

44.264

GfK Gesellschaft für Kommunikation AG

Alte Landstrasse 139, CH-8800 Thalwil, Telefon 01 721 07 70, Telefax 01 721 16 51

Abcc 4231

Dress  
Aatu  
Lige  
Kur

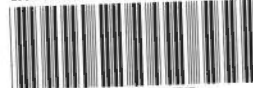
# Wanderungsbewegungen und Gewaltpotential

Empirische Erhebung und Status-quo-Analyse  
zum Erkenntnisstand,  
Massnahmen und Zukunftsaspekte  
unter besonderer  
Berücksichtigung von Akzeptanzproblemen

**Auftraggeber: Bundesamt für Flüchtlinge, Bern**

Januar 1992

alexandria.admin.ch



1950338377

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Bibliothek und Dokumentation

44.264 2.6x

G L I E D E R U N G	Seite
I. AUFGABENSTELLUNG .....	4
II. AUSGANGSLAGE .....	7
1. Komplexität moderner Gesellschaften ....	7
2. Wandel der Wertvorstellungen .....	8
3. Überinformation der Bürger .....	10
4. Konsequenzen für ein Kommunikations- konzept .....	12
III. METHODIK .....	13
1. Explorative Interviews .....	14
2. Gesprächsleitfaden .....	16
3. Themenkomplexe .....	17
4. Sekundärmaterialien .....	18
IV. WESENTLICHE ERGEBNISSE .....	21
1. Einstellungen zu Flüchtlingen und Asylbewerbern im allgemeinen .....	22
* Zur Frage der Fremdenfeindlichkeit ...	22
* Zum wirtschaftlichen Nutzen .....	23
* Zur kulturellen Bereicherung .....	24

* Zu den Sorgen und Reaktionen der Bevölkerung .....	25
* Zur Bedeutung der Medien .....	28
2. Einstellungen zur Integration der Flücht- linge und Asylbewerber im besonderen ....	31
* Zu den vermuteten Vorstellungen und Erwartungen der Flüchtlinge und Asylbewerber .....	31
* Zur Frage der Integration .....	33
* Zur Frage der Arbeitserlaubnis/ Fürsorge .....	34
* Zur Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber .....	36
* Zu Massnahmen wie Weg- Ausweisung, Einsatz von Zivilschutz und Armee .....	37
3. Einstellungen zur Flüchtlings- und Asylpolitik als solcher .....	40
* Zum Lösungsansatz "Safe Countries" ....	40
* Zur psychologischen Bedeutung des Problems .....	42
* Zur Haltung der politischen Klasse im Hinblick auf das Problem .....	44

4. Einstellungen zur Informationspolitik  
im allgemeinen und des AMTES FÜR  
FLÜCHTLINGE (BFF) im besonderen .....46

\* Zum semantischen Durcheinander  
der Begriffe .....46

\* Zur Informationsarbeit des  
AMTES FÜR FLÜCHTLINGE .....47

\* Zur Öffentlichkeitsarbeit des  
AMTES FÜR FLÜCHTLINGE für  
sich selbst .....49

\* Zur Informationsarbeit in den  
Herkunftsländern .....49

V. ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG DER  
WESENTLICHEN ERGEBNISSE .....51

1. Es gibt noch keine generelle Fremdenfeind-  
feindlichkeit in der Schweiz .....51

2. Es existiert eine grosse Verwirrung  
in den Köpfen .....52

3. Es besteht ein Gewaltpotential  
in der Bevölkerung .....53

4. Es fehlt ein eindeutiges politisches  
Konzept .....54

5. Es mangelt an offener Information  
und Kommunikation .....56

VI. EMPFEHLUNGEN .....59

## I. AUFGABENSTELLUNG

Das BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE, Bern, hat der GfK Gesellschaft für Kommunikation AG, Thalwil, im September des Jahres 1991 den Auftrag erteilt, ein empirisch abgesichertes Kommunikationskonzept zu erarbeiten, das darauf abzielt, der Bevölkerung die schweizerische Migrationspolitik verständlich, d. h. transparent darzustellen. Es geht also nicht um einen materiellen Katalog möglicher neuer Massnahmen im weiten Feld des Flüchtlingswesens, sondern um die Erkenntnis, dass Voraussetzung des praktischen Gelingens - welcher Massnahmen auch immer - ist, dass diese von der Öffentlichkeit und ihren relevanten Gruppen verstanden und unterstützt werden.

Der auf Europa insgesamt und auf der Schweiz im besonderen lastende Migrationsdruck ist erheblich. Es wird von einem Wanderungspotential von über einer Milliarde Menschen gesprochen, allein 15 Millionen stehen unter dem Mandat des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, die Schweiz rechnet mit ständig steigenden Asylgesuchen, vor dem geistigen Auge besorgter Bürger entsteht in jedem Jahr eine neue Stadt von der Grössenordnung St. Gallens. Alles das beunruhigt den Bürger, den grosse Zahlen erschrecken, ihm aber nichts erklären.

Für die rechtsstaatlich und ethisch akzeptable Lösung des Migrationsproblems wird es wichtig sein, innerhalb eines abwehrbereiten demokratischen Gefüges Massnahmen zu ergreifen, die den Kriterien

- \* Schutz und innere Sicherheit
- \* Wohlstand und soziale Sicherheit der Bürger
- \* Innerer Friede des Gemeinwesens und der Gemeinden
- \* Freiheit einer offenen, pluralistischen Gesellschaft
- \* Humanität und menschliche Solidarität

gerecht werden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass diese Massnahmen von der Öffentlichkeit, d. h. der Gesellschaft und ihren relevanten Gruppen, akzeptiert werden; denn die rechtsstaatlich formale Antwort als solche bedeutet noch keineswegs die tatsächliche Erledigung des Problems.

Es wird zwingend notwendig sein, sich die prinzipiell politische Dimension der hier aufgeworfenen Problematik zu vergegenwärtigen. In den auf die westlichen Industriegesellschaften zukommenden Konflikten wird die alleinige Berufung auf Gesetze und Verordnungen mehr oder weniger wirkungslos sein.

Es geht letztendlich auch um das Selbstverständnis einer modernen demokratischen Gesellschaft. Wir werden mit ethischen, moralischen, sozialen, rechtlichen

und politischen Umwälzungen konfrontiert werden, die eben nicht durch den Hinweis auf Gesetze und Verordnungen - auch nicht durch Polizeieinsatz und Sicherungstechnik in der bisherigen Form - zu verhindern sein werden.

Dies bedeutet aber nichts anderes als die Einbeziehung der Gesellschaft, und damit der Öffentlichkeit, in die Behandlung der Wanderungsprobleme. Von der Öffentlichkeit nicht akzeptierte Lösungsvorschläge greifen nicht.

Gesucht wird mithin ein Kommunikationskonzept, das den genannten Ansprüchen genügt und hinreichend konkret ist, praktikable Empfehlungen auszusprechen.

## II. AUSGANGSLAGE

Ein Kommunikationskonzept, das die Migrationspolitik des Bundesrates wie des Bundesamtes für Flüchtlinge einer eher skeptischen Öffentlichkeit vermitteln will, muss davon ausgehen, dass die Gesellschaft selbst ihre eigenen Kommunikationsprobleme hat, die berücksichtigt werden müssen, will man erfolgreich mit ihr und in ihr kommunizieren.

### 1. Komplexität moderner Gesellschaften

Die Komplexität der modernen Welt ist für den Bürger kaum zu durchschauen. Er geht auf Distanz, wird von einem allgemeinen Misstrauen erfasst, es scheint, dass unsere Gesellschaft permanent ihre eigene Vertrauenskrise produziert. Das hängt nicht zuletzt mit ihrer politischen Zielsetzung zusammen, Lebenssicherheit und allgemeinen Wohlstand garantieren zu wollen, was nur durch den Einsatz hocheffizienter Technik, hochrationeller Organisationen, aber auch hochkomplexer Sicherheitspolitik möglich ist. Diese Techniken und Organisationsformen sind ihrerseits notwendigerweise äusserst spezialisiert, mithin von einem Abstraktionsgrad, der sich jedem Verstehen und damit



Verständnis des Nichtfachmannes, des Bürgers also, verschliesst. Der Mensch versteht die sich zunehmend rationalisierende Welt, von der er doch zunehmend abhängig ist, nicht mehr. Sie wird ihm fremd und unheimlich. Er traut ihr nicht, weil er sie nicht begreift.

## 2. Wandel der Wertvorstellungen

Aber nicht nur der hohe Abstraktionsgrad unserer Gesellschaft verunsichert und entfremdet. Auch der seit den 70er Jahren immer bewusster werdende Wandel der Wertvorstellungen verbunden mit einer Auflösung tradierter und den Menschen stabilisierender Orientierungssysteme hat zur generellen Vertrauenskrise beigetragen. Empirisch belegt dies eine Reihe von Untersuchungen verschiedener Institute zum "Angst-Neid-Syndrom". Angst und Neid sind in den letzten Jahren zunehmend Verhaltensmotive für Menschen unserer Gesellschaft geworden.

Aus der Verunsicherung wurde eine Angst, eine Ängstlichkeit, die eine Grundstimmung unserer modernen Gesellschaft ausmacht. Es ist eine diffuse, objektlose Angst, die sich ihr Objekt sucht, um sich durch Bekämpfung dieses Objektes psychologisch zu entlasten.

Inzwischen hat sich diese Angst etabliert als verbindendes Gefühl der Zusammengehörigkeit. Sie hilft dem sich schutzlos der modernen Welt ausgelieferten Menschen tatsächlich. Nur ihre Überlebensfunktion, die Steuerfunktion, die Angst so notwendig macht, läuft ins Leere.

Da es sich um eine vagabundierende, objektlose Angst handelt, ist sie schnell zu mobilisieren. Die positive Aufnahmebereitschaft unserer Gesellschaft für negative Nachrichten hängt mit dieser Angst zusammen. Jede Horrormeldung ist eine Bestätigung eines bisher nur vagen Verdachtes, der Welt der Technik, der Welt der Industrie, der Welt der Politik sei nicht zu trauen. Für unser Selbstwertgefühl tröstlich, macht sie aus unserer Ratlosigkeit eine verständige Haltung. Sie rationalisiert mit einem Wort unsere Emotionen, die einem mündigen Bürger in öffentlichen Angelegenheiten nicht ziehmen. Dass Misstrauen unter Umständen auch eine höchst verständige Haltung sein kann, spielt hier noch gar keine Rolle.

Auch der Neid ist eine Konsequenz wachsender Orientierungslosigkeit. Der Mensch, der sich nicht mehr selbst in eine vorgegebene, tradierte Wert- und Weltordnung eingliedern und einordnen kann, fällt gleichsam auf sich selbst zurück. Um seine gesellschaftliche Position zu bestimmen, bleibt ihm nur der Vergleich mit den anderen, die ihrerseits ihre Position ebenso bestimmen müssen. So entwickelt sich die Psychologie einer Gesellschaft, in der es einem Menschen nicht gut geht, wenn es ihm gut geht, sondern schlecht, wenn es einem anderen besser geht.

