

# BERICHT DES MIGRATIONSRATS

MIGRATIONS RAT FÜR ÖSTERREICH



MIGRATION VERSTEHEN – MIGRATION STEUERN

## **IMPRESSUM**

### **Medieninhaber und Herausgeber:**

Migrationsrat für Österreich

### **Redaktion, Herstellungs- und Verlagsort:**

Bundesministerium für Inneres

Herrngasse 7, A-1010 Wien

### **Infografiken und Layout:**

Infografiken.com, Hinterland | Büro für visuelle Kommunikation

Kirchstraße 5, D-88079 Kressbronn

© 2016

*In dieser Publikation wurde auf eine geschlechtsneutrale Formulierung Wert gelegt. Sofern und soweit an bestimmten Stellen davon Abstand genommen wurde, dient dies ausschließlich der besseren Lesbarkeit. Eine Benachteiligung des jeweils anderen Geschlechts wird dadurch nicht ausgedrückt.*

*Es wird darauf hingewiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Autorinnen und Autoren bzw. des BMI ausgeschlossen ist.*

# INHALT

<b>4</b>	<b>VORWORT</b>
<b>7</b>	<b>EINFÜHRUNG</b>
7	Migration verstehen
10	Ausgangslage
<b>13</b>	<b>HAUPTAUSSAGEN DES BERICHTS</b>
13	Migration steuern – Leitlinien für die Migrationspolitik
<b>17</b>	<b>ZAHLEN, DATEN, FAKTEN ZU MIGRATION</b>
17	Komponenten der Zuwanderung
20	Strukturmerkmale der zugewanderten Bevölkerung
<b>25</b>	<b>ZUKUNFTSSZENARIEN 2030</b>
27	Szenario 1: Restriktive Migrationspolitik Österreichs im Europa der Nationen
27	Szenario 2: Proaktive Migrationspolitik Österreichs im Europa der zwei Geschwindigkeiten
28	Szenario 3: Zaghafte Migrationspolitik Österreichs im alternden Europa
<b>29</b>	<b>DIE 10 TEILBERICHTE</b>
29	● 01   <b>DEMOGRAPHIE UND GESELLSCHAFTSWANDEL</b>
33	● 02   <b>DIVERSITÄT</b>
37	● 03   <b>BILDUNG UND FORSCHUNG</b>
43	● 04   <b>WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR</b>
47	● 05   <b>ARBEIT UND SOZIALES</b>
51	● 06   <b>GESUNDHEIT UND PFLEGE</b>
55	● 07   <b>POLITISCHES SYSTEM UND MEDIEN</b>
59	● 08   <b>ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND STAATLICHE INSTITUTIONEN</b>
65	● 09   <b>PERSPEKTIVEN DER MIGRATION IN DEN HERKUNFTSREGIONEN</b>
71	● 10   <b>GESTALTUNG DES MIGRATIONSSYSTEMS IN ÖSTERREICH</b>
<b>77</b>	<b>DIE MITGLIEDER DES MIGRATIONSRATS</b>
<b>87</b>	<b>GLOSSAR</b>
<b>92</b>	<b>DANKSAGUNG</b>

# VORWORT

Migrationspolitik braucht Akzeptanz. Eine erfolgreiche gesamtstaatliche Migrationspolitik braucht den Rückhalt in der Bevölkerung. Dieser in der Annäherung an das Faktum Migration notwendige demokratische Ansatz war von Beginn der Tätigkeit des Migrationsrats an auf der Tagesordnung. In den Entwicklungen im Bereich Migration auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene wurden zentrale Zukunftsfragen für Österreich erkannt. So verwundert es nicht, dass im aktuellen Arbeitsprogramm der Bundesregierung die Weiterentwicklung der gesamtstaatlichen Migrationsstrategie verankert ist. Auf dieser Grundlage richtete die damalige Bundesministerin für Inneres, Mag. Johanna Mikl-Leitner, im April 2014 – zu einem Zeitpunkt, in dem die Flüchtlingskrise noch nicht (für die Öffentlichkeit erkennbar) eingetreten war – den „Migrationsrat für Österreich“ als weisungsfreies und unabhängiges Gremium ein. Aufgabe des Gremiums war es, inhaltliche Grundlagen für eine gesamtstaatliche Migrationsstrategie zu erarbeiten. Gleich zu Beginn definierte der Migrationsrat für Österreich das Ziel, das den Ausgangs- und Kristallisationspunkt seiner gesamten Arbeit darstellte: **Österreich soll ein sicherer und stabiler Staat bleiben, in dem man in Wohlstand leben kann.**

Diese Zielsetzung zeigt deutlich die Intention des Migrationsrats für Österreich: Die Interessen Österreichs haben – freilich unter Wahrung jener der Herkunftsregionen – klar im Mittelpunkt österreichischer Migrationspolitik zu stehen. Das Gremium sah sich mit der Aufgabe konfrontiert, bei der Erarbeitung von richtungsweisenden Empfehlungen jene Positionen, die für und wider Migration sprechen, sinnvoll zusammenzuführen und daraus einen vernünftigen vermittelnden Ansatz zu entwickeln. Migration leistet einerseits

einen wesentlichen Beitrag für weiterhin bestehende Sicherheit, Stabilität und für Wohlstand. Für weitere Innovationskraft im Bereich der Wirtschaft und der Forschung und für eine treffsichere Deckung des Fachkräftebedarfs des österreichischen Arbeitsmarktes braucht es Anreize für qualitäts- und qualifikationsorientierte Migration. Hierzu hat der Migrationsrat eine Reihe von möglichen strategischen Stoßrichtungen herausgearbeitet. Andererseits war und ist anzuerkennen, dass Migration auch eine Belastung der Systeme bedeutet, ja Migration sogar ein Risiko für Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in sich bergen kann. Insbesondere für die Bereiche des politischen Systems, der Medien, der öffentlichen Sicherheit und staatlicher Institutionen hat der Migrationsrat Empfehlungen formuliert, die Möglichkeiten aufzeigen, die Lasten zu schultern und den Risiken entgegenzuwirken.

Diese nur scheinbar im Widerspruch stehenden Positionen für und wider Migration stellen in unserer Zeit der globalen Herausforderungen und Verantwortlichkeit eine untrennbar miteinander verbundene Komplementarität dar. Es gilt nämlich die für die Volkswirtschaft bedeutende Impulse bringende Qualifikationsmigration zu stärken, um den demokratischen Rechtsstaat wirtschaftlich leistungstark und krisenfest zu halten. Denn nur ein solcherart funktionierendes politisches Gebilde ist auf Dauer in der Lage, humanitäre Hilfe für besonders Schutzbedürftige im Sinne der globalen Verantwortung zu leisten.

Der vorliegende Abschlussbericht ist in folgender Weise strukturiert: An die Einführung und die Zusammenfassung der Studie „Zukunftsszenarien Migration 2030“ der Fachhochschule Salzburg,

Zentrum für Zukunftsstudien, die dem Migrationsrat im Rahmen der Erarbeitung von Empfehlungen als Diskussionsgrundlage diente, schließt die Faktenerhebung an. Diese zeigt auf, welchen Beitrag Migration für die wirtschaftliche Konjunktur, den Arbeitsmarkt, das Bildungswesen und die Forschung sowie – nicht zuletzt in Anbetracht der demographischen Entwicklungen – für den Gesundheits-, Pflege- und übrigen Sozialbereich leisten kann beziehungsweise zu leisten hat. Der darauffolgende Abschnitt beschreibt die Rahmenbedingungen politischer und staatlicher Institutionen und postuliert die Notwendigkeit, Migration einem klaren Regelungsregime zu unterwerfen, das auch in der Praxis umgesetzt werden muss. Danach werden die Interessen der Herkunftsregionen und mögliche Perspektiven für eine Migrationspolitik, die mit der nachhaltigen Stärkung der Herkunftsregionen einhergeht, aufgezeigt. Aufgrund all dieser Feststellungen erfolgen schließlich Rückschlüsse, wie ein künftiges Migrationssystem gestaltet werden kann.

Der Migrationsrat war von Anfang an um eine gesamtstaatliche und interdisziplinäre Betrachtung bemüht und machte es sich zum Ziel, alle Migrationsformen, legale und irreguläre Migration sowie Asyl, im jeweils gebührenden Ausmaß zu berücksichtigen. Auch die Flüchtlingskrise, die Europa ab Ende 2014 erfasste und im Herbst 2015 ihren vorläufigen Höhepunkt fand, wurde in die Betrachtungen, die zu diesem Zeitpunkt längst begonnen hatten, aufgenommen. Diesen Entwicklungen wurde aber bewusst keine exklusive Stellung im Bericht eingeräumt. Auftrag war nicht die Erstellung eines Asylberichts mit flankierender partieller Thematisierung sonstiger Migrationsformen, sondern die Erstellung eines gesamtheitlichen Migrationsberichts.

Ebenso wenig war es Aufgabe des Migrationsrats, zu tagesaktuellen Fragen Stellung zu beziehen oder sich in ebensolche Debatten einzubringen. Aufbauend auf dem Status quo galt es, solide Empfehlungen abzugeben, die – gerade in Bezug auf die Verantwortlichkeit gegenüber den Herkunftsregionen – in besonderem Maße die langfristige Perspektive stets im Blickfeld haben. Auch wenn nachhaltige Zielsetzungen oftmals unpopulär sind, weil sie keine raschen sichtbaren Erfolge versprechen, die gleichsam über Nacht eintreten, so sind es gerade auf dem Gebiet der Migration allein auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Überlegungen, die den Kurs für das langfristige Ziel vorgeben können: Österreich als sicheren und stabilen Staat zu erhalten, in dem man in Wohlstand leben kann.

Mit der Übergabe dieses Abschlussberichts an den Bundesminister für Inneres, Herrn Mag. Wolfgang Sobotka, endet das Mandat des Migrationsrats für Österreich. Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesministerium für Inneres und darüber hinaus die Regierung auf Grundlage der Empfehlungen dieses Berichts eine gesamtstaatliche Migrationsstrategie für die Bundesregierung entwickeln wird. Die fruchtbare Tätigkeit des Migrationsrats der letzten Jahre hat mir jedenfalls gezeigt, dass ein institutionalisiertes Expertengremium zur Beratung des Bundesministers für Inneres in Migrationsfragen eine sinnvolle Zukunftsoption darstellt.



**PROF. PAUL LENDVAI**

Vorsitzender des Migrationsrats für Österreich  
Wien, im Dezember 2016



# EINFÜHRUNG

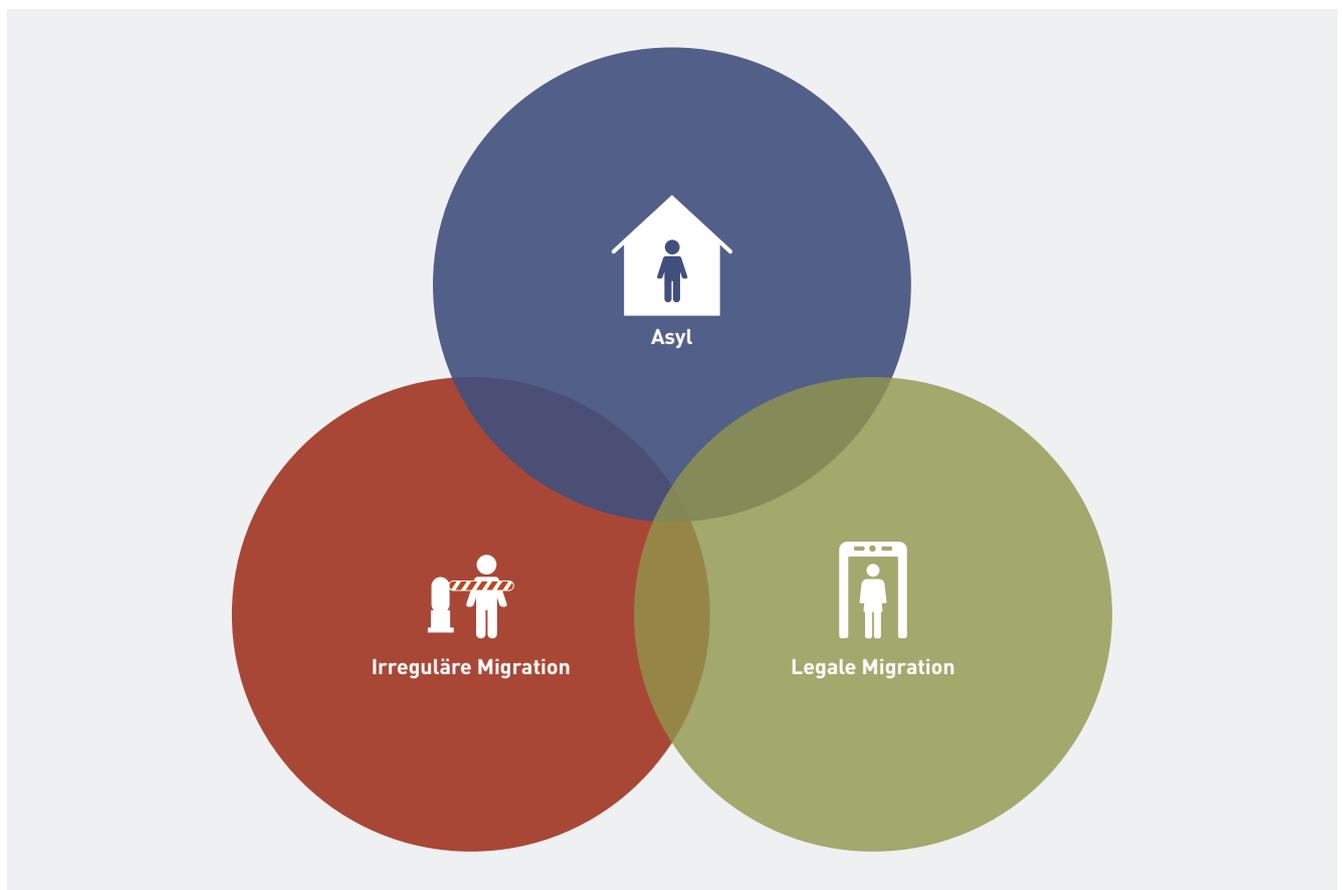
## MIGRATION VERSTEHEN

### GRUNDLAGEN

Der Migrationsrat befasst sich mit grenzüberschreitender Wanderung von Personen, die vorübergehend oder dauerhaft in einem anderen Staat leben oder arbeiten.

Migration ist ein vielfältiges Phänomen, das in unterschiedlichen Formen wie legale Migration, irreguläre Migration und internationaler Schutz (Asyl, subsidiärer Schutz) auftritt. Trotz aller Unterschiede bestehen zwischen diesen Formen erhebliche Überschneidungen, enge Verknüpfungen und wechselseitige Verwobenheit.

Die Ursachen von Migration sind vielfältig. Sie reichen von Krieg und Verfolgung im Herkunftsland über Perspektivenlosigkeit im Hinblick auf Bildung oder Erwerbsmöglichkeiten bis hin zum Wunsch nach besseren Lebensbedingungen. Kriterien für Migrationsentscheidungen sind u. a. Risiken und Chancen für die Familie, Sprachkenntnisse, eine bereits bestehende ethnische Community, die wirtschaftliche Situation in den potenziellen Zielregionen und die Möglichkeit, am Arbeitsmarkt rasch Fuß zu fassen. Europa und Österreich sind solcherart mit gemischten Migrationsströmen (Mixed Migration Flows) konfrontiert.





Der Migrationsprozess umfasst

- die Migrationsentscheidung im Herkunftsland,
- die Wanderung sowie
- die Phase der Ankunft und die erste Zeit des Aufenthalts im Zielland.

Diese Definition des Migrationsprozesses gibt bereits Aufschluss über das Verständnis des Migrationsrats über den Begriff der Migrantin und des Migranten. Bei einer Migrantin bzw. einem Migranten kann es sich nur um eine Person handeln, die sich im oben beschriebenen, dreigliedrigen grenzüberschreitenden Wanderungsprozess befindet oder deren Aufenthalt im Zielstaat in einem gewissen zeitlichen Zusammenhang zu diesem bereits abgeschlossenen Prozess steht. Nicht nur wer im Moment die eigentliche Wanderungsbewegung „durchlebt“,

ist Migrant oder Migrantin, sondern auch, wer bereits in seinem Herkunftsstaat zielgerichtete Planungen und Vorbereitungen für die Wanderung setzt. Aber auch wer die grenzüberschreitende Bewegung bereits hinter sich hat und sich in der ersten Phase eines länger andauernden Aufenthalts im Zielstaat befindet, ist als Migrantin bzw. Migrant zu sehen. So jemand kann nur sein, wer selbst aus dem Ausland zugewandert ist („erste Generation“), nicht aber Kinder von zugewanderten Personen, die selbst im Inland geboren wurden („zweite Generation“). Wem die österreichische Staatsbürgerschaft verliehen wurde, ist keinesfalls mehr als Migrant beziehungsweise als Migrantin zu betrachten, auch wenn die Betreffenden freilich nach wie vor einen Migrationshintergrund aufweisen.



Von Migration zu unterscheiden ist Integration. Diese umfasst die gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Teilhabe von in Österreich längerfristig aufenthaltsberechtigten Menschen, die entweder den Migrationsprozess bereits abgeschlossen haben (Migranten „erster Generation“) oder bereits in Österreich geboren wurden (Migranten „zweiter“ oder „dritter Generation“).

Zwischen Migration und Integration bestehen bedeutende Überschneidungen und Wechselwirkungen. So wird etwa mit Blick auf den Bildungsbereich deutlich, dass die Migrationspolitik von heute Einfluss auf das Integrationsausmaß von morgen hat.

Die Überschneidungen und Wechselwirkungen lassen sich in allen Phasen von Migration feststellen. Auch wenn keine systematische Verwobenheit von Migration und Integration besteht, so sind doch punktuelle Zusammenhänge dieser beiden Bereiche auszumachen. Einzelne Integrations Schritte werden bereits vor dem eigentlichen Wanderungsprozess gesetzt, somit noch in der Planungs- und

Vorbereitungsphase. Ein Beispiel für solche „Integration von Anfang an“ liefern (künftige) Migranten, die sich vorab Grundkenntnisse der Sprache des Ziellandes aneignen, wie dies etwa das österreichische Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz als Voraussetzung für die Erteilung von Aufenthaltstiteln, die zur Niederlassung berechtigen, vorsieht. Demgegenüber schließt Integration nicht zwingend an einen abgeschlossenen Migrationsprozess an, da an dessen Ende Rückkehr oder Weiterwanderung beabsichtigt sein können. Mobilität, Zirkularität und Rückwanderung gewinnen in Zeiten dynamischer Entwicklungen auch im Bereich Migration sowie in einer zunehmend globalisierten Welt an Bedeutung und führen zu Durchbrechungen bisheriger Migrationsmodelle beziehungsweise althergebrachter Migrations- und Integrationsmuster.

---

## AUSGANGSLAGE

Migration ist keine Erscheinung unserer Zeit. Vielmehr begleitet sie die Menschheit seit ihrem Ursprung. In einer zunehmend globalisierten Welt sehen wir uns allerdings mit Migration konfrontiert, die einfacher und bequemer ist. Menschen wandern öfter und schneller, um ihre persönliche Lebenslage zu verbessern beziehungsweise weil im Zielland bessere Karrierechancen erwartet werden. Gesteigerte Technisierung und Digitalisierung sowie fortgeschrittene Globalisierung haben zu noch nie gekannter Mobilität und Kommunikation geführt. Menschen haben heute die technische Möglichkeit, binnen weniger Stunden in nahezu alle Länder der Welt zu reisen und ebenso schnell wieder in ihr Herkunftsland zurückzukehren, sodass von einer global umfassenden technischen Mobilitätsbefähigung der Menschheit gesprochen werden kann. Migration, das ist somit nicht nur die Wanderung jener Menschen, die sich auf Dauer in einem Land niederlassen wollen, sondern auch jener, die nach ihrem temporären Aufenthalt in andere Länder weiterwandern oder wieder in die Herkunftsregionen zurückkehren.

Österreich kann seit Jahrzehnten insofern als „Einwanderungsland“ beschrieben werden, als der jährliche Wanderungssaldo für Österreich regelmäßig ein statistisches Migrationsplus ausweist. Jedoch ist in Österreich Einwanderung nicht als Teil des staatlichen Selbstverständnisses zu betrachten, wie dies etwa in den Vereinigten Staaten, Kanada oder Australien der Fall ist. Im Gegensatz zur Entwicklung Österreichs waren die Entstehung, aber auch der Aufstieg dieser Staaten von Anfang an massiv von Einwanderung zum Zwecke der innerkontinentalen Expansion und Entwicklung geprägt.

Obwohl in den letzten Jahren eine ebenso anwachsende politische, rechtliche und institutionelle Adaptierung Österreichs hin zu einer verstärkten Integrationsleistung erfolgt ist, stellt seit Ende 2014 die Flüchtlingskrise in Österreich eine außergewöhnliche zusätzliche Herausforderung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und das Funktionieren der wesentlichen staatlichen Institutionen dar.

Grenzüberschreitende Migration erfolgt vereinfacht dargestellt in den Kategorien Fluchtmigration, Familienmigration und Arbeitsmigration. Diese Bereiche sind unterschiedlich geregelt. Bei Vorliegen der jeweiligen rechtlichen Voraussetzungen spricht man von „legaler“ Migration. Bei Nichtvorliegen der rechtlichen Kriterien handelt es sich um „irreguläre“ Migration. Eine neue Form der (Armut-)Migration mit ungekannten quantitativen Ausmaßen könnte künftig durch Lebensraumverlust entstehen, der durch Klimawandel und/oder rücksichtslosen, ausbeutenden Kapitalismus eintritt.

Migration ist hinsichtlich der Herkunftsregion von bestimmten Push-Faktoren und hinsichtlich der Zielregion von bestimmten Pull-Faktoren beeinflusst. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Push- und Pull-Faktoren mitunter signifikante Überschneidungen aufweisen, ja ineinandergreifen und daher nicht einer isolierten Betrachtung unterzogen werden dürfen. Sowohl der zentrale Push-Faktor Flucht als auch der zentrale Pull-Faktor Familie entziehen sich weitgehend der flexiblen Steuerung. Entsprechende Rechtsansprüche sind international und national festgelegt. Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten haben Zuwanderungsgesellschaften jedoch im Bereich der Arbeitsmigration.

Die asyl- und fremdenrechtlich kaum steuerbare Fluchtmigration aus dem Mittleren Osten und Nordafrika nach Zentral- und Nordeuropa stellt das reibungslose Funktionieren der staatlichen Institutionen auf den Prüfstand. Ein umfassender Ansatz kommt freilich nicht umhin, auch die sicherheits- und entwicklungspolitische Dimension im Vorfeld (gesellschaftliche Migrationsursachen) sowie die integrations- und gesellschaftspolitische Dimension im Nachfeld (gesellschaftliche Migrationsbewältigung) zumindest anzusprechen. Für eine vernünftige und verantwortungsvolle Migrationspolitik ist immer auch die Frage nach den sozialen Ursachen sowie die Frage nach den sozialen Folgen von Migration entscheidend. Der intensive Fluchtigrationsdruck auf die europäischen Institutionen macht deren strukturelle Defizite sichtbar. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit stehen auf europäischer Ebene keine belastbaren Strukturen zur Verfügung. Die Ursachen dafür sind vielfältig und können nicht allein staatlichen Akteuren zugerechnet werden. Eine wesentliche Determinante für das Verhalten staatlicher Akteure etwa stellen soziale Medien dar. Soziale Medien können Stimmungen und Haltungen stark beeinflussen und sogar zu deren Verzerrung führen. Solcherart können sich Defizite ergeben, wie wir sie in Teilbereichen der europaweiten Sicherheit und Ordnung feststellen. Während die nationale Souveränität im Bereich der öffentlichen Sicherheit im Zusammenhang mit Binnengrenzübertritten schrittweise zurückgestutzt wurde, wurde gleichzeitig verabsäumt, einen effektiven EU-Außengrenzschutz zu errichten. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip ist das Tätigwerden der EU schon deshalb erforderlich, da die Herausforderungen von den Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden können. Ein starres, von Überreglementierung geprägtes Rechtskorsett, fehlende Ressourcen und mangelnde

Reserven haben sich für die Mitgliedstaaten bei der im nationalen Alleingang erfolgten Bewältigung der Flüchtlingskrise als schwere Bürde herausgestellt. Eine Solidargemeinschaft, wie sie die Europäische Union darstellt, ist in besonderem Maße auf Solidarität aller Mitglieder angewiesen. Fehlt diese, so ist der Zusammenhalt dieser Gemeinschaft gefährdet und zunehmende partikuläre Interessen können zu ihrer Spaltung führen.

### **STABILITÄT SICHERN**

Im Mittelpunkt der Tätigkeit des Migrationsrats steht die Frage, wie Österreich ein sicherer und stabiler Staat bleibt, in dem man in Wohlstand leben kann. Dies erfordert einen umfassenden Ansatz. Migration kann nicht losgelöst von anderen Bereichen der Staatlichkeit und der Gesellschaft betrachtet werden. Jede staatliche Maßnahme in den unterschiedlichen Politikfeldern kann migrationsrelevante Konsequenzen haben. Eine gesamthafte Migrationspolitik braucht mittelbare und unmittelbare Akteure, die sich gemeinsam auf migrationspolitische Ziele verständigen und danach handeln. Das weitere Funktionieren des Staates in seiner derzeitigen Konstitution ist nur dann gewährleistet, wenn alle bestehenden Systeme – wie z. B. Bildung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Gesundheit, politisches System, öffentliche Sicherheit – diese migrationspolitischen Implikationen berücksichtigen und weiterhin auf hohem Niveau leistungsfähig bleiben. So, wie sich unsere Gesellschaft ändert, muss auch der Staat laufend Veränderungen erkennen und in Bezug auf die Gesellschaft Veränderungen entwickeln. Stabilität braucht Veränderung. Möchte ein Staat stabil sein, muss er sich permanent und klar zu dieser Veränderung bekennen. Diese Herausforderung kommt in den Leitlinien und Arbeitsfeldern des Migrationsrats klar zum Ausdruck.



# HAUPTAUSSAGEN DES BERICHTS

---

## MIGRATION STEUERN – LEITLINIEN FÜR DIE MIGRATIONSPOLITIK

- Österreich soll ein stabiler und sicherer Staat bleiben, in dem man in Wohlstand leben kann. Grundvoraussetzung dafür ist der soziale Frieden, der Österreichs Systeme in Balance hält. Die Quantität von unvorhergesehenen Systembelastungen hat Auswirkungen auf die Qualität der betroffenen Systeme.
- Um die Bevölkerungszahl konstant zu halten, ist eine jährliche Nettozuwanderung von +21.600 notwendig. Aber nur planbare Zuwanderung ist auch bewältigbar, weshalb es Vorlaufzeiten der Systeme zu berücksichtigen gilt. Ein massiver Bevölkerungsanstieg in kurzer Zeit stellt ein Risiko für die Stabilität Österreichs dar.
- Zur Stabilisierung der Zahl der Bevölkerung im Erwerbsfähigenalter (15–64) ist eine jährliche Nettozuwanderung von +49.000 erforderlich. Allerdings soll Zuwanderung nicht den gesamten Arbeitskräfterrückgang ausgleichen. Ein verringertes Arbeitskräfteangebot ist auch als Chance für Innovation zu erkennen bzw. durch erhöhte Produktivität oder Digitalisierung abfederbar.
- Demographische Imbalance kann Sicherheitsrisiken bringen. Ausgewogene Verteilung hinsichtlich des Geschlechts, sozialer und geographischer Herkunft sind wichtige Stabilitätsfaktoren.
- Die migrationspolitische Gesamtstrategie muss sich an den Interessen Österreichs orientieren. Dazu braucht es eine gesamtstaatliche Bewältigung dieser gesamtstaatlichen Aufgabe. Die gemeinsame Verantwortung der österreichischen Politik liegt in einer gesamthaften Migrationspolitik, die alle Politikbereiche berücksichtigt. Alle Akteure, die unmittelbar oder mittelbar auf den Migrationsbereich Einfluss üben (Wirtschaft, Außenhandel, Sozialpartner, politische Vertreter, NGOs), sollten einbezogen werden. Das gesamtwirtschaftliche Interesse des Landes ist dabei ebenso von Bedeutung wie der Ausgleich der Interessen dieser Akteure.
- Die Migrationspolitik muss von der Bevölkerung mitgetragen werden. Demokratie braucht Akzeptanz. Jede politische Maßnahme braucht den Rückhalt in der Bevölkerung. Ängste und Sorgen aller Bevölkerungsgruppen sind ernst zu nehmen, aufzugreifen und zu thematisieren.
- Analog zum Prinzip „Deutsch vor Zuzug“ sollte das Prinzip „Werteorientierung vor Zuzug“ eingeführt werden. Menschen, die nach Österreich zuwandern bzw. über Resettlement Schutz erhalten, sollten zur Teilnahme an eigenen Wertekursen verpflichtet werden. Die verstärkte Vermittlung von Werten und Grundregeln muss sich aber insgesamt an die gesamte Gesellschaft richten.

- Gerade in einer Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft gilt es qualifikations- und bildungsorientierte Zuwanderung zu forcieren, um die Steigerung der Innovations- und Produktionskraft zu gewährleisten und den Zugewanderten eine nicht transfer-abhängige Existenz zu ermöglichen. Die Förderung qualifikations- und bildungs-orientierter Zuwanderung kann durch langfristige Entlastungen im Bereich der Steuern, durch weitere Erleichterungen bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und durch weniger Bürokratie in Zusammenhang mit dem Aufenthalt erreicht werden.
- Die Nachfrage am Arbeitsmarkt sollte vorrangig aus dem vorhandenen Angebot inländischer Arbeitskräfte gedeckt werden. Ein Mangel an Arbeitskräften kann nur zum Teil durch Migration gedeckt werden. Sofern Arbeitskräfte aus dem Ausland zur Deckung der Nachfrage nötig sind, sollten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in allen Qualifikationsbereichen im Rahmen der EU-Binnenmigration verstärkt für den österreichischen Arbeitsmarkt gewonnen werden.
- Zuwanderung soll zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates beitragen. Dazu braucht es primär Zuwanderung von erwerbstätigen Menschen. Für die Eingliederung von Migrantinnen in den Arbeitsmarkt (z. B. durch bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie) sind spezielle Anreize notwendig, so ist etwa auch die Einführung des Systems der Familienbesteuerung in Erwägung zu ziehen. Ein darüber hinausgehender gesellschaftlicher Beitrag von Migranten und Migrantinnen (z. B. durch ehrenamtliche Tätigkeit) ist wünschenswert und zu fördern.
- Das Potenzial international Studierender ist auszuschöpfen. Österreichs Investitionen in die Bildung und Ausbildung ausländischer Studierender sollen sich für Österreich langfristig rechnen. Ein Großteil der drittstaats-angehörigen Absolventen will nach dem Studium berufliche Erfahrungen in Österreich sammeln. Dieses Potenzial könnte durch eine Ausdehnung aufenthaltsrechtlicher Möglichkeiten für Hochschulabsolventen aus dem Ausland verstärkt nutzbar gemacht werden.
- Österreich soll sich für die Eindämmung von Asymmetrien im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich innerhalb der Europäischen Union einsetzen.
- Durch Weiterentwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte soll eine treffsichere Deckung des Fachkräftebedarfs erzielt werden. Forscher und Hochqualifizierte sollen stärkere Anreize zur Zuwanderung erhalten.
- Vom Prinzip „Fördern und Fordern“ sollen auch Schutzbedürftige profitieren: Asylwerber und nicht in den Arbeitsmarkt integrierten Asylberechtigten ist eine sinnstiftende Tagesstruktur zu geben. Es braucht Anreize zur Leistungsbereitschaft und Weiterbildung. Von einem erleichterten Arbeitsmarktzugang für Asylwerber ist jedoch abzuraten, da dies einen beträchtlichen „Pull-Faktor“ bedeuten würde.

