**

In der ethischen Begründung der Begrenzung des Rechts auf Asyl wird mit der staatlichen Souveränität argumentiert – und die ist ein normatives *Prinzip*. Eine weitere ethische Problembeschreibung neben Verantwortung vs. Gesinnung lautet also: Prinzip der universalen Menschenrechte vs. Prinzip der staatlichen Souveränität.

Eine staatliche Autorität übt die Jurisdiktion über ein fest umrissenes Gebiet aus. Das ist der Kern des Souveränitätskonzepts, wie es sich im 19. Jh. herausgebildet hat. Zur Souveränität gehört zum einen die Kontrolle eines Staates über sein Territorium und dessen physische Grenzen. Zum anderen setzt Souveränität das Volk als begrenztes *demos* voraus, dessen Angehörige ein Mitspracherecht haben bei der Formulierung von Gesetzen, mittels derer das *demos* sich selbst regiert. Souverän ist ein Volk aber nie bloß für sich selbst, sondern immer auch gegenüber anderen. Deshalb ist die Souveränität auch gegenüber anderen Staaten rechtsförmig gebunden – durch das Völkerrecht.

Im Völkerrecht des 19. und frühen 20. Jh. wurden Grund- und Menschenrechte als rein innerstaatliche Angelegenheit betrachtet. Das Völkerrecht diente den Interessen des Staates. Die Barbarei des NS-Regimes führte zur Erkenntnis, „dass es nicht ausreicht, die Grund- und Menschenrechte eines Volkes allein der betreffenden nationalen öffentlichen Gewalt anzuvertrauen“ (Bardo Fassbender). Mit Gründung der Vereinten Nationen 1945 wurde die Geltung der Menschenrechte im Völkerrecht verankert. Das Völkerrecht dient

nun den Interessen des Individuums. Rechte des Individuums haben Vorrang vor Rechten der Gemeinschaft. Die Menschenrechte setzen der Souveränität Grenzen, damit aus staatlicher Souveränität nicht staatliche Allmacht wird. Kein Staat kann uneingeschränkt über Leben, Freiheit und Eigentum seiner Bewohner:innen verfügen.

Es gibt also Fälle, in denen die Einhaltung von Menschenrechtsnormen höher bewertet wird als die staatliche Souveränität. Es gehört zu den Aufgaben der Ethik, das partikulare Prinzip der Souveränität und das universale Prinzip der Menschenrechte im jeweiligen Fall gegeneinander abzuwägen. Wie schaut diese Abwägung im Fall des Menschenrechts auf Asyl aus? Die Menschenrechte schützen das Individuum gegen staatliche Willkür. Staaten haben sich ihrerseits verpflichtet, die Menschenrechte ihrer Bürger:innen zu schützen. Dies gehört, gemeinsam mit der Sorge um die Sicherheit seiner Bewohner:innen, zu den wichtigsten Aufgaben des Staates. Kann ein Staat den Schutz vor Verfolgung eines seiner Bürger nicht garantieren oder verfolgt er ihn gar selbst aktiv, muss ein anderer Staat einspringen. Denn jeder Mensch hat das „Recht, Rechte zu haben“ (Hannah Arendt). Die Menschenrechte sind vorstaatliche Rechte. Hier liegt für die Prinzipienethik die Begründung, warum das Menschenrecht, Asyl zu suchen und zu genießen, kategorisch gilt und nicht durch Obergrenzen, d.h. Festlegung einer absoluten Zahl, ab deren Erreichen kein einziger Antrag auf internationalen Schutz mehr geprüft würde, eingeschränkt werden darf.

Im Menschenrecht auf Asyl stößt die staatliche Souveränität an ihre Grenzen. Über Zuwanderung entscheiden politische Mehrheiten, das gehört zur demokratischen Deliberation. Über Asyl als Grundrecht entscheiden gerade nicht Mehrheiten. Grund- und Menschenrechte Mehrheitsentscheidungen anheim zu stellen, würde sie ihres Sinns berauben. Denn der liegt ja gerade darin, dass sie Minderheiten vor Mehrheitsdespotie und das Individuum gegen den Staat schützen.

Das heißt allerdings nicht, dass der souveräne Staat seine Grenzen bzw. die Personen, die sie überschreiten wollen, nicht

kontrollieren dürfte. Das Recht auf Asyl verlangt nicht offene Grenzen, sondern setzt im Gegenteil die Grenze, an der man Asyl sagen und hinter der man Schutz finden kann, voraus. Die Aufnahmestaaten haben das Recht zu prüfen: Liegt Verfolgung vor? Ist die betreffende Person tatsächlich an Leib und Leben bedroht? Die Gewährung des Menschenrechts auf Asyl ist also keine Frage offener oder geschlossener Grenzen, sondern eine Frage des Zugangs zu fairen rechtsstaatlichen Verfahren. Aus moralischer Sicht umfasst dies auch die Möglichkeit, die Grenze, an der man Asyl sagen kann, sicher zu erreichen – ohne unterwegs sein Leben zu riskieren.

### **Gewissen**

In der Debatte um die Aufnahme von Menschen aus Moria und anderen Hotspots auf den griechischen Inseln hat der damalige Kanzler, Sebastian Kurz, sein striktes Nein als Gewissensentscheidung deklariert: Er könne eine Aufnahme nicht mit seinem Gewissen vereinbaren, erklärte Kurz in einem Video, das über Social Media verbreitet wurde – wohl in Reaktion auf viele Stimmen, die seine Politik als menschliche Kälte und als unvereinbar mit einer christlichen Haltung kritisierten.

Das Gewissen ist eine ernste Sache. Es ist *die* moralische Instanz im Menschen. Augustinus nennt es Stimme Gottes in uns, Immanuel Kant inneren Gerichtshof. Martin Luther hat 1521 vor dem Reichstag in Worms erklärt, er könne seine Lehre nicht widerrufen, „weil es gefährlich und unmöglich ist, etwas gegen das Gewissen zu tun“. Für Dietrich Bonhoeffer kam die Missachtung des Gewissensrufs gar einer „Zerstörung des eigenen Seins“ gleich. Wer sich auf also sein Gewissen beruft, gibt zu verstehen: Ich äußere mich vom Standpunkt der Moral aus – und nicht etwa des politischen oder des Eigeninteresses. Ich kann nicht anders als meiner moralischen Überzeugung zu folgen – auch und gerade dann, wenn sie eine andere ist als die der Autorität oder der Mehrheit. Was wir im Gewissen erkennen, nimmt uns in die Pflicht. Unbedingt. Einer erklärten Gewissensentscheidung

eignet Unumstößlichkeit. Zurecht, sagen theologische Ethik und Moralphilosophie. Aber sie fragen auch, wie verlässlich das Gewissen ist, und zeigen, dass das Gewissen irren kann.

Das Gewissen kann irren, weil für die moralische Beurteilung einer Situation auch Sachwissen erforderlich ist. Thomas von Aquin spricht vom konkreten Gewissensspruch als *con-scientia* (wörtlich Mit-Wissen) und unterscheidet ihn von der grundlegenden Gewissensanlage (*synderesis*). Während diese Fähigkeit, Gutes anstreben und Böses meiden zu wollen, Leben schützen und Lebenszerstörung verhindern zu wollen, irrtumsfrei ist, ist die konkrete Gewissensentscheidung irrtumsanfällig. Denn das Sachwissen, auf dem sie basiert, kann unzureichend oder falsch sein.

Im Falle der Aufnahme von Moria – aber auch in anderen Anlassfällen – wird immer wieder auf den sog. Pull-Faktor rekurriert. Wenn wir Menschen von den griechischen Inseln aufnehmen, dann motiviere das andere, ebenfalls aufzubrechen, so die Argumentationsfigur. Sie würden sich in die Hände von Schleppern begeben, deren Geschäft blühe, und wir riskierten, dass sie unterwegs im Mittelmeer ertrinken. Obwohl sie dem Hausverstand so eingängig erscheint, fehlt der These vom Pull-Faktor die empirische Grundlage. Darauf weist die Migrationsforschung seit langem hin. Was für Bio-, Medizin- oder Wirtschaftsethik gilt, sollte auch in dieser Frage gelten: Ethische Argumentationsgänge müssen vor der einschlägigen Forschung bestehen können.

Menschen setzen sich der lebensgefährlichen Fahrt übers Mittelmeer aus, weil sie keine andere Möglichkeit haben. Wer nicht will, dass Menschen auf der Flucht ihr Leben riskieren, und wer dem Schlepperwesen die Geschäftsgrundlage entziehen will, muss reguläre Fluchtwege schaffen. Daher fordern die Diakonie und andere NGOs humanitäre Korridore und humanitäre Visa sowie Aufnahme- und Resettlement-Programme.