### 3. Überinformation der Bürger

Die hier beschriebene Vertrauenskrise als eine Konsequenz der tiefen Verunsicherung des Bürgers unserer Gesellschaft ist oft als Informationsdefizit gedeutet worden. Diese Deutung geht von der Annahme aus, der Mensch sei unbeschränkt fähig, Informationen zu verarbeiten, und werde ausserdem, wenn er sie verarbeitet hat, verstehen und akzeptieren. Hier wird versucht, die Akzeptanzfrage zu beantworten, ohne die Frage nach der Akzeptabilität überhaupt gestellt zu haben. Die Verkennung dieser Sachverhalte hat zur Folge, dass gerade das Bemühen um immer mehr Informationen dazu führt, dass der Mensch immer weniger versteht.

Der Bürger erhält so mehr Informationen, als er sinnvoll in sein Leben einzuordnen vermag. Dass jedoch Überinformation Stress erzeugt, ist bekannt; und in einem Akt geistiger Gesunderhaltung zieht sich dann der Bürger auf seine bewährten Vorurteile zurück. Jetzt bildet er sich seine Meinung nicht mehr aufgrund einer Information, sondern seine Meinung, die er schon hat, entscheidet darüber, was als Information zu werten ist: Nur das ist Information, was seine Meinung bestätigt. Abweichende Informationen sind interessenverdächtige Manipulationen oder werden verdrängt. So verlässt aber die Sachinformation, das eigentliche Argument, die Szene der öffentlichen Auseinandersetzungen und wird quantitativ: Die Massenhaftigkeit einer Aussage ist ihre entscheidende Qualität, und wesentliches Motiv eines Menschen, etwas zu meinen, wird seine Meinung, die anderen meinten es auch.

So hat nicht nur der hohe Abstraktionsgrad moderner Technik und Organisation, sondern auch Überinformation den Bürger zutiefst verunsichert und misstrauisch gemacht. Ein übriges tut dann die beschwichtigende Desinformation, die davon ausgeht, die öffentliche Behandlung und ungeschminkte Beschreibung der technischen und sozialen Risiken unserer Gesellschaft

könnten den Bürger beunruhigen, ihm nicht zugemutet werden, er gerate nur in Panik und verstehe ja ohnehin nur die Hälfte. Mit einer solchen Informationspolitik, die durch Infantilisierung des Menschen zur Zustimmung des Bürgers kommen will, wächst das Misstrauen, und heute hilft es oft nicht einmal mehr, die Wahrheit zu sagen.

#### 4. Konsequenzen für ein Kommunikationskonzept

Der Wandel der Wertvorstellungen, die rasante Entwicklung von Technik und Organisationsformen zu hohem Abstraktionsgrad und Überinformation mit kognitivem Stress haben zur Vertrauenskrise unserer modernen Industriegesellschaft geführt. Die Welt - organisiert, wie sie ist, - ist für den Menschen nicht mehr auf das hin anzusprechen, was sie ist. Er versteht sie nicht. Dadurch aber vermag der Mensch sich und seine Rolle, die er in ihr spielt, ebenfalls nicht mehr zu definieren. Er versteht weder die Welt, noch sich selbst, noch die Sinnbezüge zwischen beiden. Der Bürger ist ausserstande, seine Identität zu leben und zu erleben. Umso mehr bedarf er einer Orientierungshilfe, die eindeutig ist, die er verstehen kann, der er zu trauen vermag. Jedes Kommunikationskonzept hat den Kriterien der Eindeutigkeit und Glaubwürdigkeit zu genügen.

### III. METHODIK

Für ein Kommunikationskonzept der gesuchten Art ist angesichts der beschriebenen Sachlage zunächst einmal eine auf Stichprobenbasis ermittelte empirische Grundlage notwendig, die die Erhebung und Auswertung der aktuellen öffentlichen Meinung durch Sekundäranalysen ebenso einschliesst, wie die Primärerhebung durch qualitative Intensiv-Interviews mit relevanten Gruppen.

Aus der Zielsetzung und Aufgabenstellung des Auftraggebers ergab sich, dass die Ergebnisse unserer Erhebungen nicht quantitativ in repräsentativen Verfahren mit grosser Zahl ermittelt wurden, sondern auf qualitativen Intensiv-Interviews, sogenannten explorativen Interviews beruhen. Gerade eine Kommunikationsanalyse ist nicht eine differenzierende, soziologische Deskription, sondern der Versuch, angesichts eines bestehenden Kommunikationsproblems zu ermitteln, welches die für die Lösung in Frage kommenden relevanten Zielgruppen sind, welches die zentrale Botschaft ist und darüber hinaus, mit welchem Medium (bzw. Medien) diese am effektivsten vermittelt wird.

Im übrigen wird bei den Befragungsergebnissen da, wo es Abweichungen in den einzelnen befragten Zielgruppen gibt, dies deutlich hervorgehoben. Insoweit die Meinungen der einzelnen Gruppen zu bestimmten Themenkomplexen deckungsgleich sind, werden die Aussagen zusammengefasst wiedergegeben.

### 1. Explorative Interviews

Die mündliche Befragung und der Aufbau der frei geführten Gespräche erfolgte nach dem Raster

- \* Eigeneinstellungen zu dem Migrationsproblem
- \* Vermutete Einstellungen anderer zu diesem Problem
- \* Tatsächliche Einstellungen anderer zu diesem Problem.

Im Zeitraum von September bis Dezember 1991 wurden insgesamt 54 Personen befragt.

Zur Entwicklung des hier vorliegenden Kommunikationskonzeptes wurden folgende Einzelschritte durchgeführt:

1. Auswertung allen einschlägigen Materials zu den angerissenen Problemkomplexen sowie sonstigen relevanten Sekundärmaterials

2. Auswertung bereits vorliegender Primärerhebungen zur Einstellung der Öffentlichkeit zum Migrationsproblem.
3. Erstellung eines Gesprächsleitfadens. Dieser Gesprächsleitfaden wurde in einem Orientierungsgespräch gemeinsam mit dem Auftraggeber verabschiedet
4. Primäranalyse zur Untersuchung der Einstellungen und Erwartungen aller Beteiligten. Es wurden 54 Interviews in der deutschsprachigen, französischsprachigen und italienischsprachigen Schweiz von je ca. einstündiger Dauer durchgeführt. Diese Interviews teilten sich wie folgt auf:

Interviewpartner

Politiker	11 Personen
Behördenvertreter	8 Personen
Wissenschaftler und Publizisten	9 Personen
Vertreter der Kirchen und karitativer Verbände	7 Personen
Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände	8 Personen
Vertreter der Medien/Multiplikatoren	11 Personen



Die Interviewpartner wurden nach einem Zufalls- bzw. Formalprinzip ausgewählt. Die Interviews waren vertraulich, d. h. anonym, und dies wurde auch allen Gesprächspartnern zugesichert. Die Interviews wurden von Frau Yvonne O. Meynadier und Prof. Dr. Hans-Christian Röglin (Geschäftsführung GfK) sowie freien Mitarbeitern der GfK durchgeführt.

## 2. Gesprächsleitfaden

In einem Gesprächsleitfaden wurden alle Interviews protokolliert. Die im Leitfaden formulierten Fragen waren offene Fragen. Sie waren für den Interviewer Orientierung während der Befragung. Es wurden zusätzlich ergänzende Fragen gestellt, bzw. Fragen, die sich aus dem Gespräch ergaben.

Der dem Gesprächsleitfaden zugrundeliegende Fragebogenraster ermöglichte die für die Konsistenzfeststellung der Antworten erforderliche Vergleichbarkeit. Es zeigte sich auch in dieser Untersuchung, dass ein solches Verfahren sehr deutlich die Stetigkeiten in den Antworten offenlegte, d. h. durch Wiederholungen in den Aussagen bereits sehr früh auf die Problemzonen der jeweils behandelten Thematik hinwies.

### 3. Themenkomplexe

Der zuvor beschriebene Gesprächsleitfaden orientierte sich an den vom Auftraggeber vorgegebenen Themenkomplexen:

- \* Bestandsaufnahme der einschlägigen bisher ergriffenen Massnahmen und Überlegungen, seien sie juristischer, administrativer, technischer oder politischer Natur, im Inland und an den Grenzen; Bewertung der Effizienz dieser Massnahmen
- \* Einstellungen zu den Konsequenzen der durch die erhöhte Mobilität ausgelösten Migrationsbewegungen - Zuwanderungen - auf die Sicherheit und den Wohlstand
- \* Einstellungen zur Abwehrbereitschaft und zum inneren Frieden der Gesellschaft
- \* Einstellungen zur freiheitlichen Gesellschaft, die aus ihrem Selbstverständnis Zwangsmassnahmen, z. B. Lagereinweisung, aber auch martialische Grenzbefestigungen und landesweite Überwachungssysteme zu vermeiden sucht

- \* Einstellungen zum humanitären und moralischen Aspekt des Problems;  
Stichwort: Menschliche Solidarität
- \* Einstellungen zu Recht und Anwendung staatlicher Gewalt zur Aufrechterhaltung der inneren Ordnung
- \* Erarbeitung von Vorschlägen für die Umsetzung der gewonnenen Erkenntnisse in ein zukunftsbezogenes Kommunikationskonzept und daraus abzuleitender konkreter, praktischer Empfehlungen.

#### 4. Sekundärmaterialien

Sowohl in die Erstellung des Gesprächsleitfadens, die Auswahl der Themenkomplexe wie schliesslich die Interpretation der Ergebnisse wurden nachstehende Materialien einbezogen:

- \* Genfer Flüchtlingskonvention 1953
- \* Asylgesetz vom 5. Oktober 1979
- \* Asylverordnung 1 und 2 vom 22. Mai 1991
- \* Bundesgesetze, Verordnungen, Bundesbeschlüsse zu Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer, Stand 1991

- \* Studie zur Asylpolitik "Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik", durchgeführt als Ergänzung der VOX-Analyse im Juni 1988, Forschungsstelle für Politische Wissenschaft, Universität Zürich
  
- \* Bericht der interdepartementaren Strategiegruppe für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre, Januar 1989
  
- \* Das psychologische Klima der Schweiz, DemoSCOPE, Juli 1990
  
- \* Perspektiven der Fürsorge in einer zukünftigen Flüchtlings- und Asylpolitik, Bundesamt für Flüchtlinge, November 1990
  
- \* Die Flüchtlings- und Asylpolitik angesichts der weltweiten Migrationsbewegungen. Eine Orientierung durch den Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, P. Arbenz, Januar 1991
  
- \* Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik, Mai 1991
  
- \* Der Vollzug des Asylrechts aus der Sicht der Fremdenpolizeibehörden, August 1991

- \* Studie "Asylproblematik", GfM, Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für Marketing, Oktober 1991
  
- \* DemoSCOPE Einstellungsbarometer 1991
  
- \* Artikel namhafter Publizisten 1991

In Österreich und in Deutschland werden z. Z. - zeitlich versetzt - Studien nach etwa denselben Kriterien durchgeführt. Soweit bereits aus diesen Studien Erkenntnisse vorliegen, wurden sie berücksichtigt und - besonders kenntlich gemacht - eingearbeitet. Das gilt insbesondere für die Gewaltbereitschaft Jugendlicher gegenüber Ausländern.

