



Gerd Altmann / pixabay

Migrationspolitik

Ein Kommentar von **Sieglinde Rosenberger**

Die große Bedeutung von Migration sowohl für das individuelle als auch gesamtgesellschaftliche Wohlergehen zeigte uns die Debatte um die systemrelevante Arbeit, wie Pflegearbeit, während der Pandemie ebenso wie die aktuellen Konsequenzen des Brexits, wo gravierende Versorgungsengpässe nun mit kurzfristigen Arbeitsvisa gelöst werden sollen. Dennoch ist Migration in vielen europäischen Staaten politisch und gesellschaftlich umstritten, werden Migrant:innen oft lediglich akzeptiert aber kaum gewürdigt. Eine tiefe Kluft besteht zwischen der Wahrnehmung und Politisierung einerseits und den Leistungen und Beiträgen andererseits. Diese mag damit zusammen, dass Migration nicht nur eine ökonomische Komponente hat, sondern sie auch den Umgang mit kultureller, religiöser und ethnischer Diversität betrifft.

Die österreichische Migrationspolitik zeichnet sich durch einen restriktiven, ablehnenden Zugang aus, obwohl die Gesellschaft alle Momente einer Migrationsgesellschaft erfüllt. Debatte und Demographie klaffen auseinander. Seit einigen Jahren hat sich zudem der

„Die österreichische Migrationspolitik zeichnet sich durch einen restriktiven, ablehnenden Zugang aus, obwohl die Gesellschaft alle Momente einer Migrationsgesellschaft erfüllt.“

migrationspolitische Regierungsstil geändert. Neu ist seit 2018, dass die regierenden Parteien keinen Ausgleich mehr zwischen Positionen verfolgen. Also die Orientierung an der viel zitierten Mitte verlassen und folglich sowohl die politische Erzählung als auch die Entscheidungen sich immer weiter nach rechts verschieben. Migrationspolitik verengt sich in Asylpolitik. Daneben wird die beschränkte asylpolitische Handlungsfähigkeit der EU immer offensichtlicher. Österreich geht hier den ablehnenden Weg mit den Visegrád-Staaten und re-interpretiert so mit diesen die europäische Solidarität.

Bevor ich mich diesen Entwicklungen widme, einige Evidenzen zur Migrationsgesellschaft.

Migrationsgesellschaft Österreich

Österreich ist eine Migrationsgesellschaft bei der die Zuwanderung (Immigration) die Abwanderung (Emigration) deutlich überwiegt. Im Jänner 2021 hatte 24,4 Prozent der Wohnbevölkerung eine Migrationsgeschichte, d.h. ist selbst oder sind beide Elternteile nicht in Österreich geboren. Etwa 17 Prozent der Gesamtbevölkerung besitzt nicht die österreichische Staatsbürgerschaft – was sowohl ein Indikator für Zuwanderung, insbesondere aus den EU-Ländern ist, als auch auf eine restriktive Staatsbürgerschaftspolitik hinweist.

Migrant:innen sind eine äußerst heterogene Gruppe. Die größte Gruppe bilden die Zugewanderten mit deutscher Staatsbürgerschaft. Drittstaatsangehörige, also Staatsbürger:innen aus Nicht-EU-Staaten, betragen ein Drittel der jährlichen Zuwanderung. Der größte Teil davon ist Fluchtzuwanderung, wenige kommen über den kontingentierten Weg als Schlüsselkraft mit einer Rot-Weiß-Rot-Karte, etwas höher ist der Anteil der Saisonarbeiter:innen. Eine relevante Schiene des quotenfreien Zuzugs ist der Familiennachzug.¹

Bei den unterschiedlichen Zuwanderungspfaden sind unterschiedliche regulierende Ebenen aktiv – internationale, europäische und nationale. Erwähnenswert ist, dass die österreichische, nationale Politik nur sehr limitierte ordnungspolitische Möglichkeiten der Steuerung und Kontrolle besitzt. Denn die Zuwanderung erfolgt in erster Linie über die EU-Personenfreizügigkeit und über das internationale Recht des Familiennachzugs und von Fluchtgründen. In dieser Hinsicht ist die Genfer Flüchtlingskonvention zur Rechtsstellung von Flüchtlingen zu erwähnen, die Österreich mit dem Beitritt zur UNO (1955) ratifizierte und seither in Verfassungsrang steht.