Aus dieser Perspektive stellt sich die Frage nach dem politischen Kern der Entscheidung, keine Menschen aus Moria, Afghanistan

oder von der polnisch-weißrussischen Grenze aufzunehmen: Abschreckung. Aufnahme würde anziehen, also braucht es Zustände, die abschrecken. Elend und Leid von Menschen werden als Mittel zum Zweck bewusst und billigend in Kauf genommen. Das Leben und die körperliche und geistige Unversehrtheit von Menschen, die ersten beiden Schutzgüter, welche die EU-Grundrechtecharta nennt, werden geopfert als Teil einer asylpolitischen Strategie. Womit wir bei der bereits angesprochenen Frage wären, was die Infragestellung der universalen Geltung des Menschenrechts auf Asyl für die Wertebasis unserer Gesellschaft bedeutet.

### **Werte**

Der Werte-Begriff ist ein schillernder. Ursprünglich aus der Ökonomie stammend, hat er erst im 19. Jh. Eingang in die Philosophie und Ethik gefunden. Allgemein gesprochen sind Werte Leitvorstellungen, nach denen Individuen und Gruppen ihr Handeln ausrichten. Werte sind subjektiv, relativ und plural, sie können einander widersprechen und in Konflikt miteinander geraten, können sich wandeln, müssen ständig überprüft und gegeneinander abgewogen werden. Sie fallen nicht vom Himmel, sondern werden gebildet.

Auch im Bezug auf Werte in der politischen Asyldebatte zeigt sich ein gewisser Pluralismus. Grob betrachtet, lassen sich zwei verschiedene Bezugnahmen auf Werte feststellen: Positionen, die eine restriktive Asylpolitik im nationalstaatlichen Interesse verfolgen, arbeiten mit der rhetorischen Figur der „anderen Wertvorstellungen“ von Asylwerbenden, die aufgrund ihrer Herkunft und Kultur mit „unseren“ Wertvorstellungen nicht vertraut seien. Der Wertebezug dient mithin der Unterscheidung zwischen „uns“ und „den anderen“. Was aber sind „unsere“ Werte? Dies ist beispielhaft deutlich geworden in der Debatte über die Einführung so genannter Werteschulungen für Asylwerbende Ende 2015. Der Wertekatalog, den der damalige Integrationsminister gelernt wissen wollte, umfasste die Verfassungswerte Menschenwürde, Gleichberechtigung von Mann

und Frau, Rechtsstaat und Demokratie ebenso wie Geschichte und Geografie Österreichs, die Einhaltung von Ruhe- und Nachtzeiten sowie Mülltrennung. Eine etwas eigentümlich Kombination.

Die Verfassungswerte Menschenwürde, Menschenrechte und Rechtsstaat jedenfalls sind auch für Positionen, welche die Achtung von Schutzansprüchen von Menschen auf der Flucht einfordern, zentral. Sie sehen diese durch die Infragestellung der Universalität des Menschenrechts, Asyl zu suchen, ausgehöhlt: Etwaige Obergrenzen, illegale Pushbacks, Abschiebungen in Österreich geborener bzw. aufgewachsener Kinder, Restriktionen bei Familienzusammenführungen etc. widersprechen menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen, allen voran der Genfer Flüchtlingskonvention, und untergraben die Wertebasis, auf der Europa gebaut ist.

An diesen letzten Gedanken möchte ich eine Schlussbemerkung anfügen, die aus dem Feld der Asylpolitik hinausführt: Entwicklungen im gesellschaftlichen Diskurs und der politischen Moral, die sich – nicht erst seit 2015 – in der Asylpolitik vollziehen, lassen unsere Gesellschaft insgesamt nicht unberührt. Die Geister die wir riefen, werden wir nun nicht los: Das Auseinanderdriften der Meinungen und Haltungen, gerne als „gesellschaftliche Spaltung“ beschrieben, setzt sich in der Corona-Krise fort. Auch jetzt erweist sich die Ideologie mächtiger als die wissenschaftliche Evidenz (Stichwort Pull-Faktor in der Asyldebatte), Fakten und alternative Fakten (Stichwort Smartphones für Flüchtlinge) werden als gleichberechtigte Meinungen nebeneinandergestellt. Die nationale Engführung im Verständnis der Menschenrechte kehrt wieder als individualistische Engführung – es ist *meine* Freiheit, es sind *meine* Grundrechte, die durch Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung eingeschränkt werden. Wird die universale Geltung der Menschen- und Grundrechte für eine Gruppe infrage gestellt, dann steht sie insgesamt zur Disposition. Wird die Solidarität in einem Politikfeld auf die eigene Gruppe beschränkt, dann wird sie insgesamt ausgehöhlt.

## „VALUES, EQUALITIES AND DIFFERENCES IN LIBERAL DEMOCRACIES“ (VEIL)

Beschreibung von **Leila Hadj Abdou**

(Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, Italien & MA 17 Integration und Diversität, Stadt Wien)

Das Forschungsprojekt „Values, Equalities and Differences in Liberal Democracies“ (VEIL) welches im Zeitraum von 2006-2009 von Sieglinde Rosenberger gemeinsam mit Birgit Sauer geleitet wurde und von der Europäischen Kommission finanziert wurde, untersuchte öffentliche Debatten und politische Regulierungen zum muslimischen Kopftuch in acht europäischen Ländern. Hauptverantwortliche für das Projekt waren neben den Projektleiterinnen, die Politikwissenschaftlerin Leila Hadj Abdou und die Soziologin Nora Gresch, zusätzlich arbeitet auch der Politikwissenschaftler Ilker Ataç am Projekt mit. Neben der Universität Wien waren die Universität Aalborg (Birte Siim und Rikke Andreassen), die VU Amsterdam (Sawitri Saharso und Doutje Lettinga), die Universität Lancaster (Linda Woodhead und Sevgi Kilic), die METU Ankara (Ayse Saktanber und Gul Corbiaciouglo), die FU Berlin (Sabine Berghan und Petra Rostock), die Universität Paris 8 (Eleni Varikas und Maria Eleonora Sanna), und die Panteio Universität (Athena Athanasiou und Eirini Avramopolou) am Projekt beteiligt.

In den 2000-ern hatten sich in allen acht untersuchten Ländern Debatten um den hijab intensiviert,

und es wurden vermehrt restriktive Regulierungen eingeführt. Ein wichtiger Beitrag des Projektes war eine mehrdimensionale Typologie von Kopftuchregelungen zu erstellen, die der Komplexität der unterschiedlichen Regelungen gerecht wurde. Die VEIL-Typologie unterschied einerseits zwischen den unterschiedlichen Arenen der Regulierung (z.B. Schule, Gericht, Polizei), den Instrumenten der Regulation (z.B. Gesetz, Erlass, Gerichtsurteil), den betroffenen Personen (z.B. Schülerinnen, Lehrerinnen), als auch dem Typ der Bekleidung (z.B. Hijab, Jilbab, Niquab). Zugleich zeigte das Projekt, dass die Intensität der Debatten nicht mit der Art der Regulierung korreliert, was sich darin äußert, dass die Mehrzahl der Länder für die meisten Arenen keine Einschränkungen für das Tragen des muslimischen Kopftuches existierte. Es sind dabei vor allem institutionelle Faktoren, wie ein offenes Neutralitätsverständnis hinsichtlich des Verhältnisses von Kirche und Staat, die Forderungen nach Restriktionen beschränken. Zugleich zeigte das Projekt dass liberale Regulationen von Praxen des Ausschlusses zu unterscheiden sind. So wies etwa Österreich – zum Zeitpunkt der Untersuchung -

ein rechtlich tolerantes Kopftuchregime auf, dass jedoch von weitgehendem Ausschluss von kopftuchtragenden Frauen gekennzeichnet war. Die Forschungsergebnisse trugen zudem zu einer Reflexion des Säkularisierungsnarratives bei. Dieses Narrativ definiert Säkularität unter der Prämisse, einen öffentlichen Raum zu sichern, der frei von Ideologie ist und zu dem alle Mitglieder einer Gesellschaft, unabhängig von Geschlecht, kulturellem oder religiösen Hintergrund, Zugang haben, als ein zentrales Element liberaler Demokratien. Das Projekt wies jedoch auf die ausschließenden Mechanismen dieses Narratives hin. Hauptergebnisse des Projektes wurden im Buch *Politics, Religion and Gender, Framing and Regulating the Veil* herausgegeben von Sieglinde Rosenberger und Birgit Sauer bei Routledge 2011 veröffentlicht.

Das Projektteam, welches fast nur aus (feministischen) Frauen bestand, war aus meiner Sicht das kollegialste und freundlichste das ich je erlebt hatte. Wir waren mehr als ein Team wir wurden Freundinnen, und Sieglinde und ich erinnern uns noch heute gerne an das Projekt zurück, vor allem an die Tage in Dänemark in Birte Siims Sommerhaus, in dem Kapitel für das oben genannte Buch gemeinsam mit Birte und Sawitri Saharso geschrieben wurden.