#### IV. WESENTLICHE ERGEBNISSE

Die Darstellung von Befragungsergebnissen ist stets mit einer Interpretation und Selektion des jeweils Gesagten verbunden. Deshalb sind hierzu einige Anmerkungen notwendig.

Zunächst einmal werden nur Meinungen hinsichtlich bestimmter Sachverhalte erfragt, nicht aber überprüft, ob die Meinungen sich mit der Wirklichkeit decken. Wenn also gesagt wird: "Es gibt gar keine eindeutige Asyl- und Flüchtlingspolitik in der Schweiz", dann mag vorerst dahingestellt bleiben, wieweit dies tatsächlich zutrifft. Es ist vielmehr bedeutsam, dass rund Dreiviertel unserer Gesprächspartner in etwa so denkt und sich so äussert, denn das Verhalten des Menschen orientiert sich eben nicht nur an der Wirklichkeit, sondern an seiner Vorstellung von ihr. Wirklich ist, was der Mensch dafür hält. Meinungen sind auch Tatsachen.

Soweit Äusserungen der Interviewpartner wörtlich wiedergegeben werden, sind sie in Anführungszeichen " " gesetzt. Auf die Angabe von Prozentzahlen ist verzichtet worden, da sie angesichts der relativ geringen Anzahl von Interviewpartnern keinen Aussagewert hätten und quantitative Exaktheit nur vortäuschen würden.

Schliesslich sollte darauf hingewiesen werden, dass die hier vorgelegten Ergebnisse nicht unbedingt dem gegenwärtigen Sachstand entsprechen, weniger weil sie vor einigen Monaten erhoben wurden, sondern weil Informationsflüsse mit Breitenwirkung eher langsam verlaufen. Die in diesem Gutachten gezogenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden davon jedoch nicht berührt.

## 1. Einstellungen zu Flüchtlingen und Asylbewerbern im allgemeinen

### \* Zur Frage der Fremdenfeindlichkeit

Sehr viele unserer Interviewpartner waren der Auffassung, die Schweizer Bevölkerung sei keineswegs fremdenfeindlich. Wie auch repräsentative Studien belegen, sind etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung Ausländern gegenüber positiv eingestellt und auch bereit, in berechtigten Fällen Asyl zu gewähren bzw. aus humanitären Gründen Flüchtlinge aufzunehmen. Dies ungeachtet eines von unseren Gesprächspartnern vermuteten geringen Wissensstandes um die Problematik als solche.

Nach Meinung der von uns Befragten verstärkt diese Unkenntnis aber Befürchtungen, die sich auf teilweise

abenteuerliche Zahlen von Flüchtlingen - aktuellen wie potentiellen - stützen und das Flüchtlingsproblem derart unübersichtlich machen, dass es schnell zu dem Satz kommt: Das Boot ist voll, la barca è piena. Unkenntnis erleichtert eben das Urteil.

**\* Zum wirtschaftlichen Nutzen**

Alle Interviewpartner betonten den wirtschaftlichen Nutzen, den die Schweiz den Ausländern verdankt. Im Tourismus ohnehin, aber auch im gesamten Gaststätten- und Servicebereich, der ohne Ausländer zusammenbrechen würde. Einige meinten, schon der Ausfall ausländischer "Schwarzarbeiter" würde verheerende Folgen haben. Auch die für die Sozialversicherung bedeutsame Korrektur der Alterspyramide des Landes wird gesehen. Und immerhin ein Viertel der Gesprächspartner wies auf die "Notwendigkeit einer physischen Blutauffrischung der Schweiz" hin.

Nicht ohne Hintergedanken wurde auch von vielen darauf hingewiesen, dass alle "Protagonisten des Flüchtlingswesens" wie Beamte, Funktionäre, Aktivisten, Vertreter karitativer oder kirchlicher Organisationen gar nicht wüssten, was sie ohne Flüchtlingsproblem eigentlich tun sollten. Schliesslich wurde angemerkt, dass Randexistenzen im Hotelbereich und



nicht wenige Vermieter - teils gewissenlos - ihren Vorteil bei den Flüchtlingen suchten und auch fänden.

**\* Zur kulturellen Bereicherung**

Fast alle Gesprächspartner betonten, dass gerade für die Schweiz als Willensnation Ausländer ausserordentlich befruchtend gewirkt hätten. Auch in der Zukunft brauche die Schweiz Ausländer. Sie seien eine unmittelbare Bereicherung, wenn sie aus demselben Kulturkreis stammten, aber auch Anregung, wenn sie eher exotischer Natur wären. Diese Grundüberzeugung wird in der französischen und italienischen Schweiz noch viel deutlicher artikuliert als in der Deutsch-Schweiz. Allerdings, in den Massen - so wird gesagt - in denen jetzt Ausländer z. B. das Strassenbild prägten, die Gaststätten bevölkerten, relativiere sich die "kulturelle Bereicherung" zunehmend. "Die konzentrierte Vielrassigkeit des Zürcher Hauptbahnhofes ist doch erschreckend". Hier deutet sich bereits an, dass die Flüchtlingsfrage weder eine Rassen-, eine Fremden-, eine Gesinnungsfrage, sondern eine Mengenfrage ist.

\* Zu den Sorgen und Reaktionen der Bevölkerung

Die Eindrücke der von uns Befragten hinsichtlich der Sorgen der Bevölkerung mit Flüchtlingen und Asylbewerbern, Ausländern generell kann man wie folgt zusammenfassen:

Grosse Sorgen, wo viele Ausländer sind  
Wenig Sorgen, wo wenig Ausländer sind  
Mehr Sorgen, wo gar keine Ausländer sind.

Also auch hier zeigt sich: Es ist ein Mengenproblem - und eine Frage der konkreten Anschauung.

In unseren Interviews, insbesondere mit Gemeindevertretern, ist deutlich geworden; "dass ein Anteil von 20 % einfach als erdrückend empfunden wird". Auch, was es für einen Ort bedeutet, wenn überraschend und ohne Vorankündigung abends um 17.00 Uhr 50 Tamilen unterzubringen sind, machten Gemeindevertreter sehr deutlich: Negativeinstellung von Anfang an. "Wenn dann noch die Brasserie des Ortes für die Einheimischen wegen der Exoten nicht mehr betretbar ist, ist der Frust vollkommen."

Es zeigte sich in den Interviews sehr deutlich der Unterschied zwischen den mit dem Problem befassten

Praktikern vor Ort und den eher verwaltenden Vertretern übergeordneter Ämter und Behörden. Die Ersteren spürten hautnah die Grenzen der Aufnahmefähigkeit, während die Letzteren eher juristische Betrachtungen anstellten.

Fast ausnahmslos sahen unsere Gesprächspartner die tendenziell grösste vom Flüchtlingsproblem ausgehende Gefahr in einem für sie zweifelsfrei vorhandenen Gewaltpotential in der eigenen Bevölkerung. Dies werde gegenwärtig noch nicht manifest, stelle aber bei anhaltender Unfähigkeit, der Öffentlichkeit akzeptable Konzepte anzubieten, eine Gefährdung des inneren Friedens dar. Dementsprechend wurde die Befürchtung einer Störung des sozialen Friedens in den Gemeinden durch Flüchtlinge und Asylbewerber an zweiter Stelle genannt und auch hier alles abhängig gemacht von einem überzeugenden Konzept, wie mit der ganzen Migrationsfrage künftig umzugehen sei.

Die Kriminalität der Ausländer selbst wurde von der überwiegenden Mehrheit gesehen und bei einem Zusammenspiel von Schlepperorganisationen und Drogenhandel für höchst gefährlich erachtet, im übrigen aber als eher statistisches Phänomen eingeordnet; denn die besondere Situation des - womöglich noch illegal eingereisten - Asylbewerbers bringe quasi automatisch eine

gewisse Kriminalität mit sich. Dass in der Öffentlichkeit die Ausländerkriminalität dramatischer bewertet werde, hänge mit der Medienberichterstattung zusammen, die bei jedem Verbrechen, in das Ausländer verwickelt sind, dies ausdrücklich hervorhebe.

Von Experten wurde darauf hingewiesen, dass ein beunruhigendes Entstehen von Subkulturen der Ausländer mit eigenen Spielclubs, Cafés, Restaurants, eigenen "Ordnungsgruppen" und Tributzahlungen zu beobachten sei. Diese Subkulturen stellten eine Welt für sich dar, in der nach besonderen Gesetzen gehandelt werde und in der man auch vor Gewaltanwendung gegenüber Landsleuten nicht zurückschreke, um bestimmte Verhaltensweisen oder Zahlungen zu erzwingen. Es sei ein Fall bekannt, in dem die Nichtzahlung eines ausstehenden Schlepperhonorars zu einem Mord geführt habe.

Dass durch Flüchtlinge und Asylbewerber die einheimische, besonders die ältere, Bevölkerung aus ihren Wohnungen verdrängt würde, ist in Einzelfällen - und dann handelte es sich um Fehlentscheidungen einzelner Verwaltungen - angesprochen worden. Eine generelle Gefährdung wurde aber von fast allen Gesprächspartnern ausgeschlossen. Ebenso hielten viele der Befragten "die Bodenknappheit der Schweiz als Argument gegen Zuwanderung für einen typischen Schweizer Komplex".

Eine ernsthafte Arbeitsplatzgefährdung vermochte ebenfalls keiner unserer Gesprächspartner - wenigstens gegenwärtig - zu sehen, und auch eine Wohlstandsgefährdung durch die für Flüchtlinge und Asylbewerber aufzubringenden Kosten wurde überwiegend verneint, "da der grösste Teil des ausgezahlten Geldes ohnehin in der Schweizer Volkswirtschaft verbleibt".

Bei der Beantwortung der Frage, ob der Zuzug der Ausländer zu Identitätsverlusten der Schweizer führen könne, zeigten sich bemerkenswerte Beurteilungsunsicherheiten. Eine Minderheit meinte, eine Willensnation wie die Schweiz habe prinzipiell keine zu fixierende Identität, Identität sei kein Zustand, sondern ein Prozess und gerade deshalb offen für Ausländer, die dann im Laufe der Zeit Schweizer würden, während die Mehrheit - eher konservativ orientiert - etwas ratlos fragte, was denn eigentlich heute noch die Schweizer Identität sei.