- Migrationspolitik muss bei allen Kontakten und Kooperationen mit Herkunfts- und Transitregionen Thema sein. Es gilt Verbindungen zu pflegen, die im Interesse Österreichs, der Herkunftsländer und der Zuwandernden liegen. Dies kann „Triple-win“-Situationen generieren. Vor diesem Hintergrund sind auch Programme temporärer und zirkulärer Migration zu diskutieren. Bei der Frage der Entwicklungszusammenarbeit und des Abschlusses von Mobilitätspartnerschaften sollte Herkunftsländern mit politisch-historischen Verbindungen zu Österreich, die zudem einen Beitrag zur Sicherheit und Stabilität in Europa leisten, der Vorrang eingeräumt werden. Österreich sollte verstärkt Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Verwaltung in betroffenen Herkunftsregionen leisten.
- Jeder Einzelne kann einen Beitrag leisten: Das Konsum- und Mobilitätsverhalten sollte sich stets an globalen migrationsrelevanten Konsequenzen ausrichten. Konsumenten können in Summe in den Bereichen gerechter Handel und umweltschonende Fortbewegung viel bewegen. Hier braucht es Anreize zu mehr Selbstverantwortlichkeit.
- Es gilt die Logik des „Schengen-Systems“ zu Ende zu denken: Offene Binnengrenzen benötigen gesicherte Außengrenzen. Dies erfordert die Supranationalisierung des Außengrenzschatzes. Dieser scheint nur durch eine unmittelbare EU-Grenzsicherung dauerhaft gewährleistet.
- Auf europäischer Ebene: Beendigung der Zersplitterung von EU-Recht durch Einführung einer Richtlinien- und Verordnungs-Sammlung (EU-Migrationskodex). Es braucht eine Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung des Migrations- und Asylrechts.
- Auf nationaler Ebene: Alle Teilbereiche des Fremdenrechts (Asyl, Grundversorgung, Fremdenpolizei, Niederlassung und Aufenthalt, Ausländerbeschäftigung, Staatsbürgerschaftsverleihung, fremdenrechtliche Verfahren) sind zusammenzuführen. Vereinfachung, Rechtsbereinigung und Systematisierung sollten durch Kodifizierung erzielt werden (Migrationsgesetzbuch).
- Das Recht auf Asyl ist ein wesentliches Charakteristikum einer liberalen, demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaft. Es gilt jedoch die Schutzinstrumentarien im Kontext globalisierter Migration zu sehen.
- Die mit Lebensgefahr verbundenen transkontinentalen Fluchtmigrationen sind einzudämmen, dem Schutz besonders vulnerabler Gruppen wie Kinder und Frauen sowie dem Schutz vor Ort in den Herkunftsregionen ist Priorität einzuräumen. Anzustreben ist ein neues europäisches/multilaterales Schutzsystem: Schutzlösungen am Rande der Konfliktregionen, in Sicherheitszonen oder bestehenden Flüchtlingseinrichtungen. Dort sollten Schutzsysteme etabliert werden. Im Zusammenwirken mit mobilen Behörden gilt es, Menschen mit einer positiven Schutzprognose im Rahmen der definierten Quantitäten und einer zeitlichen Begrenzung des Schutzstatus auf sicherem, legalem Wege in europäische Staaten zu bringen. Diese Lösungen sollen im besten Fall durch die Europäische Union oder zumindest durch mehrere Staaten gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden.

Im Bereich der globalen Migration und den gegebenen gemischten Migrationsströmen (Mixed Migration Flows) braucht es:

- praktikable Zuwanderungsmöglichkeiten für Menschen mit besonderem Schutzbedarf;
  - verstärkte Maßnahmen beim Resettlement von Flüchtlingen;
  - die Realisierung eines effizienten Schutzes der Grenzen des Schengen-Raums.
- Für eine effektive und glaubwürdige Asylpolitik braucht es ein neues europäisches/ multilaterales Rückführungssystem. Personen ohne Schutzbedarf sind rasch in die jeweilige Herkunftsregion oder geschützte Einrichtungen rückzuüberstellen. Nicht kooperationsbereite Herkunftsstaaten sollen mit Konsequenzen rechnen müssen.

# ZAHLEN, DATEN, FAKTEN ZU MIGRATION

Migration ist vielfältig, komplex und im steten Wandel begriffen. Dieser Abschnitt liefert einen statistischen Überblick über das Migrationsgeschehen in Österreich während der letzten Dekade (2006 – 2015). Einzelne Berichte der Arbeitsfelder präsentieren genauere statistische Daten, etwa zur Bedeutung von Migration für die Bevölkerungsentwicklung oder zu Bildung.

---

## KOMPONENTEN DER ZUWANDERUNG

Eine statistische Annäherung an die Zuwanderung nach Österreich ist primär über die Staatsangehörigkeit der Zugewanderten sinnvoll. Hier lassen sich grob EU/EWR-Bürgerinnen und Bürger sowie Drittstaatsangehörige unterscheiden, die unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen für den Aufenthalt in Österreich unterliegen. Drittstaatsangehörige benötigen einen Aufenthaltstitel mit einem bestimmten Zweck, was mit Einschränkungen eine Untergliederung nach Migrationsmotiven ermöglicht.

### **ARBEITSMIGRATION UND FAMILIENNACHZUG**

Im Jahr 2015 umfasste die Arbeitsmigration aus der EU (einschließlich eines geschätzten Familiennachzugs) 92.000 Personen und jene aus Drittstaaten rund 32.000 (inklusive des quotenpflichtigen und quotenfreien Familiennachzugs). Von der gesamten Zuwanderung von 214.000 entfiel damit auf die Komponente Arbeitsmigration und Familiennachzug rund 124.000 oder knapp 60 %.

### **ASYLMIGRATION**

Im Jahr 2015 kam es zur Zuwanderung von rund 88.300 Asylwerberinnen und Asylwerbern, so viel, wie in Summe der fünf Jahre davor (2010 – 2014). Historisch betrachtet stellt diese hohe Zahl in einem einzelnen Jahr ein Ereignis dar, wie es zuletzt bei den Flüchtlingsströmen aus Ungarn 1956 auftrat. In der letzten Dekade (2006 – 2015) wurden in Österreich in Summe 230.680 Asylanträge gestellt. Bezogen auf die registrierten Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger in diesem Zeitraum (1.181.041) entsprach dies einem Anteil von 19 %, in Bezug auf 2015 waren es allerdings 41 %.

ABBILDUNG 1

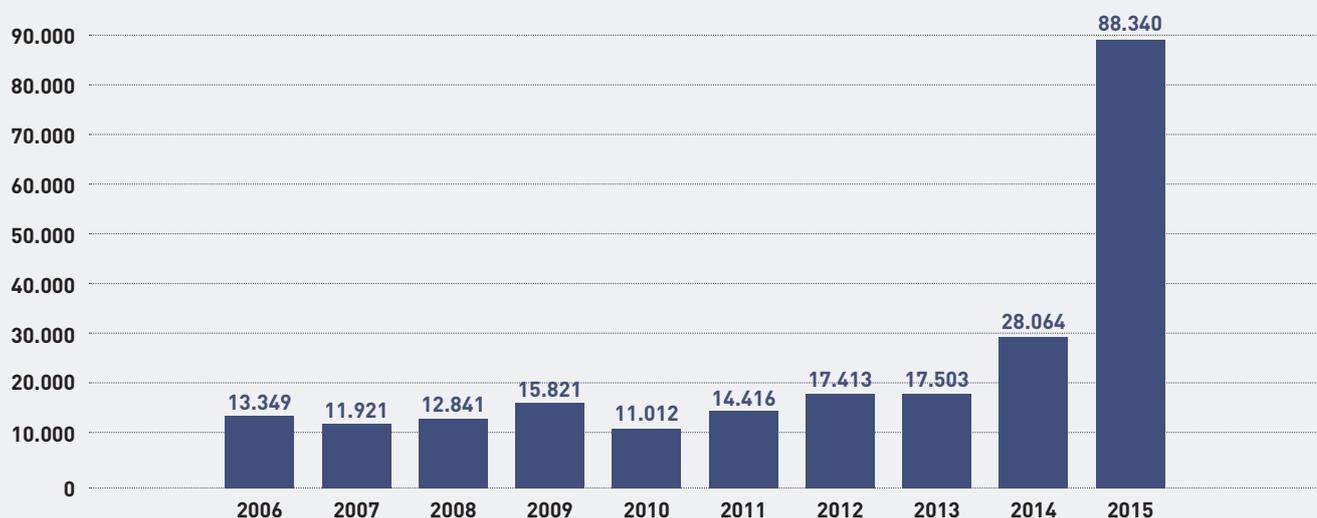


ABBILDUNG 1:

Asylanträge 2006 – 2015 (Quelle: BMI Asylstatistik)

Die wichtigsten Herkunftsländer der Asylsuchenden waren in diesem Zeitraum Afghanistan, Syrien, Russland (hier insbesondere Tschetschenien) und der Irak. Zusammen entfielen auf diese vier Staaten rund 56 % aller zwischen 2006 und 2015 gestellten Asylanträge.

#### **BILDUNGSMIGRATION (STUDIERENDE, SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER, AU-PAIRS)**

Bildungszuwanderung nahm in den vergangenen Jahren stark zu. Sie umfasst die Studierenden und Schülerinnen und Schüler einerseits aus der EU und andererseits aus Drittstaaten. Im Jahr 2013 betrug die Neuzuwanderung von Studierenden aus der EU – insbesondere aus Deutschland – rund 14.000 und aus Drittstaaten rund 11.000. Der Anteil der Bildungszuwanderung an der Gesamtwanderung lag damit bei 18 %.

#### **RÜCKKEHRENDE ÖSTERREICHERINNEN UND ÖSTERREICHER**

Rückkehrende österreichische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger umfassen zwei Gruppen: echte „Rückkehrende“ nach einem Auslandsaufenthalt und Zuziehende, die im Ausland zur Welt kamen und erstmals nach Österreich einwandern. Diese Gruppe umfasste in den letzten zehn Jahren konstant rund 15.000 pro Jahr bzw. rund 12 % der Zuwanderung dieser Dekade.

ABBILDUNG 2



ABBILDUNG 2:

Ausgewählte Herkunftsländer von Asylwerberinnen und Asylwerbern, 2006–2015 (Quelle: BMI Asylstatistik)

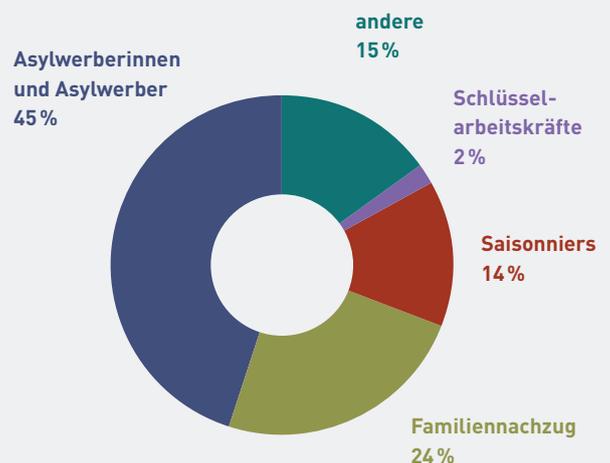
### ERSTAUFENTHALTSRECHTE VON DRITTSTAATSANGEHÖRIGEN

Innerhalb der Gruppe der zugewanderten Drittstaatsangehörigen machten Asylsuchende in der letzten Dekade (2006–2015) den größten Anteil (45 %) aus. Die zweite große Gruppe unter den zugezogenen Drittstaatsangehörigen waren nachziehende Familienangehörige (24 %). Kurzfristige Saisonarbeit machte 14 % der Zuwanderung aus, 15 % der Zugewanderten waren Personen in Ausbildung, Forscher, Au-pairs und Privatiers. Lediglich 2 % der neu erteilten Erstaufenthaltstitel entfielen auf Schlüsselarbeitskräfte (Rot-Weiß-Rot-Karte bzw. Blaue Karte EU).

ABBILDUNG 3:

An Drittstaatsangehörige erteilte Erstaufenthaltsrechte im Durchschnitt 2006/2015 (Quelle: BMI Asylstatistik, Niederlassungs- und Aufenthaltsstatistik)

ABBILDUNG 3



## IRREGULÄRE ZUWANDERUNG

Aufgrund starker Anreize für die Wohnsitzmeldung in Österreich (Meldenachweis z. B. als Voraussetzung für die Beantragung zahlreicher staatlicher Leistungen) wird im Meldewesen ein Großteil der Zuwandernden erfasst. Über die nicht rechtmäßige Zuwanderung nach Österreich gibt es nur sehr wenige Informationen. Die polizeiliche Kriminalstatistik erfasst bei den Tatverdächtigen eine eigene Kategorie „nicht rechtmäßiger Aufenthalt“, was einen Rückschluss auf den Bestand der zu einem Stichtag in Österreich nicht rechtmäßig aufhaltigen Personen ermöglicht. Für 2015 ergeben sich als berechnete Ober- und Untergrenze des Bestands an irregulär anwesenden Personen 254.000 bzw. 95.000. Gemessen an der Gesamtbevölkerung liegt damit der Wert der irregulär anwesenden Wohnbevölkerung zwischen 2,9% und 1,1%.

## STRUKTURMERKMALE DER ZUGEWANDERTEN BEVÖLKERUNG

Mit den Motiven für die Zuwanderung korreliert auch ihre Struktur, also Alter, Geschlecht und geographische Herkunft.

### ALTERSSTRUKTUR

Im Durchschnitt der Jahre 2006–2015 waren 46% aller Zugewanderten zwischen 15 und 29 Jahre alt, weitere 29% zwischen 30 und 44 Jahre. 11% waren jünger als 15 Jahre, ebenfalls 11% zwischen 45 und 59 Jahre alt und 4% über 60 Jahre alt. Die Altersstruktur der zugezogenen ausländischen Staatsangehörigen unterlag in den letzten zehn Jahren kaum Veränderungen.

ABBILDUNG 4

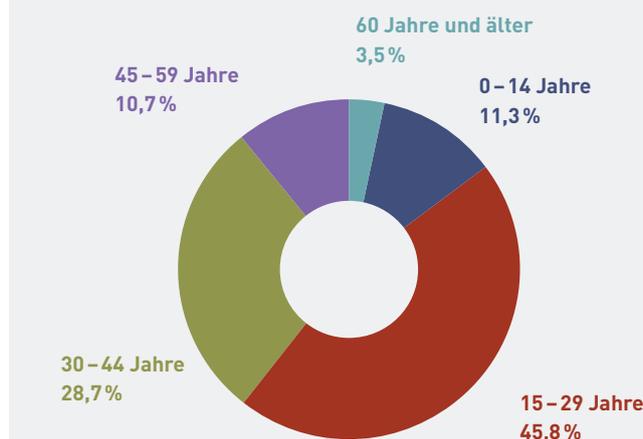
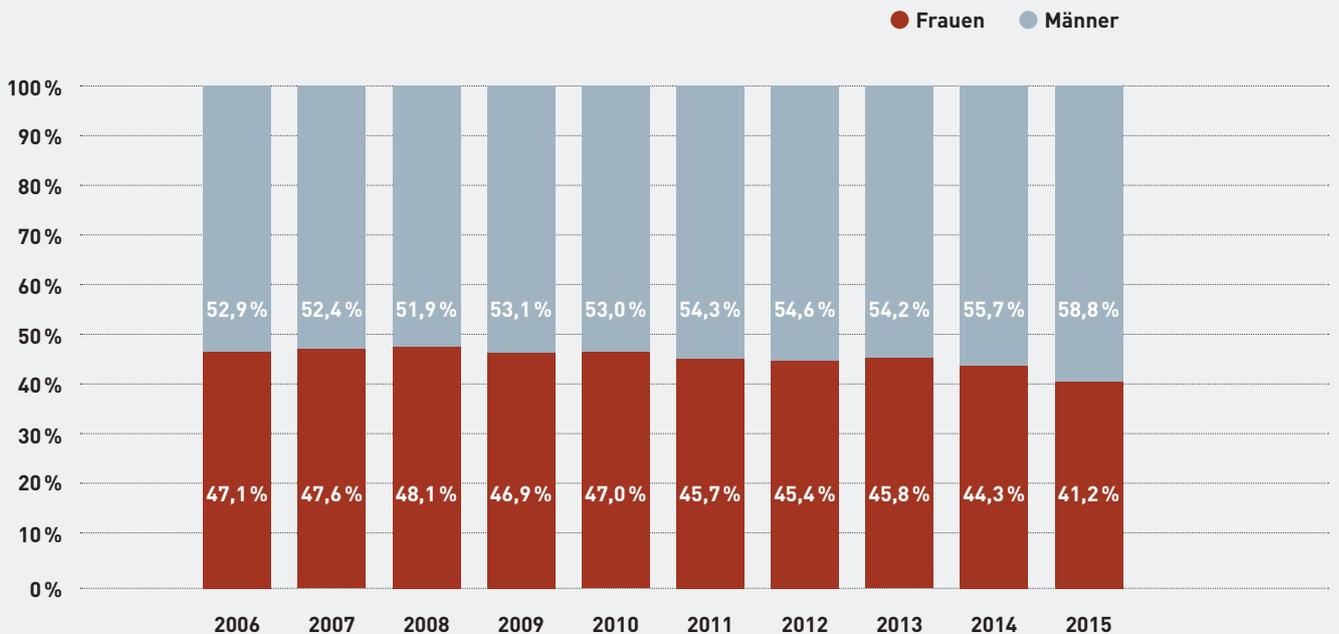


ABBILDUNG 4:

Altersstruktur der Zugewanderten nach Herkunftsgebieten (Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik)

### GESCHLECHTERPROPORTION

Bei der Zuwanderung der vergangenen Dekade bestand stets ein leichter Männerüberhang: Zwischen 2006 und 2014 erhöhte sich der Anteil der Männer unter den zugezogenen ausländischen Staatsangehörigen geringfügig von 53% auf 56%, um 2015 durch die starke Asilmigration weiter auf 59% anzusteigen.

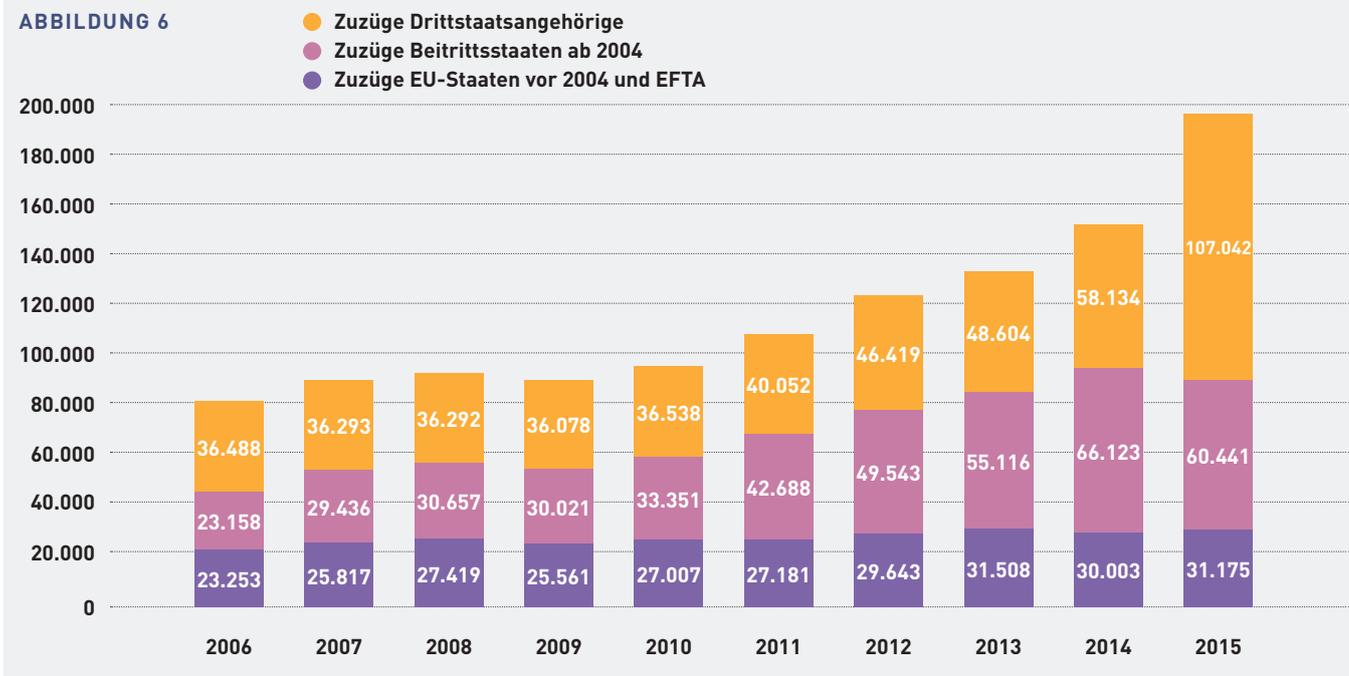
**ABBILDUNG 5**

## VERÄNDERUNG DER HERKUNFTSGEBIETE

Eine wesentliche Veränderung der Herkunftsgebiete liegt im Bedeutungsgewinn der EU. Diese Entwicklung hängt eng mit dem Beitritt Österreichs zur EU, aber auch mit dem EU-Beitritt ost- und südosteuropäischer Staaten in den Jahren 2004, 2007 und 2013 zusammen. Insbesondere nach dem Wegfall der Zugangsbeschränkungen zum österreichischen Arbeitsmarkt erfolgte eine starke Zunahme der Zuwanderung aus anderen EU-Staaten. Die Zahl der zuwandernden Drittstaatsangehörigen erhöhte sich hingegen in den letzten zehn Jahren wesentlich weniger. Es kam daher zu einer Substitution von Migrantinnen und Migranten aus „traditionellen“ Gastarbeiterländern durch Zuwandernde aus den ost- und südosteuropäischen EU-Staaten. Erst mit den Fluchtbewegungen des Jahres 2015 kam es auch beim Zuzug von Drittstaatsangehörigen wiederum zu einem Anstieg.

## ABBILDUNG 5:

*Geschlechterverhältnis der zugezogenen ausländischen Staatsangehörigen 2006–2015  
(Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik)*

**ABBILDUNG 6:**

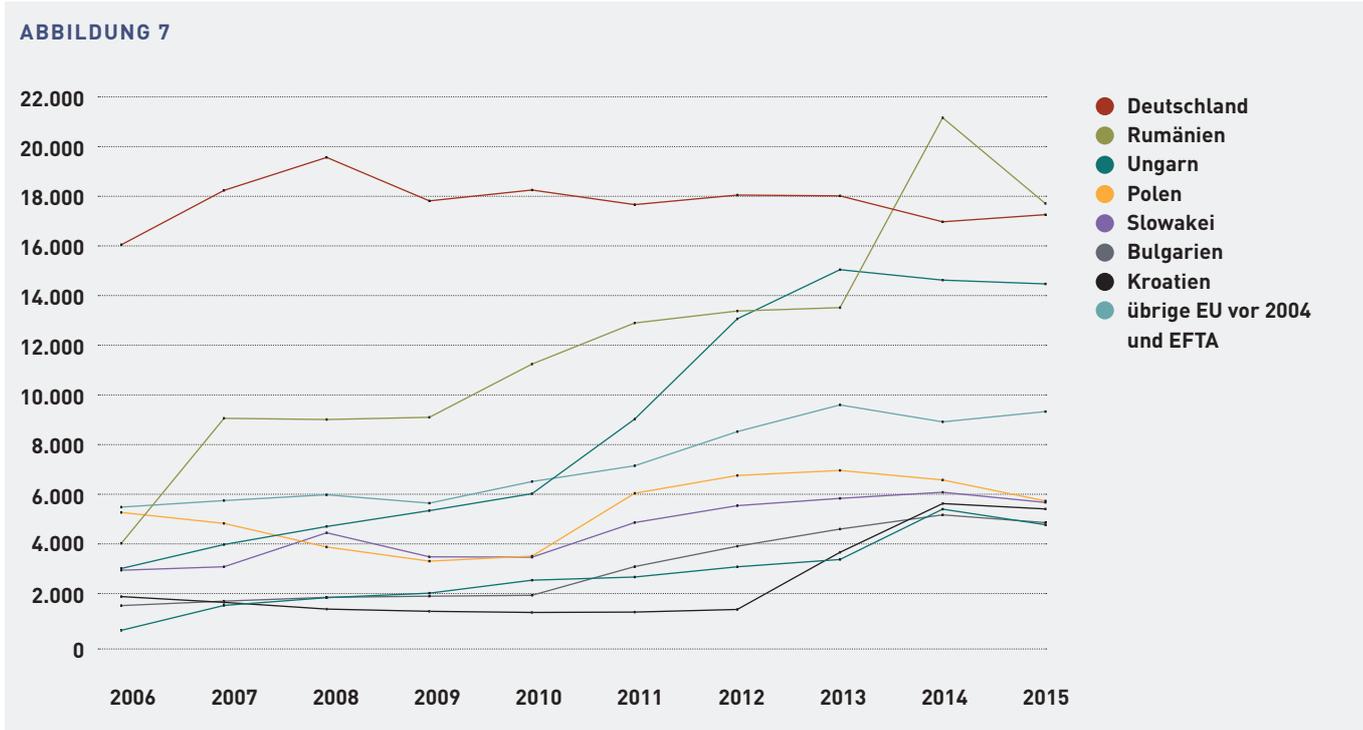
Zugezogene nach Herkunftsgebieten, 2006–2015

(Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik)

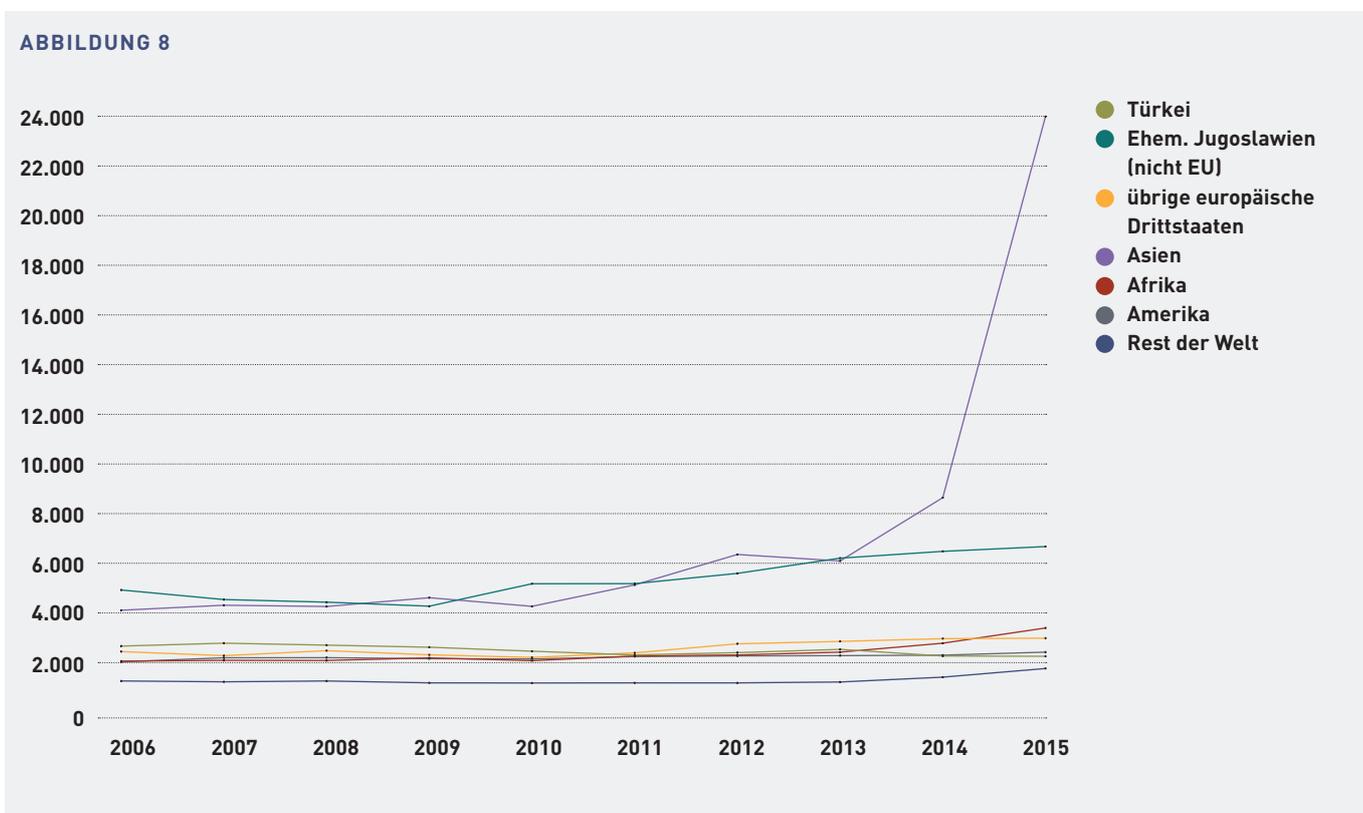
Dies wird auch an der Entwicklung der Zuzüge nach einzelnen Staatsangehörigkeiten sichtbar. Seit 2006 waren deutsche Staatsangehörige die größte Gruppe unter den Zugewanderten, danach ist die Zuwanderung von rumänischen und ungarischen Staatsangehörigen stark angestiegen. Unterlagen die Zuzüge aus den meisten „alten“ EU-Staaten zwischen 2006 und 2015 nur geringen Steigerungen, zeigt sich für die Einwanderung aus den ab 2004 beigetretenen EU-Staaten insbesondere ab 2011 eine stark steigende Tendenz.

Die Zuwanderung aus Drittstaaten kommt zu einem großen Teil aus den nicht zur EU gehörenden Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Die Bedeutung der Türkei als Herkunftsland hat im Vergleich zu anderen Herkunftsländern in der vergangenen Dekade abgenommen. Von den

außereuropäischen Herkunftsgebieten der Zuwanderung nach Österreich war im letzten Jahrzehnt Asien, und hier insbesondere Westasien, quantitativ am bedeutsamsten. Hier liegen auch die bedeutsamsten Herkunftsstaaten für Asylmigration nach Österreich (Afghanistan, Irak, Syrien). An zweiter Stelle unter den außereuropäischen Herkunftsregionen lag Afrika, in der Hauptsache Ägypten, Nigeria und Somalia. Von geringerer Bedeutung ist die Einwanderung aus dem amerikanischen Kontinent sowie dem „Rest der Welt“ (Ozeanien gemeinsam mit Personen mit unbekannter Staatsangehörigkeit sowie Staatenlosen).