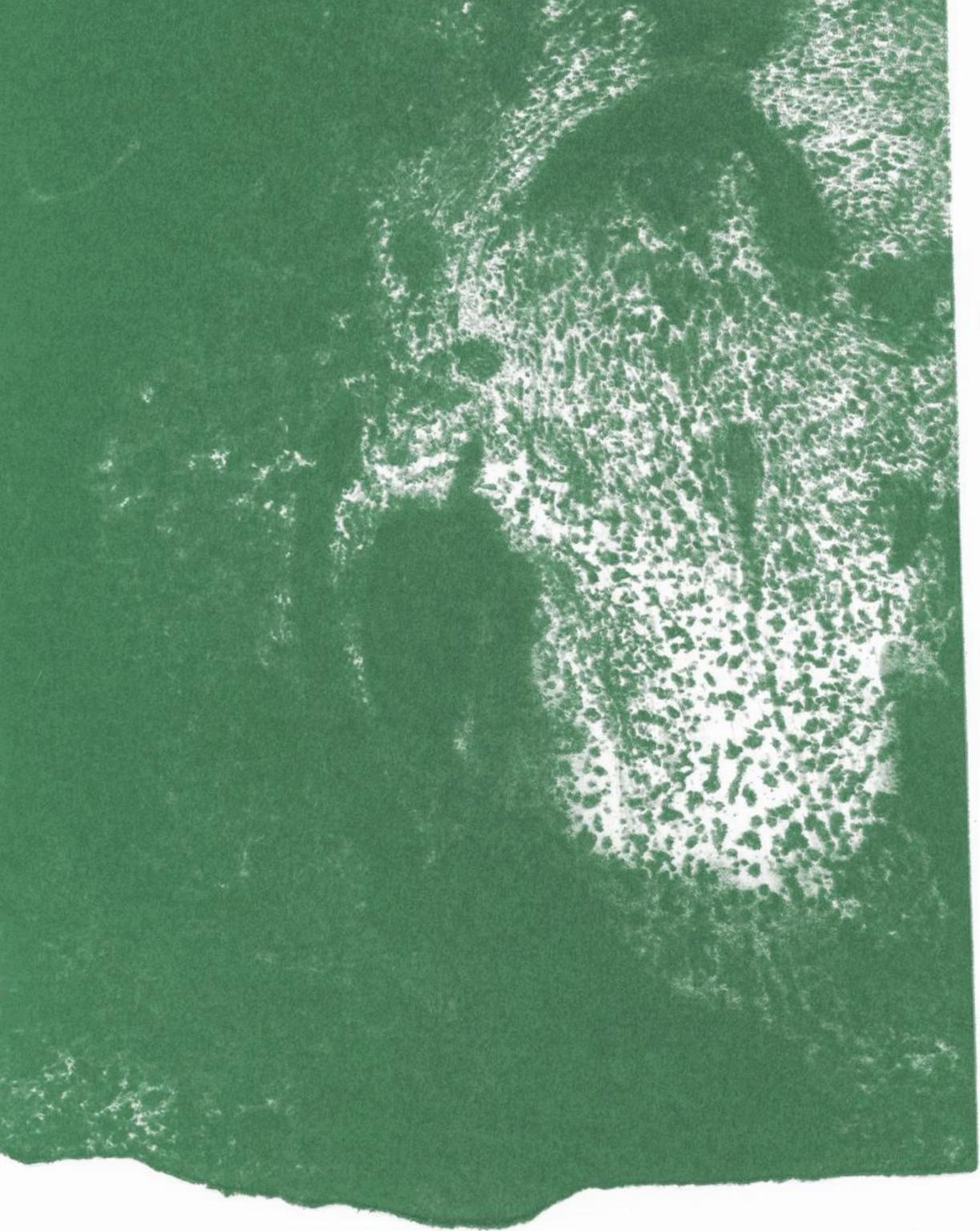
# **GLEICHBERECHTIGUNG,**

*ja aber...*

**Brigitte Bierlein**

**9**





## **Gleichberechtigung,**

*ja aber...*

### **Brigitte Bierlein**

Ehem. Österreichische Bundeskanzlerin und  
ehem. Präsidentin des Verfassungsgerichtshofs

## **Einleitung**

In Zeiten wie diesen relativiert sich vieles. Krieg in Europa war bis vor kurzem unvorstellbar; der Völkerrechtsbruch, das Leid der Menschen ist nicht zu fassen. Worte zu finden, fällt schwer.

Sieglinde Rosenberger hat sich in ihrem reichen wissenschaftlichen Werk und als akademische Lehrerin stets für europäische Werte, für Humanität, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, für Frauen und Kinder, Gendergerechtigkeit, politische Partizipation, Flüchtlinge und Asylsuchende eingesetzt – ein Beispiel für Zivilcourage.

Es ist ein Privileg, Sieglinde Rosenberger als Mitglied der Jury der Margaretha Lupac-Stiftung des Österreichischen Parlaments näher kennen und schätzen gelernt zu haben

Die Stiftung – mit dem finanziellen Erbe der am österreichischen Parlamentarismus besonders interessierten, der 2001 verstorbenen Margaretha Lupac im Sinne der Stifterin gegründet – setzt sich nachhaltig für die Förderung von Demokratie, Parlamentarismus und Toleranz im parlamentarischen Diskurs ein und vergibt alle zwei Jahre alternierend Wissenschafts- und Demokratiepreise. Sieglinde Rosenberger wurde 2013 – vor Ihrer Entsendung in die Jury – für ihr vielfältiges Lebenswerk mit dem Wissenschaftspreis der Margaretha Lupac-Stiftung ausgezeichnet.

Daher freut es mich besonders, an der vorliegenden Essaysammlung mitwirken zu dürfen.

Mit meinem kurzen, schlaglichtartigen Abriss über die – wohl mehr als zögerliche – Entwicklung der Teilhabe von Frauen am öffentlichen Leben in Österreich mit spezifischem Blick auf die Justiz möchte ich ein symbolisches Zeichen meiner Wertschätzung für Sieglinde Rosenberger setzen. Ihr Weg bleibt Vorbild.

## **Frauen in öffentlichen Ämtern und Bildungseinrichtungen**

Lange Zeit musste Geschlechterdifferenz für den Ausschluss von Frauen aus vielen Bereichen des öffentlichen, wirtschaftlichen und privaten Lebens herhalten.

Der Zugang zu öffentlichen Ämtern gelang Frauen erst allmählich. Ungeachtet der in Art. 18 Staatsgrundgesetz 1867 über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger garantierten Berufsausübungsfreiheit bzw. der in Art. 2 leg.cit. verankerten Gleichheit aller Staatsbürger und der in Art. 3 leg.cit. normierten freien Zugänglichkeit aller öffentlichen Ämtern bezog sich die Berufsausübungsfreiheit zunächst – wie selbstverständlich – ausschließlich auf Männer; die Wendung in Art. 18 StGG: „Es steht jedermann frei, seinen Beruf zu wählen ...“ wurde ersichtlich wörtlich verstanden.

1869 wurden „Frauenspersonen“ erstmals zum Postdienst zugelassen, später auch zu anderen Zweigen der öffentlichen Verwaltung; es bedurfte allerdings jeweils einer eigenen Zulassungsverordnung.

Der Besuch höherer – zunächst nur privater – Schulen war Mädchen ab dem Jahr 1878 möglich, der Besuch öffentlicher Gymnasien ab 1919.

Ebenfalls 1919 wurden die ersten Frauen zum rechtswissenschaftlichen Studium zugelassen, nachdem ihnen andere Studien einige Jahre davor offen standen – so das Studium der Philosophie ab 1897, jenes der Medizin ab 1900.

Die an Universitäten Ende des 19. Jahrhunderts herrschende Denkweise über die Aufnahme von Frauen zeigt ein Gutachten des Akademischen Senates der österreichischen Universitäten aus 1895 mehr als deutlich: „Eine Änderung des [...] Charakters der Universitäten aber zu Ungunsten der Männer und zu Gunsten der Frauen, [...] im besten Fall lediglich neugieriger und solcher, welche den ihnen von Natur und Sitte angewiesenen Wirkungskreis verkennen, darüber hinaus störend einzutreten beabsichtigen, kann weder im Interesse der Wissenschaft noch einer selbst fortschrittlichen Ordnung liegen. Die Universität ist [...] eine Vorschule für die Berufszweige des männlichen Geschlechts, und so lange die Gesellschaft, was ein günstiges Geschick verhüten möge, die Frauen nicht als Priester, Richter, Advokaten, Ärzte, Lehrer [...] aufzunehmen das Bedürfnis hat, [...] liegt auch keinerlei Nötigung vor, den Frauen an den Universitäten ein Terrain einzuräumen ...“.