**\* Zur Bedeutung der Medien**

Fast Dreiviertel der von uns Befragten war der Auffassung, dass das, was die Bevölkerung über das Flüchtlingsproblem wisse und meine, ihr durch die Massenmedien, vornehmlich TV und Boulevardblätter, vermittelt

sei. Gerade dem Fernsehen wurde wegen der Suggestivität und Authentizität seiner Bilder eine grosse Bedeutung zugeschrieben. Mehr oder minder meinte man aber auch, dass besonders von Politikern der Einfluss der Medien auf die Meinungsbildung der Bevölkerung überschätzt werde. Nach Ansicht des grössten Teils unserer Gesprächspartner vermöchten die Medien populistische Stimmung zu machen, man war jedoch davon überzeugt, dass seitens der Medien keine nachhaltige "Eigenpolitik" im Für und Wider der Flüchtlings- und Asylpolitik betrieben werde. Dramatisch zu berichten, sei eben ihr Geschäft. Empfindlich gegenüber "verantwortungsloser Berichterstattung" zeigten sich lediglich einige persönlich Betroffene.

Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass auch ein eher neutraler, aber populistischer der Bevölkerungsentgegenkommender Journalismus eine Gefahr darstellen könne, wenn sich die Meinungen polarisierten und die Stimmung von Glaubenskriegen entstünde. Dann seien auch vernünftige Konzepte fast ohne Chance.

Den Tageszeitungen testierten fast alle Interviewpartner einen fairen Umgang mit Themen und Personen. Interessanterweise äusserten sich die von uns befragten Journalisten dahingehend, dass sie hinsichtlich

der Meinungsbildung der Bevölkerung für viel wichtiger erachteten, was an Informations- und Öffentlichkeitsarbeit seitens des politischen Bereiches und des BUNDESAMTES FÜR FLÜCHTLINGE selbst geleistet werde.

Neben den Medien wurden weiterhin als meinungsbildend in der Flüchtlingsfrage angesehen:

- \*\* Politiker allgemein
- \*\* Bundesrat
- \*\* Ämter/Behörden
- \*\* Parteien
- \*\* Gewerkschaften
- \*\* Arbeitgeber
- \*\* Hilfswerke
- \*\* Kirchen
- \*\* Freundes- und Bekanntenkreis

Es fällt auf, dass die Hilfswerke und Kirchen nur von relativ wenigen überhaupt und dann noch am Ende der Rangfolge genannt wurden. Offenbar sehen die Hilfswerke und Kirchen weniger einen Kommunikationsauftrag in Sachen Flüchtlingshilfe, sondern eher eine Betreuungsaufgabe. Dabei sollten sie - und das war die Auffassung fast aller unserer Gesprächspartner - auch in die "Aufklärungsarbeit zur Entemotionalisierung des Problems" einbezogen werden. Allerdings, so merkten einige unserer Gesprächspartner an, dürften sich Kirchen und Hilfswerke dann nicht ausschliesslich

als Anwälte und Interessenvertreter der Flüchtlinge und Asylbewerber verstehen, sondern ihre Aufgabe einem konstruktiven, von ihnen mitentwickelten Gesamtkonzept einordnen.

## 2. Einstellungen zur Integration der Flüchtlinge und Asylbewerber im besonderen

### \* Zu den vermuteten Vorstellungen und Erwartungen der Flüchtlinge und Asylbewerber

Zunächst waren fast alle Befragten der Auffassung, bis zu 95 % aller Flüchtlinge und Asylbewerber kämen aus wirtschaftlichen Gründen. Dabei wiesen nicht wenig darauf hin, dass diese Formulierung ein Euphemismus sei, denn Hunger, Elend und Not zu entkommen, sei auch Überlebensfrage, und es wurde die Frage gestellt, ob denn angesichts der gegenwärtigen Weltverfassung die alten Begriffe z. B. der Genfer Konvention von 1953 noch weiterhin dieselbe Bedeutung haben könnten und - vor allem - dürften.

Unsere Interviewpartner waren mehrheitlich der Meinung die Vorstellungen der Zuwanderer, die in die Schweiz kämen, seien höchst diffus und vage. Durch Fernsehen, Tourismus der Europäer, Berichte in heimischen Medien und vor allem durch geschönte Berichte Verwandter



und Bekannter nach Hause, die bereits in der Schweiz sind und schon um des eigenen Ansehens willen alles positiv und für sich erfolgreich darstellten, entsteht ein illusionistisches Bild von der Schweiz. "Das Image der Schweiz - neutral, friedlich, demokratisch - wird angereichert mit Milch und Honig."

Diejenigen unserer Gesprächspartner, die täglich mit Flüchtlingen zu tun hatten, bestätigten dieses Bild, machten aber darauf aufmerksam, dass ungeachtet der eher nebelhaften Vorstellungen im allgemeinen die Kenntnis des Schweizer Asylrechts bei Asylbewerbern ziemlich exakt sei. Die Flüchtlinge und Asylbewerber wüssten insofern schon, dass für sie durchaus schwierige Zeiten mit Einschränkungen bevorstünden, die aber immer noch als unvergleichlich leichter empfunden würden, als die Lebensbedingungen, denen zu entkommen sie beabsichtigen.

Welche Konsequenzen diese Vorstellungen und Erwartungshaltungen für eine Informationsarbeit in den Herkunftsländern der Flüchtlinge und Asylbewerber haben, wird noch zu behandeln sein.

**\* Zur Frage der Integration**

Es bestand Übereinstimmung, dass eine Assimilation von Ausländern, eine totale Übernahme schweizerischer Lebensart und Denkweise weder erstrebenswert noch realisierbar sei. Hingegen war die Mehrheit der Befragten in der Frage der Integration der Auffassung, dass sie unterstützt werden solle, wenn die Initiative dazu vom Ausländer ausgehe. Integration bedeute ja in gewissem Masse Identitätsaufgabe, bekunde den Willen zu gemeinsamem Zusammenleben nach gemeinsam als verbindlich erachteten Regeln. Und Letzteres müsse eigentlich von jedem Ausländer, der in der Schweiz - wie lange auch immer - leben wolle, verlangt werden, nämlich die Respektierung Schweizer Gesetze und sittlicher Verpflichtungen. "Unsere Rechtsordnung muss für alle, die in der Schweiz leben, verbindlich sein".

Überwiegend war man jedoch der Meinung, nur Zuwanderer aus dem europäischen Ausland, den USA, Kanada und Australien würden von sich aus einen Integrationswillen entwickeln und z. B. die Sprache erlernen wollen. Für Menschen eines sehr fernen Kulturkreises sei Integration fast eine Art Selbstaufgabe. Einen Sonderfall stelle die sogenannte zweite Generation dar, die, schon in der Schweiz aufgewachsen, kaum Bindungen an ihr Herkunftsland habe, sich dafür umso mehr dem schweizerischen Leben verbunden fühle.

Von ihnen sei Integrationswille zu erwarten und zu fördern.

Bei voraussehbarem, vorübergehendem Aufenthalt stehe die Integrationsfrage gar nicht zur Diskussion. Im übrigen - und das meinten fast alle - sei auch die Integrationsfrage ein Mengenproblem. Jedes soziale System hat irgendwo eine quantifizierbare Aufnahmekapazität, und werde die überschritten, seien soziale Unruhen die Folge. Deshalb käme es auf ein Migrationskonzept an, das nicht mit einer nach oben offenen Skala arbeite.

**\* Zur Frage der Arbeitserlaubnis/Fürsorge**

Diese Frage wird in engem Zusammenhang mit der Integration gesehen. Arbeit integriert, wenn es nicht nur temporäre Aushilfs- oder Schwarzarbeit ist. Darüber hinaus ist Arbeit gerade das, was die meisten Flüchtlinge suchen, hat also einen ausserordentlichen Attraktivitätswert und ist insofern nicht ohne Signalwirkung. Arbeit gibt aber auch Selbstwertgefühl und ist nicht ohne Beziehung zu menschlicher Würde.

In unseren Gesprächen zeichneten sich zwei etwa gleichstarke konträre Positionen ab:

\*\* Arbeit, so argumentierten die einen, sei ein Menschenrecht. Sie gebe einem Leben Sinn, aber auch Sinn für Ordnung und Einordnung. Integration ohne Arbeit könne es gar nicht geben. Darüber hinaus schüre das Herumlungern arbeitsloser Ausländer Neid, oder die Ausländer suchten sich Arbeit auf dem Schwarzmarkt. Ausserdem entlaste reguläre Arbeit zu regulärem Lohn das Fürsorgebudget und habe den schon erwähnten Effekt einer Korrektur der Alterspyramide in der Sozialversicherung.

\*\* Die andere Position hielt dem entgegen, dass gerade die Zuweisung regulärer Arbeit zu regulärem Lohn schon vor der Aufenthaltsgenehmigung zwangsläufig riesige Wanderungsbewegungen in Gang setzen würde, denn es sei ja bekannt, dass etwa 95 % aller Flüchtlinge und Asylbewerber wirtschaftliche Gründe hätten und das Asylverfahren als Einwanderungsmöglichkeit missbrauchten. Ihnen vor der Anerkennung Arbeit zuzuweisen, sei also das absolut falsche Signal.

Einig war man sich, dass dieses ganze Problem sich von selbst löste, könnte die Verfahrensdauer auf wenige Monate abgekürzt werden. Aber daran sei angesichts des Antragsstaus mit seiner hohen Zahl von Pendenzen nicht zu denken.

In unseren Gesprächen verwahrten sich übrigens die Hilfswerke entschieden gegen die Unterstellung, unterschiedslos jeden Flüchtling bzw. Asylbewerber ohne Prüfung der näheren Umstände aufnehmen und versorgen zu wollen. Sie beklagten hingegen, von der offiziellen Flüchtlings- und Asylpolitik nicht hinreichend genug ernstgenommen zu werden. Sie seien kooperationsbereit.

Zur Frage, ob Ausländer in der Fürsorge gleich, besser oder schlechter als Schweizer behandelt werden sollten, entschied sich eine leichte Mehrheit für Gleichbehandlung, während die anderen - aber dies unter der Voraussetzung relativ kurzer Verfahren - sich für eine Schlechterstellung während des Verfahrens, danach aber auch für Gleichbehandlung aussprachen.

**\* Zur Unterbringung der Flüchtlinge und Asylbewerber**

Alle Befragten lehnten eindeutig jede Art von Ghetto-lösung ab. Weitgehende Übereinstimmung bestand dahingehend, nur eine moderate, dezentrale Lösung käme in Frage. Ein zu feiner Verteilungsschlüssel isoliere die Menschen, die in ihrem Kulturkreis an den Familien- und Clangedanken gewöhnt seien, und in zu kleinen Dörfern würde das einheimische Leben zu sehr gestört, so dass sich regionale, nicht zu grosse Zentren

in der Nähe von Ballungsgebieten als optimale Lösung anböten.

Fast alle Befragten wiesen darauf hin, dass dieser ganze Fragenkomplex auch mit den Betroffenen, d. h. den Flüchtlingen und Asylbewerbern selbst, besprochen und deren Anregungen aufgenommen werden sollten. Wenn man den Integrationsgedanken ernst meine, könne man so die Voraussetzungen - natürliche Durchmischung beim Wohnen, bei der Arbeit und in der Schule - schaffen; denn hoheitlich organisiert werden könne Integration nicht.