Migration ist also kaum von der österreichischen Politik gestaltet. Zuständig ist sie für die Umsetzung sowie für die Integrations-² und Staatsbürgerschaftspolitik³. Dieses Faktum der mangelnde Regulierungskompetenz hält sie aber nicht von einer starken Politisierung und Emotionalisierung ab.

Emotionales Kampftema

Seit den 1990er Jahren polarisiert Migration die Bevölkerung und die öffentliche Meinung. Euro-Barometer Umfragen zeigen, dass in Österreich Migration vergleichsweise überdurchschnittlich stark als Problem (und weniger als Chance) wahrgenommen wird.⁴ Diese Einschätzung von Migration als Problem reflektiert die kritisch bis ablehnende Richtung der Politisierung. Die Problemdarstellungen der politischen Parteien – das Framing – sickert erfolgreich in die Meinungslandschaft ein.

Die (negative) Rede über Migration richtet sich an die wählende Bevölkerung. In dieser Hinsicht wird Migration weniger als eine sachorientierte Interessenspolitik thematisiert; sie ist vielmehr Partei- und Machtpolitik, die über Wir-versus-Andere Positionierungen auch die nationale Identität verhandelt. Ethnische Zugehörigkeit, Sprache und Religion dienen dazu, nationale Gemeinschaft zu imaginieren und zu konstituieren. Rechte Parteien

machen mit Religion und Ethnizität Stimmung und gewinnen bei Wahlen Stimmen. Kulturelle Unterschiede überlagern sozio-ökonomische Ungleichheiten. Linke Parteien hingegen verlieren bei dieser Themenlage, sie geben auf Migrationsprobleme immer weniger lösungsorientierte Antworten.

Migration bestimmen Wahlkämpfe rechtspopulistischer Parteien. So fokussierten im Wahlkampf 2017 die rechten Parteien auf Migration und Integration und verdrängten alle anderen Themen. Entsprechend der SORA-Wahltagsbefragung dominierte bei den Nationalratswahlen 2019 Zuwanderung aber nur mehr bei den FPÖ-Wähler:innen.⁵ Migration hat also zwischen 2017 und 2019 insgesamt an Salienz verloren, nicht aber bei FPÖ-Wähler:innen – ein Phänomen, das verständlich macht, weshalb die ÖVP seither einen konsequenten ablehnenden asylpolitischen Kurs verfolgt.

In Österreich hat das Thema Migration in den 1990er Jahren das Parteiensystem re-konfiguriert. Und mit bzw. gegen Migration werden Regierungsmehrheiten gemacht. Der Aufstieg des Rechtspopulismus ist eng mit der Politisierung der Migration verbunden, die konkrete Ausrichtung der Migrationspolitik wiederum ist eng mit der ÖVP verbunden – sie ist seit mehr als 20 Jahren federführend in diesem Politikfeld.

Die EU als Macherin

Migration gilt in der EU als prioritäres Thema. Dies aufgrund von Fluchtzuwanderung und den Krisen an den Außengrenzen, aber auch aufgrund des Prinzips der Personenfreizügigkeit innerhalb des EU-Territoriums. EU-Staatsbürger:innen haben das Recht, sich in einem anderen EU-Staat niederzulassen, dort zu arbeiten und haben bei dauerhaftem Aufenthalt Zugang zu lokalen Wahlen.

Der Schengenvertrag beinhaltet den Abbau der Binnengrenzen und ist begleitet vom Aufbau einer gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik. Die Beseitigung der Binnengrenzkontrollen ist in Folge der Migrationskrise 2015 und von Covid-19 in einigen Mitgliedstaaten gestoppt. Österreich macht seit 2015 kontinuierlich von der rechtlichen Möglichkeit der temporären Grenzkontrollen Gebrauch und führt gegenüber einigen Nachbarstaaten diese wieder durch.

In der gemeinsamen Asylpolitik tritt die EU besonders auf der Stelle. Kritik an und Ablehnung des von der Kommission vorgestellten „Neues Migrations- und Asylpaket. Ein Neuanfang der europäischen Migrationspolitik“⁶ (September 2020) sind beträchtlich. Das Paket bezieht sich auf den gemeinschaftlichen Umgang mit Asyl- und Fluchtmigration und enthält:

- a) Unterstützungsmaßnahmen für Staaten, die Asylverfahren durchführen, und
- b) Rückkehrpartnerschaften die Staaten, die sich kaum an der Aufnahme von Schutzsuchenden beteiligen, übernehmen sollen. Die Kommission gab mit diesem Paket allerdings das Anliegen nach (verpflichtender) Umverteilung von Asylwerber:innen zu Gunsten einer flexiblen Handhabung der Solidarität bereits auf.