Auch die Schaffung des B-VG 1920 mit seinem Art. 7, der unter anderem Vorrechte des Geschlechts ausschließt, führte nur allmählich in weiten Teilen zu einer Gleichbehandlung der Geschlechter.

### **Geschlechterdifferenzierung in der verfassungsrechtlichen Judikatur**

Die Rechtfertigung von Differenzierungen zwischen den Geschlechtern hatte und hat letztlich der ebenfalls mit dem Bundesverfassungsgesetz 1920 gegründete Verfassungsgerichtshof zu beurteilen. Genderfragen wurden nicht immer einheitlich gelöst, Unterschiede im Tatsächlichen ließen und lassen Differenzierungen zu.

So hielt der Verfassungsgerichtshof etwa 1947 die Zuteilung mengenmäßig geringerer Tabakwaren an Frauen für unproblematisch: Der Bedarf von Männern betrage „nach den Erfahrungen des täglichen Lebens ein Vielfaches“ (Slg. 1526/1947).

1974 wurde die gesetzlich nur für Mädchen angeordnete Pflicht zum Besuch einer Haushaltsschule „ungeachtet des bedeutsamen Wandels in der Stellung der Geschlechter“ für verfassungsrechtlich unbedenklich erachtet, zumal „die hauswirtschaftliche Tätigkeit auch heute überwiegend von Frauen ausgeübt“ werde (VfSlg. 7461/1974).

Das Verbot der Nachtarbeit für Frauen wurde vom Verfassungsgerichtshof 1992 (für Bäckerinnen 1988 – VfSlg. 11.774/1988) wegen ihres besonderen Schutzbedürfnisses als verfassungskonform beurteilt (VfSlg. 13.038/1992).

Regelungen über das unterschiedliche Pensionsalter von Mann (65) und Frau (60) in der Privatwirtschaft hob der Verfassungsgerichtshof 1990 auf. Biologische Gründe oder Doppelbelastung vermögen die Differenzierung nicht zu rechtfertigen (VfSlg. 12.368/1990). In der Folge wurde eine schrittweise Angleichung des Pensionsalters von weiblichen und männlichen Sozialversicherten ab 1993 bis 2033 mittels Verfassungsgesetzes geregelt.

Dies sind nur einige Beispiele aus der verfassungsrechtlichen Judikatur.

## **Frauen in Staatsorganen**

Grundlegende frühe Meilensteine auf dem Weg der Gleichstellung von Frauen bilden die Vereins- und Versammlungsfreiheit und vor allem das Frauenwahlrecht 1918.

1919 ziehen erstmals (insgesamt acht) Frauen als Abgeordnete ins Parlament ein, 1927 gelingt es weltweit der ersten Frau (Olga Rydel-Zeinek), die Spitze einer parlamentarischen Kammer, des österreichischen Bundesrates, zu erreichen.

Aber erst in der 2. Republik kommt der gesellschafts- und rechtspolitische Umschwung, wenn auch langsamer als aus heutiger Sicht erhofft: 1928 die erste Bürgermeisterin, 1966 die erste Ministerin (Grete Rehor), 1990 die erste Frauenministerin (Johanna Dohnal), 1983 die erste Volksanwältin (Franziska Fast), 1996 die erste Landeshauptfrau (Waltraud Klasnic), 1986 die erste Zweite Präsidentin des Nationalrats (Marga Hubinek), 2006 die erste Präsidentin des Nationalrats (Barbara Prammer).

Als besonders zäh erwies sich der Einstieg für Frauen in den Richterberuf – Rechtsanwältinnen gelang dies wesentlich früher, nämlich 1922 (Notarinnen hingegen erst in den 1970er Jahren). Erstmals Ende der 1920er Jahre eingebrachte Anträge von Juristinnen auf Übernahme in den richterlichen Vorbereitungsdienst blieben ungehört. Das Justizministerium berief sich darauf, dass diese Frage nicht nur das Justizressort, sondern den gesamten höheren Bundesdienst betreffe. Frauen war lediglich die Ablegung der Gerichtspraxis möglich.

In der höchst emotional geführten Debatte über Frauen im Richteramt fielen seitens der Richtervereinigung und weiter Teile der Justizverwaltung bis in die 1930er Jahre Argumente, die schon im Zuge der Debatte um die Zulassung von Frauen zum Jusstudium herhalten mussten: Frauen seien zu wenig rationell, es mangle ihnen am klaren, abstrakten Denken und an der für das Richteramt nötigen Autorität; auch in der Bevölkerung würden Richterinnen abgelehnt. Frauen würden zu einseitiger Parteinahme tendieren, ein ausgewogenes Urteil könne von ihnen nicht erwartet werden.

Während in Deutschland bereits 1922 die erste Frau zum Richteramt zugelassen wurde, dauerte es in Österreich bis nach dem 2. Weltkrieg; erst 1947 (also fast 30 Jahre nach Öffnung des Jusstudiums) konnten die ersten (zwei) Frauen zu Richterinnen (Gertrud Solinger im Sprengel des OLG Wien und Johanna Kundmann im Sprengel des OLG Linz) ernannt werden; davor waren sie – wohl der Personalnot dieser Zeit geschuldet – als Assessorin bzw. Hilfsrichterin tätig.

Bis in die 1970er Jahre blieben Frauen als Richterinnen oder Staatsanwältinnen Ausnahmerecheinungen. Auch gesellschaftlich begünstigten Frauen in klassischen Justizberufen teils weiterhin Vorurteilen.

Eine persönliche Anmerkung sei mir idZ erlaubt: Ich erinnere mich an eine meiner ersten Verhandlungen als Bezirksrichterin in einer Zivilrechtssache im Jahr 1975, als die erschienenen Rechtsanwälte ohne Umschweife nach „dem zuständigen Richter“ fragten und meine Antwort, dass „die zuständige Richterin“ vor ihnen stehe, irritiertes Staunen bis Skepsis hervorrief. Ähnlich erging es mir als junge Staatsanwältin wenige Jahre später, als der Verteidiger in einem Geschworenengerichtsverfahren meinte, ob ich als Frau einen Mordprozess wohl nervlich durchstehen würde.

Das Rollenbild hat sich zwischenzeitlich nachhaltig geändert. Derzeit liegt der Frauenanteil in der ordentlichen Justiz österreichweit über 50%, bei Richteramtswärterinnen über 60%. In Führungspositionen insgesamt immerhin bei über 40% (Stand 1.1.2020).

Was Spitzenfunktionen anlangt, stand immerhin schon im Jahr 1987 eine Frau dem Verwaltungsgerichtshof vor (Ingrid Petrik), wurde Elisabeth Lovrek (2018) als zweite Frau nach Irmgard Griss (2007) zur Präsidentin des Obersten Gerichtshofes ernannt und Margit Kraker leitet seit 2016 den Rechnungshof. Ebenso hatte ich die Ehre, 2018 zur (ersten) Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes ernannt zu werden, bevor ich im Juni 2019 das Amt der ersten Bundeskanzlerin Österreichs übernehmen durfte. Die Hälfte der 12 Regierungsmitglieder war damals aus größter Überzeugung mit Frauen besetzt.

An der Spitze von einem der vier Oberlandesgerichte (OLG Wien) steht derzeit eine Frau. Die Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft wird ebenso von einer Frau geleitet wie mehrere andere Staatsanwaltschaften, Landesgerichte und Bezirksgerichte.

Die erste Frau am Verfassungsgerichtshof wurde (relativ späte) 1993 (als Ersatzmitglied) bzw. 1994 (als Mitglied) ernannt (Lisbeth Lass). Derzeit sind vier von 14 Mitglieder weiblich, darunter die Vizepräsidentin. Am Verwaltungsgerichtshof sind derzeit etwas mehr als ein Drittel von insgesamt 68 Richter:innen weiblich.

### **Offene Herausforderungen**

Dennoch besteht kein Grund für uneingeschränkten Jubel.

Zwar ist inzwischen auch der Frauenanteil in Aufsichtsräten staatsnaher Unternehmen auf mehr als 45% gestiegen, was unter anderem auf das Gleichstellungsgesetz von Frauen und Männern im Aufsichtsrat aus 2017 mit Mindestquoten zurückzuführen ist. Ebenso ist in Führungsetagen in der Privatwirtschaft ein – langsamer – Aufwärtstrend bemerkbar (Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst aus 2017), allerdings betrifft dies nur börsennotierte Unternehmen und große Unternehmen (mit mehr als 1000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern). Der Frauenanteil in den Aufsichtsräten konnte auf 35% gehoben werden, in den nicht börsennotierten Unternehmen hingegen nur auf 18%. In Geschäftsführungen der 200 umsatzstärksten Unternehmen sind indes nur rund 9% Frauen vertreten.