Dass während der Verfahrenszeit - wenn sie denn angemessen verkürzt würde - aus Gründen der besseren und schnelleren Abwicklung grössere Durchgangsheime eingerichtet sind, hielt die Mehrheit unserer Gesprächspartner für akzeptabel.

**\* Zu Massnahmen wie Weg- Ausweisung, Einsatz von Zivilschutz und Armee**

Relativ hohe Übereinstimmung bestand hinsichtlich der Ausweisung von Kriminellen, die während der Verfahrenszeit straffällig wurden, z. B. im Zusammenhang mit Drogenhandel. Eine überwiegende Mehrheit wollte

auch illegal Eingereiste als sogenannte Illegale ausweisen. Allerdings sollte doch überprüft werden, ob nicht gerade ihre besondere Situation als Verfolgte ohne Papiere den illegalen Grenzübertritt geradezu erzwang. Unverzüglich sollten nach der Mehrheitsmeinung auch diejenigen ausgewiesen werden, denen die Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung definitiv versagt worden sei. Alle waren sich jedoch darüber im klaren, dass diese Massnahmen relativiert würden, wenn man es mit Verfahrensdauern von manchmal mehreren Jahren zu tun hätte. Deshalb sei Abkürzung des Verfahrens, schnelle Aufarbeitung der Pendenzen absolut notwendig.

Nur eine Minderheit hielt den Einsatz der Armee zur Grenzkontrolle oder wie auch immer für erwägenswert. Die Mehrheit befürchtete ausserordentliche Imageschäden für die Armee, der dann vorgeworfen würde, sich neue Feindbilder - die heranstürmenden Ausländer - aufzubauen. Nur in wirklichen Katastrophenfällen sei logistische Hilfe der Armee vertetbar. Für die Heranziehung des Zivilschutzes, wo denn nötig, sprachen sich viele aus. Es wurde vor allem aber darauf hingewiesen, dass auch in diesen Notfällen stets die zivile Führung das Sagen haben müsse. Überwiegend war man der Meinung, in der jetzigen Situation sei eine Notwendigkeit, Zivilschutz und Armee einzusetzen, nicht

zu erkennen. Die eigentlichen Probleme lägen im politischen Entscheidungsbereich - wovon noch zu reden sein wird.

Das Problem der Schlepperorganisationen kann nach Auffassung fast aller der von uns Befragten nur international und in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern angegangen werden, die ihrerseits von sich aus gar nicht daran dächten, gegen diese Organisationen vorzugehen. Hier sei die Aussen- und auch Entwicklungspolitik gefragt, entsprechende Forderungen in den betreffenden Ländern vorzubringen.

Auf keinen Fall könne das Problem der ausbeutenden und teilweise kriminellen Schlepperorganisationen von der Polizei gelöst werden. Gerade in diesem Problemfeld, so gaben Vertreter der Polizei zu Protokoll, fühle sich die Polizei im allgemeinen und die Fremdenpolizei im besonderen überfordert. Sie habe das Gefühl, politische und juristische Defizite ausgleichen zu sollen. Die Polizei fordere vielmehr bessere Grenzkontrollen, besseren Datenaustausch und ein Koordinationskonzept zwischen Polizei und Fremdenpolizei.



### 3. Einstellungen zur Flüchtlings- und Asylpolitik als solcher

#### \* Zum Lösungsansatz "Safe Countries"

Die Mehrheit unserer Interviewpartner begrüsst aus Gründen der Praktikabilität das Konzept der Safe Countries, auch wenn sehr deutlich gesehen wird, wo die Schwächen dieses Konzeptes liegen. Algerien, in der Liste der Safe Countries geführt, wird als Beispiel für die Unzulänglichkeit dieses Lösungsansatzes genannt.

Die Kritiker führen denn auch die möglichen schnellen Situationsänderungen - z. B. ein Putsch - in den denkbaren Herkunftsländern an, die das Konzept letztendlich ad absurdum führten; denn entweder nehme man - vielleicht auch aus diplomatischer Rücksicht - Menschenrechtsverletzungen nicht zur Kenntnis und damit Inhumanität des Verfahrens in Kauf, oder das Konzept sei nur anwendbar auf Länder, aus denen ohnehin kaum Flüchtlinge bzw. Asylbewerber zu erwarten seien, weil es sich wirklich um sichere Länder handele, so dass "das Konzept Safe Countries als Augenwischerei" empfunden wird.

Die Mehrheit unserer Gesprächspartner sieht im Fehlen eines umfassenden Konzeptes der schweizerischen Ausländerpolitik den eigentlichen Mangel. Bei eindeutigen in sich konsistenten politischen Vorgaben könnten die Verwaltungsbeamten rechtspragmatisch ihren Ermessensspielraum, dem Einzelfall angepasst, nutzen und zu angemessenen Entscheidungen kommen. So aber werde alles nach vorhandenem Gesetz formalistisch behandelt, es werde "Recht" angewandt, und damit auch dem Asylbewerber einerseits eine umständliche Verfahrensweise, die Zeit in Anspruch nimmt, aufgebürdet, ihm "andererseits eine so starke Rechtsstellung eingeräumt, dass man ihn überhaupt nicht mehr los wird".

Fast alle unsere Interviewpartner befürworteten eine strikte begriffliche Trennung von Asyl- und Flüchtlingspolitik einerseits und Einwanderungspolitik andererseits. Die Einwanderungspolitik solle und müsse sich an nationalen Interessen und Möglichkeiten orientieren, hier seien Quotensysteme durchaus denkbar. Darüber müsse politisch entschieden werden. Während die Asyl- und Flüchtlingspolitik - wie im Gesetz festgeschrieben - sich an humanitären und moralischen Kriterien auszurichten habe. Man stimmte darin überein, dass "auch hier der Teufel im Detail stecke", vor allem aber die Notwendigkeit bestünde, die begrifflichen Unterschiede und deren "Konsequenzen einer Öffentlichkeit klarzumachen, die zur Zeit noch alles durcheinander bringe".

\* Zur psychologischen Bedeutung des Problems

Für keinen der Befragten bestand ein Zweifel, dass das Thema "Flüchtlinge und Asyl" von eminenter psychologischer Bedeutung für die Bevölkerung sei. "Neun von zehn Wählern haben im Wahlkampf die Asylantenfrage" angesprochen. "Brisantestes politisches Problem der Gegenwart" lautete eine andere Aussage, oder: "Beherrschendes Thema des letzten Wahlkampfes". Die Bevölkerung sehe sich einer beklemmenden, vermeintlich unaufhaltsamen Zuwanderung ausgesetzt, es werde von Milliarden potentieller Flüchtlinge geredet. Millionengelder, die auch schon an die Milliarde heranreichten, müssten zur Verfügung gestellt werden. Hunderttausende von Schwarzarbeitern brächten den Markt durcheinander, Zigtausende von Pendenzen seien unerledigt etc. Diese ganzen Horrorzahlen lösten in ihrem nicht zu durchschauenden Wirrwarr Ohnmachts- und Angstgefühle in der Bevölkerung aus, die eigentlich - so meinten fast alle unserer Gesprächspartner - in keinem Verhältnis zum eigentlichen, sachlichen Problem stünden. So hielten z. B. fast zwei Drittel Themen wie "Umweltschutz", "Europapolitik", "Wohnungsnot" für wesentlich bedrängender und lösungsbedürftiger.

Die Gründe, dass die Schweizer Öffentlichkeit teilweise so unangemessen reagiere, sind nach Ansicht der Befragten vielfältig. Einmal habe sich für den ökonomisch denkenden Schweizer die Optik total ver-

ändert: Früher holte man Ausländer, weil sie nutzten; heute kommen Ausländer und kosten. Zweitens sei die Situation für einzelne Gemeinden tatsächlich ungemein belastend und bedrückend - auch durch manchmal inkompetente Handhabung übergeordneter Verwaltungsbehörden verursacht. Darüber hinaus fühlten sich die Gemeinden vom Kanton im Stich gelassen, und der Kanton fühle sich vom Bund im Stich gelassen, und so fühlten sich eigentlich alle irgendwie verlassen. Drittens berichteten die Medien zumeist dramatisierend, wenn es um das Thema Asyl gehe, weil sie eben wüssten, wie gerade dieses Thema die Menschen bewege. Schliesslich aber, so äusserten sich in grosser Einmütigkeit fast alle Interviewpartner, fühle sich die Bevölkerung in einer sie unmittelbar berührenden Frage von den zuständigen Politikern ohne Antwort gelassen. "Der Vertrauensverlust ist enorm."

Bedenkt man, dass die ganz überwiegende Mehrheit unserer Gesprächspartner selbst der sogenannten politischen Klasse angehört, ist die dem Sinne nach von einer sehr grossen Mehrheit getroffene Feststellung schon bemerkenswert: "Das Problem der Schweizer Asyl- und Flüchtlingspolitik sind nicht die Ausländer, sondern ist das Versagen unserer eigenen politischen Klasse, sich mutig und eindeutig für irgendein durchdachtes Konzept zu entscheiden."\* Viele stimmten der Umschreibung zu:

\* Nach den jüngsten Gesprächen der Bundesratsparteien scheint sich jetzt doch ein gewisser Konsens abzuzeichnen

"Es ist schon fast gleichgültig, wie entschieden wird, Hauptsache ist, dass überhaupt entschieden wird."

**\* Zur Haltung der politischen Klasse im Hinblick auf das Problem**

Es gehört zu den Gepflogenheiten einer offenen, demokratischen Gesellschaft, dass Politiker übereinander und die Bürger über die Politiker insgesamt schimpfen. Das sind eingespielte Rituale, die den Charme einer Gesellschaft ausmachen. Wenn aber von Vertretern der politischen Klasse, und zwar unabhängig von ihrem konkreten politischen Standort, die Frage, "Glauben Sie, dass die Politiker und zuständigen Behörden und Ämter dem Einwanderungsproblem gewachsen sind?" fast einhellig mit "Nein" beantwortet wird, bedarf diese Antwort einer besonderen Interpretation.

