



# Aktive Migrationspolitik braucht Verbündete – warum der Donauraum für Österreich so wichtig ist und warum wir mit den Nachbarn freundlicher umgehen sollten.

HEINZ FASSMANN UND ELISABETH MUSIL

Univ.-Prof. Dr.

**Heinz FASSMANN,**  
Vizekanzler für Forschung  
und Internationales, Profes-  
sor für Angewandte Geogra-  
phie, Raumforschung und  
Raumordnung, Institut für  
Geographie und Regional-  
forschung, Universität Wien

Mag. **Elisabeth MUSIL,**  
MA, Institut für Geographie  
und Regionalforschung,  
Universität Wien

Internationale Wanderungen besitzen immer auch eine räumliche Dimension. Herkunftsstaaten, Transitstaaten und Zielstaaten sind inhärent miteinander verbunden. Wer internationale Wanderungen managen möchte, der muss diese räumliche Dimension berücksichtigen und die beteiligten Staaten an einen Tisch bringen. Der Nationalstaat, der meint, alles alleine machen zu können, ist in dem Zusammenhang fehl am Platz. Das wird ihm nicht gelingen. Als Altkanzler Faymann am Höhepunkt der europäischen Asylkrise 2015, im September 2015, den ungarischen Ministerpräsidenten, Viktor Orban, angegriffen und seine Politik mit »Erinnerungen an die dunkelste Zeit unseres Kontinents« gekoppelt hat, war das vielleicht mit Blick auf die damals noch herrschende Willkommenskultur den Flüchtlingen aus den Kriegs- und Krisengebieten des Nahen Ostens gegenüber erklärlich, politisch klug war es aber jedenfalls nicht. Denn Österreich benötigt für eine aktive Migrationspolitik seine Nachbarn, insbesondere dann, wenn sie Herkunfts- und Transitstaaten von Wanderungen sind und mit Österreich gemeinsam einen funktionellen Wanderungsraum bilden.

## »Drehscheibe« Österreich: empirische Fakten über Zuwanderung und Transitwanderung

Österreich als Brücke in den Norden und Westen Europas, manchmal auch als Barriere dem Osten gegenüber, ist eine historisch weit zurückreichende geopolitische Metapher. Tatsächlich ist Österreich Ziel einer quantitativ bedeutsamen Zuwanderung aus den östlichen- und südöstlichen Teilen Europas und zugleich auch eine wichtige Station auf der Transitroute von Flüchtlingen aus dem Südosten in Richtung Mittel-, West- und Nordeuropa. Österreich war 2015 das Ziel von 214.000 Menschen, die zugewandert und zumindest einige Monate in Österreich verblieben sind. 101.000 hat im gleichen Zeitraum das Land wieder verlassen. Mit einem sich daraus ergebenden Wanderungssaldo von +113.000 Menschen liegt das Jahr 2015 auf »Rekordkurs«.

Von den 2015 registrierten 214.000 Zuzügen aus dem Ausland entfiel fast ein Drittel auf Zuzüge auf den Donauraum. Bürger und Bürgerinnen des ehemaligen Jugoslawiens (außerhalb der EU), aus Rumänien, Ungarn, der Slowakei und Kroatiens rangieren unter den wichtigsten Herkunftsstaaten der gesamtösterreichischen Zuwanderung. 2015 kam dazu noch eine mindestens ebenso große Zahl an Asylwerbern und Asylwerberinnen aus Syrien, Afghanistan, dem Irak, dem Iran und vielen anderen Staaten der Welt, die in Österreich um Schutz und Asyl ansuchten. Und sie kamen über den Donauraum, so wie sehr viele andere auch, die Österreich nur als Durchzugsstation betrachtet haben und nach Deutschland, Schweden, Belgien, die Niederlande und in andere Staaten Westeuropas weitergewandert sind.