**ABBILDUNG 7:**  
Zuzüge aus EU- und EFTA-Staaten 2006–2015  
(Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik)



**ABBILDUNG 8:**  
Zuwanderung aus Drittstaaten, 2006–2015  
(Quelle: Statistik Austria, Wanderungsstatistik)



# ZUKUNFTSSZENARIEN 2030

Für die Tätigkeit des „Migrationsrats für Österreich“ wurde bei der Fachhochschule Salzburg, Zentrum für Zukunftsstudien, die Studie „Zukunftsszenarien 2030 unter besonderer Berücksichtigung von Migrationsentwicklungen“ unter der Leitung von Prof. (FH) Dr. Markus Pausch in Auftrag gegeben. Ziel ist das Aufzeigen von möglichen Entwicklungen im Bereich der Migration sowie damit zusammenhängenden ökonomischen, sozialen und politischen Wechselwirkungen.

Im Projekt wurden drei mögliche Entwicklungen bis 2030 in Szenarien gefasst und beschrieben. Dabei wird angenommen, dass der Umgang Europas mit der multiplen Krise zwischen 2015 und ca. 2020 maßgeblich die weitere Entwicklung bis 2030 beeinflusst. Die Zeitpunkte sind dabei als Orientierungspunkte zu verstehen. In die Auswahl der hier realisierten Szenarien wurden jene aufgenommen, die klar unterscheidbare Pole im Raum der Möglichkeiten einnehmen. Extreme Auswirkungen wurden, auch wenn sie nicht prinzipiell auszuschließen sind, nicht berücksichtigt. Als zentrale Kategorien der Szenarien wurden einerseits die Offenheit der EU gegenüber Zuwanderung und andererseits der Grad an europäischer Integration und Kooperation erachtet. Die Rolle und die Handlungsoptionen Österreichs stehen dabei im Mittelpunkt der Betrachtungen. In Szenario 1 wird eine Verschärfung der Krisen und damit eine Erhöhung der Flüchtlingszahlen angenommen, die in der Folge die europaskeptischen Kräfte in weiten Teilen der EU stärkt und zu einem Europa der Nationen führt. Szenario 2 geht von einer im Vergleich zur Gegenwart gleichbleibend hohen Zahl an Vertriebenen in den nächsten Jahren aus, durch die es zu einer Spaltung in eine integrationsfreundliche föderale und eine weitgehend auf den Binnenmarkt reduzierte Staatengruppe kommt,

wobei sich Österreich zur ersteren bekennt, während im dritten Szenario durch ein entschiedenes und rasches Eingreifen der Internationalen Gemeinschaft ein langsames Absinken angenommen wird, das zu einem „muddling through“ der EU ohne größere Vertragsreformen bis 2030 führt. Diese Entwicklungen wirken sich unterschiedlich auf die österreichische Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, den sozialen Zusammenhalt etc. aus. In Szenario 1 führt die relativ starke nationale Abschottung zu demographischer Alterung und wirtschaftlichen Problemen. In Szenario 2 nimmt Österreich eine Übertragung weiterer Kompetenzen an die EU sowie eine heterogene Gesellschaft in Kauf, um dafür Teil eines wirtschaftlich starken und wachsenden Europas zu sein. Szenario 3 hingegen zeichnet das Bild Österreichs in einem alternden Kontinent, der durch seine zaghafte Politik und Unentschlossenheit gegenüber anderen Weltregionen wirtschaftlich zurückfällt und soziale Spannungen hervorbringt.

Auf Basis von Interviews mit Experten und Expertinnen sowie einer Analyse der aktuellen Forschungsliteratur wurde von einigen Grundannahmen ausgegangen:

## **GLOBALE EBENE**

- Mit großer Wahrscheinlichkeit bleiben die Flüchtlingszahlen in den kommenden Jahren hoch
- Nur ein entschiedenes und geeintes Eingreifen der Internationalen Gemeinschaft kann zu einer Beruhigung in den nächsten Jahren führen, ist derzeit aber nicht in Sicht
- Instabilität kann auf die Kaukasus-Region und Zentralasien übergreifen

- Push- und Pull-Faktoren bleiben aufrecht
- Flucht aus ökologischen Gründen (Klimaveränderung etc.) kommt derzeit selten vor, wird sich in Zukunft aber mit großer Wahrscheinlichkeit verstärken
- Flucht über mehrere Länder und weitere Strecken geschieht meist erst nach einigen Jahren eines andauernden Konflikts
- Die Aufrechterhaltung bestehender Flüchtlingslager sowie die Einrichtung neuer in der Türkei, Jordanien, im Libanon u. a. durch internationale Gelder ist ein zentraler Aspekt zur Eindämmung und Regulierung künftiger Fluchtbewegungen nach Europa
- Neben Fluchtmigration spielen auch Wohlstands- und Arbeitsmigration aus und zwischen afrikanischen bzw. asiatischen Staaten eine wichtige Rolle (z. B. Nigeria, Philippinen etc.)

### **EUROPÄISCHE EBENE**

- Der Umgang mit der Flüchtlingskrise ist eine existenzielle Frage für die EU
- Neuregelung des Dublin-III-Abkommens ist bei anhaltend hohen Flüchtlingszahlen wahrscheinlich
- Sicherung der Außengrenzen, Einrichtung von Registrierzentren, legale Einwanderungsmöglichkeiten sowie Aufteilung innerhalb Europas sind zentrale Notwendigkeiten
- Bei Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten sind nationale Alleingänge zu erwarten
- Zunahme der Europaskepsis und Einzug antieuropäischer Parteien in Regierungen sind wahrscheinlich
- EU-Erweiterungs- und EU-Nachbarschaftspolitik haben konkrete Auswirkungen auf Zuwanderung, etwa durch Visafreiheit, Assoziierungsabkommen, Erasmus-Programme etc.

- Die Beziehungen der EU zu Russland (u. a. Energiepolitik) bleiben weiterhin zentral
- Transnationale Arbeitsmärkte nehmen bei wirtschaftlichem Gefälle zu
- In den Jahren bis 2020 werden politisch Weichen gestellt (Brexit, Wahlen in Frankreich und Deutschland 2017, in vielen weiteren Staaten 2018, EP-Wahlen 2019)

### **NATIONALSTAATLICHE EBENE ÖSTERREICH**

- Österreich ist im Hinblick auf Migration in erster Linie Zielland, aber auch Transitland und zu einem geringeren Ausmaß Herkunftsland
- Flüchtlinge verändern die Zusammensetzung der österreichischen Bevölkerung
- In Wien werden sich bis 2030 die Gruppe der Menschen mit römisch-katholischer und jene der Menschen mit muslimischer Religion annähern
- Die hohe Zuwanderung von Flüchtlingen zieht einen hohen Bedarf an Wohnungen nach sich
- An die 30 % der 2030 in Wien lebenden Bevölkerung werden bei anhaltender Zuwanderung kein Wahlrecht besitzen (über 600.000 Personen)
- Die Anzahl an Schülerinnen und Schüler ohne Deutschkenntnisse nimmt zu
- Verdrängungswettbewerbe im Niedriglohnsektor sind wahrscheinlich
- Zuwanderung wirkt sich langfristig positiv auf die Wirtschaft aus
- Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt: mangelhafte Sprachkenntnisse, unsicherer Aufenthaltsstatus, eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylwerbende, fehlende oder komplizierte Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen, Diskriminierung bei Bewerbungen, Dequalifizierung, Brain Waste
- Österreich befindet sich in einem Wettbewerb

um Hochqualifizierte

- Zuwanderung wird sich in erster Linie in den Ballungsräumen abspielen
- Durch die Zunahme an älteren Personen wird der Bedarf an Arbeitskräften steigen (Pflege etc.)
- Trade-off zwischen Offenheit gegenüber Zuwanderung und Rechtsanspruch (v. a. bei Sozialrechten, Zugang zur Staatsbürgerschaft etc.)
- Rechtseinschränkungen nur bei temporärer Migration sinnvoll
- Migrationspolitik und Integrationspolitik sollten aufeinander abgestimmt werden
- Armutsmigration wird v. a. in den größeren Städten vorkommen
- Strukturelle Integration ist v. a. in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Wohnen und politischer Partizipation wichtig

---

## SZENARIO 1: RESTRIKTIVE MIGRATIONSPOLITIK ÖSTERREICHS IM EUROPA DER NATIONEN

Den Annahmen des ersten Szenarios entsprechend ist Österreich im Jahr 2030 ein Staat mit einer demographisch betrachteten alten Bevölkerung, einem hohen Fachkräftemangel, geringen Investitionen und wenig Innovationspotenzial. Die EU ist eine lose Wirtschaftsunion mit renationalisierten Verträgen. Die Staaten existieren weitgehend friedlich nebeneinander, stehen aber in Konkurrenz um Investitionen und kooperieren nur vereinzelt. Der auf die Besteuerung von Arbeit basierende österreichische Sozialstaat ist kaum mehr finanzierbar und wird schrittweise abgebaut. Die Arbeitslosigkeit ist hoch. Von den euro-

päischen Nachbarstaaten durch Zäune getrennt, ist eine exklusive Demokratie mit Abschottungspolitik entstanden. In ihr gibt es weniger Menschen mit ausländischer Staatsbürgerschaft als 2015. Ihr Anteil ist auf unter 10% gesunken. Österreich befindet sich in einem Steuerwettbewerb mit anderen europäischen Staaten, in dem es nicht mithalten kann. Die globale Wirtschaft wird von großen Playern wie den USA, China, Brasilien, Indien oder Südafrika dominiert, die untereinander große Freihandelszonen eingeführt haben. Sowohl die globale Ungleichheit als auch jene in Europa und Österreich steigt. Die protektionistische Politik bringt neben der wirtschaftlichen Prosperität auch den sozialen Zusammenhalt in Gefahr.

---

## SZENARIO 2: PROAKTIVE MIGRATIONSPOLITIK ÖSTERREICHS IM EUROPA DER 2 GESCHWINDIGKEITEN

Im Jahr 2030 ist Österreich Teil einer Europäischen Union, die sich aus den zwei Suborganisationen „Föderales Europa“ und „EFTA neu“ zusammensetzt. Das Föderale Europa, zu dem Österreich mit einigen anderen Staaten gehört, hat bedeutende Integrationsschritte vollzogen und betreibt eine proaktive Migrationspolitik, die zu hoher Zuwanderung führt. Durch die Vertragsreform konnten die Wirtschafts- und Währungsunion stabilisiert und eine politische Union auf den Weg gebracht werden, an der sich einige EU-Staaten nicht beteiligen. Sie haben sich zu einer Rückführung ehemals europäischer Kompetenzen auf die nationale Ebene entschlossen, sind aber in einer EFTA neu über Verträge mit dem Föderalen Europa weiterhin eng verbunden und haben die vertraglich gesicherte Option,

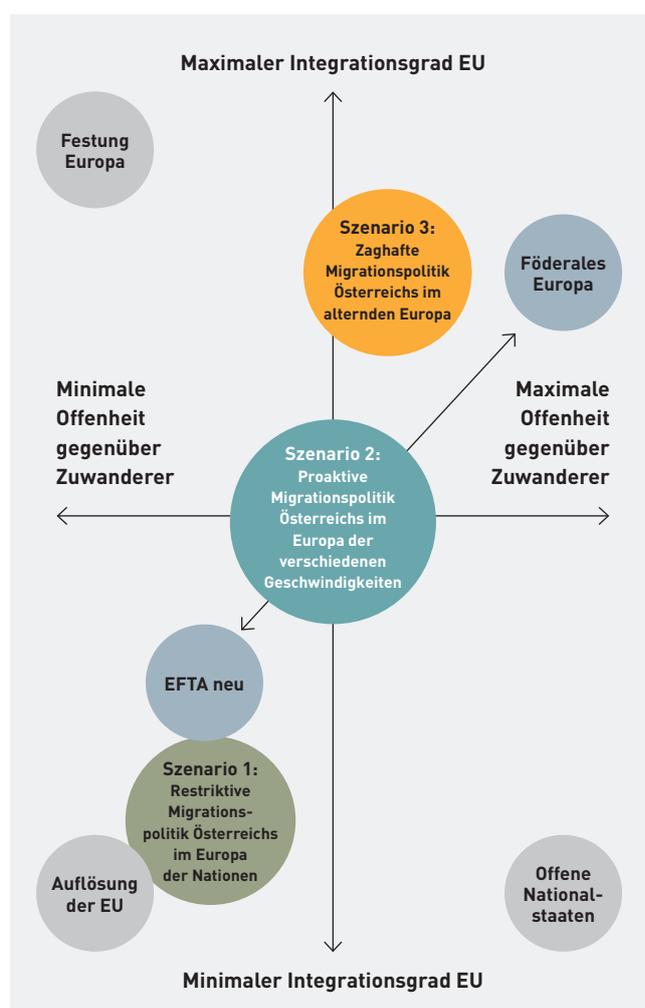
in diese wechseln zu können. Die Bevölkerung Österreichs ist stark angewachsen und wächst durch Zuwanderung weiter. Die proaktive Migrationspolitik hat dazu geführt, dass hochqualifizierte Personen aus verschiedenen Staaten in Österreich arbeiten und den Fachkräftebedarf abdecken. Europa ist zu einem wettbewerbsfähigen Konkurrenten für die USA und andere wirtschaftliche Großmächte geworden und in wissensintensiven Branchen führend.

## SZENARIO 3: ZAGHAFTE MIGRATIONSPOLITIK ÖSTERREICHS IM ALTERNDEN EUROPA

2030 ist Österreich Teil eines alternden Kontinents, der sich aufgrund anhaltender Uneinigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten nur zaghafte Schritte zutraut. Vertrags- und Strukturreformen bleiben aus. Europa kann im globalen Wettbewerb um Investitionen, Innovationen und qualifizierte Arbeitskräfte nicht mithalten. Die alternden Gesellschaften sind auf Sicherheit ausgerichtet. Das politische und gesellschaftliche Klima in Österreich ist von Stillstand geprägt. Die Polarisierung ist weiterhin hoch. Personen mit Migrationshintergrund und geringerem Ausbildungsniveau haben es am Arbeitsmarkt besonders schwer. Vor allem die mittlerweile erwachsene zweite Generation der Zugewanderten aus den 2010er-Jahren hat wenige Perspektiven und Aufstiegsoptionen.

## KONKLUSION

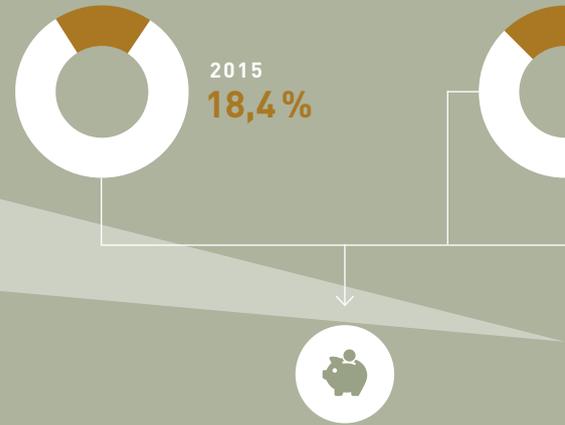
Die drei Szenarien stellen mögliche Entwicklungen von der Gegenwart bis 2030 dar. Sie sind nicht als Prognosen zu verstehen, sondern als Diskussionsgrundlage für die Vorbereitung von Strategien und Entscheidungen. Aufgrund der Komplexität des Themengebiets ist nicht damit zu rechnen, dass rasche und einfache Lösungen umsetzbar sind. Trade-offs zwischen unterschiedlichen wünschenswerten Entwicklungen müssen daher einkalkuliert und abgewogen werden.





**DEMOGRAPHIE UND  
GESELLSCHAFTSWANDEL**

**1** BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG IST VON ALTERUNG GEKENNZEICHNET



**3** MODELLRECHNUNG BEVÖLKERUNGSZAHL BIS 2050



**+ 21.600**

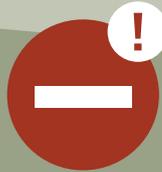
Jährliche errechnete Nettozuwanderung (bis 2050), um die Bevölkerungszahl konstant zu halten



Vorlaufzeiten bei der Anpassung staatlicher Systeme berücksichtigen



Systembedingt ist nur planbare Zuwanderung bewältigbar



**NULLZUWANDERUNG**

Ohne Zuwanderung entsteht ein Bevölkerungsrückgang



**2** BEVÖLKERUNGSWACHSTUM NAHEZU AUSSCHLIESSLICH AUFGRUND VON ZUWANDERUNG



**1** Die von Alterung gekennzeichnete Bevölkerungsentwicklung verursacht gravierende Finanzierungsprobleme für den Wohlfahrtsstaat. Während weniger Menschen Beiträge in das Gesundheits- und Pensionssystem leisten, nehmen zeitgleich mehr Menschen Sozialleistungen in Anspruch.

**2** Die Zahl der Sterbefälle wird künftig die der Geburten deutlich übersteigen. Durch Zuwanderung jedoch wächst Österreichs Bevölkerung bis zum Jahr 2030 von derzeit rund 8,6 Millionen Einwohner um ca. 9% auf rund 9,3 Millionen.

**3** Modellrechnungen zeigen, dass bis zum Jahr 2050 eine jährliche Nettozuwanderung von rund +21.600 nötig wäre, um die Bevölkerungszahl Österreichs konstant zu halten. Die mit der Anpassung staatlicher Systeme verbundenen Vorlaufzeiten legen nahe, dass nur planbare Zuwanderung bewältigbar ist.

**4** MODELLRECHNUNG  
BEVÖLKERUNGSZAHL  
IM ERWERBSFÄHIGEN ALTER



**NULLZUWANDERUNG**

Ohne Zuwanderung  
würde die Anzahl der Erwerbs-  
tätigen zurückgehen



**+ 49.000**

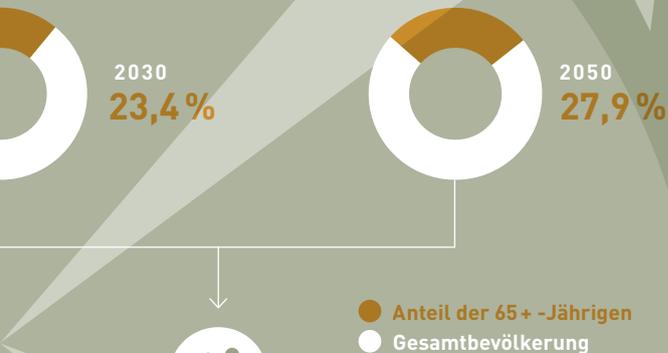
Jährliche errechnete  
Nettozuwanderung  
(bis 2050) zur Stabilisierung  
der Zahl der  
Bevölkerung im  
erwerbsfähigen Alter



Zuwanderung muss nicht den  
gesamten Arbeitskräfterrückgang  
ausgleichen



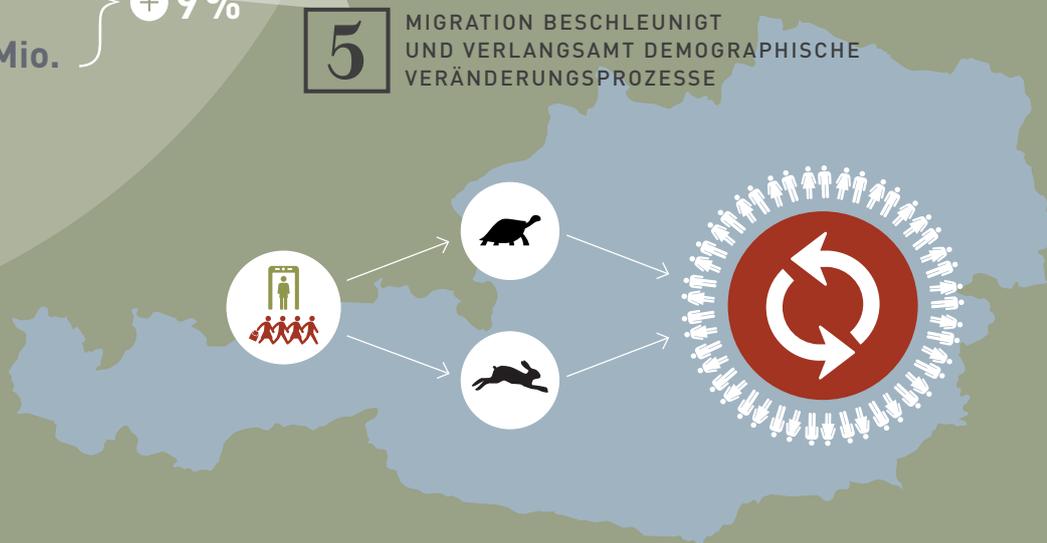
Notwendige Zuwanderungsquantitäten  
werden relativiert durch Innovation,  
erhöhte Produktivität oder Digitalisierung



Erhebliche  
sozialpolitische  
Anpassungs-  
notwendigkeiten



**5** MIGRATION BESCHLEUNIGT  
UND VERLANGSAMT DEMOGRAPHISCHE  
VERÄNDERUNGSPROZESSE



**4** Modellrechnungen zeigen, dass die Stabilisierung der Bevölkerungszahl im erwerbsfähigen Alter langfristig eine Nettozuwanderung von jährlich +49.000 benötigt. Notwendige Zuwanderungsquantitäten werden jedoch durch Innovation, erhöhte Produktivität, Digitalisierung oder eine verstärkte Einbindung weiterer Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt (z. B. Anhebung der Frauenerwerbsquote oder Reduktion der Frühpensionierungen) relativiert.

**5** Die Alterung der Gesellschaft wird durch Migration gedämpft. Der gesellschaftliche Wandel hingegen wird durch die mit Migration verbundene Heterogenität beschleunigt.





---

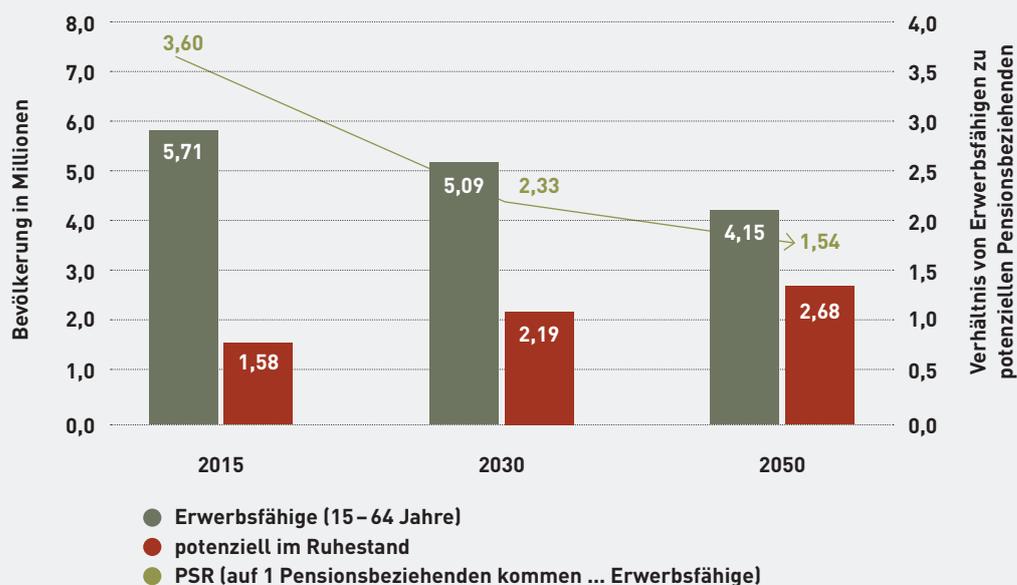
## AUSGANGSLAGE

Nach derzeitigen Prognosen wird Österreichs Bevölkerung bis zum Jahr 2030 von derzeit rund 8,6 Millionen um rund 9 % auf rund 9,3 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner anwachsen. Das prognostizierte Bevölkerungswachstum ist nahezu ausschließlich auf Zuwanderung nach Österreich zurückzuführen. Damit setzt sich eine langfristige Entwicklung fort. Schon seit den frühen 1970er-Jahren ist das Bevölkerungswachstum überwiegend auf internationale Wanderungsgewinne zurückzuführen - und nicht auf einen Überhang von Geburten zu den Sterbefällen. Diese Tendenz wird durch das Jahr 2015 bestätigt: Die Geburtenbilanz (Gesamtsumme aus Geburten abzüglich aller Sterbefälle) war mit 84.381 Geborenen und 83.073 Gestorbenen nahezu ausgeglichen. In den kommenden Jahren wird jedoch die Zahl der Sterbefälle die der Geburten deutlich übersteigen und damit das Bevölkerungswachstum deutlich bremsen.

Während in den Prognosen das jährliche Zuwanderungsplus das Geburtendefizit kompensiert und damit die Gesamtbevölkerung wachsen lässt, ist Österreichs Bevölkerungsentwicklung dennoch von Alterung gekennzeichnet: Zum Jahresende 2015 waren noch 67,2 % der österreichischen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren. Der prognostizierte Anteil dieser Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung wird bis zum Jahr 2030 auf 62,2 % und bis zum Jahr 2050 sogar auf 58,4 % zurückgehen. Gleichzeitig wird ein starker Anstieg des Anteils der 65+-Jährigen an der Gesamtbevölkerung von 18,4 % zum Jahresende 2015 auf 23,4 % im Jahr 2030 und 27,9 % im Jahr 2050 vorhergesagt.

Das bringt für den Wohlfahrtsstaat mit seinem Gesundheits- und Pensionssystem in der gegenwärtigen Form ein erhebliches Finanzierungsproblem: Während weniger Menschen Beiträge leisten, nehmen voraussichtlich mehr Menschen Leistungen in Anspruch.

**PROGNOSTIZIERTE VERÄNDERUNG  
DER BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR  
2015 – 2056**



Modellrechnungen zeigen sehr deutlich, dass die Bevölkerungszahl Österreichs ohne Zuwanderung abnehmen würde: Im Jahr 2050 würde das Land nicht 8,6 Millionen, sondern nur noch 7,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner zählen. Besonders stark würde die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von derzeit 5,7 Millionen auf 4,1 Millionen abnehmen. Das Verhältnis der 65+-Jährigen zu den 15- bis 64-Jährigen würde von 1 zu 3,7 im Jahr 2014 auf 1 zu 1,5 im Jahr 2050 steigen. Ohne Zuwanderung sinkt also sowohl die Bevölkerungszahl als auch die Zahl der Erwerbsfähigen. Die Bevölkerung altert rascher, was erhebliche sozialpolitische Anpassungsnotwendigkeiten verursachen würde.

Die Modellrechnung zeigt zudem, dass bis zum Jahr 2050 jährlich rund 21.600 Personen fehlen, um die Bevölkerungszahl Österreichs künftig konstant zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre eine jährliche Nettozuwanderung im genannten Ausmaß notwendig. Eine Anhebung der Geburtenzahl wäre ebenfalls denkbar, ist aber durch politische Maßnahmen (Erhöhung familienpolitischer Leistungen) nur indirekt steuerbar. Um die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter langfristig auf dem Ausgangsniveau von 2015 zu stabilisieren, müsste die Nettozuwanderung sogar +49.000 Personen jährlich betragen. Eine Anhebung der Geburtenzahl könnte abermals einen Beitrag leisten – dies aber



mit einer entsprechenden Zeitverzögerung, denn die Geburten von heute kommen erst Jahre später auf den Arbeitsmarkt. Soll das Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 15- bis 64-Jährigen („Potential Support Ratio – PSR“) auf dem Niveau von 2015 verbleiben, benötigte Österreich bis zum Jahr 2020 sogar einen Nettozuwanderungsgewinn von jährlich +118.000 und bis 2030 von jährlich +225.000 Personen.

Die demographische Alterung ist gemäß der vorliegenden Modellrechnung und der politischen und sozialen Akzeptanz von Zuwanderung unausweichlich. Entscheidet man sich zur Abfederung der Alterung tatsächlich für eine starke Zuwanderung, dann stellt sich die Frage, woher diese Zuwanderung kommt. Eine Zuwanderung aus den Nachbarstaaten ist integrationspolitisch wünschenswert, demographisch aber unwahrscheinlich, denn auch die Nachbarstaaten haben eine alternde Bevölkerung. Zuwanderung aus kulturell distanzierten Herkunftsgebieten wäre demographisch denkbar, führt aber kulturell zu einer zunehmenden Heterogenität der Gesellschaft und damit auch zu einer neuen Konfliktsituation. Diese kann nur dann vermieden werden, wenn in konzeptiv abgestimmte Integrationsarbeit investiert wird. In diesem Fall verlagern sich öffentliche Ausgaben in Richtung Integrationspolitik – und der eigentliche Mehrwert der Zuwanderung wird in Frage gestellt.

---

## STRATEGISCHE ZIELE

### SYSTEME

- Zuwanderung ist ein Instrument, um die Stabilität der Systeme (z. B. Pensionsystem) zu unterstützen.
- Zuwanderung dämpft den demographischen Wandel und dehnt damit den Anpassungszeitraum für den Umbau aller altersabhängigen Sozialsysteme und Infrastrukturen. Sie kann aber allein den Alterungsprozess nicht beseitigen.
- Die Reproduktion der Bevölkerung kann auch über die Anhebung der Reproduktionsrate gesichert werden, etwa durch ein kinderfreundlicheres Umfeld in allen Bereichen (z. B. Steuersystem, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Kinderbetreuung).

### WOHLSTAND

- Zuwanderung sollte die quantitative Relation von Erwerbstätigen und Pensionsbeziehenden stabilisieren. Daher soll einer qualifikationsorientierten Zuwanderung junger Menschen der Vorrang gegeben werden. Diese haben die größte Chance, am Arbeitsmarkt Erfolg zu haben.
- Auf Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung kann auch durch Anpassungen der Beitrags- und Leistungsausmaße, etwa bei Gesundheitsversorgung, Sozialleistungen oder Pensionsbezügen, reagiert werden.

- Das Verhältnis der Erwerbstätigen zu den Leistungsbeziehenden kann auch durch Maßnahmen, wie die verstärkte Integration von Frauen und Zugewanderten der Vorperioden in den Arbeitsmarkt, die Senkung der Jugendarbeitslosigkeit, die Hebung der Beschäftigungsquote unter älteren Arbeitskräften oder die Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters verändert werden.
- Zuwanderung muss nicht den gesamten demographisch bedingten Rückgang des Arbeitskräfteangebots ausgleichen. Ein verringertes Arbeitskräfteangebot bietet die Chance, bei der Wirtschaftsentwicklung auf innovative, zukunftsfähige Branchen mit hoher Produktivität (z. B. Industrie 4.0) statt auf arbeitskräfteintensive Branchen zu setzen.