Zunächst einige Nennungen, die ausschliessen, dass die objektive Unlösbarkeit des Problems - die ja auch nicht auszuschliessen ist - gemeint sein könnte. "Die haben weder die emotionale Bedeutung des Problems erkannt, noch das zur Verfügung stehende Instrumentarium begriffen." "Sie reagieren nur im Hinblick auf vermutete Meinungen und Stimmungen und ziehen sich, genau wie die Administration, auf "Rechtsanwendung" zurück." "Der Bundesrat sagt nichts eindeutig, und im übrigen werden Verwaltungsvorschriften angewandt." "Politisches Versagen kann nicht juristisch

kompensiert werden." "Die eigene Verunsicherung der Schweiz, der Verlust unseres Selbstbewusstseins wird projiziert, und aus dem Flüchtling wird der Prügelknabe." "Sollte es in der Schweiz so etwas wie Fremdenfeindlichkeit geben, ist dies eher Ausdruck schweizerischen politischen Versagens." "Das alles sind schlechte Aussichten, wenn der wirkliche Druck einmal kommt. Darauf sind wir weder politisch noch psychologisch vorbereitet. Eine Völkerwanderung ist nicht mit Asylrecht zu bewältigen. Das haben unsere Politiker nicht erkannt."\*

Diese Aussagen, die eher Stimmungen als Reflexionen wiedergeben, signalisieren gleichwohl, wie notwendig ein Überdenken der Entscheidungsstrukturen der Politik und der Entscheidungsfähigkeit der Politiker in der hier in Rede stehenden Frage nach einem Konzept einer nachvollziehbaren Ausländerpolitik, d. h. Flüchtlings- und Asylpolitik einerseits und Immigrationspolitik andererseits, ist.

Unsere Gesprächspartner in der französischen und italienisch sprechenden Schweiz meinten, die gesamte Ausländerpolitik müsse dezentraler strukturiert werden, den Kantonen mehr Entscheidungsmacht zugestanden werden.

\* Die Debatte in den eidgenössischen Räten zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik des Bundesrates hat hier in der Zwischenzeit neue Akzente gesetzt und die Einsicht in die Notwendigkeit einer Schweizer Wanderungspolitik verstärkt

#### 4. Einstellungen zur Informationspolitik im allgemeinen und des AMTES FÜR FLÜCHTLINGE im besonderen

##### \* Zum semantischen Durcheinander der Begriffe

Einige der von uns befragten Experten wiesen ausdrücklich darauf hin - aber in den Gesprächen selbst zeigte sich ebenfalls -, dass die ganze Diskussion im Bereich der Flüchtlings-, Asyl- und Ausländerpolitik von begrifflichen Unklarheiten geprägt ist. Da gäbe es den Asylanten, negativ assoziiert zum Querulanten und Spekulanten, den Wirtschaftsflüchtling, der eher mit einem Nadelstreifenanzug und eleganten Geldkofferchen in Verbindung gebracht wird als einem armen Teufel, der seinem Elend zu Hause entkommen will, da wird unterschiedslos von Armutsflüchtling, Gewaltflüchtling und Konventionsflüchtling gesprochen, es fehle mit einem Wort an begrifflicher Ordnung, und so könne schon aus diesem Grunde in die Sache selbst keine Ordnung kommen. Deshalb sei es auch schwierig, der Öffentlichkeit z. B. das "Drei-Kreise-Modell" oder das Konzept der "Safe Countries" auch nur in den Grundzügen zu vermitteln. Ohne eine scharfe begriffliche Trennung von Flüchtlings-, Asyl- und Immigrationspolitik könne auch nicht ethisch vertretbar von irgendwelchen Quoten, d. h. Mengenbegrenzungen gesprochen werden.

Dieses semantische Durcheinander in der öffentlichen Diskussion - auch bei den Medien herrsche dieses Durcheinander - sei zurückzuführen auf den Mangel eines umfassenden Konzeptes der Ausländerpolitik, das sich nicht nur in der Asylpolitik auf den souveränen Staat beruft, sondern von Menschenrechtsvorstellungen ausgehend, sauber Ausländerpolitik als Oberbegriff in Einwanderungspolitik, Flüchtlingspolitik und Asylpolitik trennt und für diese Bereiche nachvollziehbare Kriterien und - vor allem - Grenzen formuliert.

\* Zur Informationsarbeit des AMTES FÜR FLÜCHTLINGE

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass fast alle Befragten eine bemerkenswerte Verbesserung der Informationsarbeit des AMTES seit Mitte des vergangenen Jahres konstatierten. Insbesondere die Journalisten unter unseren Interviewpartnern fühlten sich korrekt informiert, wenngleich von ihnen die Kritik geäußert wurde, dass eine Vielzahl von Zahlen zwar korrekt sein könne, aber nicht besonders informativ sein müsse. Von mehreren wurde die spröde Beamtensprache, die sehr viele Informationen präge, bemängelt. Was fehle, sei eigentlich eine Sprache, die auch die emotionale Seite des Problems artikuliere und auch gelten lasse.



Insgesamt wird die Informationsarbeit des AMTES mehrheitlich als zu defensiv, auf Verteidigung bedacht, beurteilt. Man vermutet, "die sind so eingeschüchtert, dass sie sich gar nicht mehr trauen, mal offensiv auch mit positiven Nachrichten rauszukommen. Wenn die mal sagen, wieviel Hilfe in humanitären Fällen sie wirklich geleistet haben, wieviele Asylanträge sie positiv entschieden haben, haben sie schon Angst, das könne falsch aufgefasst werden, sie seien zu grosszügig." Und so entstehe nur zu leicht der Eindruck eines AMTES, das wenig tue, aber viel koste.

Im übrigen aber erweise sich, so die Mehrheit der Befragten, auch in der Informationsarbeit des AMTES das Fehlen einer zentralen Botschaft, eines einheitlichen Konzeptes im zuvor schon beschriebenen Sinne als hinderlich für eine effiziente Aufklärungsarbeit, vom semantischen Durcheinander einmal ganz abgesehen. Wie soll, so wurden wir in einigen Interviews rhetorisch gefragt, ein Amt ohne politische Vorgaben und ohne politischen Rückhalt in einem hochpolitischen Problembereich irgendeine vernünftige Arbeit ausser Problemverwaltung leisten.

**\* Zur Öffentlichkeitsarbeit des AMTES FÜR FLÜCHTLINGE für sich selbst**

Fragen nach dem Image des BUNDESAMTES FÜR FLÜCHTLINGE selbst und seiner Öffentlichkeitsarbeit für sich liess bei unseren Gesprächspartnern eher eine gewisse Ratlosigkeit aufkommen. Eine professionelle Imagewerbung und PR im technischen Sinne für sich selbst betreibt das AMT offenkundig nicht, andererseits wurde aber fast immer darauf hingewiesen, dass es einen Etat von 700 Millionen Franken habe und mehr Leute als die Finanzverwaltung beschäftige. Eine Selbstdarstellung des AMTES, seiner Aufgaben, seiner Instrumente, seiner Zielvorstellungen, seiner Möglichkeiten und Unmöglichkeiten sei nicht bekannt.

Als Summe der Interviews zur Frage nach der Öffentlichkeitsarbeit des AMTES für sich selbst im Sinne der Imagepflege und PR-Arbeit, wie oben dargelegt, kann nur festgestellt werden: Eine solche gibt es offenbar nicht.

**\* Zur Informationsarbeit in den Herkunftsländern**

Die Auffassungen zu einer potentiellen, Flüchtlinge und Asylbewerber abschreckenden Informationsarbeit in den potentiellen Herkunftsländern waren äusserst

konträr. Die Minderheit glaubte an die Möglichkeiten einer solchen Politik, und zwar in Verbindung mit den dort residierenden Schweizer Botschaften und unter Umständen auch in Zusammenarbeit mit den dortigen Regierungen. Das sei eine Frage der eigenen Aussenpolitik. Die Gegenmeinung kontrerte, erstens sei bekannt, dass sehr viele Flüchtlinge und Asylbewerber sich unabhängig von welcher Art von exaktem Wissen auch immer auf den Weg in die Schweiz gemacht hätten. Zweitens vermöchten gegen die Vorstellungen vom besseren Leben sachliche Informationen nichts auszurichten. Drittens, wenn man bei der Wahrheit bleiben wolle, ermutige die gegenwärtige Verfahrenspraxis eher auszuwandern als abzuschrecken. Viertens könne die schweizerische Diplomatie wohl kaum der ihr in soweit zugewiesenen zusätzlichen Aufgabe gerecht werden.

Das einzig denkbare und vielleicht wirksame Signal an die Herkunftsländer und ihre Schlepperorganisationen sei eine zügige Entscheidungsfindung mit ebenso zügigen Konsequenzen: Bewilligung oder Ausweisung.

## V. ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG DER ERGEBNISSE

Da es in dieser Studie nicht um eine soziologische Description, sondern um eine Kommunikationsanalyse geht, die ihrerseits Lösungsansätze aufweisen soll, wie der Öffentlichkeit ein zutreffendes Bild der komplexen Flüchtlingsproblematik zu vermitteln ist, orientiert sich die zusammenfassende Ergebnisbewertung an den kommunikationspsychologischen Befunden, die Handlungsbedarf auslösen könnten. Es wird also wiedergegeben und zusammengefasst, was zum Verständnis der später darzustellenden Empfehlungen notwendig ist. Noch einmal soll im übrigen darauf hingewiesen werden, dass Zusammenfassungen dieser Art stets nur durch ausserordentliche Vereinfachungen zu erreichen sind. Das ist der Preis für Eindeutigkeit und Vermittelbarkeit.

### 1. Es gibt noch keine generelle Fremdenfeindlichkeit in der Schweiz

Nach dem Urteil sehr vieler unserer Gesprächspartner, die in irgendeiner Weise aus je verschiedener Sicht professionell mit der hier in Rede stehenden Problematik zu tun haben, gibt es zwar Sorgen und empfundene Belastungen in den Gemeinden, aber keine gene-

relle Fremdenfeindlichkeit oder gar Fremdenhass der Schweizer Bevölkerung, allenfalls Verunsicherung. Man sieht deutlich positive Aspekte der Zuwanderung, sowohl wirtschaftlich, kulturell und demografisch. Integration sollte unterstützt werden, wenn sie wirklich gewollt werde, und die überwiegende Mehrheit will auch, teils modifiziert, Flüchtlingen und Asylbewerbern Arbeit erlauben - auch wenn gesehen wird, dass dies die Attraktivität der Schweiz erhöht. Die Unterbringung sollte moderat dezentral in der Nähe von Ballungsgebieten erfolgen. Generaltenor ist: Wer auf Schweizer Boden lebt, muss Schweizer Recht und Sitte respektieren, wird aber auch wie ein Schweizer behandelt. Von einer Reihe von Interviewpartnern wurde vor aufkeimender Fremdenfeindlichkeit gewarnt.

## 2. Es existiert eine grosse Verwirrung in den Köpfen

Nach Meinung fast aller von uns befragten Experten überlagert die psychologische Bedeutung - wenigstens zur Zeit - das eigentliche Sachproblem. Bei angemessener Behandlung hält die Mehrheit die anstehenden Probleme für durchaus lösbar. Eine wirklich dramatische Situation könne in Zukunft entstehen, jetzt sei eher die Konfusion in den Köpfen das Problem. Das Wissen der Bevölkerung sei kläglich und darüber hinaus das semantische Durcheinander in der öffentlichen politischen Diskussion beklagenswert. Die Begriffe

würden teils negativ assoziiert, teils wechselten sie in ihrer Bedeutung, es fehle an Eindeutigkeit, und so sei eine eigentliche Meinungsbildung gar nicht möglich. Hinzu käme die Verrechtlichung des Problems, die einmal dem Problem selbst nicht angemessen sei, darüber hinaus auch noch für die Öffentlichkeit begriffliche Schwierigkeiten mit sich brächte. Die Medien reproduzierten diese Unklarheiten und dramatisierten ohnehin, insbesondere TV und Boulevardblätter, den ganzen Sachverhalt. Dass die Medien eine besondere Politik, etwa feindselig, mit besonderer Antipathie für die eine oder andere Position oder Partei berichteten, nahm keiner unserer Gesprächspartner an.