Österreich ist daher mit dem Donauraum aus der Perspektive der internationalen Migrationen funktionell inniglich verbunden. Entweder ist der Donauraum Herkunftsgebiet für Zuwanderer nach Österreich oder der Donauraum fungiert als Transitraum für weiterführende Wanderungen. Fast die Hälfte der in Österreich lebenden ausländischen Staatsangehörigen stammen aus einem der Staaten des Donauraums, manche Branchen wie der Pflegebereich, das Bau- und Baunebengewerbe oder der Handel und Lagerung basieren zunehmend auf den Arbeitskräften aus dem südöstlichen Europa und die Universität Wien ist eine der wichtigsten Bildungseinrichtungen für junge Menschen aus der Region. Österreich liegt im Brennpunkt eines nach Südosten ausladenden Wanderungsraums und nimmt dies selbst viel zu wenig wahr.

In einem großen und gemeinsamen Forschungsprojekt über Wanderungen im und aus dem Donauraum (SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies) trafen sich Forscher und Forscherinnen, aber auch Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Statistischen Ämtern aller Staaten des Donauraums, um über gemeinsame Vorgangsweisen und Strategien zu beraten. Oftmals trafen sie sich das erste Mal, weil der Donauraum institutionell nur wenig erschlossen ist. Sehr schnell wurde deutlich, wie uneinheitlich die statistischen Grundlagen sind und eine Koordination von Vorgehensweisen weitgehend fehlt. Rumänien zählt seine Bevölkerung anders als Ungarn oder Österreich und Mazedonien zählt sie gar nicht mehr, weil man eine politische Diskussion um eine sich verändernde ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung vermeiden möchte. Rumänien, Ungarn und die Slowakei betrachten Abwanderer als vorübergehend abwesende Wohnbevölkerung, weil ein Zuviel an statistisch erfasster Abwanderung eine politische Diskussion auslösen würde, der man ausweichen möchte. Damit stimmen die Abwanderungszahlen aber auch nicht mit den in Österreich registrierten Zuwanderungszahlen überein, weil Österreich, den Empfehlungen der UNO folgend, die länger als drei Monate anwesende Wohnbevölkerung zumindest als „short term migrants“ registriert. Ungarn hat, man kann das Projekt SEEMIG virtuell fortsetzen, die Asylwerber und Asylwerberinnen des Jahres 2015 genau registriert und als Antragstellende der europäischen Statistikbehörde EUROSTAT weitergeleitet, während Österreich die Transitflüchtlinge nicht einmal vermerkt hat, sondern gleich an die deutsche Grenze transportierte. Ungarn liegt damit bei der Zahl an Asylanträgen pro 1.000 Einwohnern, bereitgestellt von EUROSTAT, im europäischen Vergleich knapp vor Schweden auf Platz eins, was sicherlich nicht mit der realen Situation übereinstimmt.

Diese Beispiele lassen sich fortsetzen und führen zu einem klaren Ergebnis. Ohne eine gemeinsam getragene und statistisch abgesicherte Sicht auf die Wanderungsrealität im Donauraum wird die Institutionalisierung einer aktiven Wanderungspolitik sehr schwierig sein. Was nicht darstellbar ist, kann auch nicht diskutiert werden. Es gerät sofort in die politische Vergessenheit, obwohl die realen Fragestellungen und Klärungen weiterhin vorhanden sind. Daher bezieht sich im Folgenden eine Reihe von Politikempfehlungen auch darauf.

## PS

### Handlungsempfehlungen für eine migrationsbezogene Donauraumstrategie

Aufgrund unserer Sicht auf den gemeinsamen Wanderungsraum und die Erfahrungen mit den institutionellen Vertretern und Vertreterinnen der Wissenschaft und der Statistikbehörden erlauben wir uns zu drei Bereichen Empfehlungen zu geben – Entwicklung gemeinsamer statistischer Grundlagen, Erarbeitung einer abgestimmten Flüchtlingspolitik und Kooperation bei der Bildungs- und Arbeitsmigration.