Nach wie vor fällt der geschlechtsspezifische Lohnunterschied in Österreich unter allen EU-Ländern am höchsten aus (2020 bei 18,9% - EU-weit 13%). Auch die noch immer viel zu große Diskrepanz zwischen Frauen und Männern in den sog. MINT-Berufen ist Ausdruck unzutreffend tradiert Rollenbilder. Um geschlechterspezifische Rollenbilder zu verändern, bedarf es Vorreiterinnen und inspirierender Beispiele. Sieglinde Rosenberger ist in diesem Sinne ein außerordentliches Beispiel!

## „HELCI – HIGHER EDUCATION LEARNING COMMUNITY FOR INCLUSION“

Beschreibung von **Helena Segarra**  
(Universität Toulouse & Universität Wien)

Das laufende Erasmus+ Projekt Helci – Higher Education learning community for Inclusion hat zum Ziel die Universitäts- und Hochschulgemeinschaft zu einem inklusiveren Ort zu machen. Dafür werden vier MOOCs – Massive Open Online Courses zu den Themen Anti-Diskriminierung, Gleichstellung, sexuelle Orientierung sowie Diversität und Ethnizität produziert. Gleichzeitig soll eine transnationale Lerngemeinschaft zum Thema Inklusion geschaffen werden. Gemeinsam mit den Partneruniversitäten Salamanca, Spanien und Mykolas Romeris, Litauen erstellt das IN:EX Team der Universität Wien die MOOCs, die sich mit Inklusionsstrategien und Best-Practice Beispielen an die europäische Hochschulgemeinschaft richten. Zielgruppe der MOOCs sind Studierende aber auch Lehrende und administrative Mitarbeiter:innen im Kontakt mit Studierenden, die für Themen wie Anti-Diskriminierung und Inklusion sensibilisiert werden sollen. Ziel ist es europäische Universitäten zu inklusiven Bildungsräumen zu machen und somit die demokratischen Werte der Europäischen Union zu stärken.



# **PARENT BATTERING:**

*Gewalttätige Töchter und Söhne*

**Birgitt Haller**

# 10





**Parent Battering:**  
*Gewalttätige Töchter und Söhne*

**Birgitt Haller**

Wissenschaftliche Leiterin des Instituts für Konfliktforschung (IKF)

## Einleitung

Sieglinde Rosenberger war die Betreuerin meiner Magisterarbeit am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck und hat mich bei den zugrundeliegenden Forschungstätigkeiten in vielen Besprechungen inhaltlich und methodisch unterstützt. Bald darauf hat sie mich eingeladen, an einem Forschungsprojekt zu Gleichstellungspolitik mitzuarbeiten, was mein Interesse an Frauenpolitik geweckt hat. Damit war die Grundlage für meine ein paar Jahre später begonnene Forschung zu Gewalt gegen Frauen geschaffen.

Gewalt in der Familie ist, wenn es sich dabei um Partnergewalt handelt, schon lange kein Tabu mehr. Aber es gibt andere Opfer-Täter-Konstellationen, die wissenschaftlich erst wenig untersucht sind und die kaum – sei es von Praktiker:innen im Gewaltschutz, sei es von der Politik, sei es von den Gewaltopfern selbst – thematisiert werden. Dazu zählt Gewalt, die Kinder gegen ihre Eltern ausüben. Dieser Beitrag konzentriert sich auf gewalttätige Töchter und präsentiert Ergebnisse einer 2019 durchgeführten Pilotstudie (Haller/Zenz 2019).<sup>[1]</sup> Bekannt wurden die Übergriffe in Zusammenhang mit polizeilichen Betretungsverboten.<sup>[2]</sup> Vorauszuschicken ist, dass Töchter wesentlich seltener durch Aggressionen und Gewalt auffällig werden als Söhne: Bei der erwähnten Erhebung kamen auf vier weibliche 47 männliche Täter:innen. Die vier Töchter gefährdeten ihre Mutter, auch insgesamt überwiegen unter den Opfern Frauen deutlich: Fast zwei Drittel der Übergriffe (63 Prozent) fanden in Sohn-Mutter-Beziehungen statt.

---

[1] Das IKF untersuchte in einer Pilotstudie Gefährdungen und Gewalthandlungen von Söhnen und Töchtern gegen ihre Eltern. Dafür wurden 51 Akten des Gewaltschutzzentrums Burgenland (23 Vorfälle) und der Gewalt-schutzstelle Vorarlberg (19 Vorfälle) aus dem Jahr 2018 analysiert. Opfer waren 43 Mütter und 19 Väter (darunter elf Elternpaare). Es handelt sich um eine Totalerhebung in den beiden Bundesländern, wenn auch die geringen Fallzahlen vorsichtige Verallgemeinerungen nahelegen. Die Studie stellte auf das Beziehungsverhältnis ab, nicht auf das Alter der involvierten Personen.  
Haller/ Zenz (2019). Gewalt von Söhnen und Töchtern gegen Eltern, Wien (unveröff. Forschungsbericht)

[2] Das österreichische Gewaltschutzgesetz ermächtigt die Polizei, einer Person, von der ein gefährlicher Angriff zu erwarten ist, den Aufenthalt bzw. das Betreten einer Wohnung, in der eine gefährdete Person wohnt, zu untersagen (§ 38a SPG). Seit 2020 ist mit dem Betretungsverbot das Verbot der Annäherung an die gefährdete Person im Umkreis von hundert Metern verbunden (Annäherungsverbot).

### **Vier Töchter**

Zwei der vier Täterinnen waren minderjährig – 14 und 17 Jahre alt, die beiden anderen im Alter von 24 bzw. 30 Jahren. Die vier eint, dass sie ihre Mutter bedroht oder angegriffen haben, was aber nicht zu Verletzungen führte. Alle Mütter wiesen das Unterstützungsangebot der Opferschutzeinrichtung, welche sie kontaktierte, zurück, sie beantragten weder eine einstweilige Verfügung<sup>[3]</sup> noch erstatteten sie Strafanzeige. Einer Gefährderin wurde eine psychische Krankheit attestiert, andere Auffälligkeiten oder besondere Bedürfnisse sind in den Akten nicht vermerkt.

Die *14-jährige Schülerin* beschimpfte und bedrohte ihre aus Serbien stammende Mutter. Das Mädchen hielt sich seit 14 Tagen bei ihrer Mutter auf, sie war bereits vor längerem von der Kinder- und Jugendhilfe in einer Krisenwohnung untergebracht worden, und in den zwei Wochen zu Hause gab es öfters Streit bzw. wurde das Mädchen immer aggressiver. Zum Zeitpunkt des Vorfalls war sie außer sich, weil sie in die betreute Einrichtung zurückkehren musste. Die zu Hilfe gerufenen Polizeibeamt:innen verhängten wegen Sachbeschädigung in Verbindung mit aggressivem Verhalten ein Betretungsverbot und verbrachten die Gefährderin in die Krisenwohngruppe. Es handelte sich um die erste Polizeiintervention, aber nicht um den ersten Aggressionsausbruch. Das Mädchen erklärte der Polizei gegenüber, ihre Aggressionen nicht im Griff zu haben. Die Mutter betonte, ihrer Tochter eine neue Chance geben zu wollen.

Eine junge Frau verhielt sich ebenfalls aggressiv, laut Polizeiprotokoll handelte es sich um den ersten Vorfall. Die berufstätige *17-Jährige* lebte mit ihrer Mutter, einer eingebürgerten Österreicherin, und drei Geschwistern zusammen. Eine jüngere Schwester benachrichtigte die Polizei: Ihre Schwester drehe durch und schlage alles zusammen. Beim Eintreffen der Polizei schrien sich Mutter und Tochter an, der Boden im Kinderzimmer war mit

---

[3] Das polizeiliche Betretungsverbot ist 14 Tage lang aufrecht, kann aber durch die Beantragung einer einstweiligen Verfügung bei Gericht verlängert werden.

Gegenständen übersät. Die kleinen Geschwister waren stark verängstigt. Das Betretungsverbot erfolgte auch bei diesem Vorfall wegen Sachbeschädigung in Verbindung mit aggressivem Verhalten. Die Gefährderin begründete ihren Ausbruch damit, dass ihre Mutter sie aufgefordert habe, ihr Zimmer aufzuräumen, weil sich dort möglicherweise die Sonnenbrille der Mutter befinde. Als diese nicht auffindbar war, habe die Mutter einen Streit vom Zaun gebrochen, in dessen Verlauf die Tochter schließlich begonnen habe, Gegenstände auf den Boden zu werfen. Die Mutter gab der Polizei gegenüber an, sich vor ihrer Tochter, die immer aggressiver und unberechenbarer werde, zu fürchten. Auf Kontaktversuche der Opferschutzeinrichtung reagierte die Mutter nicht, sie unternahm auch keine rechtlichen Schritte gegen die Tochter.