### 3. Es besteht ein Gewaltpotential in der Bevölkerung

Eine sehr bedeutende Mehrheit unserer Interviewpartner sieht tendenziell die Hauptgefahr der Zuwanderung im Gewaltpotential der eigenen Bevölkerung und entsprechend eine Gefährdung des inneren Friedens in den Gemeinden mit hohem Ausländeranteil. Dabei wird nicht so sehr an die relativ wenigen radikalen Wirr- und Kahlköpfe gedacht, die mit Nazi-Emblemen, die sie selbst nicht verstehen, Bürger erschrecken und sich bestätigen wollen, sondern an den Resonanzboden in der Bevölkerung, der für Gewaltanwendungen sogenanntes "Verständnis" zeigt, statt diese eindeutig

als eine Schmach für ein zivilisiertes Land zu verurteilen und öffentlich zu ächten.

In der zeitlich parallel laufenden Studie "Gewaltbereitschaft Jugendlicher in den neuen Bundesländern" in Deutschland wurde sehr deutlich, dass Gewaltbereitschaft immer dann entsteht, wenn die Bevölkerung in einer sie bedrängenden und bedrückenden Lage das Gefühl hat, von denjenigen, die für die Lösung ihrer Probleme zuständig sind, im Stich gelassen zu werden. Dann möchte man das Schicksal in die eigene Hand nehmen - und wenn man es nicht kann, sympathisiert man mit denen, die in dieser Frage überhaupt etwas tun.

#### 4. Es fehlt ein eindeutiges politisches Konzept

In seltener Einmütigkeit verneinten fast alle unserer Gesprächspartner, die ja zum überwiegenden Teil selbst der sog. politischen Klasse angehörten, die Frage, ob denn die Politiker und zuständigen Behörden/Ämter dem Einwanderungsproblem gewachsen seien. Teils meinten sie, das Problem der Ausländerpolitik sei als solches gar nicht richtig wahrgenommen, erkannt und eingeordnet worden, teils glaubten sie, die Politiker hätten einfach Angst vor einer vermuteten Volksmeinung und verhielten sich entsprechend populistisch.

Ein eindeutiges politisches Konzept, wie mit dem für Europa und die Schweiz in Zukunft zur Schicksalsfrage werdenden Migrationsdruck eigentlich umzugehen sei, fehle. Da es sich eindeutig um ein Mengenproblem handle, müsse auch über Begrenzungen geredet werden. Das sei aber moralisch und politisch nur vertret- und durchsetzbar, wenn ein umfassendes Konzept einer Ausländerpolitik vorliege, das Flüchtlings- und Asylpolitik einerseits und Einwanderungspolitik andererseits zueinander in Beziehung setzt, Kriterien der verschiedenen Bewertung der Bereiche entwickle und klar sage, was sein soll und was nicht. Erst dann machten - jetzt als Einzelthemen gehandelte - Strategien und Modelle irgendeinen Sinn. Aus einem solchen Konzept könnten schliesslich auch mögliche Massnahmen wie Einsatz von Armee oder Zivilschutz abgeleitet werden.

Die hier angesprochene Ausländerpolitik sollte sich im Flüchtlings- und Asylbereich an den Menschenrechtsvorstellungen und im Einwanderungsbereich am nationalen Interesse orientieren. Die Formulierung dieser Politik sei gefragt. Dann könne politisch entschieden und nicht nur Recht angewandt und verwaltet werden.



## 5. Es mangelt an offener Information und Kommunikation

Die offizielle Informationsarbeit, sowohl seitens der Regierung als auch des BUNDESAMTES FÜR FLÜCHTLINGE, wird kritisiert. Sie sei ausgesprochen defensiv und zu sehr auf Rechtfertigung bedacht. Es wird bemängelt, dass zu oft der Eindruck erweckt werde, man habe "alles im Griff", "unter Kontrolle". Was fehle, sei eine eindeutige, offene und offensive, professionelle Imagewerbung und PR-Arbeit. Nach Auffassung unserer Gesprächspartner kann nur durch eine klare Politik und offene Informationsarbeit das bestehende Vertrauensdefizit beseitigt werden.

Weiterhin waren unsere Interviewpartner überwiegend der Auffassung, dass am dürftigen Wissensstand der Öffentlichkeit hinsichtlich des Flüchtlingsproblems insgesamt auch die genannten Mängel der Informationspolitik ursächlich seien. Ob diese Deutung zutreffend ist, mag dahingestellt bleiben. Auf jeden Fall muß in diesem Zusammenhang die nachdenkliche Frage gestellt werden, wie denn eine Flüchtlings- und Asylpolitik darzustellen sei, wenn ein in sich konsistentes Konzept einer solchen Politik fehle. In einem solchen Mangel sei ja auch - wie schon beschrieben - der Grund für die Begriffsverwirrungen zu sehen.

Das Image des BUNDESAMTES FÜR FLÜCHTLINGE wird von vielen der von uns Befragten als eher negativ eingestuft. Das liege vor allem daran, dass das BUNDESAMT für sich selbst keinerlei professionelle Öffentlichkeitsarbeit betreibe. Wo Wissen fehle, werde es durch Vermutungen und Gerüchte ersetzt. Gerade angesichts der ungeheuren Komplexität des Problems käme alles auf die Kompetenz und Vertrauenswürdigkeit des AMTES an, die sich im Sinne einer Corporate Identity nach aussen zeigen müsse. Das sei eine wesentliche Voraussetzung für ein Vertrauen in die Flüchtlingspolitik als solche.

Von einer abschreckenden Informationspolitik in den denkbaren Herkunftsländern - um die Attraktivität als Einwanderungsland zu mindern - rät die Mehrheit ab. Einmal sei eine solche Politik nicht sehr glaubwürdig, zum anderen verkenne sie, dass die meisten Flüchtlinge und Asylbewerber auf eine Informationspolitik dieser Art gar nicht ansprächen, weil ihre Motivation eher irrationaler Natur sei, und schliesslich seien die rein praktischen Möglichkeiten, z. B. dafür den diplomatischen Dienst einzusetzen, äusserst begrenzt. Eine abgestimmte Entwicklungshilfe vor Ort, die die Menschen zum Verbleiben in ihrer Heimat ermutige, sei der eher erfolgversprechende Weg.

## VI. EMPFEHLUNGEN

Es entspräche nicht der Aufgabenstellung dieser Studie, wollte sie mit einer Fülle von Detailempfehlungen in Einzelfragen Verbesserungen beabsichtigen. Es geht vielmehr um einige wenige prinzipielle Empfehlungen, in deren Konsequenz sich Lösungsansätze zumindest im Kommunikationsbereich des allgemeinen Flüchtlings- und Asylproblems abzeichnen. Dass der Studie als solcher bereits Empfehlungen zu entnehmen sind, ist offenkundig. Dies vorausgeschickt, seien einige Anmerkungen erlaubt.

Es liegt auf der Hand, dass unsere Empfehlungen sich einerseits zwar auf die empirischen Ergebnisse dieser Studie abstützen, andererseits aber auch Rahmenbedingungen in Betracht ziehen müssen, die vom Auftraggeber, dem BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE, - zumindest unmittelbar - nicht zu beeinflussen sind. Sie beschränken sich deshalb auf das, was innerhalb der Möglichkeiten des AMTES liegt, welches nicht nur seinem Verwaltungs-, sondern auch seinem Kommunikationsauftrag zu genügen hat; denn wenn öffentliche Transparenz die Voraussetzung zur öffentlichen Akzeptanz der Massnahmen des AMTES ist, dann obliegt es dem AMT auch, diese Transparenz durch Kommunikation herzustellen. Es hat den besagten Kommunikationsauftrag zu erfüllen.

Deshalb hat das AMT ein Konzept für sich selbst und seine Arbeit im Sinne einer Corporate Identity zu entwickeln. Dabei sollten vorher einige Begriffe geklärt werden, die im Zusammenhang mit der Organisation der Kommunikationsarbeit des AMTES stehen:

## ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

### KOMMUNIKATION

### ORGANISATION

#### \* Öffentlichkeitsarbeit

Die Entstehungsgeschichte eines Begriffes prägt seine spätere Bedeutung, Anwendung und Umsetzung. Übersetzt und übernommen aus dem amerikanischen Geschäftsleben soll Öffentlichkeitsarbeit heute nach dem überwiegenden Selbstverständnis derer, die sich selbst als Öffentlichkeitsarbeiter bezeichnen, einem Unternehmen Ansehen verschaffen, dem Unternehmen zu einem Image verhelfen, das Vertrauen und Sympathie weckt. Dahinter steht die felsenfeste Überzeugung, dass dies den Umsatz, die eigenen Interessen fördere. Da erklärtermaßen die Öffentlichkeit der Adressat aller dieser Bemühungen war und ist, war und ist damit auch die Funktion der Massenmedien festgeschrieben: Medien sollten entweder überhaupt nicht über das Unternehmen berichten oder - wenn schon - nur Gutes, und sollte es gerade nichts Gutes zu berichten geben, müsste man eben von sich aus etwas Gutes tun, um dann

darüber berichten zu lassen. Ein nicht immer einfaches Unterfangen also, das darüber hinaus durch den Gebrauch der dazugehörigen Vokabeln wie "Meinungspflege" "mediale Hebelwirkung", "Multiplikator" etc. seinen technisch-instrumentalen Charakter deutlich werden lässt.

Nun ist in einer pluralistischen Gesellschaft diese Art der Interessenvertretung nicht nur erlaubt, sondern erwünscht; denn wie sollen sich die divergierenden Interessen ausgleichen, wenn sie sich nicht klar artikulieren, sie also gar nicht zur Kenntnis genommen werden können. Öffentlichkeitsarbeit ist mithin schon vom Begriff und der Intention her absichtsvoll auf vorausberechnete Wirkung angelegt. In einen Widerspruch mit sich und ihren Absichten gerät sie jedoch dann, wenn sie sich darüber hinaus zunehmend als Sympathie- bzw. Vertrauenswerbung versteht; denn eine ausgeklügelte Technik, die es professionell darauf anlegt, Sympathie und Vertrauen zu erzeugen, ist wenig sympathisch und vertrauenswürdig schon gar nicht. Sie konterkariert sich selbst und verfehlt ihr Ziel: Akzeptanz.