## **GESELLSCHAFTSWANDEL**

- Demographische Stabilität unterstützt die Planbarkeit von staatlichem Handeln. Aufgrund langer Vorlaufzeiten benötigen viele gesellschaftliche Subsysteme, wie etwa der Wohnungsmarkt (Planung, Bau), ein beträchtliches Ausmaß an Zeit, um sich auf gesellschaftliche Veränderungen einzustellen. Ein kurzfristig auftretender, massiver Bevölkerungsrückgang wirkt ebenso destabilisierend wie ein ebensolcher Bevölkerungsanstieg. Für soziale Transferleistungen und soziale Infrastrukturen, die öffentliche Sicherheit, die Nachfrage- und Angebotsrelation auf dem Arbeitsmarkt und das Bildungswesen ist demographische Stabilität vorteilhaft.
- Zuwanderung aus kulturell entfernten Herkunftsgebieten heterogenisiert die Gesellschaft und stellt mitunter gängige Normen- und Wertemuster infrage. Zuwanderung kann daher eine besondere Herausforderung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und sozialen Frieden darstellen. Zuwanderung sollte daher von einer konzeptiv abgestimmten Integrationsarbeit begleitet sein.



**DIVERSITÄT**



**1** Bei aller Wertschätzung von Vielfalt braucht eine Gesellschaft für die Aufrechterhaltung des Zusammenhalts auch Gemeinsamkeiten. Ängste und Sorgen der Aufnahmegesellschaft müssen von den politischen Akteuren ernst genommen werden. Ohne Rückhalt in der Bevölkerung lässt sich Migration langfristig nicht steuern.

**2** Die Kerndimensionen der Diversität sind Alter, Behinderung, Geschlecht, sexuelle Orientierung und religiöse oder kulturelle Zugehörigkeit. Daher ist beim Diversitätsmanagement nicht ausschließlich auf ethnische Diversität, sondern auf alle Kerndimensionen zu achten. Migration erhöht die potenzielle Vielfalt im Hinblick auf alle Kerndimensionen.

**3** Diversität kann für eine Gesellschaft sowohl eine Bereicherung als auch eine Herausforderung sein. Damit Diversität eine Bereicherung darstellt, braucht es eine differenzierte und kritische Auseinandersetzung mit Migration und ihren Vor- und Nachteilen.

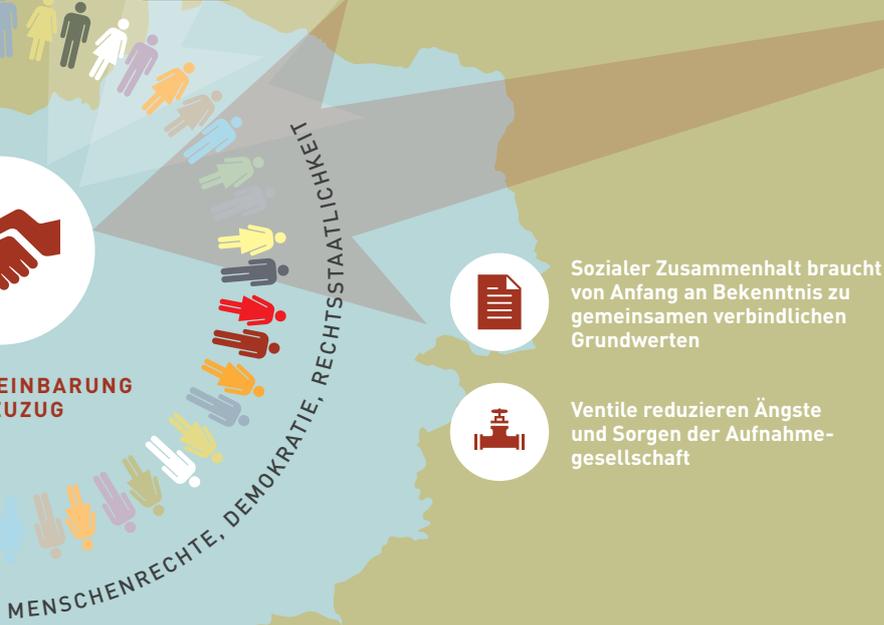
**4** GEMEINSAME GRUNDWERTE,  
UM MEHRWERT VON DIVERSITÄT  
LUKRIEREN ZU KÖNNEN



**5** SÄKULARER STAAT BRAUCHT  
RELIGIONSNEUTRALITÄT IN  
ALLEN BEREICHEN



**1** ZUNEHMENDE DIVERSITÄT BRAUCHT  
UMSO MEHR ZUSAMMENHALT  
IN DER GESELLSCHAFT



**4** Rechtlich verbindliche Grundwerte sind eine gemeinsame gesellschaftliche Basis für den sozialen Frieden. Diese Grundwerte sind allen bewusst zu machen. Ohne verbindende Elemente kann Vielfalt zum Auseinanderdriften der Gesellschaft und zu weniger Zusammenhalt führen.

**5** Angesichts zunehmender gesellschaftlicher Heterogenität ist in allen öffentlichen Bereichen – nicht nur in jenem der öffentlichen Vollziehung – verstärkt auf Religionsneutralität zu achten. Dies ist in einem säkularen Staat, in dem eine Gleichrangigkeit der Religionen untereinander und ein Vorrang des Rechtsstaats bestehen, unerlässlich.





## AUSGANGSLAGE

Vielfalt kann für eine Gesellschaft sowohl eine Bereicherung als auch eine Herausforderung sein. Die Entwicklungen der letzten Monate (z. B. Frankreich, Belgien, Deutschland u. Ä.) zeigen, dass Vielfalt ohne verbindende Elemente die Gesellschaft anfällig für ein Auseinanderdriften macht und zur Rückbildung des sozialen Zusammenhalts führen kann. Migrantinnen und Migranten bringen aus ihren Herkunftsländern mitunter Normen und Werte mit, die von einer liberalen, religionsneutralen Gesellschaft abweichen. Dies gilt für den Stellenwert der Religion, für das Verhältnis zwischen Mann und Frau oder für die Stellung des Mannes innerhalb von Familie und Gesellschaft.

Diversität bezeichnet Unterschiede zwischen Gruppen und Menschen – so etwa in den Kerndimensionen Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, religiöse oder kulturelle Zugehörigkeit sowie Behinderung. Diversitätsmanagement verfolgt das Ziel, die (kulturelle) Identität des jeweiligen Gegenübers zu achten und dadurch die Vorteile, die Vielfalt mit sich bringen kann, für die Gesellschaft nutzbar zu machen. Der Umgang mit Diversität ist eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit, die nicht nur für staatliche Institutionen oder große Unternehmen gilt, sondern jede und jeden Einzelnen fordert.

Die Fokussierung auf Diversität hat aber auch Grenzen: Werden Personen durch Überbetonung von einzelnen Diversitätsmerkmalen ausschließlich darauf reduziert, droht Stigmatisierung. Ziel muss es daher sein, Diversität bestmöglich in die jeweilige Organisation einzubringen und dadurch einen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt zu leisten.

In Zeiten großer Zuwanderung wird die Akzeptanz von Vielfalt durch die Aufnahmegesellschaft auf die Probe gestellt. In Österreich werden kulturelle und religiöse Vielfalt in der Bevölkerung ambivalent wahrgenommen. Mit Migration wird nicht nur Mitleid (z. B. gegenüber Menschen auf der Flucht), sondern auch Angst um die eigene kulturelle Identität verbunden. Migration allein erhöht nicht zwangsläufig die Diversität, z. B. wenn Zuwanderung bloß aus einer oder wenigen bestimmten Herkunftsregionen erfolgt oder in Österreich ungleich verteilt ist. Es kommt daher stets auf eine ausgewogene Zusammensetzung innerhalb einer Gesellschaft an, etwa im Hinblick auf Geschlecht, Alter oder Herkunft. Gemeinsame Grundwerte und Solidarität sind die Grundlagen für Stabilität, Sicherheit und Wohlstand in Österreich und damit die Säulen des sozialen Friedens.

Diversität ist eine Chance für mehr Innovationskraft in unserer Wissensgesellschaft. Moderne Wissens- und Dienstleistungsgesellschaften haben gezeigt, dass sie bei entsprechenden Rahmenbedingungen imstande sind, Raum für Vielfalt und Platz für Tradition gleichermaßen zu ermöglichen.

Der Rückgang der natürlichen Reproduktionsraten in Kombination mit starker Zuwanderung, die auf wenige Nationalitäten beschränkt ist, kann unter ungünstigen Bedingungen das Entstehen von Parallelgesellschaften verstärken. Dies kann die verschiedenen positiven Aspekte von Diversität zurückdrängen und in einer Polarisierung zwischen Aufnahmegesellschaften und Parallelgesellschaften münden. In der Folge können sogar wichtige gesellschaftliche Errungenschaften auf dem Gebiet der Grundrechte (z. B. Gleichstellung von Mann und Frau) infrage gestellt werden.

## STRATEGISCHE ZIELE

### GESELLSCHAFTSPOLITIK

- Migration darf nicht die einzige Alternative sein, um der Alterung der Gesellschaft entgegenzuwirken. Mit Zuwanderung aus nur wenigen Herkunftsregionen entsteht keine Diversität, sondern es wächst das Risiko, dass Parallelgesellschaften in Österreich entstehen. Sozialer Zusammenhalt braucht ausgewogene Verhältnisse innerhalb der Gesellschaft.

### GEMEINSAMKEITEN UND GEGENSÄTZE

- Österreich hat eine lange Tradition, Menschen in Not zu unterstützen. Jedoch sind weder Mitleid noch Toleranz allein eine langfristige, tragfähige Basis für ein Zusammenleben auf Augenhöhe.
- Um in der Aufnahmegesellschaft Akzeptanz für Migrantinnen und Migranten zu erreichen, müssen rechtlich verbindliche Grundwerte die gemeinsame gesellschaftliche Basis für alle Menschen darstellen. Ziel muss daher wechselseitige Anerkennung aller Menschen in Österreich sein. Darüber hinaus sind gemeinsame soziale Normen und Werte zu fördern, die das Zusammenleben innerhalb einer Gesellschaft positiv beeinflussen.
- Ängste und Sorgen in Zusammenhang mit Migration sind ernst zu nehmen und Ventile für deren Artikulation zu schaffen. Begründete Sorgen können Warnhinweise darstellen, die helfen, konstruktive Lösungsansätze zu finden. Jede Sorge ist subjektiv begründet. Es bedarf jedoch objektivierbarer und sachlicher Argumente, um diesen Sorgen zu begegnen.

- Über Unterschiede und Gegensätze, die zu Konflikten führen können, braucht es eine kritische, differenzierte Auseinandersetzung. Diese Differenzierung ist Grundlage einerseits für die Anerkennung von Diversität und für gesellschaftlichen Zusammenhalt und andererseits für ein konsequentes Vorgehen gegen Tendenzen, die Extremisten den Weg bereiten können.
- Besonders deutlich muss allen Tendenzen entgegengetreten werden, die den säkularen, religionsneutralen Staat zu untergraben versuchen. Bestrebungen von Vereinigungen (wie beispielsweise der Muslimbruderschaft), religiöse Inhalte mit staatlichen Aufgaben und Zielen zu verknüpfen, sind zu unterbinden.

### VIELFALT IM ÖFFENTLICHEN BEREICH

- Ethnische Vielfalt (z. B. Exekutivbedienstete mit Migrationshintergrund) sollte in der öffentlichen Verwaltung noch stärker als strategisches Instrument genutzt werden, um auf Unterschiede in der Bevölkerung adäquat eingehen und eine effektive Gleichbehandlung sicherstellen zu können. Im Bereich von Institutionen, die der Öffentlichkeit dienen, sollte verstärkt auf Religionsneutralität geachtet werden.
- Diversitätsmanagement für gelebte Vielfalt sollte in der öffentlichen Verwaltung genauso wie in allen übrigen gesellschaftlichen Bereichen implementiert werden. Diversitätsmanagement sollte sich nicht nur mit ethnischer Diversität, sondern auch mit allen weiteren Dimensionen von Diversität befassen.



## EINE LEISTUNGSFÄHIGE GESELLSCHAFT FÜR ÖSTERREICH

- Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sind unerlässliche Grundlagen für ein friedliches Zusammenleben in Österreich. Sie markieren zugleich die Grenzen der Anerkennung von Diversität. Bekenntnisse zu den Grundwerten eines europäischen, demokratischen Staates und dessen Gesellschaft sollen bereits bei Erstzuwanderung eingefordert werden („Wertevereinbarung“ bei Erstanträgen).
- Über Grundwerte hinaus muss in einer vielfältigen Gesellschaft Verbindendes besonders im Mittelpunkt stehen. Dies kann verhindern, dass die Gesellschaft in instabilen Zeiten auseinanderdriftet. Gemeinsamkeiten sind klar zu vermitteln und zu stärken.
- Migrantinnen und Migranten sollen sich für die Gemeinschaft in Österreich engagieren und sich so in die Gesellschaft einbringen, wie es der Aufnahmegesellschaft (z. B. durch Grundwehr- oder Zivildienst) abverlangt wird. Die Leistung eines freiwilligen sozialen Dienstes für Zuwandernde (ähnlich dem „Freiwilligen Sozialen Jahr“) könnte eine erste aktive Einbindung von neu zugewanderten Personen in die österreichische Gesellschaft und damit ein wichtiges verbindendes Element darstellen.
- Transparenz im Hinblick auf Sozialleistungen kann diffusen Neiddebatten entgegenwirken.
- Anerkennung und Förderung der verschiedenen Diversitätsmerkmale sind gezielt für mehr Innovationskraft und damit für mehr Produktivität zu nutzen.

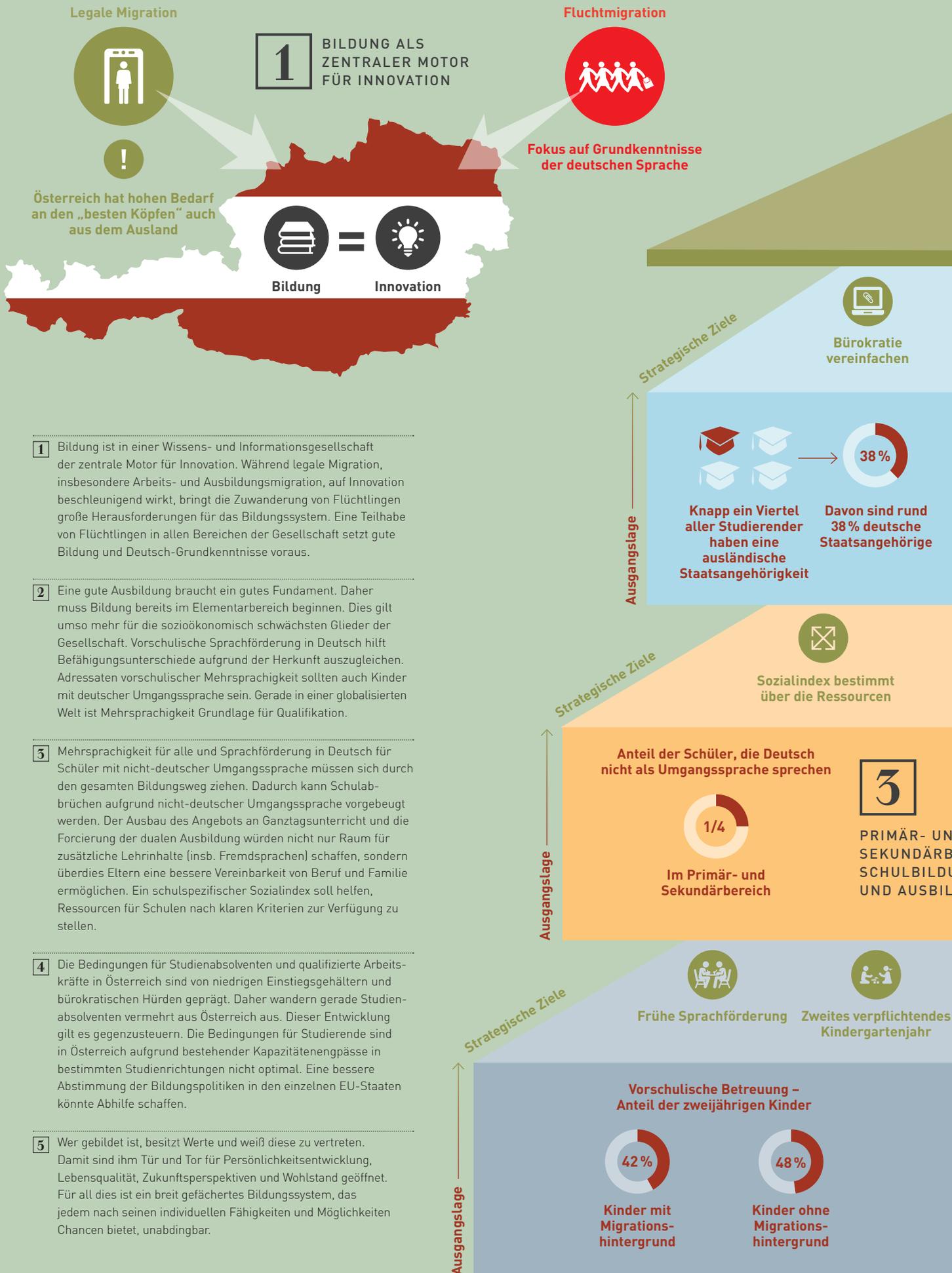
## VIelfALT FÜR KÜNFTIGE GENERATIONEN

- Kindererziehung ist eine Kernaufgabe der Eltern. Kinderbetreuung, Erziehung und Bewältigung des Schulalltags der Kinder liegen jedoch nach wie vor überwiegend in den Händen der Frauen. Um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern, sind neben einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (z. B. Verbesserungen beim einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld, bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten) auch das Schließen der Gehaltsschere, die Ausweitung von Home-Office-Möglichkeiten, die Einführung flexiblerer Arbeitszeitmodelle, die Einführung eines fairen Familienbesteuerungssystems und Unterstützung für Alleinerziehende sinnvoll.
- Kinder müssen in Vielfalt leben können, ohne ständig dem Druck zu unterliegen, dass alle zur gleichen Zeit gleich weit in ihrer Entwicklung und ihrem Wissen sein müssen. Auf Systeme individueller Wissensvermittlung ist besonderes Augenmerk zu legen. Dazu gehört auch individuelle Förderung von Buben und Mädchen, ohne dass dabei eine Differenzierung im Sinne traditioneller oder neuer Rollenzuschreibungen stattfindet.
- Kinder und Jugendliche sollen nicht auf ein Mittelmaß in allen Bereichen reduziert werden, um bestehen zu können. Sie sollten in ihren jeweiligen Stärken gefördert und unterstützt werden.

- Über ihre Kerndimensionen hinaus sollte Diversität umfassend im Sinne gesellschaftlicher Vielfalt verstanden werden. Eine vielfältige Gesellschaft muss auch und besonders ihren Jüngsten verschiedene Entfaltungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Bei umfassender Allgemeinbildung muss es auch die Möglichkeit geben, sich zu spezialisieren und weitere Kompetenzen zu entwickeln und zu fördern. So sollten etwa auch handwerkliche Begabungen erkannt und gefördert und ihrer Bedeutung für die Gesellschaft ein entsprechender Stellenwert beigemessen werden.



**BILDUNG UND FORSCHUNG**



# 5

BILDUNG BEDEUTET ZUKUNFT, WERTE, SICHERHEIT UND SOZIALER FRIEDEN



Standortattraktivität für Studienabsolventen steigern



Weiterentwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte



Langfristige Finanzierung von Hochschuleinrichtungen



EU-weit koordinierte Hochschulpolitik



Auslandsabschlüsse leichter anerkennen

# 4

TERTIÄRER BEREICH: HOCHSCHULEN UND FORSCHUNG

Wissenschaftliches und künstlerisches Personal an österreichischen Universitäten



Aus der EU



Aus Drittstaaten



Hohe Abwanderung nach Abschluss



Einstiegsgehalt zu niedrig



Bürokratische Hürden zu hoch



Schwierige Annerkennung von Auslandsabschlüssen



Mehrsprachigkeit und Allgemeinbildung stärken



Forcierung der dualen Ausbildung



Bildungspotenzial voll ausschöpfen



Ausbau des Angebots an Ganztagsunterricht



Vereinbarkeit von Familie und Beruf



Kooperationen mit Herkunftsregionen

Wien hat den höchsten Anteil an Schülern mit nicht-deutscher Umgangssprache



Wien in manchen Bezirken



Mehr Schulabbrüche



Weniger Weiterbildungen



Mehr Klassenwiederholungen



Aufwertung der Ausbildung für Elementarpädagogen



Zusammenarbeit von Eltern mit Pädagogen



Vereinbarkeit von Familie und Beruf



In Erziehung Diversität berücksichtigen

Sprachstandsbeobachtungen – Förderbedarf bei 4,5- bis 5,5-Jährigen



Nicht deutschsprachige Kinder



Deutschsprachige Kinder



Kinder von Migranten öfter niedriger sozioökonomischer Status



Befähigungsunterschiede durch Herkunft

# 2

ELEMENTARBEREICH: KLEINKINDBETREUUNG UND VORSCHULBILDUNG





## AUSGANGSLAGE

Bildung ist gerade in einer Wissens- und Informationsgesellschaft der zentrale Motor für Innovation und eine wichtige Voraussetzung für gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Teilnahme einer und eines jeden Einzelnen. Die erfolgreiche Förderung von Wissen und Bildung der Bürgerinnen und Bürger trägt maßgeblich dazu bei, sowohl für jede und jeden Persönlichkeitsentwicklung, Lebensqualität, Arbeitsplatz und Zukunftsperspektiven zu sichern als auch für die Bevölkerung als Ganzes. Die Ausschöpfung des Bildungspotenzials von Migrantinnen und Migranten stellt dabei eine besondere Herausforderung dar. Wie die entsprechenden statistischen Daten zeigen, unterscheiden sich die Bildungsabschlüsse der Migrantinnen und Migranten in Österreich deutlich in Abhängigkeit vom Herkunftsland. Personen mit Migrationshintergrund sind sowohl in den niedrigsten als auch in den höchsten formalen Bildungsstufen stärker vertreten als die einheimische Bevölkerung.

Migration spielt in allen Bildungsbereichen – von der Kleinkindbetreuung und Vorschulbildung (Elementarbereich) über den Primär- und Sekundärbereich bis hin zur Hochschulbildung (Tertiärer Bereich) – eine wichtige Rolle. Auch wenn das österreichische Bildungssystem grundsätzlich in der Lage ist, jungen Menschen mit Migrationshintergrund den Bildungsaufstieg zu ermöglichen, gelingt dies derzeit nicht in ausreichendem Maß. Kinder von Migranten und Migrantinnen erreichen im Mittel nicht den Bildungsstand der einheimischen Kinder, was z. T. durch deren niedrigen sozioökonomischen Status erklärt werden kann.

Im Bereich der Elementarbildung ist der Anteil der Kinder ohne Migrationshintergrund, der eine vorschulische Betreuung (Kinderkrippe, Kindergarten etc.) besucht (2013: 48% der Zweijährigen), etwas größer als jener der Kinder mit Migrationshintergrund (2013: 42% der Zweijährigen). Der Anteil der Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache in Kindertagesstätten ist jedoch sehr hoch, insbesondere in Wien (circa 60%). Die 2008 durchgeführte Sprachstandsbeobachtung bei 4½- bis 5½-Jährigen Kindern ergab für Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache einen viel höheren Förderbedarf (58%) als bei deutschsprachigen Kindern (10%). Dieses Sprachscreening und das verpflichtende Kindergartenjahr für alle 5-jährigen Kinder kommen daher insbesondere auch Migrantinnen und Migranten zugute.

Im Primär- und Sekundärbereich besitzt knapp mehr als ein Zehntel der Schülerinnen und Schüler in Österreich nicht die österreichische Staatsbürgerschaft (Schuljahr 2013/14). Der Anteil jener, die nicht Deutsch als Umgangssprache sprechen, liegt bei 27% im Primärbereich und bei 23% im Sekundärbereich. Im Vergleich mit früheren Jahren steigen die Anteile. Wien hat den höchsten Anteil an Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, wobei in manchen Wiener Bezirken über 80% der Volksschulkinder sowie in den Neuen Mittelschulen und Polytechnischen Schulen nahezu 70% der Schülerinnen und Schüler eine nicht-deutsche Umgangssprache haben. Kinder mit nicht-deutscher Umgangssprache wechseln nach der Volksschule seltener an die AHS-Unterstufe als Kinder mit deutscher Umgangssprache. Sie besuchen wesentlich häufiger Sonderschulen und Polytechnische Schulen sowie seltener höherbildende Schulen. In ihrem Bildungsverlauf weisen sie anteilmäßig deutlich mehr Klassenwiederholungen und Schulabbrüche gegen Ende

der Pflichtschule auf als einheimische Kinder (2011/12 fünf Mal so hoch in der 8. Stufe Hauptschule). Dies hängt zu einem großen Teil auch mit dem sozioökonomischen Status zusammen. In Österreich geborene Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren weisen einen Bildungsbeteiligungsanteil von 79 % auf. Bei nicht in Österreich geborenen Jugendlichen sind es lediglich knapp unter 60 %. Ihre Zahl hat sich im Laufe der letzten Jahre stetig erhöht. Generell können Leistungsunterschiede zu einem hohen Anteil durch die Herkunft erklärt werden. Im Lesen beträgt der entsprechende Anteil bei den 15-/16-Jährigen 25 %. Die Faktoren wie Migration, Bildung und Wohlstand wirken dabei zusammen. Österreich liegt damit hinsichtlich der „Bildungsvererbung“ im internationalen Vergleich im oberen Mittelfeld.

Auch an den Hochschulen bilden Migrantinnen und Migranten eine große Gruppe der Studierenden. Knapp ein Viertel aller Studierenden in Österreich sind Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, wobei ihr Anteil seit 1990 kontinuierlich gestiegen ist. Die große Mehrheit der ausländischen Studierenden (rund zwei Drittel) sind EU- oder EWR-Bürgerinnen und Bürger. Der Anteil der Studierenden mit deutscher Staatsangehörigkeit (rund 38 % aller ausländischen Studierenden) hat sich seit dem Jahr 2000 beinahe verfünffacht. Besonders hoch ist der Anteil internationaler Studierender traditionell an den Kunstuniversitäten, gefolgt von den wissenschaftlichen Universitäten. Auch an den Fachhochschulen steigt der Anteil ausländischer Studierender kontinuierlich, während die Pädagogischen Hochschulen mit etwas über 6 % den deutlich niedrigsten Anteil aufweisen. Einzelne (sehr beliebte) Studienrichtungen wie z. B. Psychologie weisen extrem hohe Anteile ausländischer Studierender, vorwiegend aus

Deutschland, auf (bis knapp 90 % an den Universitäten Salzburg und Innsbruck). In der Medizin wurde diese Situation durch die sogenannte „Safeguard-Klausel“ – wonach 75 % der Studienplätze für Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft gewidmet sind – verhindert. Allerdings ist auch der Anteil österreichischer Studierender in Deutschland erheblich. Studierende mit Migrationshintergrund, die ihre Bildungs- bzw. Schulkarriere in Österreich abgeschlossen haben, stammen nur in geringem Ausmaß aus bildungsfernen Schichten. Auch bei ihnen zeigt sich das Phänomen der „Bildungsvererbung“.

Im tertiären Bereich gibt es eine Fülle an Maßnahmen und Programmen zur Unterstützung internationaler Studierender. Dennoch gibt es insbesondere für Drittstaatsangehörige viele bürokratische Hürden (z. B. hinsichtlich der Voraussetzungen für die Erteilung des Aufenthaltstitels), was sich auch in der verhältnismäßig hohen Abwanderung ausländischer Studierender nach Abschluss ihres Studiums in Österreich niederschlägt. Nimmt man die Zahl der im Jahr 2014 an drittstaatsangehörige Studienabsolventinnen und Studienabsolventen erteilten Aufenthaltstitel „Rot-Weiß-Rot-Karte“ als Basis, so blieben im Jahr 2014 nur knapp 14 % der ausländischen Studienabsolventinnen und -absolventen aus Drittstaaten in Österreich, um hier zu arbeiten. Auch höherqualifizierte Österreicherinnen und Österreicher verlassen das Land nach Absolvierung der Reifeprüfung beziehungsweise eines Hochschulstudiums.



In der Forschung besteht großer Bedarf an den „besten Köpfen“ auch aus dem Ausland. Die erfolgreiche Positionierung Österreichs als Forschungsstandort ist wesentlich, damit der Aufstieg des Landes zum „Innovation Leader“ gelingt. Zur Realisierung des dafür notwendigen Brain Gain im Hochschulbereich und in der Wirtschaft müssen internationalen Forscherinnen und Forschern sowie österreichischen Rückwandernden Anreize geboten werden, damit sie Österreich als Forschungs- und Arbeitsstandort wählen. In den vergangenen Jahren ist die Anzahl der Forscherinnen und Forscher in Österreich in allen Sektoren kontinuierlich gestiegen. Das wissenschaftliche bzw. künstlerische Personal an den österreichischen Universitäten stammt zu 19 % aus der Europäischen Union und zu 5 % aus Drittstaaten.

Zur Unterstützung der Internationalisierung gibt es ein großes Angebot an Förderungen. Auch das Instrument der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ wurde geschaffen, um zur Attraktivität des Wirtschafts- und Forschungsstandorts Österreich beizutragen. Allerdings weist diese in bestimmten Bereichen Mängel (z. B. hinsichtlich der Höhe des Einstiegsgehalts und des Ausschlusses von Bachelorabsolventinnen und -absolventen) und damit Potenzial zur Weiterentwicklung auf. Forscherinnen und Forscher, qualifizierte Erwerbstätige und Unternehmen beklagen zudem bürokratische Hürden und die für Drittstaatsangehörige schwierige Anerkennung von im Ausland erworbenen Ausbildungen und Abschlüssen.

Die österreichische Migrationspolitik wirkt jedoch nicht nur innerhalb Österreichs, sondern hat auch Auswirkungen auf die Bildungs- und Arbeitsmarktstrukturen in Herkunftsregionen, zu denen traditionelle Migrationspfade und ein gewisses Ausmaß wirtschaftlicher Vernetzung bestehen. Für Österreich sind in dieser Hinsicht die Staaten des westlichen Balkans besonders bedeutsam, da Österreich aus dieser Region einen starken Zuzug junger Menschen verzeichnet.

---

## STRATEGISCHE ZIELE

### **SPRACHFÖRDERUNG, SCHULBILDUNG UND AUSBILDUNG**

- Migration spielt in allen Bildungsbereichen eine bedeutende Rolle. Während es sehr gute Statistiken zu Lernenden mit Migrationshintergrund gibt, fehlen diese über die Akteurinnen und Akteure auf der lehrenden bzw. unterstützenden Seite (Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen, Lehrkräfte, Schulpsychologinnen und -psychologen etc.). Eine entsprechende Verbesserung der Datenlage ist daher anzustreben.
- Frühe Förderung hat den höchsten Return-on-Investment. Daher sollten für die frühe Sprachförderung (insbesondere bei Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache) vermehrt Ressourcen zur Verfügung gestellt und die dabei gesetzten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit evaluiert werden. Ein zweites verpflichtendes Kindergartenjahr für alle Vierjährigen sowie die Aufwertung der Ausbildung für Elementarpädagoginnen und -pädagogen wären wichtige flankierende Maßnahmen. Auf Grundkenntnisse der deutschen Sprache vor Zuwanderung sollte ein verstärkter Fokus gelegt werden.