Auffallend ist, dass die Visegrád-Staaten, die besonders wenige Asylwerber:innen aufnehmen, gegen gemeinschaftliche Regelungen zur Aufteilung von Schutzsuchenden besonders laut auftreten. Österreich unterstützt diese Gruppe beim Anliegen nach Null-Zuwanderung von Geflüchteten und bei der Ablehnung

1 Statistisches Jahrbuch Migration & Integration. 2021. [stat_jahrbuch_migration_u_integrati-on_2021.pdf](#)

2 Zu Integrationspolitik siehe Rosenberger, Sieglinde/Gruber Oliver (2020): *Integration erwünscht?! Wien.*

3 Zu Staatsbürgerschaftspolitik siehe Valchars, Gerd/Bauböck, Rainer (2021): *Migration und Staatsbürgerschaft. Wien.*

4 https://www.bildungsspiegel.de/news/berufswelt-arbeitsmarkt-eurohttps://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_19_6839pa/3975-eurobarometer-wie-europas-buerger-ueber-migration-und-integration-denken.

5 <https://www.sora.at/themen/wahlverhalten/wahlanalysen/nrw19.html>

6 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_de

von Verteilungsregeln tatkräftig. Gefordert wird einerseits eine „gesamteuropäische Asylpolitik“, gleichzeitig wird eine Verge-meinschaftung abgelehnt. Dazu Europaministerin Karoline Edtstadler: „Jeder Mitgliedstaat soll seinen Beitrag leisten, aber nur dort, wo er kann, und auf eine Weise, die zumutbar ist...“⁷

Die Gemeinsame Europäische Asylpolitik (GEAS) ist vor dem Lissaboner Verfassungsvertrag weitgehend über intergovern-mentale Abkommen entstanden. Nun scheint dieser Politik-modus wieder an Bedeutung zu gewinnen. Die österreichische Bundesregierung geht offensiv den bilateralen Pfad mit ost- und südosteuropäischen Ländern. Neben bilateralen Konferenzen mit Balkanstaaten zu den Migrationsrouten ist ein jüngstes Bei-spiel der gemeinsame Auftritt der Regierungschefs von Öster-reich, Tschechien und der Slowakei in Anbetracht der Macht-übernahme der Taliban in Afghanistan. Sie verkündeten, dass sie keine Flüchtlinge aus Afghanistan aufnehmen werden, denn, so der tschechische Ministerpräsident Babis, in Europa sei „wirklich kein Platz mehr für sie“.⁸

Die österreichische Migrationspolitik

Migrationspolitik hat in den 1990er Jahren eine „Parlamentarisie-rung“ erfahren. Nicht mehr die Sozialpartner sind, wie zu Zeiten der Gastarbeitermigration (Anwerbeabkommen mit Jugoslawien und Türkei) die handelnden Akteure, sondern die politischen Parteien.

Der Blick zurück in die 1990er Jahre macht die Rolle des Grenz-managements und der Grenzraumpolitik in der Migrationspolitik deutlich. An der Seite des Innenministeriums realisiert das Bun-desheer über Assistenzeinsätze migrationspolitische Aufgaben. Damit geht von Beginn an eine Konzentration der Migrations-politik auf den Kampf gegen irreguläre Migration, Kriminalität und Schlepperei einher.⁹

Die große Fluchtzuwanderung 2015 hat die Gesellschaft, aber auch die politische Landschaft grundlegend verändert. Oder ge-nauer gesagt: Die regierende ÖVP hat das medial überaus prä-sente Thema genutzt, sich neu zu positionieren und der FPÖ die Themenführerschaft im Feld der Migration und Integration streitig zu machen.