1. Das Entwickeln einer gemeinsamen und statistisch abgesicherten Sichtweise auf die Wanderungsverflechtungen im Donauraum ist wesentliche Voraussetzung für einen zielführenden politischen Diskurs. Dazu ist die Anwendung gemeinsam getragener Definitionen und statistischer Instrumente notwendig. Anzuregen ist dafür eine mindestens einmal jährlich stattfindende Migrationskonferenz der Verantwortlichen der statistischen Ämter, um diesen Prozess abzustimmen. Die bestehenden Konsultationen im Zusammenhang mit EUROSTAT sind dazu nicht ausreichend, denn der gemeinsame Wanderungsraum besteht auch aus Drittstaaten, die nicht an den Konsultationen teilnehmen. Es wäre anzustreben, wenn Statistik Austria einen Auftrag der Bundesregierung bekäme, in diesem Prozess eventuell in Kooperation mit den bestehenden Aktivitäten von UNECE den Lead zu übernehmen, denn Österreich hat eine hervorragende Wanderungsstatistik aufgebaut und kann damit seine Erfahrungen weitergeben. Wichtig wäre es in diesem Zusammenhang, dass auch in anderen Ländern ein derartiger Auftrag für die statistischen Ämter besteht, um den größtmöglichen Output aus diesen Kooperationen und Konsultationen zu erzielen.
2. Beim Entwickeln gemeinsamer Sichtweisen ist insbesondere auf die Erfassung von Mobilitäten zu achten, die keiner dauerhaften Zu- und Abwanderung entsprechen. Dauerhafte Migration ist nur eine Form des räumlichen Wechsels von Standorten. Daneben gibt es im Donauraum viele kurzfristigere Formen von Wanderungen, Studienaufenthalten, Saisonbeschäftigungen und Entsendungen. Einen guten Überblick über diese, durch das Handeln der Menschen erzeugte Verflechtungen existiert nicht. Mehr Aufmerksamkeit der statistischen Ämter auf diese kurzfristigen Formen der räumlichen Mobilität wäre aber notwendig, um ein einigermaßen komplettes Bild des gemeinsamen Mobilitätsraumes zu gewinnen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere eine Änderung der EU-Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz aus dem Jahr 2007 als zielführend erachtet, die auf kurzfristige Mobilitäten Rücksicht nimmt.
3. Das Entwickeln einer gemeinsamen Sichtweise ist auch im Bereich der Flüchtlingspolitik notwendig. Insbesondere auch deshalb, weil der Donauraum einen wesentlichen Transitkorridor für Fluchtbewegungen aus Kriegs- und Krisengebieten des Nahen Ostens aber auch darüber hinaus darstellt. Die Schließung der Balkanroute war für die in Idomeni gestrandeten Asylsuchenden eine Tragödie, aber sie war notwendig, um auf diesem Weg eine stärkere Aktivierung von politischen Maßnahmen zu erreichen. Das Schließen der Balkanroute führte zur Verschiebung der Verantwortung über Erstaufnahme und Erstprüfung in Richtung Außengrenze und damit zu einer Wiederherstellung der Dublin Verordnung. Über diese kann man diskutieren, man kann sie als ungerecht empfinden und fragen, warum der Zufall der Geographie die Entscheidung darüber trifft, wer die Hauptlast bei der Bewältigung von Fluchtbewegungen zu übernehmen hat, aber man kann die Dublin-Verordnung nicht außer Kraft setzen, bevor keine Alternative gefunden ist.

Daher ist die weitere Zusammenarbeit der Westbalkanstaaten inklusive Österreichs notwendig, um wieder Kontrolle und Berechenbarkeit in die Asylzuwanderung zu bringen.