Die *24-jährige* Türkin, die arbeitslos war und bei ihrer Mutter wohnte, wehrte sich, als diese ihr das Handy wegnahm, und ohrfeigte sie. Die Mutter rief die Polizei wegen körperlicher Gewalt zu Hilfe, es erfolgte ein Betretungsverbot, aber keine Strafanzeige. Die Beamt:innen vermerkten im Einschreitungsprotokoll, dass die Mutter sehr aufgebracht und die Tochter weinerlich sei. Frühere Handgreiflichkeiten waren polizeibekannt. Die Gewaltschutzstelle erreichte auch dieses Opfer nicht.

Die *Dreißigjährige*, Österreicherin mit tschechischem Migrationshintergrund, lebte mit ihrer pensionierten Mutter, tschechische Staatsbürgerin, in einem gemeinsamen Haushalt. Die Tochter ging keiner Beschäftigung nach, war alkoholabhängig und seit rund zehn Jahren wegen psychischer Probleme in ärztlicher Behandlung. Sie wurde bei einem Streit immer aggressiver und bedrohte schließlich ihre stark verängstigte Mutter mit einem Küchenmesser. Danach versuchte sie Selbstmord zu begehen. Die Polizei sprach ein Betretungsverbot aus und verbrachte die Gefährderin in ein psychiatrisches Krankenhaus, Strafanzeige wurde nicht erstattet. Die Mutter wünschte keine Unterstützung durch die Opferschutzeinrichtung, es habe sich um den ersten Übergriff ihrer Tochter gehandelt.

### **Die Söhne**

31 Söhne waren ebenfalls zwischen 14 und 30 Jahre alt. Um die deutlichen geschlechtsspezifischen Unterschiede des Gewalthandelns sichtbar zu machen, sollen hier einige Vorfälle kurz skizziert werden. Neun Söhne attackierten ihre Mutter bzw. ihren Vater oder beide Elternteile mit einer Waffe. Drei von ihnen waren zu einem früheren Zeitpunkt bereits stationär in einer Psychiatrie untergebracht und ein weiterer wurde unmittelbar nach Verhängung des Betretungsverbots in die Psychiatrie eingeliefert. Zwei andere befanden sich auf Drogenentzug, ein dritter verhielt sich bei der Polizeiintervention aufgrund der Einnahme von Drogen und Alkohol extrem aggressiv.

Die beiden jüngsten Angreifer waren 17 Jahre alt. Der eine hatte länger in einer Krisen-WG gelebt. Er brüllte seine Mutter an, stieß sie im Zimmer herum und bedrohte sie mit einem Pfefferspray. Beim Eintreffen der Polizei war er verzweifelt und begann bei der Einvernahme immer wieder zu weinen. Der andere Jugendliche bedrohte seine Mutter mit dem Umbringen, dann begann er auf seinen Vater einzuschlagen, der sich nicht wehrte. Schließlich prügelte er auf beide ein und verletzte sie dabei.

Ein Zwanzigjähriger, der wegen Depressionen psychiatrisch behandelt wurde, drohte zuerst mit der Ermordung seiner Mutter, dann mit Selbstmord, und warf schließlich eine Flasche nach seiner Mutter. Gemeinsam mit dem Betretungsverbot wurde ein Waffenverbot über ihn verhängt, nachdem die Polizei eine Präzisionschleuder mit einer Stahlkugel bei ihm gefunden hatte. Ein gleichaltriger, ebenfalls depressiver junger Mann randalierte, drohte mit Mord und Selbstmord, bat aber dann seine Mutter, ihn zu trösten. Bis zum Eintreffen der Polizei saß er neben ihr, eine offene Schere in der Hand, die er gegen sie richtete. Ein Dreißigjähriger machte einen verwirrten Eindruck, als er nach Hause kam, richtete ein Survivalmesser mit offener Klinge gegen seine Mutter und drohte, sie zu töten.

Die drei Männer, die auf Drogenentzug waren bzw. Drogen eingenommen hatten, alle Mitte zwanzig, verhielten sich aggressiv,

warfen mit Küchengeräten bzw. mit einer Glasflasche nach ihrer Mutter, der dritte schlug sie mehrfach mit der Faust ins Gesicht und bedrohte sie mit einem Stanleymesser. Die Mutter erklärte der Polizei den Gewaltausbruch damit, dass er auf Entzug sei, aber seine Medikamente nicht einnehme.

Bei den Gefährderin, die ihren Vater attackierten, verwiesen die Akten – anders als bei den Übergriffen, die sich ausschließlich gegen Mütter richteten – weder auf psychische Erkrankungen noch auf den Missbrauch illegaler Drogen. Ein 30-Jähriger richtete ein Küchenmesser auf seinen Vater und bedrohte ihn mit dem Umbringen. Bei einem anderen Vorfall zerschlug ein 22-Jähriger eine Weinflasche auf dem Kopf seines Vaters, das Opfer hatte eine blutende Kopfwunde und die Wohnung war beim Eintreffen der Polizei blutverschmiert. Der Gewalttäter sagte aus, es sei zu einem Streit gekommen, weil der Vater die ebenfalls anwesende Großmutter als Hure beschimpft habe. Im Formular zum Betretungsverbot war vermerkt, es gebe in der Familie „öfter Streit mit Alkohol im Spiel“.

Aufgrund der beschriebenen teilweise massiven Gewalthandlungen wurde im Anschluss an das Betretungsverbot häufig einerseits als weiterreichende Schutzmaßnahme eine einstweilige Verfügung beantragt sowie andererseits Strafanzeige erstattet, meist wegen Körperverletzung.

### **Schlussbemerkung**

Geschlechtsspezifische Unterschiede zeigen sich bei den Formen der angewandten Gewalt: Bei den Töchtern überwogen weniger massive Übergriffe, nämlich Sachbeschädigungen in Verbindung mit aggressivem Verhalten, wogegen Söhne darüber hinaus vielfach gefährliche Drohungen und körperliche Gewalt einsetzten. Während sich außerdem mit Blick auf die Söhne feststellen lässt, dass häufig psychische Erkrankungen und der Abusus von legalen und/oder illegalen Drogen eine wesentliche Rolle bei den Gewaltausbrüchen spielen und die intergenerationelle Gewalt dominieren, ist die

Zahl der Gefährderinnen in der Stichprobe zu klein, um für sie eine diesbezügliche Aussage treffen zu können.

Mehr Forschung zu diesem Thema ist also notwendig, allerdings ist mit einer hohen Geheimhaltung durch gewaltbetroffene Eltern zu rechnen – zum einen aus Gründen der Scham und der Hilflosigkeit, zum anderen aber, weil manche Gewalttäter:innen vermutlich selbst Gewalt in der Familie als Opfer erlebt haben.