- Im primären und sekundären Schulbereich sind die Sprachförderung in Deutsch und die Mehrsprachigkeit zu stärken. Die Entscheidung der Bundesregierung, ein erweitertes Angebot an Ganztagschulen zu schaffen, ist dafür eine wichtige Begleitmaßnahme. Neben dem pädagogischen Mehrwert dient diese auch der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Für alle drei Bildungsbereiche (Elementar, Primär, Sekundär) benötigt es vermehrt Pädagoginnen und Pädagogen mit Migrationshintergrund, eine Diversität berücksichtigende Pädagoginnen- und Pädagogenausbildung (mit der „PädagogInnenbildung NEU“ ist der Grundstein dazu gelegt) sowie eine verstärkte Zusammenarbeit von Eltern mit Pädagoginnen und Pädagogen. Damit die Bildungsinstitutionen ihre Zielgruppen bestmöglich fördern können (der höchste Förderbedarf ist bei Kindern mit nicht-deutscher Muttersprache, aus niedrigem sozioökonomischem und Bildungshintergrund gegeben; s. o.), sollten diese nach einem Sozialindex finanziert werden. Die Einführung eines solchen Index ist bereits in Planung.
- Die duale Ausbildung (Lehre), der in der österreichischen Berufslandschaft große Bedeutung zukommt, sollte u. a. auch mit Blick auf Migrantinnen und Migranten noch stärker gefördert werden. Angesichts der sich ständig ändernden Arbeitsmarkterfordernisse sollen Spartenwechsel leichter möglich sein. Auch Mehrsprachigkeit und Allgemeinbildung sollten vermehrt berücksichtigt werden.
- Im Herkunftsland erworbene Qualifikationen müssen (auf allen Stufen der Bildungskarriere) verstärkt berücksichtigt, besser nutzbar und vereinfacht anerkannt werden. Die Wirksamkeit des im Frühjahr 2016 beschlossenen Anerkennungsgesetzes ist in diesem Sinn zu beobachten. Gleichzeitig müssen auch spätere Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger die Möglichkeit erhalten, ihren Potenzialen entsprechende Abschlüsse zu erwerben.

## HOCHSCHULEN UND FORSCHUNG

- Die gegenwärtige internationale Ausrichtung an Österreichs Hochschulen ist zu erhalten und mit Blick auf hohe Qualität weiter zu fördern. Um als Hochschul- und Forschungsstandort für ausländische Studierende und Forschende mit hohem Ausbildungsniveau und exzellentem akademischen Potenzial attraktiv zu sein, sollten bürokratische Hürden abgebaut werden. Für internationales Forschungspersonal und mehr österreichische Rückwandernde braucht es Standortanreize im Bereich des Arbeitsmarkts und der Wirtschaft.
- Österreich muss als Standort für Studienabsolventinnen und -absolventen – mit und ohne Migrationshintergrund – attraktiver werden. Daher gilt es die gegenwärtigen Arbeitsbedingungen für Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler (z. B. nur befristete Verträge, prekäre finanzielle Situation) und die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten zur Arbeitssuche für drittstaatsangehörige Studienabsolventinnen und -absolventen zu verbessern.



- Das Problem der Kapazitätenengpässe in bestimmten Studienrichtungen erfordert u. a. eine bessere Abstimmung der Bildungspolitiken in den einzelnen EU-Staaten. Ziel sollte eine auf europäischer Ebene koordinierte Hochschulpolitik sein. Österreich soll hier die Initiative ergreifen.
- Die langfristige Finanzierung von tertiären Bildungseinrichtungen in Österreich hat hohe Priorität. Die gestiegene Mobilität führt dazu, dass viele Menschen nach ihrem in Österreich absolvierten Studium das Land verlassen. Österreich zieht solcherart aus einem Teil seiner Investitionen in Ausbildung und Qualifikation keinen Nutzen. Dem ist mit geeigneten Maßnahmen langfristig entgegenzuwirken.
- Im tertiären und Forschungsbereich fehlen differenzierte Daten insbesondere aus dem Bereich der Wirtschaft, um gezielte Empfehlungen zur Förderung von Brain Gain und Brain Circulation geben zu können. Eine entsprechende Verbesserung der Datenlage ist daher anzustreben.
- Die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ sollte für den akademischen Bereich weiterentwickelt werden und dabei die Übergänge vom Studium zur hochqualifizierten Tätigkeit bzw. zur Forschung stärker berücksichtigen (etwa durch Ausweitung der Frist für die Arbeitssuche sowie die Herabsetzung des geforderten Einstiegsgehalts). Außerdem sollte die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ für Studienabsolventinnen und -absolventen auf Bachelorabschlüsse ausgeweitet werden.
- Die Anerkennung von im Ausland erworbenen Ausbildungen und Abschlüssen sollte bei Sicherung des Niveaus in bürokratisch-administrativer Hinsicht vereinfacht und beschleunigt werden.
- Um Migration im Wissenschaftsbetrieb zu fördern und zu unterstützen, sind u. a. Informationsmaterial, Formulare und Beratung bei Behörden, Banken, Versicherungen etc. in englischer Sprache, mehr bilinguale Schulen sowie der erleichterte Aufenthalt von Familienmitgliedern von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern notwendig.

## HERKUNFTSREGIONEN

- Gute Bildung und Ausbildung der Menschen aus für Österreich relevanten Migrationsregionen mit geringeren Bildungsstandards erfordern langfristig angelegte zwischenstaatliche Kooperationen. Diese sollen den Transfer von Teilen des dualen Ausbildungssystems (Erfolgsmodelle der Lehre und der berufsbildenden höheren Schulen) umfassen. Für Österreich historisch und perspektivisch interessante Regionen, wie etwa der westliche Balkan, sollten dabei in den Fokus gerückt werden. Österreichische Unternehmen, die sich in diesen Regionen engagieren, sollten entsprechend unterstützt werden.
- Es sollen Anstrengungen unternommen werden, Systeme zirkulärer Migration durch entsprechende aufenthaltsrechtliche Möglichkeiten zu etablieren. Die vorübergehende Migration nach Österreich, verbunden mit einer darauffolgenden Rückkehr in die Herkunftsregion, sorgt für wechselseitigen Know-how-Transfer.





**WIRTSCHAFT UND  
INFRASTRUKTUR**

**1** WIRTSCHAFTSWACHSTUM  
BRAUCHT GESTEUERTE,  
BEDARFSORIENTIERTE  
ZUWANDERUNG

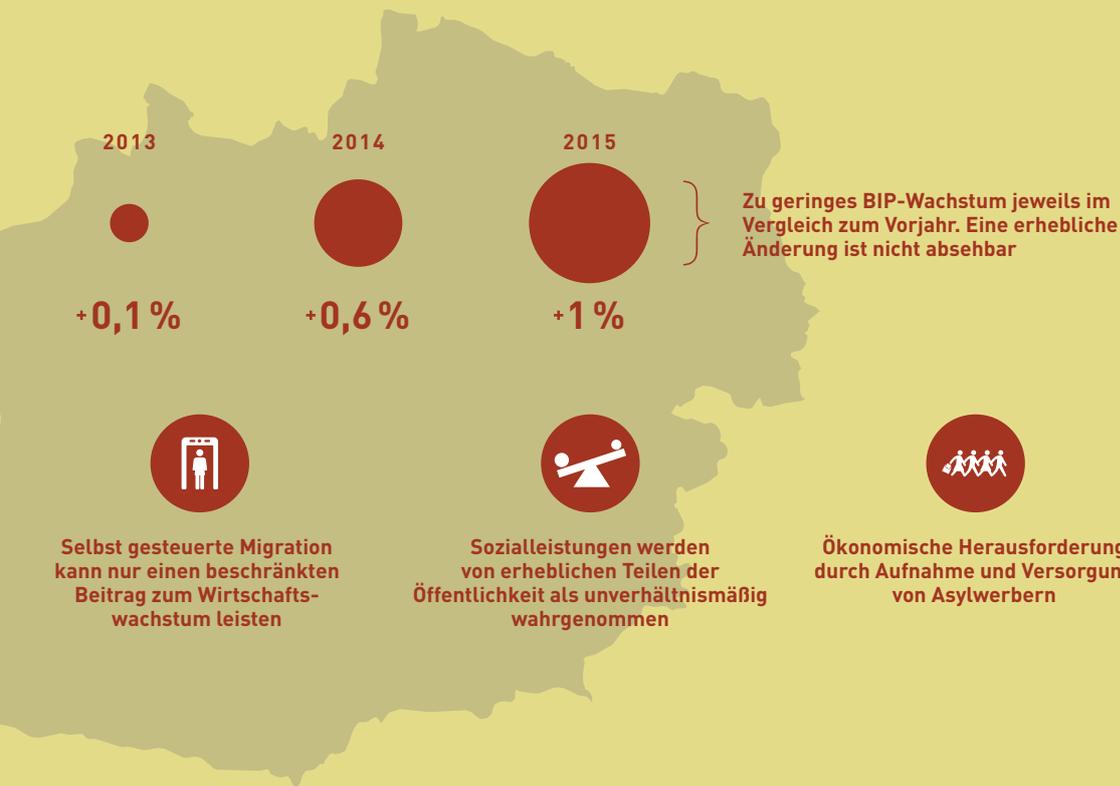


**2** WIRTSCHAFTSWACHSTUM  
STÄRKEN UND FACHKRÄFTE-  
BEDARF TREFFSICHER DECKEN



**1** Das Wirtschaftswachstum Österreichs war in den vergangenen Jahren zu gering. Eine grundlegende Änderung dieser Tendenz ist nicht absehbar. Für die Jahre 2016 und 2017 wird ein Wirtschaftswachstum von ca. 1,5 % prognostiziert. Fluchtmigration ist in den Zielregionen mit hohen Ausgaben verbunden, lediglich in einer langfristigen Perspektive können sich positive Effekte einstellen.

**2** Ein Rückgang des Zuwachses der erwerbstätigen Bevölkerung kann sich zusätzlich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken. Dies führt zu einem zunehmend harten internationalen Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderer. Es braucht daher Anreize für Investitionen, Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums sowie zur Attraktivierung des Standorts Österreich.



### 3 HERAUSFORDERUNGEN FÜR UMWELT, URBANISIERUNG UND INFRASTRUKTUR



3 Der fortgesetzte Trend zur Urbanisierung, der durch Migration verstärkt wird, bringt große Herausforderungen für die Umweltpolitik und Infrastruktur. Migration sollte einen Beitrag zur Förderung des Zuzugs in strukturschwache Regionen leisten. Weiters sind städtebauliche Entwicklungen zu fördern, die weiterer Segregation entgegenwirken.





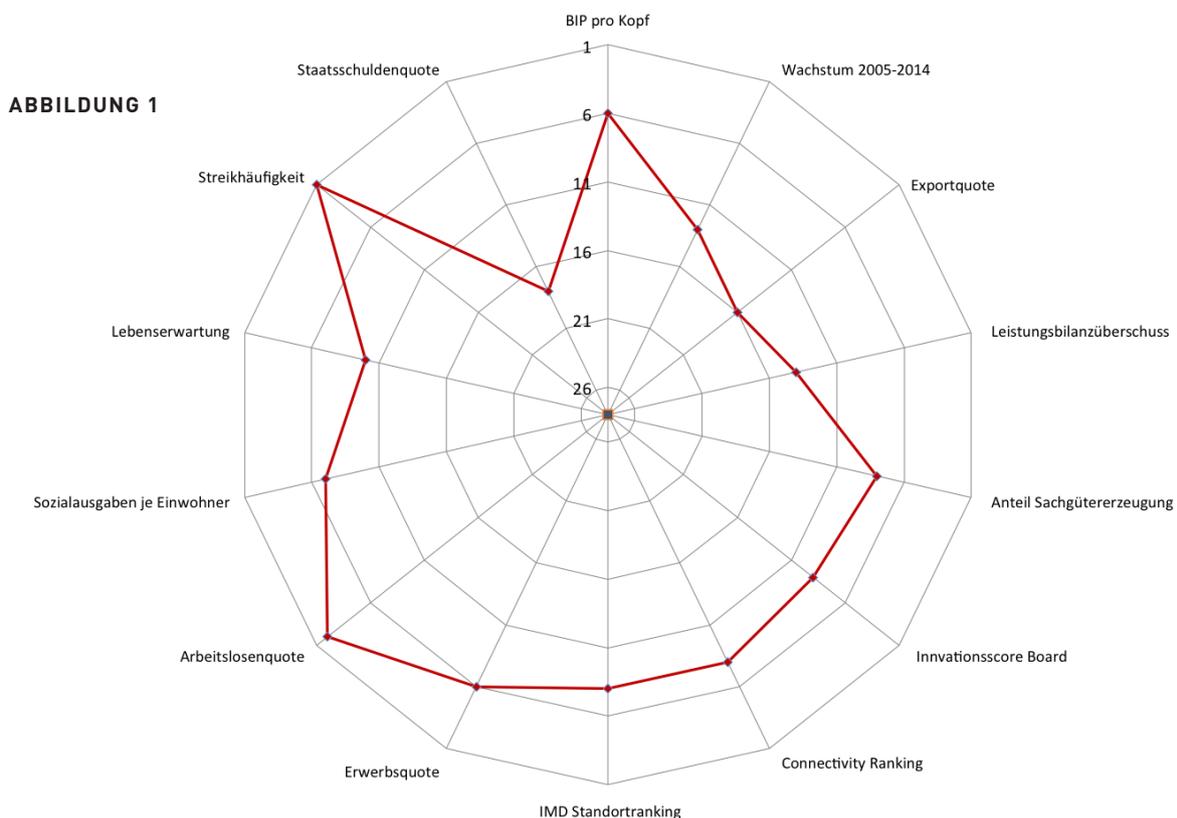
## AUSGANGSLAGE

Das Wirtschaftswachstum Österreichs war in den vergangenen Jahren sehr gering (2012: 0,7%; 2013: 0,1%; 2014: 0,6%; 2015: 1%). Eine grundsätzliche Änderung dieser Tendenz ist nicht absehbar. Für die Jahre 2016 und 2017 wird ein Wirtschaftswachstum von ungefähr 1,5 % prognostiziert. Ein Rückgang des Zuwachses der erwerbstätigen Bevölkerung kann sich zusätzlich negativ auf das Wirtschaftswachstum auswirken und – wenn zudem der technische Fortschritt ausbleibt – sogar zum Schrumpfen der Volkswirtschaft führen. Mangelnder Bevölkerungszuwachs geht mit einem zunehmend harten internationalen Wettbewerb um qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer einher. Nachstehende Grafik verdeutlicht, welche wirtschaftlichen und sozialpolitischen Indikatoren relevant für die Zukunftsperspektiven des Standortes Österreich sind.

Zusätzlich zu BIP pro Kopf, realem Wirtschaftswachstum, Exportquote und Leistungsbilanzüberschuss werden der Anteil der Sachgütererzeugung sowie die Positionierungen im Innovations-Scoreboard, im Connectivity Ranking und im IMD-Standortranking zur Beschreibung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit herangezogen. Erwerbsquote, Arbeitslosenquote, Sozialausgaben je Einwohner und Lebenserwartung dienen in der Grafik als Indikatoren für den Status von Arbeitsmarkt und Sozialstaat. Die Stabilität der öffentlichen Finanzen wird mit der Staatsschuldenquote charakterisiert.

**ABBILDUNG 1:**

*Wirtschaftliche Positionierung Österreichs innerhalb der EU 28 (2015) anhand unterschiedlicher Indikatoren (Biffel, Gudrun et al., Österreichische Migrationspolitik: Vision und Entwicklung eines Migrations-Monitoring-Systems, Krems 2015, S. 197)*



In Österreich – wie im übrigen Europa – beklagen Unternehmen einen Fachkräftemangel insbesondere in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT). Bis zum Jahr 2025 wird im Vergleich zum Jahr 2015 in Österreich der Anteil der Arbeitskräfte im höchsten Qualifikationssegment um 14,1% zunehmen. Für die gesamte Europäische Union wird ein Zuwachs von 21,1% erwartet.

Die Investitionsaktivität ist in Österreich nach wie vor gedämpft. Dies hängt u. a. mit der Steuer- und Abgabenlast auf unselbständiger und selbständiger Arbeit zusammen. Davon ist auch die qualifizierte Zuwanderung betroffen. Das derzeitige Arbeitsmigrationsrecht ist auf unselbständig Erwerbstätige ausgerichtet und berücksichtigt Investorinnen und Investoren nicht ausreichend. Zudem beeinträchtigen bürokratische Hürden Unternehmertum, Investitionsbereitschaft und Innovationskraft. Das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Staats hat nicht bloß aufgrund bürokratischer Hürden, sondern auch aufgrund sozialer Geldleistungen abgenommen, die von Teilen der Öffentlichkeit als unverhältnismäßig wahrgenommen werden. Fluchtmigration ist in den Zielregionen mit hohen Ausgaben verbunden. Die Aufnahme und Versorgung von Asylwerberinnen und Asylwerbern sowie Sozialleistungen an noch nicht in den Arbeitsmarkt integrierte Asylberechtigte und deren Familienangehörige stellen kurz- und mittelfristig eine ökonomische Herausforderung für Österreich dar. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 betragen die öffentlichen Ausgaben für Flüchtlinge etwa 0,05% des BIP. Die öffentlichen Ausgaben könnten auf etwa 0,3% des BIP im Jahr 2016 ansteigen.

Langfristig betrachtet kann Fluchtmigration auch mit positiven Effekten in einzelnen Wirtschaftsbereichen in den Aufnahme- und Integrationsregionen einhergehen. Voraussetzungen dafür sind Integrationswilligkeit und ein leistungsförderndes Umfeld. Geldleistungen an Asylwerberinnen und Asylwerber und Asylberechtigte, die ins Ausland abfließen, fügen der heimischen Wirtschaft einen effektiven mittelbaren Schaden zu.

Mit Blick auf Umwelt und Infrastruktur ist in Zusammenhang mit Migration der fortgesetzte Trend zur Urbanisierung von Bedeutung. Er wird durch Zuwanderung weiter verstärkt. Die weitere Ausdehnung der Großstädte und der Rückgang ländlicher Infrastruktur stellen künftige Generationen mit Blick auf Umweltschutz, Energieversorgung, Abfallwirtschaft, Industrie und Verkehrseinrichtungen vor immense Herausforderungen. Dies gilt auch für die Wohnverhältnisse, die in manchen Ballungsräumen von anhaltender Segregation geprägt sind.

---

## STRATEGISCHE ZIELE

### **WIRTSCHAFTSWACHSTUM UND FACHKRÄFTE**

- Wirtschaftswachstum benötigt Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung und Produktivitätswachstum. Migration ist kein alleiniges, dauerhaftes Allheilmittel für das Wachstum der erwerbstätigen Bevölkerung. Um eine demographische Schockwirkung abzumildern, sind umfassende Maßnahmen, wie z. B. die Erhöhung des Pensionsantrittsalters und der Erwerbsquote von Frauen, notwendig.



- Die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und Sozialsystem sind verstärkt zu berücksichtigen. Es braucht wirksame Anreize, damit sich Menschen verstärkt in den Arbeitsmarkt eingliedern bzw. am Arbeitsmarkt verbleiben. Dies erfordert Anpassungen im Sozialsystem. Sozialleistungen müssen verstärkt individuelle Konstellationen berücksichtigen.
- Um Erwerbstätige über 50 Jahren (z. B. durch Erleichterung des Arbeitsalltags) leistungsfähig zu halten und deren Wissen (für die Ausbildung von Neuaufnahmen, für Innovationen etc.) zu nutzen, sind entsprechende unternehmerische Projekte und Strategien zu fördern.
- Die Erhöhung der Erwerbsquote erfordert eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Diese kann u. a. durch die Verbesserung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten (Ausbau von betrieblichen Kindergärten, Förderung von „Mehr-Generationen-Wohnen“, „Notfall-Tagesbetreuung“), Ausweitung von Telearbeit, flexiblere Arbeitszeitmodelle und die Einführung eines fairen Familienbesteuerungssystems erreicht werden.
- Dem Fachkräftemangel im MINT-Bereich bzw. im mittleren technischen Bereich muss durch Förderung des technischen und naturwissenschaftlichen Interesses von Kindern und Jugendlichen (z. B. Schulprojekte oder Schulkursen zu Unternehmen mit Innovationspotenzial) entgegengewirkt werden. Die Migrationspolitik im Arbeits- und Bildungsbereich sollte aber – nicht zuletzt zum Schutz der Interessen der Herkunftsregionen – nicht einseitig auf MINT-Fächer ausgerichtet werden. Damit alle Beteiligten von Arbeits- und Bildungsmigration profitieren („Triple-win“), sind in allen Bereichen Modelle der zirkulären Migration zu forcieren.
- Die Qualifikationsstruktur der von Handwerk, Gewerbe und Industrie nachgefragten Arbeitskräfte ist sehr differenziert. Zur Sicherstellung des Fachkräftepotenzials im mittleren Qualifikationsbereich sind Kooperationen österreichischer Wirtschaftsunternehmen mit Wirtschaft und Bildungseinrichtungen in Herkunftsregionen gezielt zu fördern. Auch hier sind Modelle der zirkulären Migration sinnvoll.
- Zunehmende Instabilität, religiöse Spannungen und Radikalisierung können auch in den gegenwärtigen Zielregionen zur Abwanderung von Leistungsträgern führen. Dies hätte fatale Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft. Um dies zu verhindern, sind innere Sicherheit und gesellschaftlicher Zusammenhalt zu stärken.

## **STEUERPOLITIK UND BÜROKRATIE**

- Um auch in Zeiten schwacher wirtschaftlicher Konjunktur Anreize für Investitionen von Unternehmen zu schaffen, sollten mittlere Einkommen weniger stark besteuert werden. Dies würde Österreich auch für innovationsorientierte Zuwanderinnen und Zuwanderer attraktiver machen, die eine qualifizierte selbständige Erwerbstätigkeit anstreben.
- Das Vertrauen in die Verlässlichkeit des Staats ist ein wichtiger Standortfaktor. Rasch wechselnde Rahmenbedingungen können darauf einen negativen Effekt haben und sind daher zu vermeiden.
- Ein schrittweiser Bürokratieabbau kann Investitionen und Innovationen begünstigen. Abgekürzte und vereinfachte Verfahren in nicht sensiblen Bereichen könnten einen Beitrag zu verstärkten Investitionen aus dem Ausland leisten.

- Der Abfluss von staatlichen Geldleistungen an Asylwerberinnen und Asylwerber bzw. Asylberechtigte ins Ausland widerspricht nicht nur dem Zweck der Grundversorgung bzw. der bedarfsorientierten Mindestsicherung, sondern bedeutet auch einen Nachteil für die heimische Wirtschaft, die vom Konsum der Betroffenen profitieren würde. Um Asylmissbrauch entgegenzuwirken und die Integration von Asylberechtigten in den Arbeitsmarkt zu forcieren, sollte im Hinblick auf Leistungen an Asylwerberinnen und Asylwerber sowie Asylberechtigte das Sachleistungsprinzip angewendet werden. Unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse der Betroffenen sind daher überwiegend Sachleistungen anstatt von Geldleistungen zur Verfügung zu stellen. Dabei ist der Verwaltungsaufwand zu minimieren.
  - Mobilität ist – ebenso wie Kommunikation – ein durch Migration wesentlich beeinflusster Wirtschaftsfaktor. Die Migrationspolitik muss stärker die mit Mobilität und Urbanisierung verbundenen Belastungen und Risiken für die Umwelt berücksichtigen. Es braucht stärkere Anreize für die Fortentwicklung und Nutzung umweltverträglicher und nachhaltig ressourcenschonender Mobilitätstechnologien.
  - Nachdem die Aufnahme von Flüchtlingen und Schutzbedürftigen sowie von deren Familienangehörigen kurz- und mittelfristig mit einem erheblichen finanziellen Aufwand für Österreich verbunden ist, sollten positive Paralleleffekte aktiv genutzt werden. Asylberechtigten sollten Anreize zur Niederlassung in strukturschwachen Regionen geboten werden. Dies würde den Arbeitsmarkt in Ballungsräumen entlasten und weitere Segregation vermeiden. Auch die Unterbringung von Asylwerberinnen und Asylwerbern in Regionen, die von Landflucht betroffen sind, würde kommunalen wirtschaftlichen Aufschwung und infrastrukturellen Ausbau unterstützen (Umwegrentabilität der migrationsbedingten Investitionen). Damit könnte Fluchtmigration nicht nur in langfristiger Hinsicht positive Effekte für die heimische Wirtschaft bringen.
- UMWELT, URBANISIERUNG UND INFRASTRUKTUR**
- Zuwanderung kann den Wohnungsmarkt unter großen Druck setzen. In Zeiten verstärkter Zuwanderung sind daher städtebauliche Entwicklungen zu fördern, welche die Diversität innerhalb der Bevölkerung ausgewogen abbilden. Gleichzeitig gilt es unmissverständlich zu kommunizieren, dass der Wohnbau mit unvorhersehbarer, massiver Zuwanderung nicht Schritt halten kann. Auch vor diesem Hintergrund ist insbesondere Migration zum Zwecke des Erlangens eines internationalen Schutzstatus auf ein verträgliches Maß zu beschränken.

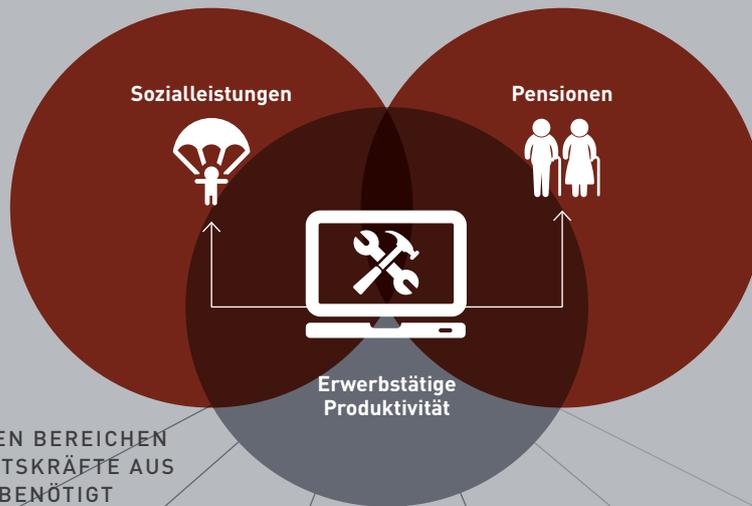


**ARBEIT UND SOZIALES**

**1**

NUR ERWERBSTÄTIGE  
STELLEN  
SOZIALLEISTUNGEN  
UND PENSIONEN  
SICHER

WOHLFAHRTSSTAAT ÖSTERREICH



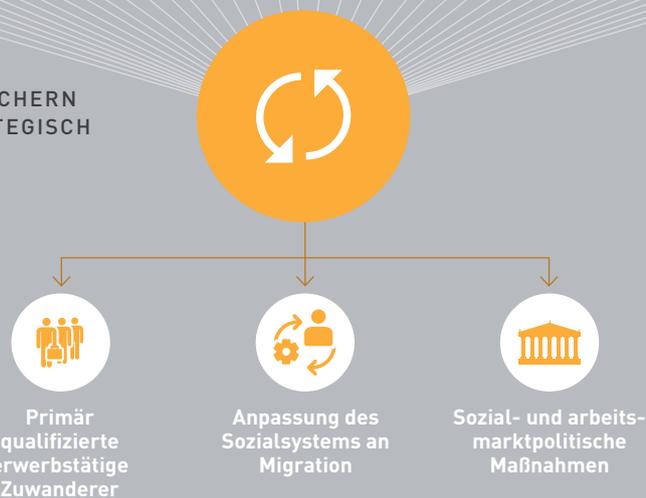
**2**

IN SPEZIFISCHEN BEREICHEN  
WERDEN ARBEITSKRÄFTE AUS  
DEM AUSLAND BENÖTIGT



**3**

WOHLFAHRTSSTAAT SICHERN  
UND MIGRATION STRATEGISCH  
GESTALTEN



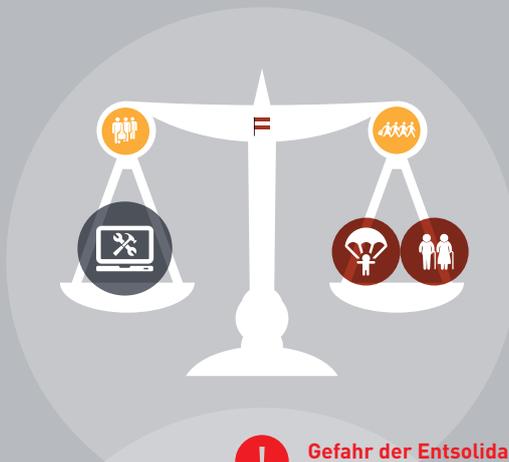
**1** Arbeit, Pensionen und Soziales sind eng miteinander verwobene Bereiche und stark von Migration geprägt. Nur durch Steuern und Abgaben der Erwerbstätigen sind Sozialleistungen und Pensionen sichergestellt.

**2** Trotz aktuell hoher Arbeitslosenzahlen ist der österreichische Arbeitsmarkt in einigen Qualifikationsbereichen auf Migration angewiesen. Österreich muss sich als attraktives Zielland für qualifizierte Erwerbstätige positionieren. Hierfür braucht es verstärkt Standortanreize.

**3** Migration soll verstärkt als strategisches Instrument genutzt werden. So sollte zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates vorrangig die Zuwanderung von qualifizierten erwerbstätigen Menschen sowie die Eingliederung nicht Erwerbstätiger in den Arbeitsmarkt forciert werden. Dafür braucht es ein an globalisierte Migration angepasstes Sozialsystem, zumal qualifizierte Zuwanderer nicht nach Sozialleistungen, sondern nach niedrigen Abgabenquoten fragen.

4

MIGRATION SOLL NOCH STÄRKER EIN AUSGEGLICHENES VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEITRAGSZÄHLERN UND LEISTUNGSEMPFÄNGERN FÖRDERN



Gefahr der Entsolidarisierung vom Gemeinwesen

5

INADÄQUATE PRIVILEGIERUNG EINZELNER GRUPPEN BEDROHT DEN GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT



6

LEISTUNGSBEREITSCHAFT UND GESELLSCHAFTLICHEN ZUSAMMENHALT FÖRDERN



4 Angesichts der demographischen Entwicklung sind etwa für ein künftig ausgeglichenes Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern entsprechende Quantitäten der Zuwanderung notwendig.

5 Als nachteilig und nicht nachvollziehbar empfundene Entwicklungen im Sozialwesen, wie beispielsweise die tatsächliche oder vermeintliche Ungleichbehandlung von sozialen Gruppen, können den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen.

6 Leistungsbereitschaft, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Anerkennung der Leistung des Einzelnen sollten verstärkt gefördert werden. Insbesondere Asylberechtigte und Asylwerber sind durch freiwillige soziale Arbeit in das gesellschaftliche Leben einzubinden.





## AUSGANGSLAGE

Die Bereiche Arbeit und Soziales sind eng miteinander verwoben und stark von Migration geprägt. Migration hat wesentlichen Einfluss auf den österreichischen Wohlfahrtsstaat und seine Voraussetzungen. Erwerbstätige Menschen finanzieren mit ihren Steuern und Abgaben die Systeme der sozialen Sicherheit. Nur dadurch können Sozialleistungen und Pensionen sichergestellt werden. Gleiches gilt angesichts der gegenwärtigen und prognostizierten demographischen Entwicklungen in besonderem Maße auch für Pensionen.