Öffentlichkeitsarbeit, der ja wie der Werbung eine ausserordentliche Rolle in der Informationspolitik gerade einer Institution von öffentlicher Bedeutung zukommt, muss sich um ihrer Wirkung willen auf das

beschränken, was sie ist: Eine Technik, die einen komplexen Sachverhalt so transparent macht, dass die reale Chance einer Akzeptanz besteht, wenn der Sachverhalt dem Adressaten akzeptabel erscheint. Das vermag sie zu leisten.

Da die Öffentlichkeitsarbeit die mit dem Sachverhalt in Zusammenhang stehenden Wertfragen für sich bereits entschieden hat - wäre es anders, handelte sie gewissenlos - führt sie insofern auch prinzipiell keinen Dialog mit der Gesellschaft - ungeachtet der Beschwörungen der Öffentlichkeitsarbeiter, dass sie den Dialog mit der Gesellschaft wünschten; denn bereits gefällte Entscheidungen kann man nur noch zur Kenntnis nehmen, verstehen oder nicht verstehen, akzeptieren oder verwerfen.

So bedeutsam deshalb Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Informationspolitik auch ist, sie vermag Kommunikation nicht zu ersetzen.

#### \* Kommunikation

Kommunikation heisst zunächst einmal, dem jeweils anderen ein anschauliches Bild dessen zu vermitteln, was man tut oder zu tun beabsichtigt, um eine Bewertung dieses Tuns zu ermöglichen und für diese Bewertung durch den anderen wieder offen zu sein, eine

solche Bewertung zu respektieren und sie in weitere Entscheidungen einfließen zu lassen. Kommunikation ist mithin vom Begriff her - im Gegensatz zur Öffentlichkeitsarbeit - dialogisch angelegt, sie will die Teilhabe des Menschen an einem nicht vorausberechneten und berechenbaren Prozess. Kommunikation ist partizipativ und kennzeichnet die offene Gesellschaft. In ihrer Kommunikation reflektiert die Gesellschaft sich selbst. Sie gibt allen denkbaren Entwürfen die Chance der Realisierung und allen Bürgern die Möglichkeit, das Ihre zur Wirklichkeit unseres Zusammenlebens beizutragen. Es ist die Partizipation des Menschen, die das System steuert, eine Steuerung, die sich ihrerseits wieder an der sozialen Wirklichkeit orientiert und gerade deshalb realistisch ist. In einer solchen Gesellschaft gilt und soll gelten: Was man nicht kommunizieren kann, das muss man lassen; denn der Grundkonsens unserer Gesellschaft, Konflikte gewaltfrei zu lösen, die Garantie der inneren Ordnung unseres Gemeinwesens, ist ein hoher Wert. Er macht die Vernunft unserer Gesellschaft erst aus.

Durch Kommunikation wird so dem Menschen die Welt verständlich. Kommunizierend müssen auch der Staat und seine Institutionen ihren Bürgern sich selbst und ihre Entscheidungen vermitteln. Das bedeutet aber, da Kommunikation ein fortlaufender, wechselseitiger

Prozess ist, den Bürger und seine nicht vorhersehbaren und nicht berechenbaren Reaktionen einzubeziehen, mit ihm gemeinsam den kommunikativen Weg zur vernünftigen Lösung zu gehen.

Eine solche **Kommunikation** bedeutet - wie sie auch im konkreten Falle gestaltet sein mag - Partizipation mit der Chance der Identifikation. Das ist ein mühsamer Weg zur Akzeptanz; denn gerade die Mitwirkung der Bürger in einer verwöhnten Gesellschaft wird Unruhe zur Folge haben. Durch sie erst werden Proteste ausgelöst, das ganze argumentative und emotionale Durcheinander, das den vernünftigen Denkern geschlossener Systeme ein Greuel ist und chaotisch erscheint, wird sich ereignen und dennoch: Mitwirkung ist die wirkungsvollste, wenn auch langsame Weise, mit der zunehmenden Komplexität unserer Welt fertigzuwerden.

Die hier in Rede stehende Mitwirkung des Bürgers hat nichts, aber auch gar nichts, zu tun mit seiner Teilnahme an allgemeinen Wahlen oder besonderen Volksbefragungen. Es geht nicht um die demokratische Legitimation einer Entscheidung, die dann vollzogen wird, sondern um die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Arbeit der Entscheidungsfindung. Die herkömmlichen Steuerinstrumente werden mit vielen komplexen gegenwärtigen Fragen nicht mehr fertig.



In diesem Sinne müssen der Staat und seine Institutionen mit den Bürgern, der Öffentlichkeit, kommunizieren. Diese Kommunikation muss schonungslos sein. Sie hat zu sagen, was ist, und sich nicht zu fragen, wie es auf die Öffentlichkeit wirken wird. Der Bürger will das Positive hören, er will das Negative hören, und alle wollen vor allem hören, welchen Grund es geben sollte, eine Entscheidung zu akzeptieren oder eben nicht zu akzeptieren.

Die Entscheidungsfindung setzt also Kommunikationsprozesse voraus. Diese hat das BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE zu organisieren.

#### \* Organisation

Organisation sorgt dafür, dass eine bestimmte Person zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort etwas vorher Bestimmtes tut. Es ist ein System berechenbarer und berechneter Abläufe, im neutralen Sinne des Wortes ein Kommandosystem. Organisation ist - wie tendenziell die Öffentlichkeitsarbeit auch - auf Durchsetzung aus - und muss es sein -, ist formal gesehen zumindest nicht kommunikativ, lebt aber in ihrer Effizienz von Kommunikation, denn wenn die bestimmte Person, die etwas Bestimmtes tun soll, nicht motiviert ist, es

zu tun, tut sie es eben nicht, oder, was noch schlechter ist, sie tut es schlecht. Und Befehle helfen da gar nicht. Motivation, jeder weiss es, kann nicht befohlen werden. Motivation entsteht aber aus der Identifikation mit der Entscheidung, die organisatorisch verwirklicht werden soll. Das bedeutet nichts anderes als die Notwendigkeit einer Teilhabe am Kommunikationsprozess, der zu eben dieser Entscheidung führt.

Im Kontext unserer Überlegungen - und das sei hier ausdrücklich betont - steht Organisation begrifflich zwischen Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Will sie effizient arbeiten, muss sie Freiräume gestalten, in denen sich - auch chaotische - Kommunikation ereignen kann. Wenn dann aber die Entscheidung getroffen ist, muss mit redlicher Präzision die Entscheidung informationspolitisch durchgesetzt werden. Organisation ist also weitaus mehr als die Regelung von Zuständigkeiten. Von ihr müssen kreative Impulse ausgehen, die den Kommunikationsprozess anregen, ihn kanalisieren. Sie muss das Ergebnis zusammenfassen, eine Entscheidung fällen und diese schliesslich umsetzen. In diesem Sinne sollte das BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE seine Kommunikationsarbeit organisieren.

Konkrete Vorschläge zu dieser Kommunikationsarbeit sind dem BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE in einem gesonderten Schreiben zugegangen.

gez.: Professor Dr. Hans-Christian Röglin

A N H A N G

---

*GfK Gesellschaft für Kommunikation AG*  
*Alte Landstrasse 139, CH 8800 Thalwil, Telefon 01 721 07 70, Telefax 01 721 16 51*

**Gesprächsleitfaden zur Studie**

**WANDERUNGSBEWEGUNGEN UND GEWALTPOTENTIAL**

**Nur für den Interviewer bestimmt**

1. Welche Bedeutung hat für Sie das Einwanderungsproblem generell im Vergleich zu anderen Fragen, z.B. Umweltschutz?

2. Welche positiven Aspekte können Sie der Einwanderung abgewinnen z.B.

- in bestimmten Arbeitsbereichen
- für das Sozial-Versicherungswesen
- oder .....

3. Sollte man Asylbewerbern überhaupt

- Arbeit erlauben
- Arbeit zuweisen
- Arbeit verbieten
- und mit welcher Begründung

4. Welche Ausländer sollten Ihrer Meinung nach zurückgewiesen werden? Warum?

5. Glauben Sie, daß die Politiker und zuständigen Behörden und Ämter dem Einwanderungsproblem gewachsen sind?

6. Wie denken Ihrer Auffassung nach die einzelnen Bevölkerungsgruppen über die Einwanderung im besonderen und über Ausländer, Fremde ganz allgemein?

Wer profitiert von der Einwanderung?

7. Was beeinflusst nach Ihrer Meinung die Öffentlichkeit am meisten?

Was prägt deren Einstellung zur Flüchtlings- und Asylpolitik?



8. Wo sehen Sie die Hauptgefahren der gegenwärtigen Politik oder gegenwärtigen Entwicklung?

Im Bereich

- Kriminalität der Ausländer
- Gewaltpotential der eigenen Bevölkerung
- Arbeitsplatzbedrohung
- Aufbringung der Kosten / Wohlstandsgefährdung
- sozialer Friede in den Gemeinden
- Verdrängung der einheimischen (älteren) Bevölkerung
- Verlust der kulturellen und nationalen Identität
- Bodenknappheit

10. Wie und wo sollten die Einwanderer in das schweizerische Leben eingegliedert werden, z.B. eigenen Siedlungen etc.?

11. Was glauben Sie, mit welchem Wissen und welchen Erwartungen die Einwanderer kommen?

12. Aus welchen Informationsquellen schöpfen Sie selbst, aber nach Ihrer Ansicht auch die Öffentlichkeit das Wissen zur Migrationsproblematik?

13. Wie beurteilen Sie die Rolle der Medien bei der Meinungsbildung der Öffentlichkeit zu unseren Themen?

14. Wer hat Ihrer Ansicht nach sonst noch Einfluß auf die Meinungsbildung?

15. Wie beurteilen Sie die offizielle Informationspolitik der Regierung und der zuständigen Behörden und Ämter, um die Öffentlichkeit über ihre Migrationspolitik aufzuklären?  
Was müßte geändert werden?

16 . Was müßte Ihrer Auffassung nach geschehen, um das Einwanderungsproblem zumindest unter Kontrolle zu halten?

17. Wie stehen Sie zum Ansatz:

- liberale, großzügige Asylpolitik
- restriktive Immigrationspolitik?

Welche Voraussetzungen müssten erfüllt sein, um Immigrationspolitik deutlich trennen zu können?

18. Könnte und sollte man humanitäre Organisationen wie z.B. UNHCR, SFH (Schweiz. Flüchtlingshilfe) in die Lösungsansätze des Problems einbeziehen?

19. Sollten eingewanderte Ausländer in der Fürsorge gleich behandelt werden

- wie Schweizer?
- oder besser?
- oder schlechter?

20. Reichen die zivilen Strukturen der Asyl-, Ausländer- und Fürsorgebehörden aus, sind sie geeignet, mit dem zu erwartenden Problem fertig zu werden, oder muß man daran denken, z.B. den Zivilschutz, die Armee einzubeziehen?

21 . Wie könnte und sollte Ihrer Meinung nach gegen sogenannte Schlepperorganisationen vorgegangen werden?