

POLITICUM 91

Steinsches Institut für Politik & Zeitgeschichte

SCHRIFTEN

MIGRATION

Harald Baloch
Martin Bartenstein
Wolfgang Benedek
Ernst Burger
Christof Gaspari
Arben Hajrullahu
Herwig Hösele
Hans Jaklitsch
Jürgen Koppensteiner
Thomas Krautzer
Franz Küberl
Reinhold Lopatka
Wolfgang Mantl
Andreas Mölzer
Rainer Münz
Fred Ohenhen
Klaus Poier
Andreas Schnider
Helmut Sohlen
Elke Toth
Herbert Tumpel
Angelika Vauti
Matthias Wabl
Judith Wilhelm

Österreich – seit Jahrzehnten ein Einwanderungsland!

Reinhold Lopatka

Die unvermindert hohen Migrations- und Flüchtlingsströme stellen Österreich wie alle EU-Länder zu Beginn des 21. Jahrhunderts vor große politische Herausforderungen. Obwohl die Hauptlast der globalen Wanderungen nach wie vor von den Entwicklungsländern selbst getragen wird, zählen die EU-Staaten immer stärker zu den bevorzugten Einwanderungsländern. De facto sind inzwischen alle EU-Länder zu Einwanderungsstaaten geworden, auch wenn dies nicht zwangsläufig in deren Selbstverständnis verankert und durch Zuwanderungsgesetze ausdrücklich institutionalisiert sein mag. So scheint es vor allem notwendig, die faktische Einwanderung auch als solche anzuerkennen, transparenter zu gestalten und integrationspolitisch zu begleiten. Mindestens ebenso wichtig wird es hierbei aber sein, eine klare Trennung der jeweiligen Zuwanderungsgründe vorzunehmen. Es ist zu klären, inwieweit nur bestimmte Formen benötigter und somit eigeninteressierter Migration auf Kosten jener Aufnahmepolitik stattfinden sollen, zu der wir nicht zuletzt auf Grund unseres Wertefundaments und der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet sind.

Mehr als eine Million Zuwanderer seit 1945

Bei der Volkszählung 2001 wurden 730.239 Ausländer (54.723 davon in der Steiermark) in Österreich erhoben. Als Inländer wurden bereits jene 248.914 Österreicher (14.391 Steirer) registriert, die von 1980–2000 die österreichische Staatsbürgerschaft erhalten haben. Zu diesen 979.153 Einwanderern kommen jene 30.199, die 2001 nach Österreich gekommen sind, um hier einen Asylantrag zu stellen. Der Berater der deutschen Bundesregierung, Prof. Rainer Münz, sagte jüngst in Graz, dass mehr als 13 % und somit mehr als eine Million der 8.065.465 Österreicher (vorläufiges Volkszählungsergebnis 2001) nach 1945 nach Österreich

zugewandert sind, was belegt, dass wir schon längst ein Einwanderungsland sind, auch wenn es kollektiv verschwiegen wird.

Europäisierung der Zuwanderungsregelungen nötig, jedoch schwer realisierbar

Das schwierigste Problem dürfte jedoch der längst anstehende Prozess einer Europäisierung der nationalen Zuwanderungspolitik liegen. Kern der europäischen Einigung war ursprünglich die Idee einer Wirtschaftsgemeinschaft – eines gemeinsamen Marktes – und keineswegs die gemeinsame Gestaltung einer Einwanderungspolitik für Millionen. Trotzdem ist im Laufe der Integration die Notwendigkeit einer europäischen Kooperation in der Zuwanderungspolitik entstanden, wobei zwei Ursachen diese europäische Dimension besonders unterstreichen: erstens der fortlaufende Integrationsprozess selbst, in dessen Rahmen inzwischen eine umfassende interne Freizügigkeit verwirklicht wurde, und zweitens die zunehmende Unmöglichkeit einer rein nationalen Steuerung von Zuwanderung. Eine tatsächliche Europäisierung der Zuwanderungsregelungen verlangt jedoch auch den festen Willen zur Politik jenseits klassischer Nationalstaatlichkeit. Im Sinne eines kleinsten gemeinsamen Nenners verfügen die 15 EU-Mitgliedstaaten heute nur über einen gemeinsamen zuwanderungspolitischen Grundkonsens. Symbolisiert im Bild der „Festung Europa“, erscheint diese Politik als eine reine Defensivstrategie, um den Ansturm von Hunderttausenden – insbesondere aus Schwarzafrika – abzuwehren.