Die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt ist seit Längerem angespannt. Im Jahr 2015 betrug die Gesamtarbeitslosenquote 9,1%. Mit 13,5% war die Arbeitslosigkeit von Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft deutlich höher als jene von Personen mit österreichischer Staatsbürgerschaft (8,1%). Dennoch bleibt der österreichische Arbeitsmarkt in unterschiedlichem Ausmaß auf Zuwanderung in verschiedenen Qualifikationsbereichen angewiesen. Dies ist nicht zuletzt wegen des prognostizierten relativen Rückgangs der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter der Fall. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter würde ohne Zuwanderung von derzeit 5,7 Millionen auf 4,1 Millionen im Jahr 2050 schrumpfen. Obwohl ein großer Teil der Nachfrage zurzeit aus dem bestehenden Angebot an Arbeitskräften sowie aus zusätzlicher EU-Binnenmigration gedeckt werden könnte, ist die österreichische Wirtschaft auch auf Arbeitskräftezuwanderung aus Drittstaaten angewiesen. Österreich hat es bisher verabsäumt, sich auf Basis einer entsprechenden Strategie international offensiv als attraktives Zielland für qualifizierte Erwerbstätige zu positionieren. Andere Staaten haben dies getan und damit ihre Attraktivität für qualifizierten Zuzug gesichert. Auch für die Zukunft des österreichischen Wohlfahrtsstaates ist es von großer Bedeutung,

Zuwanderung strategisch zu gestalten. Angesichts der demografischen Entwicklung sind etwa für ein künftig ausgeglichenes Verhältnis zwischen Beitragszahlenden und Leistungsempfangenden entsprechende Quantität und Zusammensetzung der Zuwanderung notwendig. Als nachteilig und nicht nachvollziehbar empfundene Entwicklungen im Sozialwesen, wie etwa die tatsächliche oder vermeintliche Ungleichbehandlung von sozialen Gruppen, können den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen. Unterschiede in Qualität und Umfang der Leistungen der Sozialsysteme der einzelnen EU-Mitgliedstaaten können, verknüpft mit der Tatsache mangelnder europäischer Harmonisierung, eine ungleiche Lastenverteilung unter den Mitgliedstaaten nach sich ziehen. Diese strukturellen Schief lagen sind von Sozialversicherungsmissbrauch abzugrenzen, da die Inanspruchnahme von Leistungen durch Einzelne rechtens ist.

## STRATEGISCHE ZIELE

### ARBEITSMARKT

- Die Nachfrage am Arbeitsmarkt sollte vorrangig aus dem vorhandenen Angebot inländischer Arbeitskräfte gedeckt werden. Ein Mangel an Arbeitskräften kann nur z. T. durch Migration gedeckt werden. Sofern Arbeitskräfte aus dem Ausland zur Deckung der Nachfrage nötig sind, sollten EU-Bürgerinnen und EU-Bürger in allen Qualifikationsbereichen im Rahmen der EU-Binnenmigration verstärkt für den österreichischen Arbeitsmarkt gewonnen werden.

- Gerade in Arbeitsmarktbereichen, in denen Engpässe bestehen oder absehbar sind, muss Leistung neu bewertet werden. So wandern beispielsweise Ärztinnen und Ärzte oder Forscherinnen und Forscher aus Österreich aus, da sie im Ausland bessere Arbeitsbedingungen und eine höhere Entlohnung erwarten dürfen. Die Entlohnung von Tätigkeiten sollte deshalb verstärkt auch als Anreiz- und Steuerungssystem genutzt werden.
- Zuwanderung im qualifizierten Bereich benötigt besondere Anreize. Sie ist nur sekundär von fremdenrechtlichen Regelungen abhängig. Österreich muss seine internationale Attraktivität in diesem Bereich generell erhöhen (z. B. Lohnniveau, Arbeitsbedingungen, Steuern, Förderung von Unternehmertum durch Erleichterungen für Start-up-Unternehmen, öffentliche und soziale Sicherheit und Kultur).
- Die Etablierung strategischer Ausbildungspartnerschaften mit bestimmten Herkunftsregionen („Modell-Regionen“) fördert deren Entwicklung und erleichtert es, qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer für Österreich zu gewinnen.
- Moderne One-stop-shop-Serviceleistungen für potenzielle Zuwanderinnen und Zuwanderer (z.B. elektronische Antrags-einbringung, umfassendes, gebündeltes, mehrsprachiges Online-Informationsangebot für alle Migrationsformen) sollen insbesondere qualifizierte Zuwanderung unterstützen.
- Fluchtmigration darf nicht mit legaler Migration zu Erwerbszwecken vermischt werden, da dies die Integrität des Schutzinstruments Asyl untergraben und damit letztlich tatsächlich Schutzbedürftigen schaden würde. Um einen zusätzlichen Pull-Faktor zu vermeiden, soll daher Asylwerberinnen und Asylwerber grundsätzlich weiterhin kein erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Sie könnten jedoch in Zukunft durch freiwillige soziale Arbeit stärker in das gesellschaftliche Leben eingebunden werden.

#### **WOHLFAHRTSSTAAT**

- Zuwanderung kann zur Sicherung des Wohlfahrtsstaates beitragen. Grundlage dafür ist die Zuwanderung primär von erwerbstätigen Menschen.
- Ein darüber hinausgehender gesellschaftlicher Beitrag von Zuwandernden (z. B. durch ehrenamtliche Tätigkeit) ist wünschenswert und förderungswürdig.
- Migration entwickelt sich immer dynamischer, Aufenthalte werden tendenziell kürzer. Auf dieses geänderte Migrationsverhalten muss sich auch unser Sozialsystem einstellen, damit Migration einen Mehrwert für den Wohlfahrtsstaat generiert.
- Ein auch künftig funktionierender Wohlfahrtsstaat muss durch sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie die verstärkte Eingliederung von Personen ohne Beschäftigung in den Arbeitsmarkt, gesichert werden. Spezielle Anreize für die Eingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt (z. B. durch bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie) sollen gesetzt werden. Im Hinblick auf die tendenziell geringere Erwerbsquote von Migrantinnen müssen entsprechende Maßnahmen besonders für sie realisiert werden.



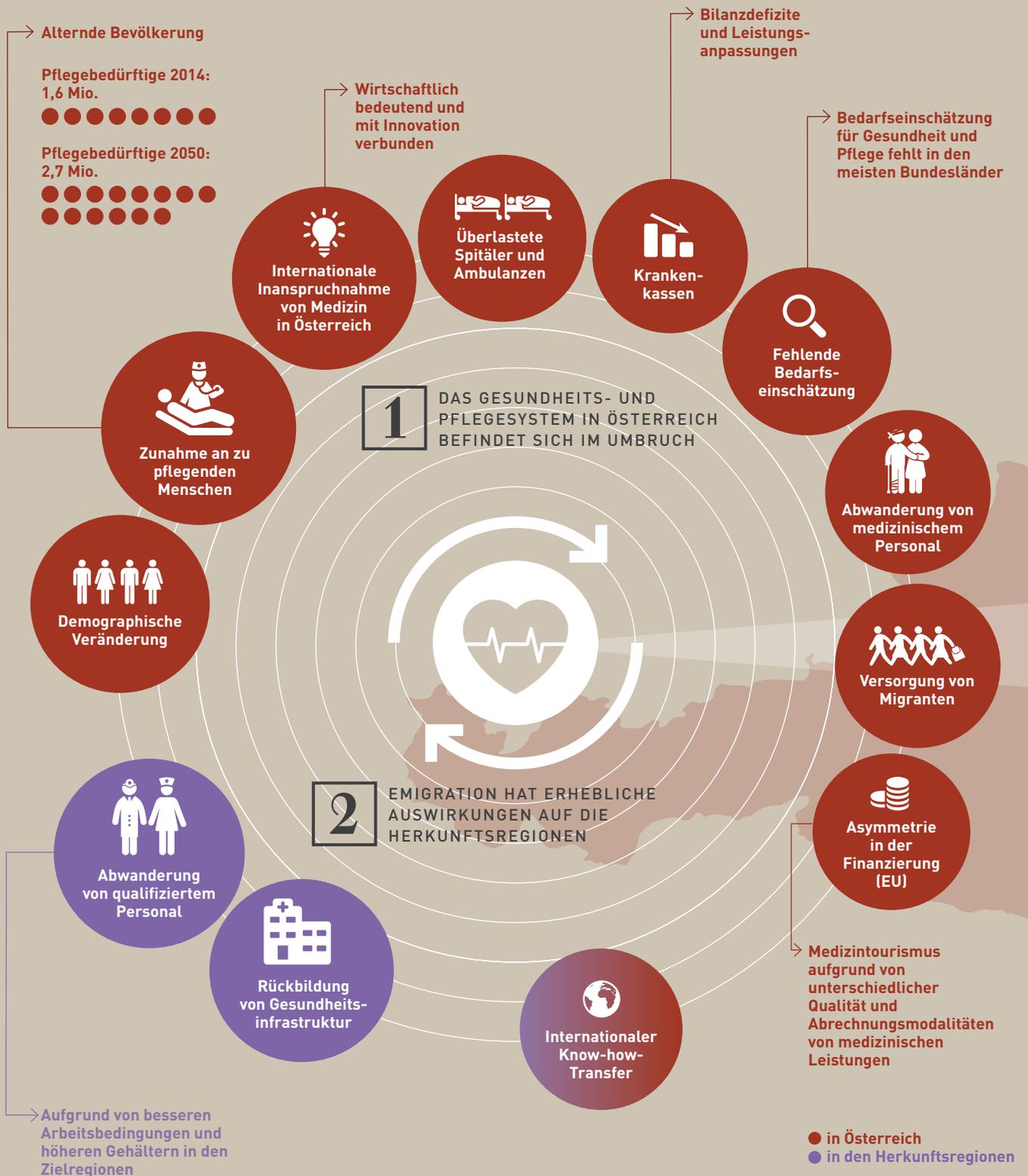
## GESELLSCHAFTLICHER ZUSAMMENHALT

- Migrationspolitisch relevante Unterschiede unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die sich aus verschiedenen attraktiven Sozial- und Gesundheitssystemen ergeben, sollen langfristig beseitigt werden.
- Die Leistungsbereitschaft und die Anerkennung der Leistung des Einzelnen müssen verstärkt gefördert werden, z. B. durch steuerliche Begünstigungen für den Dienst an der Allgemeinheit.
- Alle sollten am gesellschaftlichen Leben teilhaben und dazu beitragen. Freiwilliges soziales Engagement soll daher für die gesamte Bevölkerung und insbesondere für Migrantinnen und Migranten gefördert werden.
- Asylberechtigte sollen möglichst früh durch soziale Arbeit einen gesellschaftlichen Beitrag leisten.





**GESUNDHEIT UND PFLEGE**



**1** Zur Gewährleistung des Sozialstaats muss sich Österreich angesichts der Bevölkerungsentwicklung auf geänderte Grundlagen für ein gelingendes System der Gesundheit und Pflege einstellen: Der Anteil der potenziellen Beitragszahler in die Sicherungssysteme nimmt im Gegensatz zu jenen der potenziellen Leistungsbeziehern ab. Der angesichts der alternden Gesellschaft steigende Bedarf an Pflegepersonal stellt ebenso eine Herausforderung dar, wie die Abwanderung von

medizinischem Personal. Die internationale Inanspruchnahme medizinischer Leistungen in Österreich bringt technologische, infrastrukturelle und personelle Fortschritte und trägt solcherart dazu bei, dass Österreich Spitzenstandort für medizinische Leistungen bleibt. Andererseits tragen europaweite Asymmetrien zu einer ungerechten Lastenverteilung bei und bringt die notwendige psychiatrische und psychologische Betreuung traumatisierter Gruppen das System an seine Leistungsgrenzen.

**2** Von Migration sind auch die Gesundheits- und Pflegesysteme in den Herkunftsregionen betroffen: Abwanderung von qualifiziertem Personal und die damit einhergehende Rückbildung medizinischer Infrastruktur in den Herkunftsregionen lassen die Notwendigkeit des Handlungsbedarfs in den Zielregionen klar erkennen.



**3** Den in Österreich bestehenden Herausforderungen in Zusammenhang mit Gesundheit und Pflege ist auf mehreren Ebenen zu begegnen. Zur nachhaltigen Aufrechterhaltung der allgemeinen Verfügbarkeit medizinischer Versorgung in Österreich sind Maßnahmen zur Entlastung von Spitalsambulanzen und zur Beseitigung europaweiter Asymmetrien zu setzen. Die demographischen Entwicklungen in den Zielregionen verdeutlichen den Bedarf an gut ausgebildeten Pflegefachkräften und somit die Notwendigkeit von Migration.

**4** In den Herkunftsregionen ist – vor allem auch im Rahmen von EU-Initiativen – der Aufbau hochwertiger und leistungsfähiger Gesundheitssysteme voranzutreiben, um dem Brain-Drain-Effekt und einer weiteren Rückbildung von medizinischer Infrastruktur entgegenzuwirken.





## AUSGANGSLAGE

Gesundheit und Pflege befinden sich im Umbruch. Krankenkassen mussten in den vergangenen Jahren wiederholt Bilanzdefizite verzeichnen und passen ihre Leistungen laufend an neue Herausforderungen an. Nicht nur in ländlichen Regionen, sondern auch in Ballungsräumen ist ein Ärztemangel absehbar. Spitäler werden sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich stark frequentiert. Der Sozialstaat Österreich muss sich angesichts der Bevölkerungsentwicklung auf geänderte Grundlagen für die Finanzierung von Gesundheit und Pflege einstellen: Der relative Anteil der 15- bis 64-Jährigen potenziellen Beitragszahlenden in die Sicherungssysteme nimmt ab, während der Anteil der 65+-Jährigen potenziellen Leistungsbeziehenden an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Migration ist bei all diesen Veränderungen ein wichtiger Faktor: Sie kann die Systeme sowohl stützen und stabilisieren, als auch aus der Balance bringen. Auch das österreichische Gesundheitswesen ist immer stärker durch Globalisierung und Migration geprägt. Neben internationalem technischen und wissenschaftlichen Know-how-Transfer spielt auch die grenzüberschreitende Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen eine immer größer werdende Rolle. Diese Entwicklung im Rahmen der fortschreitenden Globalisierung stellt einerseits einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor dar, kann aber in manchen Bereichen auch eine große Herausforderung für nationale Gesundheitssysteme bedeuten.

Beim Gesundheits- und Pflegepersonal zeichnen sich zwei Tendenzen ab: Es besteht ein steigender Bedarf vor allem an Pflegepersonal, der u. a. durch zusätzliches ausländisches Personal gedeckt werden kann. Gleichzeitig ist vor allem im medizinischen Bereich die Auswanderung von Personal in Länder mit besseren Arbeitsbedingungen und höheren Gehältern zu beobachten. So wandern vermehrt in Österreich ausgebildete Ärztinnen und Ärzte nach Deutschland und in die Schweiz aus. Betrachtet man die Europäische Union insgesamt, so wird bis zum Jahr 2020 ein Mangel von ein bis zwei Millionen Arbeitskräften in den Bereichen Gesundheit und Pflege erwartet. Waren in Österreich im Jahr 2014 noch rund 1,6 Millionen Menschen 65 Jahre oder älter, so werden es im Jahr 2050 schon rund 2,7 Millionen Menschen sein. Damit wird auch der Teil der zu pflegenden Menschen zunehmen und der Bedarf an Pflegefachkräften steigen. Für ganz Österreich wird bis zum Jahr 2020 der stärkste absolute Beschäftigungszuwachs aller Branchen für das Gesundheits- und Sozialwesen prognostiziert. Ob dieser Beschäftigungszuwachs in den kommenden Jahren den tatsächlichen Bedarf decken wird, ist noch offen. Erwartet werden zudem Anforderungssteigerungen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung. Entsprechende Bedarfs einschätzungen gibt es nur für wenige Bundesländer. Eine bundesweite, umfassende Bedarfs einschätzung liegt nicht vor.

Bei den Patientinnen und Patienten zeichnen sich ebenfalls wesentliche Veränderungen ab. Durch die erste Generation der sogenannten Gastarbeiter, die in den 1960er- und 1970er-Jahren nach Österreich kamen, wird der Anteil der pflegebedürftigen Migrantinnen und Migranten deutlich zunehmen.

Dabei sind auch die widrigen Arbeitsbedingungen und schlechten Wohnverhältnisse von Bedeutung, mit denen diese Menschen jahrzehntlang konfrontiert waren. Dazu kommt, dass Zugewanderte im Vergleich zur restlichen Bevölkerung Vorsorgeangebote tendenziell seltener nutzen und, bezogen auf ihre Gesundheit, risikoreicher leben. Außerdem sehen sie sich – wie auch in anderen Bereichen – im Gesundheitssystem mit Sprachbarrieren konfrontiert. Zuwanderinnen sind oft einer dreifachen Belastung ausgesetzt: Sie sind öfter als andere auf ungesunde Arbeitsplätze angewiesen, als Angehörige einer Minderheit Opfer von Diskriminierung und außerdem als Mütter (Frauen) in Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie belastet. Schließlich werden sich angesichts der hohen Flüchtlingszahlen Engpässe in der psychiatrischen Versorgung und psychologischen Betreuung von Flüchtlingen noch deutlicher ausprägen. In Österreich gibt es nur vereinzelt flüchtlingspezifische Therapiezentren, die den Bedarf schon jetzt nicht abdecken können.

---

## STRATEGISCHE ZIELE

### SICHERUNG DES GESUNDHEITSSYSTEMS

- Migrantinnen und Migranten nutzen überproportional oft Spitalsambulanzen anstatt niedergelassene Ärztinnen und Ärzte. Gezielte Förderungen des niedergelassenen Bereichs, wie insbesondere Gruppenpraxen mit längeren Öffnungszeiten (z. B. an Abenden und Wochenenden) und Informationsangebote für Zugewanderte sollten österreichweit verstärkt werden, um Spitalsambulanzen zu entlasten. Auch der moderne Bereich der Telemedizin, wodurch Diagnostik und Therapie unter Überbrückung einer räumlichen Distanz zwischen Ärztin oder Arzt und Patientin oder Patient mittels Telekommunikation möglich ist, sollte zu diesem Zweck verstärkt zum Einsatz gelangen. Chancen und Risiken dieser neuen Technologie müssen dabei sorgfältig abgewogen werden.
- Das österreichische Gesundheitswesen genießt eine hohe Wertschätzung im Ausland. Dies ist eine gute Ausgangslage, um die Vorteile der Globalisierung im Gesundheitswesen für Österreich nutzbar zu machen. Die private Inanspruchnahme von Spitzenmedizinischen Leistungen in Österreich durch Menschen aus aller Welt ist nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht ein bedeutender Faktor, sondern oft auch mit einem Innovationschub verbunden. Dieser Bereich gehört daher weiter forciert, wobei zu berücksichtigen ist, dass es dadurch zu keiner Verknappung der innerstaatlich zur Verfügung stehenden medizinischen Versorgung kommen darf. Im Gegenteil sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, damit das österreichische Gesundheitssystem als Ganzes davon profitiert und eine für alle rasch verfügbare, gleichwertige medizinische Versorgung aller Teile der Bevölkerung – insbesondere im Hinblick auf regionale Unterschiede, sprachliche Barrieren und Armutsgefährdung – weiterhin sichergestellt ist
- Die zunehmende internationale Mobilität zur Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen bringt vielfältige Herausforderungen sowohl für die Zielländer als auch für die Herkunftsregionen mit sich. Teils große Unterschiede in der Qualität der verfügbaren medizinischen Leistungen und unterschiedliche Abrechnungsmodalitäten für Behandlungen im Rahmen der Europäischen Krankenversicherungskarte machen medizinische Behandlungen in Österreich für andere EWR-Bürgerinnen und -Bürger und deren



Krankenkassen attraktiv. Das kann zu europaweiten Asymmetrien in der Finanzierung der Gesundheitssysteme führen. Österreich sollte daher auf europäischer Ebene die Initiative für eine gerechte gesamteuropäische Verteilung der finanziellen Lasten ergreifen. Voraussetzungen dafür sind eine Erhebung der medizinischen Einzelleistungen, die in Anspruch genommen werden, und die Erfassung der dadurch entstehenden Kosten in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen.

- Die überproportional hohe Inanspruchnahme von – insbesondere komplexen – medizinischen Leistungen im Ausland kann auch in den Herkunftsregionen negative Auswirkungen haben, wie etwa die Abwanderung von qualifiziertem Personal (Brain Drain) und die Rückbildung von Infrastruktur. Österreich als Zielland sollte seiner globalen Verantwortung dadurch nachkommen, dass es auf europäischer Ebene anregt, den Kapazitätenaufbau von hochwertigen und leistungsfähigen Gesundheitssystemen in den Herkunftsregionen voranzutreiben.

#### **SICHERUNG VON GESUNDHEITS- UND PFLEGEPERSONAL**

- Das Potenzial für zukünftige Fachkräfte wie diplomierte Krankenschwestern und Krankenpfleger am österreichischen Arbeitsmarkt sollte voll ausgeschöpft werden. Umfassende Maßnahmen, wie bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne, sollen helfen, die Berufsbilder im Gesundheits- und Pflegebereich attraktiver zu gestalten, damit auch Österreicherinnen und Österreicher sowie bereits hier lebende Migrantinnen und Migranten diese Berufe wieder vermehrt ergreifen.
- Der Abwanderung von Menschen, die in Österreich das Medizinstudium absolviert haben, muss entgegengewirkt werden. Dies ist nicht nur erforderlich, damit Österreich einen Nutzen aus seinen Investitionen in medizinische Ausbildung und Qualifikation zieht, sondern auch, um einem drohenden Ärztemangel auf dem Lande und in Ballungsräumen vorzubeugen.
- Ausländisches Gesundheits- und Pflegepersonal wird weiterhin notwendig sein, um den Personalmangel ausgleichen zu können. Um den zukünftigen österreichweiten Bedarf an (ausländischen) Fachkräften im Bereich des Gesundheits- und insbesondere des Pflegewesens feststellen zu können, ist eine umfassende Erhebung notwendig. Die Bedarfssteuerung sollte bundesweit durch eine Zusammenarbeit von Spitals-trägern, Krankenkassen, Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Ländern und zuständigen Ministerien koordiniert werden.
- Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Abschlüsse sollten unter voller Beachtung der fachlichen Standards rascher erfolgen, da sie die Zuwanderung von Fachkräften erleichtern.
- Gezielte Zuwanderungsprogramme in Kombination mit Ausbildungspartnerschaften mit Herkunftsländern können helfen, Zugewanderte für Gesundheits- und Pflegeberufe zu gewinnen und verhindern die Unterminierung österreichischer Standards in der Ausbildung. Kombiniert mit gezielter Förderung zirkulärer Formen der Migration können diese Zuwanderungsprogramme überdies Brain Drain in den Herkunftsländern verhindern.

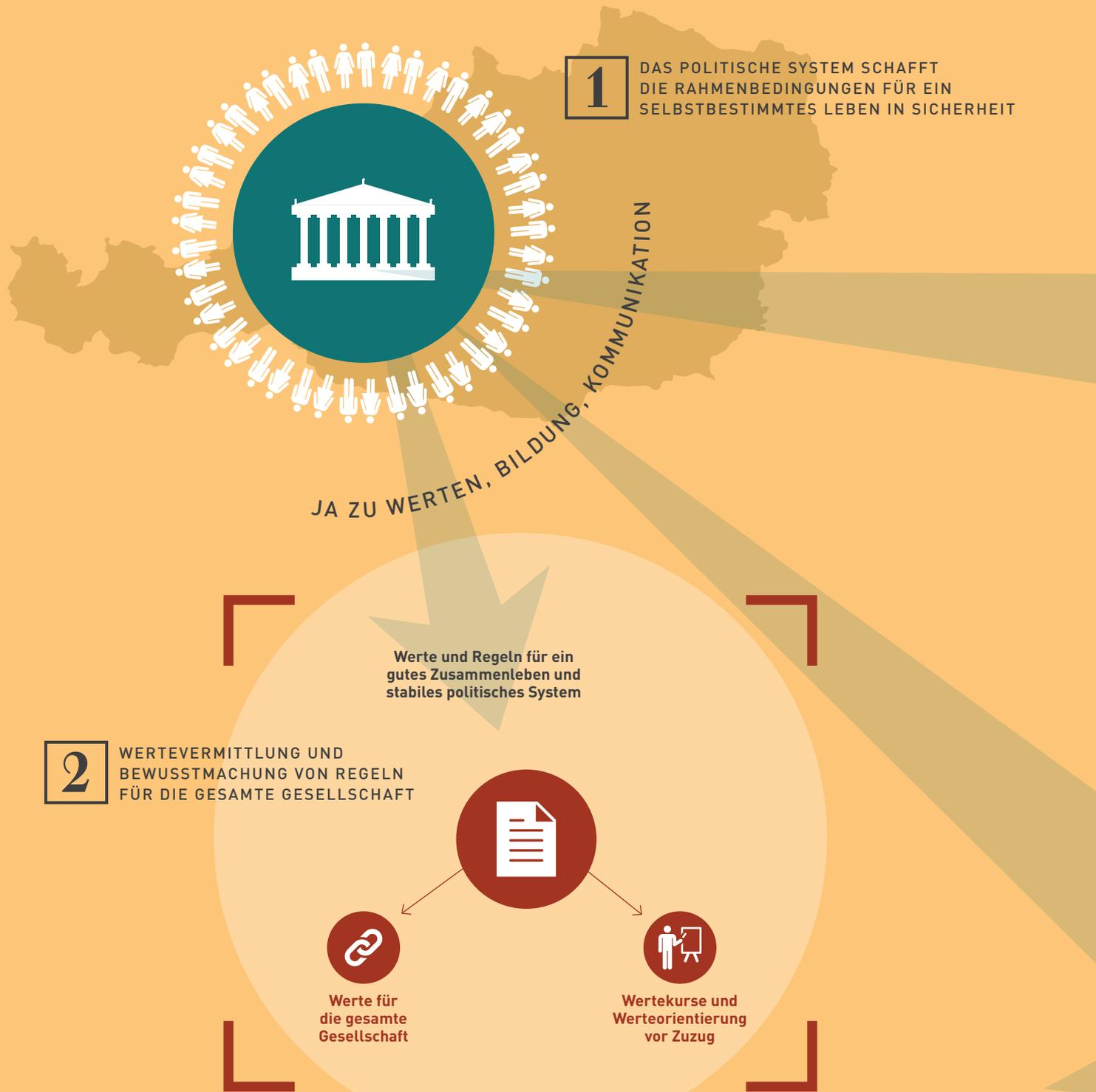
- Die Qualität der Pflege kann durch das Beherrschen der Erstsprache der pflegebedürftigen Migrantinnen und Migranten erhöht werden. Migrationshintergrund und Mehrsprachigkeit von Pflegepersonal sollen daher als Mehrwert erkannt und genutzt werden.

### **GESUNDHEITSFÖRDERUNG**

- Defiziten in der Inanspruchnahme von Vorsorgemaßnahmen durch Migrantinnen und Migranten muss durch gezielte Informationskampagnen begegnet werden. Die im Krankheitsfall rasche Nutzung des Gesundheitswesens durch Zugewanderte soll durch den Abbau von Sprachbarrieren erreicht werden. Gleichzeitig ist die Eigenverantwortung von neu Zuwandernden zum Erlernen der deutschen Sprache zu fördern.
- Menschen, die mit traumatischen Erlebnissen konfrontiert waren, sei es etwa, weil sie aus Kriegsregionen stammen oder Opfer von Vergewaltigung oder weiblicher Genitalverstümmelung wurden, benötigen besondere Aufmerksamkeit. Wegen der steigenden Asylantragszahlen sind insbesondere die psychiatrische Versorgung und psychologische Betreuung für Flüchtlinge auszubauen.



**POLITISCHES SYSTEM  
UND MEDIEN**



**1** Das politische System in Österreich muss die erforderlichen Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben in Sicherheit schaffen. Die Gesellschaft insgesamt ist dabei ständig gefordert.

**2** Ein stabiles politisches System braucht Werte und Regeln für ein gutes Zusammenleben: Die Vielschichtigkeit der Identitäten von Migranten im Hinblick auf Herkunft, Religion, Geschlecht, Alter oder sexuelle Orientierung ist zu begrüßen. Gerade eine Gesellschaft mit vielschichtigen Identitäten braucht für den Zusammenhalt gemeinsame Werte und Grundregeln. Die Werteorientierung von Migranten sollte bereits vor deren Zuzug erfolgen.

**3** Bildung ist die Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie und gesellschaftliche Teilhabe. Staatskunde in allen Schultypen und Schulstufen, in der Lehrlingsausbildung sowie im Grundwehr-, Zivil- und Freiwilligendienst soll zur Förderung des friedlichen Zusammenlebens und zur Vorbeugung von Radikalisierungstendenzen beitragen. Aber auch Medien sollen ihre gesellschaftliche und politische Verantwortung verstärkt wahrnehmen.

**4** Politik und Medien müssen ihre Glaubwürdigkeit stärken. Die Nutzung neuer Formen der Kommunikation kann dabei helfen. Besonderer Stellenwert sollte einer ausgewogenen und sachlichen Berichterstattung zukommen. Dazu gehört auch die Aufklärung von potenziellen Migranten in Herkunftsländern über Chancen und Risiken in Österreich. Die Versachlichung von Debatten insbesondere in sozialen Medien ist voranzutreiben. Gegen Hetze und andere strafbare Handlungen muss es effektive Sanktionsmechanismen geben.

### 3

## STAATSKUNDE IN VIELEN BEREICHEN ALS GRUNDVORAUSETZUNG FÜR EINE FUNKTIONIERENDE DEMOKRATIE

Bildung für alle:  
Der Schlüssel für gesellschaftliche  
und politische Teilhabe

Staats- und  
Medienkunde in allen  
Schulstufen und Schultypen



Förderung  
einer inklusiven  
Gesellschaft



Medien sollen  
gesellschaftliche  
und politische  
Verantwortung  
verstärkt  
wahrnehmen



Radikalisierungs-  
tendenzen vorbeugen



Komplexe  
Zusammenhänge  
besser erkennen



### 4

## UMFASSENDE KOMMUNIKATION ALS VORAUSSETZUNG FÜR GLAUBWÜRDIGKEIT VON POLITIK UND MEDIEN

Zur Stärkung der  
Glaubwürdigkeit von  
Politik und Medien vermehrt  
neue Formen der  
Kommunikation nutzen

Realitätsgemäße und ausgewogene  
Berichterstattung zum Thema  
Migration



Unmittelbare  
Interaktion über  
das Internet



Vertrauenswürdige,  
verlässliche  
Informationen fördern und  
erkennbar machen



Potenzielle Migranten  
in den Herkunftsländern  
über Chancen und Risiken  
in Österreich aufklären



Versachlichung  
von Debatten  
vorantreiben







## AUSGANGSLAGE

Migration als Politikbereich mit vielen Überschneidungen und Wechselwirkungen zu anderen Bereichen bedeutet vielfältige Herausforderungen für das politische System und Medien. Die Steuerung von Migration erfordert einen gesamtgesellschaftlichen, proaktiven Zugang. Dabei sind unterschiedliche Themenbereiche wie Wohnen, Arbeit, Sprache, Bildung, Soziales, Werte oder Sicherheit zu berücksichtigen. Migrantinnen und Migranten haben meist mehrfache Bezugspunkte, die ihre Identität ausmachen und bleiben – etwa durch finanzielle Transfers in ihre Heimat (Remittances) – mehr oder weniger stark mit den Herkunftsländern verbunden. Migrantinnen und Migranten bringen zusätzliche, etwa sprachliche oder kulturelle Fähigkeiten mit, die bereichernd für die Aufnahmegesellschaft wirken können, zum anderen tun sie sich oft schwer mit neuen Lebens- und Rahmenbedingungen. Auch bereits ansässige Menschen haben immer wieder Probleme mit anderen Einstellungen und Verhaltensweisen. Damit durch Migration ein Mehrwert für die Gesellschaft insgesamt entstehen kann, haben auch Politik und Medien vielfältige Herausforderungen zu bewältigen.