4. Österreich sollte im Gegenzug den Staaten des Westbalkans, aber auch der unmittelbaren Nachbarstaaten dabei helfen, politisch wenig durchdachte Forderungen abzuwehren. Der Plan der Kommission, EU-Länder, die im Rahmen eines möglichen EU-weiten Umsiedlungsprogramms temporär keine Flüchtlinge aufnehmen wollen, eine Strafzahlung von 250.000 Euro pro Flüchtling und Jahr einzufordern, führt nur zur weiteren Politikverdrossenheit, aber nicht zur realen Umsiedlung. Diese ist angesichts der erheblichen Unterschiede bei den Sozialtransfers, die Flüchtlinge bekommen, nicht auf Dauer durchführbar. Nun könnte man im Falle einer Sekundärmigration den Asylwerbern und Asylwerberinnen oder Asylberechtigten, die das vorgesehene Aufenthaltsland verlassen und in einem anderen Land leben wollen, die Transfers verweigern, aber wer will obdachlose Asylwerber und Asylwerberinnen in Wien oder München akzeptieren, die eigentlich in Warschau oder Riga sein sollten. Österreich sollte bei der Entwicklung einer gemeinsamen Europäischen Flüchtlingspolitik tatkräftig helfen, aus eigenem Interesse heraus, diese gemeinsam mit den Staaten des Donauraums abstimmen und nicht mehr mit einem mahnenden Finger Zensuren verteilen.
5. Österreich ist eine Hauptdestination für Studierende aus dem Donauraum, rund 18.000 studieren an einer österreichischen Hochschule, die meisten davon in Wien. Die Universitätsstadt Wien schließt damit an historische Vorbilder an, als die Reichs- und Residenzhauptstadt auch ein intellektuelles Zentrum für diesen Raum war. Österreich und insbesondere Wien sollte daran anknüpfen. Um den Austausch von Studierenden innerhalb der Region weiter zu unterstützen, sind zusätzliche Joint Master und PhD-Programme von österreichischen Universitäten und Partneruniversitäten der Region zielführend. Da studentische Migration oft in ein Zuwandern und Dableiben von Hochqualifizierten übergeht, werden Brain Circulation Programme empfohlen, um das Sammeln internationaler Erfahrungen mit einer aussichtsreichen Rückkehrperspektive zu verknüpfen und eine »Triple Win« Situation für das Herkunftsland, das Zielland und nicht zuletzt den mobilen Menschen selbst zu ermöglichen.
6. Schließlich benötigt auch Österreich mehr Kooperation mit seinen Nachbarn und im Bereich der Arbeitskräftemobilität, nämlich bei der Einhaltung der sozialrechtlichen Standards im Falle von Entsendungen. Bei Entsendungen geht es um den Einsatz eines – sagen wir – ungarischen Bauarbeiters einer ungarischen Firma in Österreich und dabei um die Einhaltung sozialrechtlicher Normen. Die entsprechenden Überprüfungen werden nur in Kooperation mit den Behörden der Staaten möglich sein, in denen die entsendenden Unternehmen beheimatet sind. Man kann nicht jede Baustelle kontrollieren, ob beispielsweise die Mindeststandards bei der Entlohnung eingehalten werden, aber sehr wohl anhand betrieblicher und steuerrechtlicher Aufzeichnungen in den Herkunftsstaaten. Politik bedeutet auch Geben und Nehmen sowie Pakete zu schnüren, bei denen unterschiedliche Interessen zusammenfinden. Das gilt auch bei den Entsendungen und insgesamt und insbesondere bei einer aktiven Migrationspolitik im und für den Donauraum.

**Redaktion:**

Dr. Susan Milford  
Mag. Sebastian Schäffer, MA

WEB: [www.idm.at](http://www.idm.at)

E-MAIL: [idm@idm.at](mailto:idm@idm.at)

**PPS**

SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies. Das von der EU geförderte Projekt SEEMIG analysierte längerfristige transnationale Prozesse in den Bereichen Migration, Demographie, Humankapital und Arbeitsmarkt im Donauraum. Kernziel war es, verfügbare Daten gemeinsam zu analysieren und zu ergänzen, um eine verbesserte Wissensgrundlage für Politikgestaltung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen zu schaffen.

[www.seemig.eu](http://www.seemig.eu)