700.000 jährliche Nettozuwanderung in die EU

Während des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts galt Europa noch ausschließlich als Auswanderungsregion. So verließen bis 1930 mehr als

50 Millionen Menschen den europäischen Kontinent, vorwiegend in die Vereinigten Staaten. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg und der anschließenden Phase des Wiederaufbaus entwickelten sich europäische Staaten – allen voran Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik – auch zu einem Zielgebiet transnationaler Migrationen. Die heutige Europäische Union besteht nunmehr nur noch aus Staaten mit einer positiven Wanderungsbilanz. Allerdings sind die Mitglieder der EU je nach ökonomischer, geographischer oder historischer Ausgangslage durchaus in unterschiedlicher Weise von den Wanderungsbewegungen betroffen. Für Zuwanderer aus Ex-Jugoslawien, den ehemaligen Ostblockstaaten und auch der Türkei zählt Österreich nach Deutschland zum Hauptzielland.

Österreich hat zweithöchsten Ausländeranteil

Im Durchschnitt wandern derzeit etwa 700.000 Personen pro Jahr in die Europäische Union ein. Unter Berücksichtigung der Nettozuwanderungsrate – also die Anzahl der Einwanderer abzüglich der Anzahl der Auswanderer – gab es in den letzten Jahren in Luxemburg die höchste Zuwanderung, gefolgt von Irland.

Ein wenig anders stellt sich die Zuwanderungssituation jedoch dar, wenn man den prozentualen Ausländeranteil in den jeweiligen EU-Staaten betrachtet. Hier finden sich in Spanien (1,5 %), Griechenland (1,5 %) und Finnland (1,6 %) die geringsten Ausländeranteile, Luxemburg liegt indessen mit 34,1 % Ausländern unangefochten an der Spitze der EU-Einwanderungsstaaten, gefolgt von Österreich (9,1 %). Österreich hat also zur Zeit nach dem kleinen Großherzogtum Luxemburg den höchsten Ausländeranteil der 15 EU-Staaten.

Flucht vor Verfolgung, familiäre Gründe, aber auch die Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz bringen Ausländer zu uns. Einige dieser Zuwanderungsmöglichkeiten sind jedoch immer wieder Gegenstand heftiger politischer Kontroversen; denn bestimmte Zuwanderungsmöglichkeiten sind eine ökonomisch bedingte „Wohlstandsmigration“, die alle EU-Mitgliedstaaten explizit vermeiden wollen. Die Immigration von Unionsbürgern, die innerhalb der Europäischen Union ohnehin Freizügigkeit genießen, findet in der öffentlichen Debatte indessen kaum Beachtung, und spielt auch nur eine geringe Rolle.

Ebenso galt die Aufnahme ethnischer Zugehöriger, wie z.B. von Sudetendeutschen oder Altösterreichern aus der Untersteiermark als besondere Immigration, angesichts der Vertreibungen nach dem Zweiten Weltkrieg, an der niemand Anstoß nahm.

Drei Hauptströme: Familienzusammenführung, Arbeitsmigration und Asylwerber

An Bedeutung gewinnt die Familienzusammenführung. Denn schon heute spielt der Nachzug der Familienangehörigen von bereits legal in Europa ansässigen Drittstaatsangehörigen quantitativ die wichtigste Rolle. Viele der eine Million Menschen, die nach Österreich zugewandert ist, fühlen sich in ihrer neuen Heimat sichtlich wohl und wollen daher Kinder und Verwandte nachholen. Mit Quoten und strengen Alterslimits versucht Österreich, hier einen Riegel vorzuschieben.

Auch die Arbeitsmigration hat trotz zwischenzeitig hoher Arbeitslosenzahlen eine große Bedeutung. Österreich braucht aus demographischen und wirtschaftlichen Gründen die vermehrte Zuwanderung von Arbeitskräften. Daher gelten in Österreich wie in anderen EU-Staaten bereits heute Ausnahmegenehmigungen, die den allgemeinen Zuzugstopp zur Besetzung von Arbeitsplätzen partiell de facto außer Kraft setzen. Dazu kommen noch die Saisonarbeiter, für die es für 2001 ein Kontingent von 15.235 für Österreich gegeben hat.

Flüchtlinge und Asylbewerber stellen schließlich jene Zuwanderungsgruppe dar, deren Aufnahme ausdrücklich von humanitären Gesichtspunkten geleitet werden soll. Nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 – von allen EU-Staaten unterzeichnet – sind Flüchtlinge „Personen, die ihr Heimatland wegen Furcht vor Verfolgung, aus politischen, religiösen, ethnischen, nationalen Gründen oder der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe verlassen mussten“. Dementsprechend existieren zwar in allen westeuropäischen Staaten in unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltungen Regelungen zur befristeten oder langfristigen Aufnahme von Flüchtlingen oder zur Gewährung von Asyl. Trotzdem steht gerade die Aufnahme aus humanitären Gründen immer wieder im Zentrum innenpolitischer Auseinandersetzungen in allen EU-Mitgliedsländern. Hier versuchen viele EU-Staaten, die Lasten auf andere abzuwälzen, da

Asylanten natürlich auch Kosten in Millionenhöhe verursachen.