In Österreich und der EU insgesamt eröffnen die geltenden Grund- und Freiheitsrechte Menschen die Chance auf ein selbstbestimmtes, erfolgreiches Leben. Der Respekt für dieselben Rechte anderer bildet eine Voraussetzung für ein friedliches, gutes Zusammenleben. Die österreichische politische Kultur ist durch Demokratie und Rechtsstaatlichkeit geprägt. Aufbauend auf das System der Sozialpartnerschaft wird Interessenausgleich durch Konsensfindung angestrebt. Menschen, die nicht in funktionierenden Demokratien gelebt haben, müssen erst lernen, sich in freien Gesellschaften zurechtzufinden.

Die umfangreichen Migrationsbewegungen ab September 2015 stellen Politik und Medien daher vor enorme zusätzliche Herausforderungen. Vorgänge, wie in der Silvesternacht in Köln, aber auch zunehmende fremdenfeindliche Aktivitäten verunsichern breite Teile der Bevölkerung. Sie wirken polarisierend und befördern ein negatives Image von Migration. Zudem sind die weiter bestehenden Integrationsprobleme zu berücksichtigen, die aus früheren Zuwanderungen herrühren.

Daraus resultieren bisher nicht gekannte Herausforderungen für Staat und Gesellschaft. Es geht um die Gewährleistung des sozialen Friedens und des gesellschaftlichen Zusammenhaltes in Österreich und Europa. Dem Vertrauen in Politik und Medien kommt dabei besondere Bedeutung zu. In Zusammenhang mit der zeitweilig unkontrollierten Migration wurde dieses Vertrauen in Politik und traditionelle Berichterstattung erschüttert. Das zeigen politische Entwicklungen in verschiedenen europäischen Staaten sowie Unmut und Wut, die etwa in sozialen Medien zum Ausdruck gebracht werden. Das verstärkt die schon vor der jüngsten Migrationskrise bestehenden Herausforderungen für Politik und Medien.

In der Politik, nicht zuletzt auf europäischer Ebene, mangelt es an gesamtheitlichen, proaktiven Lösungsansätzen für Migration, die alle relevanten Themenbereiche berücksichtigen. Oft erfolgt eine Reduktion auf Themen wie Arbeitsmigration oder Asyl. Auswirkungen von Migration auf das Sozialsystem oder Werte und Sicherheit von freien Gesellschaften werden weniger bzw. erst dann berücksichtigt, wenn

sich diesbezüglich Probleme stellen. Bei der Auswahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern oder Schutzbedürftigen über Resettlement kommt die Frage zu kurz, ob jemand tatsächlich nach den Regeln freier Gesellschaften leben will und sich entsprechend integrieren wird. Auch aufgrund der verkürzten Auseinandersetzung mit Migration wird diese im politischen Diskurs eher als Problem denn als Chance wahrgenommen und entsprechend gegensätzlich und sehr emotional diskutiert.

Diese Herangehensweise spiegelt sich in der Berichterstattung wider. Von Medien wird Migration oft anlassbezogen als Problem thematisiert oder – auch in Reaktion darauf – übertrieben positiv dargestellt. Es mangelt an Sachlichkeit und Ausgewogenheit. Migrantinnen und Migranten sind zudem selten Akteurinnen und Akteure in der Berichterstattung. So entsteht in Medien ein einseitiges, verzerrtes Abbild der Realität. Dazu tragen auch „Community-Medien“ bei, die sich vor allem auf „ihre“ Community konzentrieren und zu wenig über sonstige Entwicklungen in der Aufnahmegesellschaft berichten. Berücksichtigt werden müssen auch Medien in Herkunftsländern von Migration, die über Auswanderung teilweise idealisierend und überwiegend positiv berichten.

Insgesamt bilden damit die Medienlandschaften in Österreich und in relevanten Herkunftsländern die gesellschaftliche Realität im Zusammenhang mit Migration zu wenig ab. Das wirkt sich nachteilig auf das Vertrauen in und das Interesse an Berichterstattung aus. Anstatt herkömmlichen Medien schenken viele Menschen verstärkt Beiträgen in sozialen Netzen Glauben, die ihren Erwartungen und Einstellungen besser entsprechen. Dabei spielen Kriterien wie Qualität, Ausgewogenheit und Objektivität kaum eine Rolle.

Durch moderne Kommunikation, etwa über soziale Medien, kann Migration heute stärker als früher beeinflusst werden. Das zeigt der Verlauf der bisher größten Flucht- und Migrationsbewegung, die Europa seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht hat. Die neuen Möglichkeiten von Kommunikation wurden aber auch an einer österreichischen Informationsaktion im Jahr 2015 im Kosovo deutlich, bei der u. a. in Medien vor Ort inseriert und gemeinsam mit politischen Akteurinnen und Akteure des Herkunftslandes kommuniziert wurde. Das hat zu einem merklichen Rückgang der Asylantragszahlen kosovarischer Staatsangehöriger in Österreich beigetragen.

---

## STRATEGISCHE ZIELE

### **WERTE UND REGELN FÜR EIN GUTES ZUSAMMENLEBEN UND EIN STABILES POLITISCHES SYSTEM**

- Es bedarf sowohl einer Anerkennung unterschiedlicher, vielschichtiger Identitäten von Migrantinnen und Migranten als auch gemeinsamer Werte und Grundregeln zum Wohl aller in Österreich lebenden Menschen – unabhängig von Herkunft, Religion, Geschlecht, Alter oder sexueller Orientierung. Das politische System muss dafür Rahmenbedingungen schaffen. Dazu sollen Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam beitragen. Darüber hinaus ist die Gesellschaft insgesamt gefordert. Eine besondere Verantwortung tragen Akteurinnen und Akteure aus Sozialpartnerschaft, Medien, Religionsgemeinschaften und Wissenschaft.



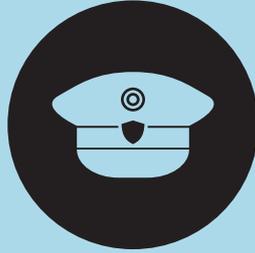
- Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die Europäische Menschenrechtskonvention, die im EU-Vertrag verankerten grundlegenden Werte, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die sich aus der österreichischen Verfassung ergebenden Grundrechte sollten dabei verstärkt zur Orientierung herangezogen werden. Die daraus resultierenden Grundfreiheiten für ein selbstbestimmtes, erfolgreiches Leben stellen gleichzeitig Grundregeln für ein respektvolles, gutes Zusammenleben dar. Sie sind im Migrationsprozess möglichst frühzeitig zu kommunizieren und in der täglichen Realität auch in geeigneter Form durchzusetzen.
- Analog zum Prinzip „Deutsch vor Zuzug“ soll das Prinzip „Werteorientierung vor Zuzug“ eingeführt werden. Menschen, die nach Österreich zuwandern bzw. über Resettlement Schutz erhalten sollen, sollen zur Teilnahme an eigenen Wertekursen verpflichtet werden. Bei der Auswahl von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist darauf zu achten, ob sie sich in freie Gesellschaften integrieren wollen.
- Die verstärkte Vermittlung von Werten und Grundregeln muss sich an die gesamte Gesellschaft richten und spielerisch bereits im Kindergarten beginnen, um von Anfang an ein gutes Zusammenleben zu fördern und Fremdenfeindlichkeit vorzubeugen. Migrantinnen und Migranten sind dabei eine besondere Dialoggruppe.

## **STAATSKUNDE ALS VORAUSSETZUNG FÜR LEBENDIGE, FUNKTIONIERENDE DEMOKRATIE**

- Bildung allgemein sollte verstärkt als Schlüssel für eine informierte Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben verstanden und genutzt werden. Sie ermöglicht es, komplexe Zusammenhänge zu erkennen, sich entsprechend zu orientieren und nicht vorschnell auf einfache Lösungsansätze zurückzugreifen. Letztlich dient Bildung damit auch der Prävention, um Radikalisierungstendenzen vorzubeugen.
- Staatskunde für alle sollte daher verstärkt im Interesse eines guten Zusammenlebens gesehen werden. Ziel sollte die Förderung einer inklusiven Gesellschaft sein, in der sich Menschen unterschiedlicher Orientierung einbringen können und das im Interesse des allgemeinen Wohls auch tatsächlich tun.
- Staats- und Medienkunde sind daher in allen Schulstufen und -typen, allen Bildungseinrichtungen sowie in Bereichen wie Lehrlingsausbildung, Zivildienst oder bei der Ausbildung von Rekruten im Wehrdienst zu verankern bzw. auszubauen. Migrantinnen und Migranten, die in Gesellschaften mit anderen Wertvorstellungen sozialisiert wurden, sollten verstärkt Aufmerksamkeit als besondere Dialoggruppe erhalten.

## KOMMUNIKATION ALS VORAUSSETZUNG FÜR GLAUBWÜRDIGKEIT VON POLITIK UND MEDIEN

- Zur Stärkung der Glaubwürdigkeit von Politik und Medien sollten vermehrt neue Formen der Kommunikation genutzt werden. Das Internet bietet über soziale Medien besondere Möglichkeiten der unmittelbaren Interaktion. Dabei ist ein verständliches, sachliches Eingehen auf vorgebrachte Argumente oder Befürchtungen anzustreben. Letztlich kann dies auch der Weiterentwicklung der politischen Diskussionskultur dienen. Für alle österreichischen Medien sollten gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die ihnen uneingeschränkte journalistische Aktivitäten in sozialen Medien erlauben. Dies sollte gefördert werden.
- Medien sollen grundsätzlich über Themen in Zusammenhang mit Migration möglichst realitätsgemäß und ausgewogen berichten und damit proaktiv zum gesellschaftlichen Verständnis von Migration sowie einem guten Zusammenleben beitragen. Dazu sollte im öffentlich-rechtlichen Programmauftrag des Österreichischen Rundfunks und auch in allen anderen Gesetzen, die Medien in Österreich betreffen (wie z. B. das Privatradiogesetz), das Thema Migration entsprechend berücksichtigt werden.
- Für Medien aus Communities erscheint es zweckmäßig, sich stärker mit der Aufnahmegesellschaft auseinanderzusetzen.
- Zur Förderung sachlicher und ausgewogener Berichterstattung sowie eines medialen Angebots insbesondere für neu zugewanderte Migrantinnen und Migranten (z. B. durch Untertitel in anderen Sprachen) könnte das Instrument der Presseförderung strategisch genutzt werden.
- Informationsangebote in Zusammenhang mit Migration für Journalistinnen und Journalisten sind auszubauen. Die sachliche Kompetenz von Behörden sollte in entsprechende Angebote einfließen.
- Institutionen wie der Presserat und der Bundeskommunikationssenat sollen durch ihre Kontrollfunktion verstärkt zu einer sachlichen und ausgewogenen Berichterstattung beitragen.
- Durch Informationsaktivitäten in Herkunftsländern sollen potenzielle Migrantinnen und Migranten über das mögliche Zielland Österreich aufgeklärt werden. Dabei ist ein verstärktes Augenmerk auf Kommunikation via soziale Medien zu legen. In Österreich lebende Migrantinnen und Migranten sollten als Absender für Informationen in deren Herkunftsländer genutzt werden, da sie dort eine hohe Glaubwürdigkeit besitzen.



**ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND  
STAATLICHE INSTITUTIONEN**



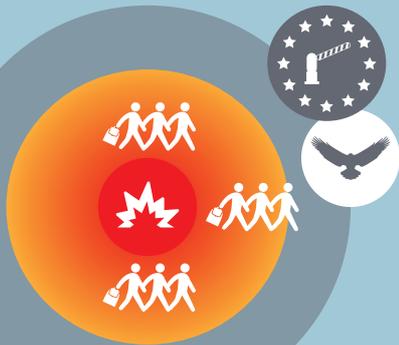
EUROPÄISCHE EBENE

**1** GENFER FLÜCHTLINGS-KONVENTION IM KONTEXT GLOBALER MIGRATION

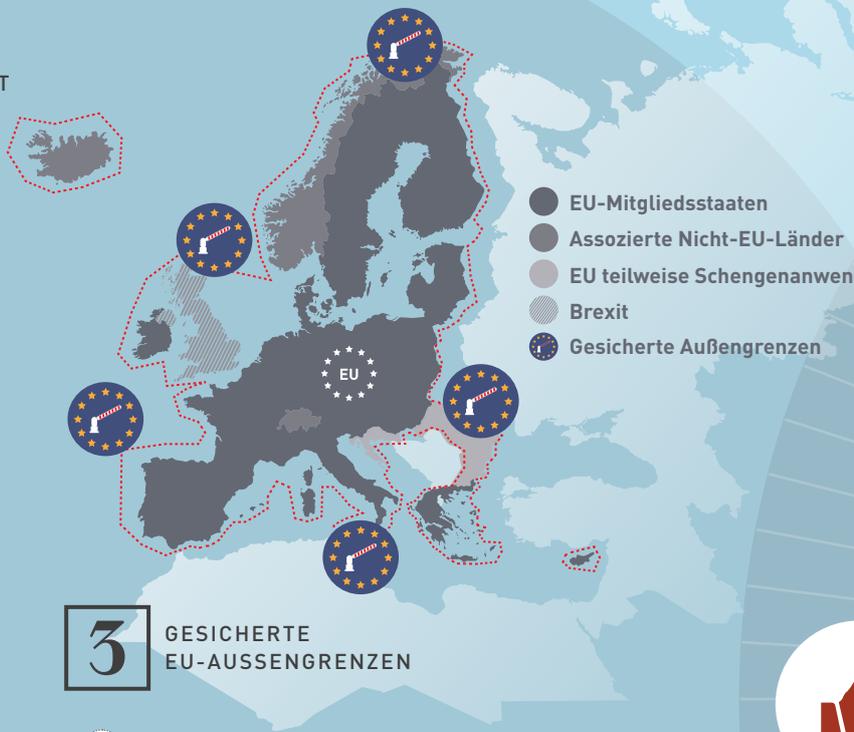


1954 → 2016

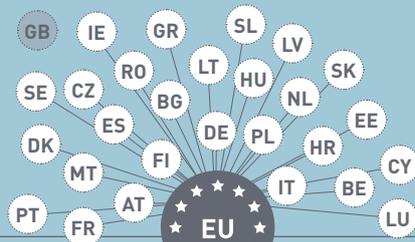
**2** SICHERHEITZONEN DER EU AM RANDE VON KONFLIKTREGIONEN



**3** GESICHERTE EU-AUSSENGRENZEN



**4** EU-WEITE VEREINHEITLICHUNG IM MIGRATIONS- UND ASYLBEREICH



EU-Migrationskodex



Gemeinsamer Außengrenzschutz



Einheitliche Verfahren

**1** Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (in Kraft getreten 1954) ist im Kontext globaler Migration zu interpretieren.

**2** Es braucht legale Einreisemöglichkeiten für besonders Schutzbedürftige über Sicherheitszonen der EU unter Mitwirkung des UNHCR in oder am Rande von Konfliktregionen.

**3** Offene Binnengrenzen innerhalb der EU benötigen gesicherte EU-Außengrenzen. Dieser Außengrenzschutz sollte langfristig durch EU-Institutionen gewährleistet werden.

**4** Auf europäischer Ebene braucht es eine Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung des EU-Migrations- und Asylrechts (EU-Migrationskodex), die Etablierung von EU-Behörden und einheitliche Verfahren für Außengrenzschutz und Asyl.



## ÖSTERREICH - NATIONALE EBENE



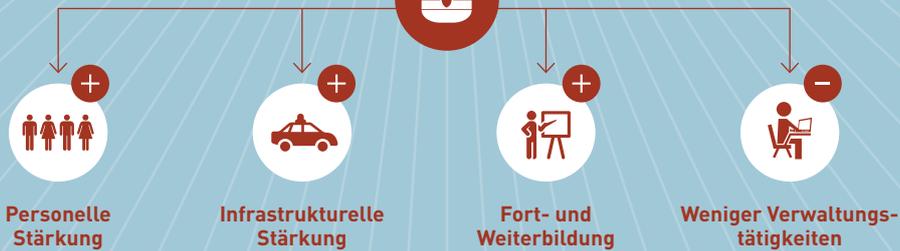
**6** ÖSTERREICHISCHES  
MIGRATIONSGESETZBUCH



**7** GESAMTGESELL-  
SCHAFTLICHE  
VERANTWORTUNG



**8** STÄRKUNG UND  
ENTLASTUNG DER POLIZEI  
IM MIGRATIONSBEREICH



**5** Migrationspolitik ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und braucht breite Akzeptanz in der Bevölkerung – auf nationaler und europäischer Ebene.

**6** Vereinfachung, Rechtsbereinigung und Systematisierung des gesamten österreichischen Fremdenrechts durch Einführung eines Migrationsgesetzbuchs.

**7** Gesamtgesellschaftliche Verantwortung betonen: Neben Fremden- und Sicherheitsbehörden sind sämtliche staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure bei Migrationsthemen gefordert.

**8** Die personelle und infrastrukturelle Stärkung der Polizei angesichts der bestehenden Herausforderungen. Zusätzlich muss die Polizei von administrativen Tätigkeiten im Migrationsbereich entlastet werden, um über ausreichend Kapazitäten für ihre Kernzuständigkeiten zu verfügen.





### AUSGANGSLAGE

Migration, die als Chance für die Gesellschaft genutzt wird, trägt zur demographischen Stabilität und sozioökonomischen Prosperität der Aufnahmegesellschaft bei. Das sind wichtige gesellschaftliche Grundlagen für Sicherheit.

Migration kann aber auch – z. B. bei starker Zuwanderung innerhalb eines kurzen Zeitraums – eine große Herausforderung für öffentliche Sicherheit und stabile staatliche Institutionen darstellen. Auch wirtschaftlich leistungsstarke Staaten können durch Migration an ihre Grenzen geraten. Der Erhalt des sozialen Friedens ist eine Kernaufgabe staatlicher Politik. Wesentliche Voraussetzungen für sozialen Frieden sind öffentliche Sicherheit und das Funktionieren staatlicher Institutionen. Öffentliche Sicherheit ist somit kein Selbstzweck, sondern dient dem Wohl aller Menschen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Sicherheit umfassend beeinflusst wird, etwa von der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage, dem gesellschaftlichen Zusammenhalt und dem sozialen Gefüge.

Auf gesamteuropäischer Ebene bestehen mit Blick auf Fremden-, Asyl- und Migrationspolitik strukturelle Funktionsdefizite: Die Institutionen der Europäischen Union wurden von den Mitgliedstaaten weder rechtlich noch organisatorisch in die Lage versetzt, die (gemäß der Logik des Schengen-Systems und auch des Subsidiaritätsprinzips) der Sache nach gesamteuropäische Aufgabe des Fremden-, Asyl- und Migrationsmanagements zu leisten. Diese gesamteuropäischen Defizite führen zu einer zunehmenden Überbelastung der österreichischen Fremden- und Sicherheitsbehörden. Die Überbelastung ergibt sich dadurch, dass diese teilweise Grenzsicherungsaufgaben an

den österreichischen EU-Schengen-Binnengrenzen zu ersetzen haben. Auch in Bezug auf die Aufnahme von Asylwerberinnen und Asylwerbern ist eine im EU-Vergleich weit überproportionale Belastung Österreichs festzustellen. So lag Österreich im Jahr 2015 mit 10,3 Asylanträgen pro 1.000 Einwohnern an vierter Stelle der EU-Mitgliedstaaten und hatte mit insgesamt 88.160 Anträgen in etwa ebenso viele Asylanträge zu verzeichnen wie die 18 am wenigsten belasteten Mitgliedstaaten zusammen.

Das österreichische Fremdenrecht ist ein hochkomplexes Regelungsgeflecht. Dazu tragen neben der hohen Anzahl der inhaltlich verknüpften staatlichen Vorschriften (Asylgesetz, BFA-Einrichtungsgesetz, BFA-Verfahrensgesetz, Grundversorgungsvereinbarung, Grundversorgungsgesetz Bund, Fremdenpolizeigesetz, Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, Ausländerbeschäftigungsgesetz, Staatsbürgerschaftsgesetz, zahllose Verordnungen) auch weitreichende völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben sowie die umfangreiche Judikatur der österreichischen Höchstgerichte, des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bei.

Auch im Vollzug des Fremdenrechts zeigen sich punktuell Reibungsverluste. So behindern unterschiedliche Zuständigkeiten abschnittsweise – etwa in den Bereichen Zuwanderung von Schlüsselkräften oder Entwicklungszusammenarbeit – die Fortentwicklung bestehender Rechtsinstrumente bzw. eine koordinierte Vorgehensweise. Die zuständigen österreichischen Behörden sind zwar für den langjährig erwartbaren Administrationsaufwand

funktional ausgestattet, werden aber von der aktuellen Fluchtmigration, die um mehr als das Zehnfache über die langjährigen Durchschnittswerte hinausgeht, übermäßig in Anspruch genommen. Das komplexe System des Fremdenwesens beansprucht zudem im Bereich der Polizei wertvolle personelle und materielle Ressourcen. Dies führt dazu, dass die polizeilichen Kernaufgaben der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und der Strafverfolgung nicht mehr im gebührenden Ausmaß bewältigt werden können.

Staatliches Migrationsmanagement ist eine gesamtstaatliche Aufgabe, die von gesamtgesellschaftlicher Grundakzeptanz begleitet werden muss. Ihre Bewältigung erfordert ein weit höheres Ausmaß an Kooperation, als es zurzeit vorgesehen ist bzw. praktiziert wird. Gerade in der Flüchtlingskrise vom Herbst 2015 hat sich gezeigt, dass überproportional große Herausforderungen nur durch enges Zusammenwirken von staatlichen Akteuren und Organisationen der Zivilgesellschaft bewältigt werden können. Vor dem Hintergrund der föderalen Struktur Österreichs stellt die innerstaatliche Migrations- und Asylpolitik eine „Querschnittsaufgabe“ dar.

Teile der Aufnahmegesellschaften in den europäischen Zielregionen gegenwärtiger (Massen-)Migration drohen in Polarisierung, Extremisierung und Radikalisierung abzugleiten. Der internationale islamistische Terrorismus gefährdet Österreich und Europa. Radikale Strömungen missbrauchen Religion, um Menschen für ihre Zwecke zu verführen. Gleichzeitig bereitet Perspektivenlosigkeit den Nährboden für Kriminalität. Insbesondere junge, betätigungslose Männer sind für Kriminalität bzw. Radikalisierung anfällig. Verwerfungen und Umwälzungen in bestimmten Weltregionen

gefährden die Stabilität und Sicherheit in Österreich und Europa. Die irreguläre Migration nach und quer durch Europa führt zu großem menschlichen Leid der Betroffenen, aber auch zu wachsender Sorge in der Bevölkerung. Sie steht auch nicht im Einklang mit den ursprünglichen Zielsetzungen der 1951 beschlossenen und 1954 in Kraft getretenen Genfer Flüchtlingskonvention. Deren Schöpfer und Weiterentwickler konnten im Jahre 1951 beziehungsweise 1967 weder die Möglichkeiten der Mobilität noch die Methoden der Kommunikation der Gegenwart und somit auch nicht die Gefahren organisierter transkontinentaler Schlepperei vorhersehen.

---

## STRATEGISCHE ZIELE

### RECHTSRAHMEN UND INNERSTAATLICHE KOOPERATIONEN

- Auf europäischer Ebene braucht es eine weitere Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung des Migrations- und Asylrechts unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips, die Beendigung der Zersplitterung durch die Einführung einer Richtlinien- und Verordnungen-Sammlung (europäischer Migrationskodex) sowie die Etablierung gemeinsamer europäischer Behördenstrukturen zur Verhinderung unterschiedlicher Vollzugspraktiken in den einzelnen Mitgliedstaaten.
- Auf nationaler Ebene bedarf es der Vereinfachung, Rechtsbereinigung und Systematisierung mit dem Ziel eines österreichischen Migrationsgesetzbuchs, in welchem alle Teilbereiche des Fremdenrechts (Asyl, Grundversorgung, Fremdenpolizei, Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht, Ausländerbeschäftigungsrecht, Verleihung der Staatsbürgerschaft und verfahrensrechtliche



Bestimmungen) geregelt werden. Die punktuelle, bedarfsorientierte Stärkung von Bundeskompetenzen hat sich in Zeiten massiven Zustroms nach Österreich bewährt. Sie soll Österreich auch künftig helfen, seiner gesamtstaatlichen Verantwortung einer sicheren und menschenwürdigen Unterbringung rasch und umfassend nachzukommen.

- Dem gesamtstaatlichen Charakter der Migrations- und Asylpolitik ist auf Bundesebene durch eine Zusammenarbeit aller betroffenen Ministerien (insbesondere in den Bereichen Wirtschaft, Arbeit und Soziales, Bildungswesen, äußere und innere Angelegenheiten) Rechnung zu tragen. Migrations- und asylpolitische Aspekte sind dabei – auch budgetwirksam – in die allgemeine Ressortpolitik zu integrieren.
- Bund, Länder und Gemeinden haben im Sinne des gesamtstaatlichen Gemeinwohls ihre informelle und formelle Zusammenarbeit zu verstärken. Vorhandene rechtliche Instrumente des „kooperativen Bundesstaates“, wie Gliedstaatsverträge zwischen Bund und Ländern, sollten intensiver genutzt werden. Im Sinne einer höheren Effektivität soll es einen adäquaten Sanktionsmechanismus geben. Soweit erforderlich, sind ergänzende bundesweite Vorgaben zu treffen.
- Es ist unstrittig, dass Migration eine Herausforderung für die Aufnahmegesellschaft darstellt, für diese zugleich aber auch Chancen bringt. Damit das gelingt, ist eine gesamtstaatliche Anstrengung notwendig. Diese darf nicht nur den unmittelbar zuständigen Fremden- und Sicherheitsbehörden abverlangt werden. Sämtliche Ressorts des Bundes, die Länder und Gemeinden, aber auch die Kräfte der Zivilgesellschaft sind – im Sinne eines nationalen Schulterschlusses – aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten.
- Staat und Zivilgesellschaft müssen kooperieren, um Migration gesamtstaatlich bewältigen zu können. Die Zusammenarbeit staatlicher Institutionen mit der Zivilgesellschaft ist wie bisher fortzusetzen und bei Bedarf weiter zu intensivieren.

### **ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND FREMDENRECHTLICHER VOLLZUG**

- Es gilt jene staatlichen Institutionen zu stärken, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und den rechtsstaatlichen Vollzug des Fremdenrechts gewährleisten. Personelle und infrastrukturelle Maßnahmen sind verstärkt dort zu setzen, wo sie am dringendsten benötigt werden (Wachkörper Bundespolizei, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl). Das Angebot von Fort- und Weiterbildung soll verstärkt jenen zugute kommen, die an den Brennpunkten des Landes eingesetzt sind.
- Besonderen Herausforderungen und dienstlichen Belastungen sollte mit einem speziellen Anreizsystem begegnet werden. Es braucht besoldungsmäßige Vorteile für jene, die in politisch kontroversiellen Materien an Brennpunkten eingesetzt sind.

- Es braucht sofort und langfristig wirkende Maßnahmen zur Entlastung der Polizei von administrativen Tätigkeiten in allen Bereichen, vor allem im Regelungsgeflecht des Fremdenrechts. Unbeschadet der umfassenden Zuständigkeit des Wachkörpers Bundespolizei ist es notwendig, fremdenrechtliche Expertinnen- und Expertenteams zu verstärken. Dies wird weitere Aufnahmen bei der Polizei erfordern.
- Offene Binnengrenzen innerhalb der EU benötigen gesicherte EU-Außengrenzen. Der Außengrenzschutz sollte langfristig durch EU-Institutionen gewährleistet werden.
- Das Recht auf Asyl ist ein wesentliches Definitionsmerkmal einer liberalen, demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaft. Es gilt jenen zu helfen, die besonders schutzbedürftig sind. Kürzere Asylverfahren sollen helfen, die Berechtigten rascher zu identifizieren. Eine konsequente Rückführungspolitik gegenüber jenen, die diesen Schutz nicht benötigen, ist unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende und glaubwürdige Asylpolitik. Es braucht daher ein effektives Rückkehrsystem, das unabhängig von der Willkür bestimmter einzelner Staaten (z. B. „Heimreisezertifikat“) funktioniert.

#### **DERADIKALISIERUNG UND DEMOGRAPHISCHE BALANCE**

- Im Bereich Deradikalisierung und Prävention sind umfassende Maßnahmen zu setzen.
- Der demographische Überhang an männlichen Personen, den bestimmte Migrationsformen (z. B. Asyl) mit sich bringen, ist im Sinne der Balance zu berücksichtigen. Neuankommenden, bei denen eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie in Österreich bleiben dürfen, sollte eine Perspektive sowie eine sinnstiftende Tagesstruktur (z. B. in Form von Ausbildung oder sozialer Tätigkeit) gegeben werden.
- Der Frage der strafgerichtlichen Bescholtenheit – jedenfalls in Österreich – ist in jedem einzelnen fremdenrechtlichen (auch Asyl-) Verfahren ein höherer Stellenwert einzuräumen.



## HERKUNFTSREGIONEN

- Es braucht eine zentral gesteuerte Politik der Entwicklungszusammenarbeit. Politische und wirtschaftliche Kooperation (Aus- und Aufbau von Infrastruktur, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen etc.) ist vorrangig mit jenen Drittstaaten anzustreben, von denen Europas Sicherheit abhängt.
- Transkontinentale irreguläre Migration birgt erhebliche Gefahren für die körperliche Sicherheit und das Leben der Betroffenen. Im Sinne einer Fortentwicklung der von Österreich auf EU-Ebene präsentierten „Save-Lives-Initiative“ sollte daher zu ihrer Eindämmung die Möglichkeit der Asyl-antragstellung in eigens eingerichteten Sicherheitszonen direkt bei einer europäischen Institution und/oder dem Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) in oder möglichst nah an den Konfliktregionen geschaffen werden. Dies entspricht dem Ziel der Genfer Flüchtlingskonvention, den Schutz von Flüchtlingen zu gewährleisten – nicht aber transkontinentale Migrationsströme zu fördern, die für die Betroffenen meist mit Gefahren für Leib und Leben verbunden sind.

