

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

WANDERUNGSBEWEGUNGEN UND GEWALTPOTENTIAL

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

ZUSAMMENFASSUNG

Auftraggeber: Bundesamt für Flüchtlinge, Bern

Januar 1992

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 generelle 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 Wirt- 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 Einzelthema 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 Begriffsverwirrung 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 erfolgsversprechende Weg.

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

* Öffentlichkeitarbeit

Die Entstehungsgeschichte eines Begriffes prägt seine spätere Bedeutung, Anwendung und Umsetzung. Uebersetzt und übernommen aus dem amerikanischen Geschäftsleben soll **Oeffentlichkeitsarbeit** heute nach dem überwiegenden Selbstverständnis derer, die sich selbst als Oeffentlichkeitsarbeiter bezeichnen, einem Unternehmen Ansehen verschaffen, dem Unternehmen zu einem Image verhelfen, das Vertrauen

und Sympathie weckt. Dahinter steht die felsenfeste Ueberzeugung, dass dies den Umsatz, die eigenen Interesse fördere. Da erklärtenmassen die Oeffentlichkeit 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. **Oeffentlichkeitsarbeit** 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.

Oeffentlichkeitsarbeit, 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 **Oeffentlichkeitsarbeit** 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 Oeffentlichkeitsarbeiter, 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 **Oeffentlichkeitsarbeit** 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 **Oeffentlichkeitsarbeit** - 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 Fall 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 Oeffentlichkeit 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 uns 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 **Oeffentlichkeitsarbeit** 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 Ueberlegungen - und das sei hier ausdrücklich betont - steht **Organisation** begrifflich zwischen **Kommunikation** und **Oeffentlichkeitsarbeit**. 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