Ungeachtet der moralischen Bewertung einer derart defensiv orientierten Aufnahmepolitik muss allerdings bereits bezweifelt werden, ob bloße Abschreckung zum gewünschten Erfolg führt. So wandern nach Schätzungen der International Organisation for Migration (IOM) im Jahr zwischen 300.000 und 500.000 Menschen heimlich in die Europäische Union ein. Zwar genießt die rigorose Bekämpfung der illegalen Immigration – insbesondere der damit zusammenhängenden Schleuserkriminalität – in allen EU-Staaten deshalb eine besondere Aufmerksamkeit.

Die wichtigste Herausforderung bei der Bewältigung der Einwanderung dürfte allerdings in der Vermittlung der Einsicht liegen, dass Europa in Zukunft sogar vermehrt auf Zuwanderung angewiesen sein wird, da die Geburtenzahlen stark rückläufig sind (Prof. Rainer Münz). Offensichtlich bergen aber Zuwanderungsfragen ein derart hohes Maß an sozialer Brisanz, dass hier an eine rationale Diskussion und eine aktive Zuwanderungspolitik kaum zu denken ist. Vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Sorgen und kulturellen Überforderungsängste weiter Kreise der Bevölkerung fällt es den europäischen Regierungen nach wie vor schwer, die zuwanderungspolitischen Realitäten deutlich anzusprechen. Zwar ist inzwischen bereits ein Wandel im Selbstverständnis der europäischen Staaten zu beobachten, aber es dominiert doch immer noch die Darstellung, die Aufnahme einiger Immigranten sei nur die Ausnahme von einer Regel der Nullzuwanderung. Folglich verfolgt Österreich wie alle EU-Staaten auch weiterhin eine äußerst widersprüchliche Politik. Letztlich bleiben damit bereits auf der nationalen Ebene entscheidende Grundlagen für eine Bewältigung der einleitend angeführten Problembe- reiche unerfüllt. Verlogenes Doppelspiel titelte „Die Zeit“ in ihrer Ausgabe vom 14. Februar 2002. Dort heißt es: „Zur Erinnerung: Noch vor kurzem bestand große Einigkeit darüber, dass Deutschland ein Zuwanderungsgesetz braucht. Das war ein gewaltiger Fortschritt, denn zum ersten Mal hatte man von links bis rechts, von den Grünen über die Gewerkschaften, die Arbeitgeber bis weit hinein in die Union, gemeinsam drei wesentliche Dinge begriffen: dass die Bundesrepublik bereits seit den sech-

ziger Jahren ein Einwanderungsland ist, ohne sich darauf eingestellt zu haben. Dass unsere vergreisende Gesellschaft um ihrer Zukunft willen mehr denn je auf Einwanderer angewiesen sein wird. Und dass schließlich dieser Weg in die postethnische Republik unaufhaltsam, aber kein Grund für multi-kulturelle Blütenträume ist, denn Zuwanderung bedeutet immer zweierlei – Gewinn und Last.“ Weder findet auf nationaler oder internationaler Ebene eine umfassende Anerkennung und Gestaltung der Zuwanderung statt – vielmehr dominiert die kurzfristige Bedarfsorientierung –, noch gibt es eine europaweit koordinierte Asylpolitik.

Der kleinste gemeinsame Nenner bestimmt die EU-Politik

Auch weiterhin wird der kleinste gemeinsame Nenner die EU-Politik in dieser Frage beherrschen: die Sicherung der Außengrenzen in der Absicht einer Verhinderung unerwünschter Zuwanderung und die Bekämpfung illegaler Immigration.

Die feierliche Unterzeichnung einer – ohnehin unverbindlichen – europäischen Grundrechtscharta mit ihrem Recht auf Asyl ist demgegenüber kaum mehr als ein Lippenbekenntnis. Die Europäische Union dürfte ihre Grenzen für Zuwanderer im Eigeninteresse noch stärker öffnen, für jene Menschen, die aus den unterschiedlichsten Gründen aus ihrer Heimat fliehen müssen, werden sie aber größtenteils fortbestehen und gegebenenfalls sogar noch verschärft.

Der blinde englische Innenminister David Blunkett versucht, hier einen anderen Weg zu gehen. Er meint, Zuwanderung per se sei weder schlecht oder gar bedrohlich, andererseits zieht er jedoch auch klare Grenzen. Dazu gehört, dass alle Einwanderer in „Eingangszentren“ untergebracht werden und nur dort Rechtshilfe und Sozialleistungen erhalten. ID-Cards mit biometrischen Angaben wie auch verpflichtende Sprachkurse verlangt er ebenso, um möglichst „schnell und fair“ die „Integration in Vielfalt“ zu schaffen. Bereits nach vier Jahren kann dann die Staatsbürgerschaft beantragt werden.

Ob sich dieser Kurs in Europa durchsetzt, ist jedoch zweifelhaft. Eher werden in den nächsten Jahrzehnten die Ängstlichen das Sagen haben!