In den Großen Koalitionsregierungen zwischen SPÖ und ÖVP (von 2006 bis 2017) oblag die ministerielle Zuständigkeit für Mi-gration dem Innenministerium, durchgehend geführt von der ÖVP. Allerdings erforderte der koalitionäre Regierungsstil eine Balance zwischen kulturellen und sozio-ökonomischen Positio-nierungen. Ein Beispiel ist das Verhüllungsverbot, das eine För-derung der ÖVP war, und gleichzeitig mit der Einführung eines Integrationsjahres, einem Anliegen der SPÖ, gesetzlich verab-schiedet wurde.¹⁰ Mit der sachpolitisch ausgleichenden Politik machte die ÖVP-FPÖ Regierung (1/2018 bis 5/2019) ein Ende. Die FPÖ leitete alle migrations-relevanten Ministerien und die Regierung zeichnete sich durch eine hohe Übereinstimmung in der Migrations-, Integrations- und Staatsbürgerschaftspolitik aus. Restriktion und Anpassung, mehr Verbote und weniger För-derung von Neuzugewanderten waren der gemeinsame Nenner der beiden regierenden Parteien.

In der aktuellen Bundesregierung ÖVP/Grüne ist die Allokation der Ministerien genau umgekehrt. Die ÖVP leitet alle mi-grations-relevanten Ministerien (Innen, Verteidigung, Bildung,


Arbeit, Wirtschaft, Integration), die Grünen keines. Es sind fol-glich die ÖVP-geführten Ministerien, die Verordnungen erlassen und für die Implementierung zuständig sind, wie etwa für die Aufnahme von Geflüchteten oder für die Rückkehrpolitik; es sind die ÖVP-geführten Ministerien, die in der EU die Migrations- und Fluchtpolitik mitverhandeln bzw. den osteuropäischen Kurs stärken. Die Grünen sind bei ihren ureigenen Themen, nämlich Migration und Menschenrechte, machtbefreit. Die inhaltliche Ausrichtung der Migrationspolitik bleibt bzw. rückt so weiter nach rechts, denn was die FPÖ forderte und begann, setzt die ÖVP ungehindert fort.

„Die große Fluchtzuwanderung 2015 hat die Gesellschaft, aber auch die politische Landschaft grundlegend verändert. Oder genauer gesagt: Die regierende ÖVP hat das medial überaus prä-sente Thema genutzt, sich neu zu positionieren und der FPÖ die Themenführerschaft im Feld der Migration und Integration streitig zu machen.“

Wohin sollte die Migrationspolitik gehen?

Die Migrationspolitik sollte einigen Anforderungen genügen. In liberal-demokratischen Staaten, wie eben Österreich, hat sie eine Balance zwischen humanitärem Schutz und nationalstaatlicher Kontrolle zu finden. Null-Aufnahme ist genauso fehl am Platz wie offene Grenzen. Für ein Mehr an Balance schlage ich zwei Instrumente vor:

Der Kampf gegen irreguläre Migration ist von Pfaden legaler Zuwanderung zu begleiten. Hier ist an Ausbildungsprogramme für Drittstaatsangehörige ebenso zu denken wie an Quoten für Schutzsuchende (Beteiligung an Resettlement-Programmen).

Da die numerische Diskrepanz zwischen wahlberechtigter und nicht-wahlberechtigter Bevölkerung wächst, sind „um Zugehörig-keit zu fördern und den Zusammenhalt, insbesondere in Städten, nicht zu gefährden, politische Rechte zu realisieren. Wohnsitz-bürger:innen mit dauerhaftem Aufenthalt sollte ein Wahlrecht gewährt werden. Dies ist möglich entweder durch eine Wahl-rechtsreform oder durch eine Änderung der Staatsbürgerschafts-politik. 

⁷ https://twitter.com/k_edtstadler/status/1308793629432057857

⁸ https://www.deutschlandfunk.de/dreierbuendnis-oesterreich-tschechien-und-slowakei-gegen.1939.de.html?drn:news_id=1299107

⁹ Im BordEUR-Forschungsprojekt untersucht das Wiener Projektteam (Ivan Josipovic, Sieglinde Rosenberger, Helena Segarra und Magdalena Übleis-Lang) die Grenzraumpolitik; <https://inex.univie.ac.at/research/bordeur/>

¹⁰ Mehr dazu in Rosenberger/Gruber 2020

Sieglinde Rosenberger, Professorin für Politikwissenschaft, Univer-sität Wien. Schwerpunkt Migrations und Integrationspolitik.

E-Mail: sieglinde.rosenberger@univie.ac.at