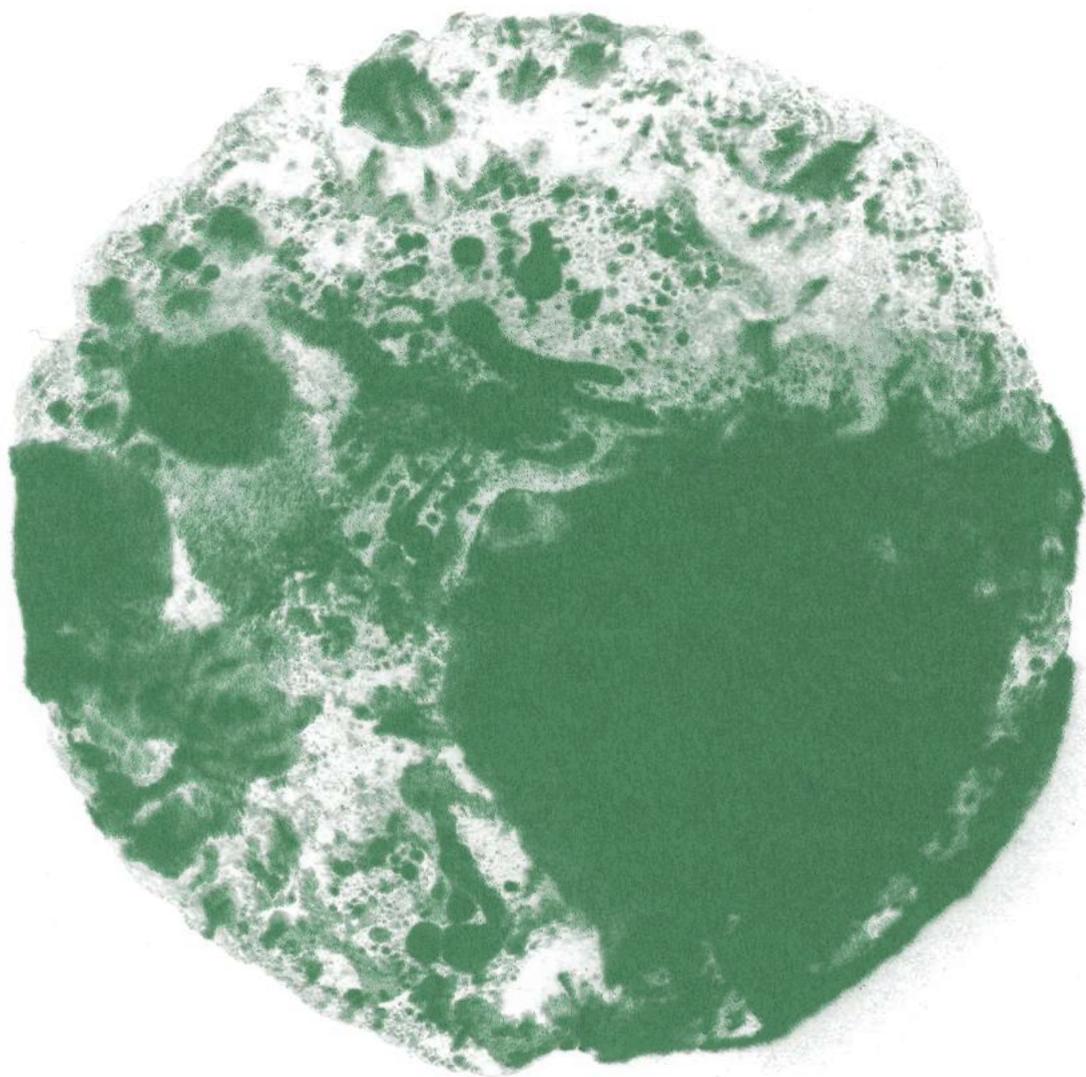
# MARGARET THATCHER

*Die Erfolge der „Eisernen Lady“ –  
Erfolge des Feminismus?*

**Anton Pelinka**

**11**





**Margaret Thatcher**

*Die Erfolge der „Eisernen Lady“ – Erfolge des Feminismus?*

**Anton Pelinka**

Professor an der Central European University (CEU)

Sieglinde Rosenberger war über viele Jahre Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Ihre wissenschaftliche Qualifikation – ausgedrückt vor allem in ihrer Dissertation und ihrer Habilitationsschrift – wurde ergänzt durch ihre hohe soziale Kompetenz, gerade auch im Zusammenhang mit dem Aufbau des Forschungs- und Lehrschwerpunktes „Frauenforschung, bzw. Gender Research“. Ich persönlich habe Sieglinde sehr viel zu verdanken. Ich hoffe, dass ihr Rückzug von der Universität Wien – der Jahre nach meinem Rückzug von der Universität Innsbruck erfolgt – an unserer Verbundenheit nichts ändern wird.

Im Folgenden setze ich mich Sieglinde zu Ehren mit einer besonderen als auch einer der umstrittensten Politikerinnen Europas auseinander: Margaret Thatcher.

Margaret Thatcher war in vielem „die Erste“: Die erste Regierungschefin einer großen europäischen Demokratie; die erste, die „chief executive“ einer Atommacht wurde, eines Staates, der auch als permanentes Mitglied des Weltsicherheitsrates der Vereinten Nationen Weltpolitik machte. Margaret Thatcher war eine Pionierin, auch als konservative Parteiführerin aus bescheidenen sozialen Verhältnissen. Aber war sie eine Pionierin weiblicher Politik?

Als solche wird Margaret Thatcher nicht wahrgenommen. Sie gilt vor allem als Repräsentantin des „Neoliberalismus“ – und das zu Recht. Durch ihre führende Rolle bei der Reduktion staatlicher Funktionen in der Wirtschaft (Stichwort „Privatisierung“) und in der von ihr auch theoretisch begründeten und gerechtfertigten Zurückdrängung des britischen Sozial- und Wohlfahrtsstaates wurde sie zum Speerspitze einer Politik, die sich in dem Satz ihres transatlantischen Bündnispartner Ronald Reagans am besten zusammenfassen lässt: „Government is not the solution. Government is the problem“. Das war das Programm, das sowohl Reagan als auch Thatcher vertraten – zurück zum „Laissez faire“ Kapitalismus, „back to the future“ (Cannon 2000, 737).

Mit Reagan wurde Thatcher in den 1980er Jahren zum Symbol, ja zum Feindbild aller, die sich von "Government", also vom Staat mehr soziale Gerechtigkeit erwarteten; für die Gewerkschaften, deren Einfluss Thatcher konsequent zurückdrängte; für die „Neue Linke“, die in Thatcher die Frontkämpferin des „Monopolkapitalismus“ sah; aber auch für die irischen Republikaner, deren gewaltbereite Politik sie mit der Gewalt des Staates bekämpfte. Thatcher war nicht gegen staatliches Eingreifen, sie war keine „Libertarian“. Aber sie wollte staatliche Interventionen auf das reduzieren, was sie für die staatlichen Kernfunktionen hielt: Ordnung und Sicherheit und auch die zum Militäreinsatz bereite Verteidigung nationaler Interessen. Das bekamen die argentinische Militärjunta zu spüren, die – vielleicht in der Annahme, dass eine Frau zu weich sei, auf Gewalt mit Gewalt zu antworten, 1982 die britischen Falkland-Inseln („Malvinas“) im Südatlantik besetzten, nur um von dort wieder vertrieben zu werden. (Moore 2013, 657 – 704) Eine Pazifistin war Thatcher jedenfalls nicht – auch nicht in ihrem letztlich kompromisslosen Umgang mit der IRA, der „Irish Republican Army“.

Thatcher war eine der prominentesten und politisch auch nachhaltigsten Repräsentant:innen einer „neokonservativen“ (wenn man die im US- Diskurs herrschende Begrifflichkeit verwendet) oder „neoliberalen“ (so das in Europa dominierende „Wording“) Zeitenwende, die den wohlfahrtsstaatlichen Konsens, wie er in den westlichen (liberalen) Demokratien nach 1945 etabliert worden war – getragen von christlich-demokratischen und sozialdemokratischen Parteien.

Thatcher war eine weibliche Identitätspolitik fremd. Ihr Verständnis umschrieb sie mit dem Satz „There are individual men and women, and there are families...“ (Cannadine 2017, 61) Sie verweigerte sich einer spezifisch weiblichen Rolle. Als eine Vorkämpferin für die Rechte der Frauen wollte sie nicht sein. Und als eine solche wurde sie auch gar nicht wahrgenommen. Feministische Aspekte finden sich in ihrer Politik nicht – vielleicht mit Ausnahme ihres schon frühen Eintretens für die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruches. (Moore 2013, 185)

Ihre theoretischen Bezugspunkte waren Friedrich August Hayek und Milton Friedmann – die Repräsentanten eines konsequenten wirtschaftlichen, eines von staatlicher Lenkung befreiten Kapitalismus. Dass sie sich auf Hayek und Friedman berief, das war eine demonstrative Abkehr von dem britischen Konsens, der um die Mitte des 20. Jahrhunderts weite Teile der Konservativen und der Labour Party verband: Eine von John Maynard Keynes theoretisch formulierte und von William Beveridge praktisch umgesetzte Politik staatlicher Eingriffe zugunsten sozial Schwächerer. (Cannadine 2017, 8, 20 f.)

Frauen waren unter den sozial Schwächeren überproportional vertreten – im Vereinigten Königreich und weltweit. Die Abkehr von einer konsequenten Politik der Umverteilung von Lebenschancen widersprach allem, wofür die Frauenbewegungen des 20. Jahrhunderts standen. Thatcher entsprach in ihrer ganzen Persönlichkeit überhaupt nicht dem, was Feministinnen von einer Frau an der Spitze erwartet hätten.

### **Thatcher – ein Modellfall, ein Vorbild?**

Thatcher war eine Pionierin des politischen Aufstiegs der Frauen. Aber sie wurde gerade von den politisch aktiven Frauen kaum so wahrgenommen. Sie galt vielen in der Frauenbewegung als geradezu abschreckendes Beispiel. In den USA grenzten sich viele, die Hillary Clintons Präsidentschaftsambitionen unterstützten, demonstrativ von Thatcher ab: „Wir wollen keine Margaret Thatcher, die den Schulkindern die Milch streicht.“ (Steinem 2019, 243)

Thatchers Politik war für viele das Gegenteil dessen, was von einer „weiblichen“ Politik erwartet wurde. „Thatcherismus“ stand für soziale Kälte und staatliche Härte. Und das entsprach eher einem Rollenbild des „Männlichen“. Thatcher gelang es wohl auch deshalb, in der von Männern dominierten britischen Politik so erfolgreich zu sein – weil sie eben nicht der Vorstellung des „typisch Weiblichen“ entsprach.

Was hat die Macht, die Margaret Thatcher an der Spitze des Vereinigten Königreiches zu nutzen verstand, „den Frauen“ gebracht – der Frau im nordirischen Derry, die aus einer republikanischen

Familie kommend, Thatchers Härte gegen die irische Republikanische Armee (IRA) als militante Feindseligkeit empfinden musste? Was hat Thatchers Regierungsmacht der Frau gebracht, die – in der Kohle- oder Stahlindustrie beschäftigt – sich von Thatchers Privatisierungspolitik bedroht fühlen musste? Was hat die Reduktion der alltäglichen Sozialleistungen der alleinerziehenden Mutter gebracht, die an der Armutsgrenze lebte?

Die Antwort ist einfach: Nichts, jedenfalls nichts Positives. Die Resultate von Thatchers Politik konnten – gerade aus einer feministischen Perspektive aus gesehen – nur äußerst kritisch bewertet werden. Thatchers Politik war – so auch ihre Intention – nicht auf ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit gerichtet. Und diese Absage an eine egalitäre Politik musste diejenigen treffen, die – als Teil der Gesellschaft – materiell überproportional bedürftig waren: die Frauen, die an Vermögen und Einkommen insgesamt hinter den Männern zurückstanden.

Doch in einem anderen Sinn verkörperte Thatcher die Abnahme sozialer Ungleichheit. Dass sie in der konservativen Partei, in der noch im 20. Jahrhundert Männer der Hocharistokratie (wie Winston Churchill) oder der Hochbourgeoisie (wie Neville Chamberlain) das Sagen hatte, für mehr als ein Jahrzehnt zur alle und alles bestimmenden Autorität wurde; dass es ihr gelang, mit dem für sie entwickelten Wort („to handbag“) Männer, sie auf ihre, auf Thatchers spezifische Weise zu demütigen – vor allem die Männer ihrer eigenen Partei (Beard 2018, 81 f.): Das eröffnete Frauen ganz allgemein eine neue Perspektive. Politische Macht stand Frauen offen, und zwar nicht als Folge ihrer Herkunft, auch nicht ihres Frau-Seins, sondern als Ergebnis ihrer individuellen Leistungsfähigkeit.

Thatcher stand nicht für Verteilungsgerechtigkeit. Aber sie stand für Zugangsgerechtigkeit. Ihre Politik half nicht, die soziale, die ökonomische Differenz zwischen Männern und Frauen zu verringern. Aber ihre Politik half, die Grundphilosophie des Patriarchats zu falsifizieren – die Vorstellung, dass es einen von der Natur (von

Gott?) gegebene Rollendifferenz zwischen Frauen und Männern gibt, die aufzuheben nicht möglich wäre. Gerade weil Thatcher so „männlich“ war – in ihrem Stil, aber auch in ihren Inhalten – leistete sie einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des Patriarchats. (Pelinka 2020, 227 – 236)

Thatchers Aufstieg, ihre Erfolge und die spezifischen Akzente ihrer Politik waren ein Beitrag zur Relativierung der Frau-Mann-Dichotomie. Gerade weil die Gesamtbilanz der Politik Margaret Thatchers nicht spezifisch weibliche Züge aufweist, gerade weil Thatcher nicht den (positiv oder negativ gewichteten) speziellen Erwartungen an eine Frau an der Spitze der Regierung einer großen Demokratie entsprach, kann sie vom politischen Feminismus beansprucht werden. Gerade weil die Inhalte ihrer politischen Bilanz umstritten waren und sind, leistete sie einen Beitrag zur Abschwächung des Gegensatzes zwischen Frauen und Männern. Denn die Streitpunkte betrafen nicht primär oder genau genommen gar nicht Thatchers Frau-Sein. Die höchst unterschiedliche Wahrnehmung der Politikern Margaret Thatcher folgt einem traditionellen links-rechts- und nicht einem Frau-Mann-Gegensatz.

Thatcher konnte mit Macht umgehen, sie hatte keinerlei Hemmungen oder auch nur Schwierigkeiten, alle Instrumente ihrer demokratisch verliehenen Macht für ihre politischen Ziele einzusetzen. Und damit half sie mit, die Ideologisierung des männlichen Machtmonopols als das zu entlarven, was es ist: eine Legende. In diesem Sinn sprengte Thatcher eine „gläserne Decke“. Thatcher demonstrierte, dass es mehr Zugangsgerechtigkeit geben kann, ausgedrückt in der Reduktion männlicher Karrierevorteile in der Politik.

Margaret Thatcher hat sich in das „Old Boy- Network“ hineinbegeben: in Oxford, als sie sich an die Spitze der konservativen Studentenuion setzte, und dann in der Konservativen Partei. Sie konkurrierte mit aufstiegsorientierten Männern einer traditionellen sozialen und politischen Elite. Und sie setzte sich politisch gegen diese Männer durch. Sie spielte nach den von Männern formulierten

Regeln – in Oxford, auf der Oppositionsbank im Unterhaus, an der Regierung. Hat sie das „Old Boy- Network“ überwunden, durch diese ihre Adaption? Vielleicht, wohl aber nicht endgültig Thatcher hat aber zur Alltäglichkeit weiblicher Politik beigetragen – gerade weil sie nicht als Vertreterin einer spezifisch feministischen Politik gesehen wurde.

Hat sie eine inhaltlich andere Politik als die der traditionellen Männereliten verfolgt? Nein. Ihre Abkehr vom Welfare-State-Paradigma wurde zur selben Zeit auch von Männern betrieben – von Ronald Reagan zum Beispiel. Ihr weltpolitischer Realismus – der Einsatz von militärischer Gewalt 1982 im Falkland-Krieg – war ebenso wenig spezifisch „weiblich“ wie ihre Konsensorientierung gegenüber China, ausgedrückt im Rückzug aus Hongkong.

Thatchers politische Karriere entwickelte sich entlang der einander überkreuzenden Variablen Gender und Klasse; und entlang der einander – scheinbar(?) – widersprechenden Schwerpunkte politischer Inhalte (policies): ökonomische und jedenfalls individuelle Freiheit versus soziale Gerechtigkeit, definiert als ein Mehr an Gleichheit. Ihr kleinbürgerlicher Familienhintergrund und ihr Frau-Sein widersprachen den auch noch Mitte des 20. Jahrhunderts ungeschriebenen Grundmustern der Politik jedenfalls ihrer Partei. Dass sie sich durchzusetzen vermochte, das kann sehr wohl als Vorbild wirken.

### **Bibliographie**

Beard, M. (2018): *Frauen und Macht. Ein Manifest*. Frankfurt am Main.

Cannadine, D. (2017): *Margaret Thatcher. A Life and Legacy*. Oxford.

Cannon, L. (2000): *President Reagan. The Role of a Lifetime*. New York.

Moore, C. (2013): *Margaret Thatcher. The Authorized Biography. Volume One: Not for Turning*. London.

Pelinka, A. (2020): *Der politische Aufstieg der Frauen. Am Beispiel von Eleanor Roosevelt, Indira Gandhi und Margaret Thatcher*. Wien.

Steinem, G. (2019): *Aufbruch. Wie die Hoffnung auf ein gerechtes Miteinander mein Leben bestimmt*. München.





ESSAYSAMMLUNG  
ZU EHREN VON  
UNIV. PROF. IN  
DR. IN SIEGLINDE  
ROSENBERGER

**POLITIKEN DER  
INKLUSION &  
EXKLUSION  
IN ÖSTERREICH  
UND DER EU:  
PERSPEKTIVEN  
ZU MIGRATION,  
RELIGION UND  
GESCHLECHT**

**MITWIRKENDE**

Kurt Appel, Rainer Bauböck,  
Brigitte Bierlein, Ulrich Brand,  
Gianni D'Amato, Leila Hadj  
Abdou, Birgitt Haller, Miriam  
Haselbacher, Ivan Josipovic,  
Othmar Karas, Astrid Mattes,  
Maria Katharina Moser, Anton  
Pelinka, Julia Mourão Permoser,  
Helena Segarra, Florian Trauner

**REDAKTION & LEKTORAT**

Leila Hadj Abdou & Ivan Josipovic

**GRAFISCHE GESTALTUNG**

Julien Segarra

**KONZEPTION & DRUCK**

Obsolet Studio / [www.obsolet.at](http://www.obsolet.at)  
Cover siebgedruckt  
Grafiken Gestetner 366 & 360  
Handgemacht

**META DATEN**

Bio Top 3 extra 80g/m<sup>2</sup>,  
Metapaper Extrarough 350g/m<sup>2</sup>  
Wien September, 2022

© Obsolet Studio und Autor:innen