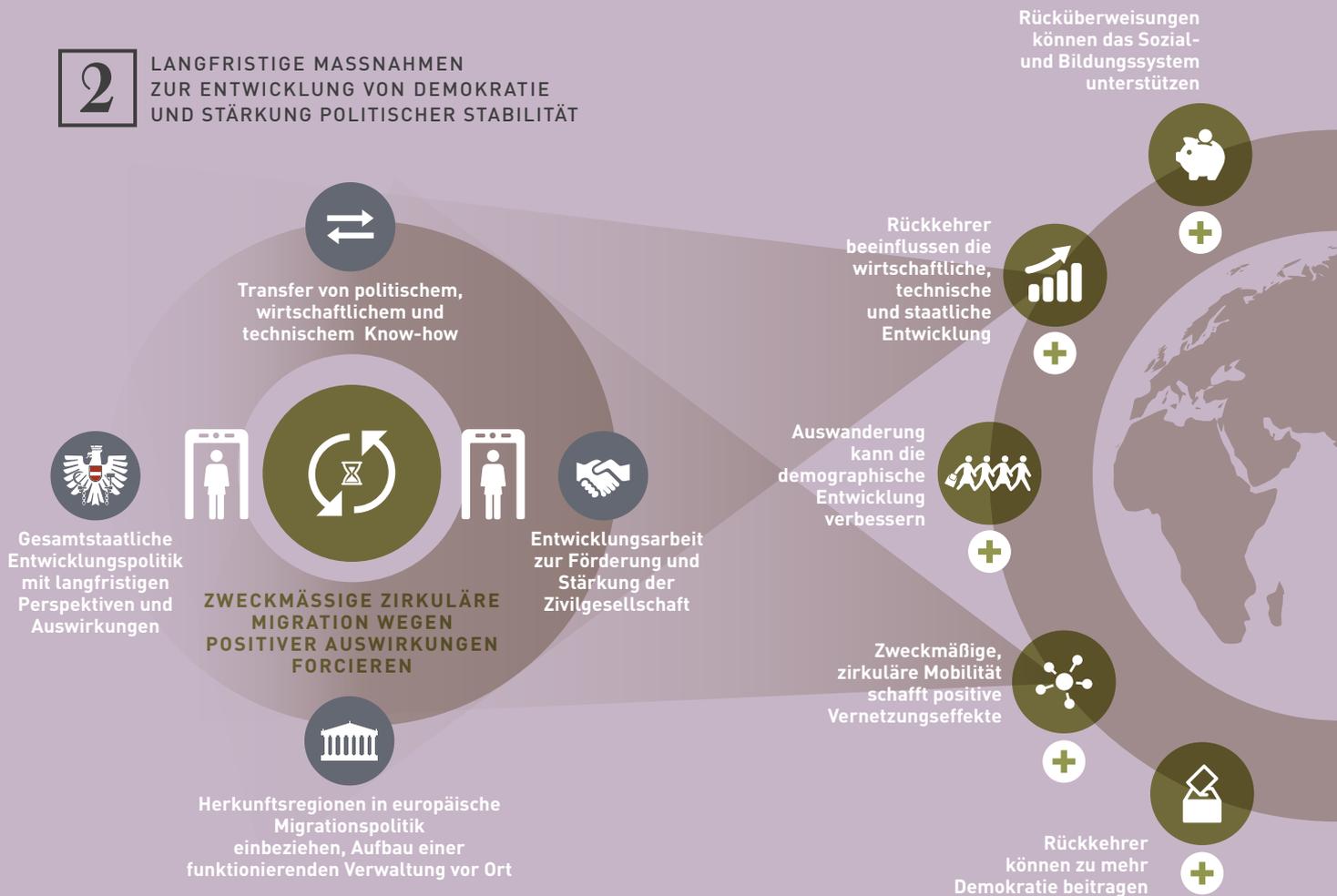




**PERSPEKTIVEN DER MIGRATION  
IN DEN HERKUNFTSREGIONEN**

**2** LANGFRISTIGE MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG VON DEMOKRATIE UND STÄRKUNG POLITISCHER STABILITÄT

**1** MIGRATION HAT SOWOHL POSITIVE ALS AUCH NEGATIVE AUSWIRKUNGEN IN DEN HERKUNFTSREGIONEN



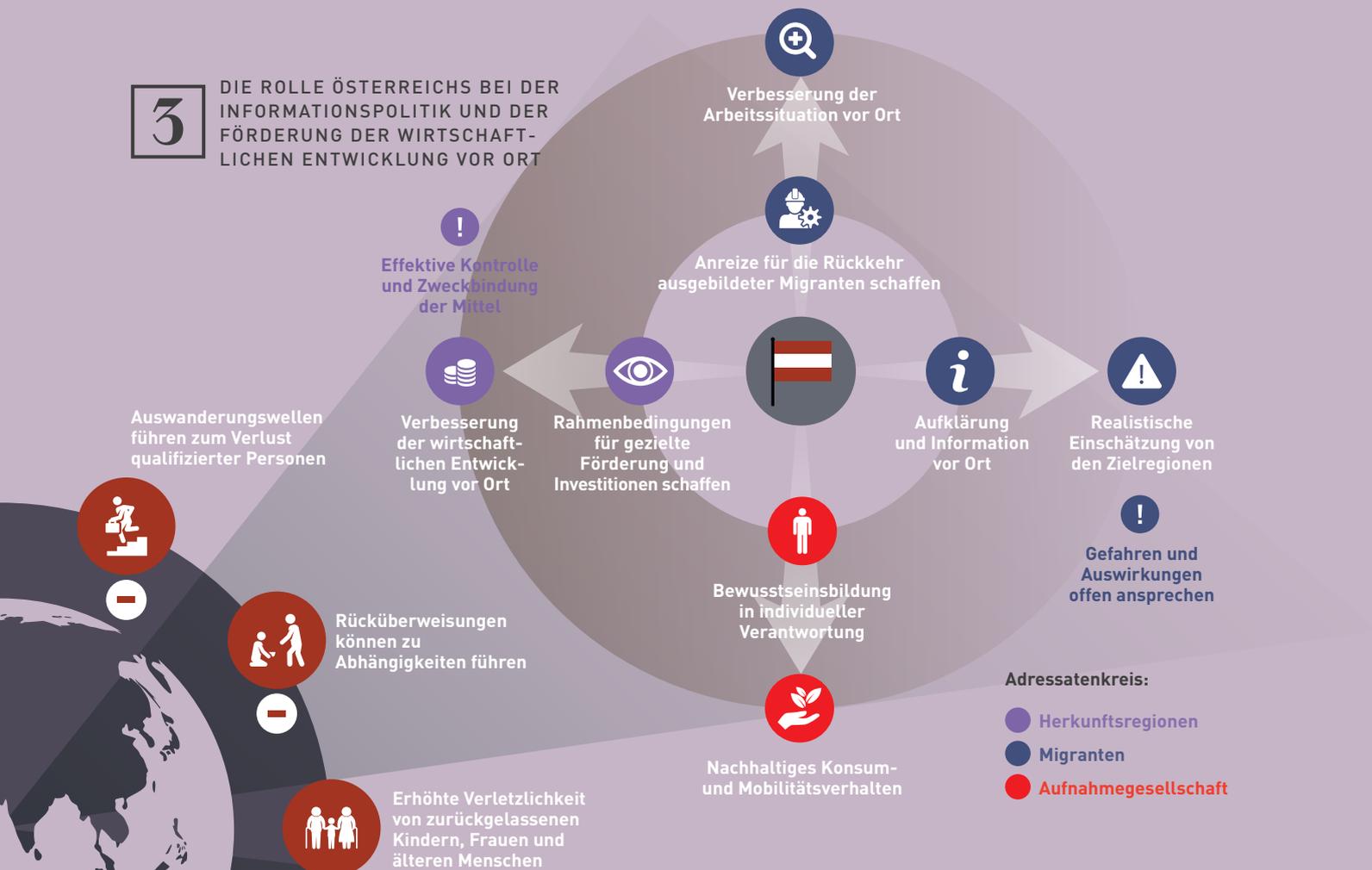
**1** Migration hat nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen Zielländer, sondern auch auf die Herkunftsregionen. Wie bei den Zielländern zeigen sich auch bei den Herkunftsländern sowohl positive als auch negative migrationsbedingte Auswirkungen.

**2** Migrationspolitik kann nur gesamtstaatlich erfolgreich bewältigt werden. Dies gilt besonders auch im Hinblick auf die politische und wirtschaftliche Kooperation mit den Herkunftsregionen. Die Herkunftsstaaten sollten stärker in migrationspolitische Initiativen involviert werden. Dies würde im Sinne einer zweckmäßigen zirkulären Migration den Transfer von Know-how in politischen, wirtschaftlichen und technologischen Bereichen fördern und für Österreich zugleich neue Investitionsmöglichkeiten eröffnen.

**3** Österreich kann in mehrerlei Hinsicht einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, zu Bildung und sachlicher Information in den Herkunftsregionen leisten. Zweckmäßige zirkuläre Migration ist die effektivste Form der Entwicklungszusammenarbeit. Besonders hilfreich für den Aufbau funktionierender Strukturen in den Herkunftsregionen wäre die Rückkehr gut ausgebildeter Experten der Rechts-, Sozial- und Geisteswissenschaften. Doch zur Verbesserung der Bedingungen in den Herkunftsregionen braucht es auch eine Bewusstseinsbildung in den Zielländern zur individuellen Verantwortung für nachhaltiges Konsumverhalten.

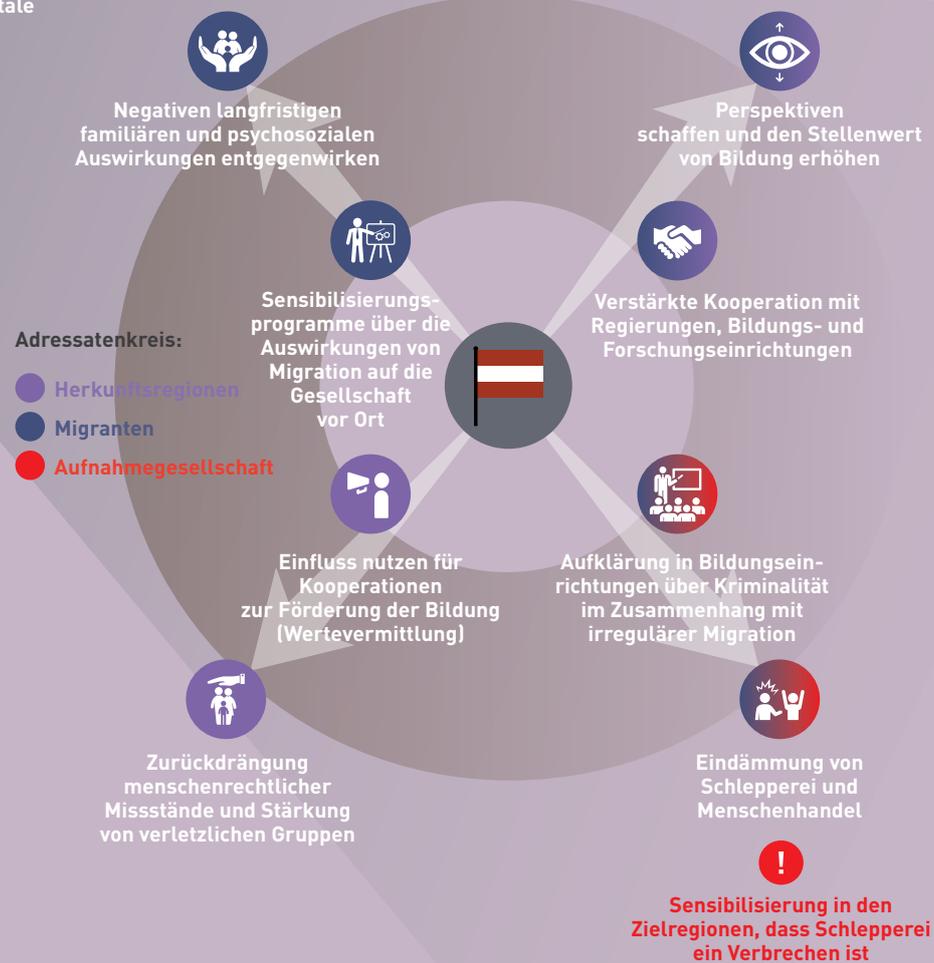
# 3

## DIE ROLLE ÖSTERREICHS BEI DER INFORMATIONSPOLITIK UND DER FÖRDERUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG VOR ORT



# 4

## DIE ROLLE ÖSTERREICHS BEI DER STÄRKUNG DER MENSCHENRECHTE UND WAHRUNG DER MENSCHENWÜRDE IN DEN HERKUNFTSREGIONEN



4 Von großer Bedeutung ist auch der Beitrag Österreichs zur Stärkung der Menschenrechte und Wahrung der Menschenwürde in den Herkunftsregionen. Österreich muss sich auf europäischer Ebene verstärkt dafür einsetzen, dass die EU ihren außenpolitischen und wirtschaftlichen Einfluss dazu nützt, die Rechte von Frauen, Kindern, älteren Menschen und Minderheiten in den Herkunftsregionen zu stärken. Maßnahmen braucht es nicht nur in den Herkunftsregionen, sondern auch in den Zielregionen: wesentlich ist die Bewusstmachung, dass Schlepperei ein schweres Verbrechen ist.





### AUSGANGSLAGE

Migrationspolitik muss auch die Ausgangslage in den insgesamt sehr heterogenen Herkunftsregionen berücksichtigen. Migration hat nicht nur erhebliche Auswirkungen auf die jeweiligen Zielländer, sondern auch – oft in hohem Maße – auf die Herkunftsregionen. Dazu zählen die Beitrittskandidaten der Europäischen Union vorwiegend in Südosteuropa, andere europäische Staaten, wie z. B. die Ukraine oder Russland, der Nahe und Mittlere Osten sowie Nordafrika, der übrige afrikanische Kontinent (Sub-Sahara-Staaten), Südasien und Südostasien. Zu berücksichtigen sind ferner die unterschiedlichen migrationspolitischen Steuerungsmöglichkeiten und die Zusammenhänge zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik sowie Außenwirtschafts- und Außenpolitik auf österreichischer, europäischer und globaler Ebene.

Durch zunehmende migrationsbedingte Netzwerke und leichteren Zugang zu Informationen über Routen und Zielländer können sich heute vermehrt auch weniger Wohlhabende Auswanderung finanziell leisten. Mit anderen Worten: Je mehr Migration stattfindet, desto umfassender ist der Informationsstand in den Herkunftsregionen. Je umfassender aber der Informationsstand in den Herkunftsregionen ist, desto niedriger sind die Migrationskosten. Dies wiederum führt zu mehr Migration.

Die Auswirkungen von Migration auf die Herkunftsregionen können – wie dies auch bei den Zielregionen der Fall ist – sowohl positiv als auch negativ sein. Positive Auswirkungen sind u. a.:

- Migrantinnen und Migranten, die aus demokratischen Ländern zurückkehren, können in ihren Herkunftsländern Demokratisierungsprozesse auslösen bzw. unterstützen. Sie setzen sich tendenziell für mehr politische Rechte und politische Partizipation ein.
- Auswanderung kann zu einer Entlastung einer kritischen demographischen Entwicklung und einer heiklen Arbeitsmarktsituation in den Herkunftsregionen führen.
- Die Rückkehr von Migrantinnen und Migranten kann zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung, zu technologischem Fortschritt und zum Ausbau staatlicher sowie zivilgesellschaftlicher Strukturen beitragen.
- Die Tatsache, dass viele junge Menschen in den Herkunftsregionen Schulbildung als eine Chance sehen, künftig selbst zu emigrieren, kann – da viele letztlich doch nicht auswandern – zu einer Zunahme des Humankapitals im Herkunftsland führen.
- Zirkuläre Mobilität zwischen Herkunfts- und Zielregionen schafft gerade in einer globalisierten Welt positive Netzwerkeffekte. Dies führt zu verstärkten wirtschaftlichen Beziehungen (Handel, Direktinvestitionen), zu Know-how-Transfer und zu einer Beeinflussung von institutionellen und administrativen Entwicklungen.
- Große Bedeutung kommt den in die Herkunftsregionen fließenden Rücküberweisungen durch Migrantinnen und Migranten zu (Remittances). Die positiven Effekte von Remittances zeigen sich gerade in Staaten, in denen weder ein funktionierendes Sozial- noch Bildungssystem besteht.

Ebenso sind jedoch auch verschiedene negative Faktoren bzw. Auswirkungen auf nationalen und globalen politischen, ökonomischen und soziokulturellen Ebenen zu beobachten:

- Große und unvorhersehbare Auswanderungswellen können zu einem signifikanten „Brain Drain“ beitragen (Verlust von qualifizierten Personen für die Wirtschafts- und Innovationskraft und in der öffentlichen Verwaltung). Dies kann schlechte Regierungsführung (Bad Governance) und Korruption fördern.
- Remittances fließen oft nicht in nachhaltige Entwicklungen, sondern in den Konsum. Außerdem können Remittances in den Herkunftsregionen Abhängigkeiten fördern. Eine weitere Konsequenz von Remittances kann das Anwachsen der Kluft zwischen Arm und Reich sein.
- Migration hat Auswirkungen auf familiäre Strukturen in den Herkunftsregionen. Kinder und ältere Menschen sind – mit allen psychosozialen Folgen – von migrationsbedingter Trennung von ihren Familienangehörigen besonders betroffen. Dies kann in den Herkunftsregionen Kriminalität und Gewalt sowie in bestimmten Fällen den Anstieg von Kinderarbeit begünstigen. Abhängig von der Herkunftsregion kann die Emigration von Männern im Hinblick auf sozialen Status und Einkommen zu einer erhöhten Verletzlichkeit der zurückgelassenen Frauen und Kinder führen.
- In bestimmten Herkunftsregionen fällen Menschen die sie oder ihre Kinder betreffenden Bildungs- und Berufsentscheidungen abhängig von den damit verbundenen Aussichten auf Migrationsmöglichkeiten. Dies kann zu einer einseitigen Ausrichtung der Bildungspolitik mancher Herkunftsstaaten führen.
- Organisierte Kriminalität, wie Menschen- und Suchtmittelhandel, können Begleiterscheinungen internationaler Migration und Netzwerke sein. Dazu kommt, dass die politischen Eliten in einzelnen Herkunftsregionen oft kein Interesse daran haben, Auswanderungstendenzen eines Teils ihrer eigenen Bevölkerung entgegenzuwirken. Gründe dafür sind die mit Auswanderung verbundenen kurzfristigen ökonomischen Vorteile (etwa Remittances) sowie der Umstand, dass abwandernde gebildete Bevölkerungsschichten eher zu oppositionellem Engagement neigen.

Nicht nur mit Blick auf Migration tragen die Industriestaaten und Dienstleistungsgesellschaften eine große Verantwortung. Der Raubbau von Ressourcen, die durch Umweltverschmutzung verursachten klimatischen Veränderungen und nicht zuletzt das Konsumverhalten in den hochentwickelten Staaten sind mit erheblichen Auswirkungen auf die Herkunftsregionen verbunden, die wiederum zu Migration führen. Durch entwicklungs-, wirtschafts-, sicherheits- und außenpolitische Anstrengungen, die im Optimalfall auf europäischer Ebene koordiniert werden, könnte langfristig ein positiver Effekt für die Herkunftsregionen erzielt werden. Öffentlichkeitsarbeit über entwicklungspolitische, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit spielt dabei eine wichtige Rolle.



---

## STRATEGISCHE ZIELE

### **DEMOKRATIE, POLITISCHE STABILITÄT UND ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**

- Migrationspolitik kann nur gesamtstaatlich erfolgreich bewältigt werden. Migration ist somit in jedem Politikbereich mitzudenken. Das Streben nach kurzfristigen ökonomischen Vorteilen lässt allzu oft mittel- und langfristige Überlegungen (z. B. hinsichtlich Entwicklungspotenzialen von bestimmten Herkunftsregionen und Implikationen von Migrationsentwicklungen) in den Hintergrund treten. Österreich sollte daher eine zentral koordinierte, die langfristigen Perspektiven im Auge behaltende Entwicklungspolitik betreiben, welche die Auswirkungen in sämtlichen wirtschaftlichen und Politikbereichen mitberücksichtigt.
- Modelle zirkulärer Migration sollten angesichts der damit verbundenen positiven Auswirkungen forciert werden.
- Viele Migrantinnen und Migranten verlassen ihre Heimat, weil demokratische Partizipation nicht oder nicht in ausreichendem Maß möglich ist. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollten daher internationale und europäische Anstrengungen zur Stärkung der Zivilgesellschaft unternommen werden.
- Internationale Organisationen, die internationale Staatengemeinschaft und insbesondere die Europäische Union müssen aktiv die Vorbeugung, Deeskalation und Beendigung von Konflikten verfolgen. Österreich sollte sein politisches und wirtschaftliches Gewicht, wie es in bestimmten Regionen aufgrund traditioneller historischer Verbindungen besteht, nutzen. Auch ein verhältnismäßig kleiner Staat kann durch seinen historisch gewachsenen Einfluss in einer bestimmten Region viel bewegen.

- Migrationspolitik sollte nicht nur auf die Vorteile der Zielregion fokussieren, sondern auch die Interessen der Herkunftsregionen berücksichtigen. Die Europäische Union muss die Herkunftsregionen stärker in ihre Migrationspolitik einbeziehen. Die Entwicklung von Qualifikationen und der Aufbau von Institutionen in den Herkunftsregionen muss höchste Priorität in der europäischen und internationalen Migrationspolitik erhalten. Österreich sollte die Initiative für ein europäisches bzw. internationales Konzept ergreifen, das Migrantinnen und Migranten zur Mitwirkung am Aufbau einer funktionierenden Verwaltung (Good Governance) befähigt.
- Die Herkunftsstaaten sollten stärker in die Konzipierung und Umsetzung von migrationspolitischen Initiativen, insbesondere im Hinblick auf Arbeits- und Fachkräftemigration, involviert werden. Dies stellt sicher, dass die Herkunftsregionen von Know-how-Transfer im politischen, wirtschaftlichen und technologischen Bereich profitieren. Eine solche Zusammenarbeit könnte für Österreich neue Investitionsmöglichkeiten schaffen.

### **WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG, BILDUNG UND INFORMATIONSPOLITIK**

- Remittances können zur Verbesserung individueller Lebensbedingungen und damit zu Stabilisierung und nachhaltigem Wachstum der Wirtschaft beitragen, wenn sie in Unternehmertum und Investitionen in Aus- und Fortbildung fließen. Es braucht daher entwicklungspolitische Anreize, um in den Herkunftsregionen Rahmenbedingungen für gezielte Investitionen zu schaffen.

- Es muss danach getrachtet werden, dass zur Verfügung gestellte Mittel gezielt zum Vorteil der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung weiter Teile der Bevölkerung zweckmäßig verwendet werden. Eine effektive Kontrolle hinsichtlich der Zweckbindung solcher Mittel ist notwendig.
- Die Ausbildung von Migrantinnen und Migranten, die nach Abschluss der Ausbildung in ihre Heimat zurückkehren, ist die effektivste und nachhaltigste Form der Entwicklungszusammenarbeit. In den Herkunftsregionen wird nicht nur technisches oder naturwissenschaftliches Personal benötigt. Für eine gesamtheitliche und nachhaltige Entwicklung der Herkunftsregionen ist Expertise in den Bereichen der Rechts-, Wirtschafts-, Geistes- und Sozialwissenschaften ebenso unerlässlich. Neue Modelle zirkulärer Migration, die mit den Herkunftsstaaten akkordiert sind, könnten entsprechende Anreize schaffen.
- Brain-Waste- und Brain-Drain-Effekte können durch bessere Arbeitsmarkt-, aber auch durch Informations- und Bildungspolitik in den Herkunfts-, aber auch in den Zielregionen reduziert werden. Auch hier braucht es eine gesamteuropäische Initiative, die gemeinsame Projekte ins Leben ruft.
- Migrationspolitik ist auch Kommunikationspolitik. Migrationsentscheidungen werden vor dem Hintergrund von verfügbaren Informationen getroffen. Es gilt durch gezielte Informationspolitik in den Herkunftsregionen verzerrte Vorstellungen zu beseitigen und die Grundlagen für eine realistische Einschätzung, die für die individuelle Migrationsentscheidung bedeutsam ist, zu schaffen. Die mit irregulärer transkontinentaler Migration verbundenen Gefahren sollten in den Herkunftsregionen offen angesprochen werden.
- Migrationsbewegungen werden indirekt von jedem Einzelnen beeinflusst. Die internationale Betätigung von Wirtschaft und Industrie, die in den Zielregionen mitverantwortete globale Umweltbelastung, aber auch das Konsum- und Mobilitätsverhalten eines jeden Einzelnen in den Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften können in Summe massive Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation sowie die Lebensbedingungen in den Herkunftsregionen und somit auf das Migrationsverhalten haben. Auch wenn die Steuerungsmöglichkeiten des Einzelnen begrenzt scheinen, so kann ein im Hinblick auf die Herkunftsregionen nachhaltiges und verantwortungsvolles Verhalten einer großen Zahl von Menschen viel bewegen.

#### **MENSCHENRECHTE UND MENSCHENWÜRDE**

- Europäische und österreichische Außen- und Migrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, dass Migration nicht mit der Zerstörung des Familiengefüges oder sozialer Strukturen in den Herkunftsregionen einhergeht. In Kooperation mit den Herkunftsstaaten sollte den negativen, langfristigen psychosozialen Auswirkungen der Auswanderung der Eltern auf die Kinder durch Programme in den Herkunftsregionen entgegengewirkt werden. Österreich sollte auf europäischer Ebene diesbezügliche Sensibilisierungsprojekte vorschlagen.



- Aufgrund der mangelhaften Schulbildung sehen viele Menschen in den Herkunftsregionen für sich oder ihre Kinder in Schulbildung allein oft keine Perspektiven und wählen stattdessen eher die Option der Auswanderung. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, gilt es den Stellenwert von Bildung in den Herkunftsregionen zu erhöhen. Österreich sollte auf europäischer Ebene Initiativen zu verstärkter Kooperation mit den Regierungen, Zivilgesellschaften sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen in den Herkunfts- und den Zielregionen vorschlagen.
- Die Europäische Union und Österreich müssen auf allen politischen, diplomatischen und fachlichen Ebenen mit den Regierungen der Herkunftsstaaten Schlepperei und Menschenhandel bereits in den Herkunftsregionen bekämpfen. Nur so können finanzielle Ausbeutung und der Tod der von Schlepperei Betroffenen sowie sonstige Folgeerscheinungen von irregulärer Migration, wie die Ausbeutung von Frauen und Kindern durch Prostitution oder Zwangsarbeit, verhindert werden. Diese Formen von Kriminalität sollten in Bildungseinrichtungen in den Herkunftsregionen thematisiert werden. In den Zielregionen sollte über Schlepperei aufgeklärt werden, um die Verharmlosung dieser menschenverachtenden Form von Kriminalität zu unterbinden.
- Um weitere fluchtbedingte Migration und somit Gefahren für Leib und Leben von Menschen zu reduzieren, muss die Europäische Union ihren außenpolitischen und wirtschaftlichen Einfluss nützen, um die Rechte von Frauen, Kindern, älteren Menschen und unterschiedlichen Minderheiten in den Herkunftsregionen zu stärken. Entwicklungsprogramme der Europäischen Union sollten eine diesbezügliche Mitwirkung der Herkunftsstaaten an der Stärkung von Minderheitsrechten und an der Zurückdrängung von menschenrechtlichen Missständen zur Bedingung erklären. Auch hier sollte verstärkt mit einer Anreizpolitik, etwa in Form von Kooperationen zur Förderung der Bildung in den Herkunftsregionen, vorgegangen werden.





**GESTALTUNG DES  
MIGRATIONSSYSTEMS  
IN ÖSTERREICH**

**2** LEGALE MIGRATION FÜR STÄRKUNG DES STANDORTS ÖSTERREICH



Legale Zuwanderung als Chance: Stärkung des Wirtschafts- und Forschungsstandorts Österreich

**Deckung des Fachkräftebedarfs im mittleren Qualifikationsbereich**

**Öffentlichkeitsarbeit für Zuwanderungsinteressierte**

**Attraktivität Österreichs für Zuzug von Hochqualifizierten erhöhen**

**Ausgleich von in Europa bestehenden Asymmetrien im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich**

Demographie



Globale Verantwortung



Öffentliche Sicherheit und staatliche Institutionen



Arbeit und Soziales

**3** ASYL UND RESETTLEMENT

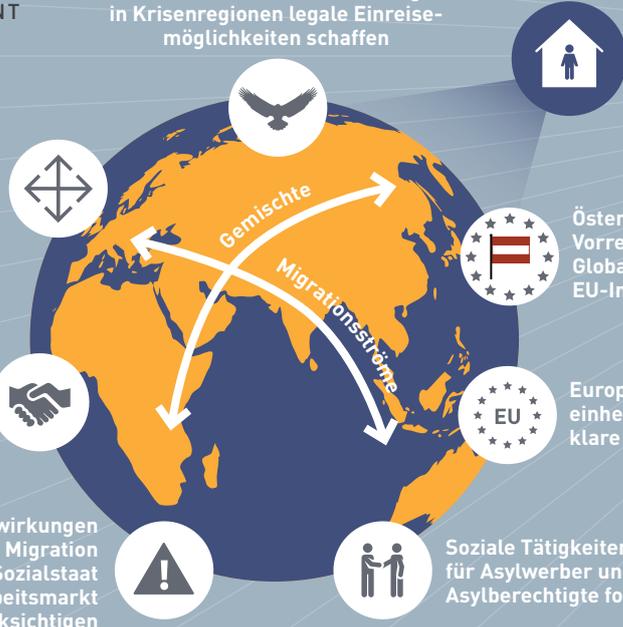
Für besonders Schutzbedürftige in Krisenregionen legale Einreisemöglichkeiten schaffen

Gerechte Verteilung von international Schutzsuchenden – Sozialleistungen nur im Schutzstaat

Wertevereinbarung vor dauerhafter Niederlassung in Österreich

Wechselwirkungen Migration Sozialstaat Arbeitsmarkt berücksichtigen

Soziale Tätigkeiten für Asylwerber und Asylberechtigte forcieren



Österreich als Vorreiter für Global- und EU-Initiativen

Europaweite einheitliche und klare Vorschriften



**1** Der gesamtstaatliche Charakter der Migrations- und Asylpolitik erfordert die Zusammenarbeit aller relevanten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure. Übergeordnetes Ziel der Migrationspolitik muss die Erhaltung des sozialen Friedens und die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sein. Damit Österreich ein stabiler Staat bleibt, in dem man weiterhin in Sicherheit und Wohlstand leben kann, müssen alle Systeme, von denen Österreich als stabiler Staat getragen wird, in Balance bleiben.

**2** Gesteuerte legale Migration nimmt in einer Migrationsstrategie, die Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in den Mittelpunkt stellt, eine zentrale Stellung ein.

**3** Gerade im Bereich der Asylpolitik ist ethisch verantwortungsvoll zu handeln. Asylpolitik trägt – die Realität gemischter Migrationsströme vor Augen – Verantwortung gegenüber den Schutzbedürftigen, gegenüber der inländischen Bevölkerung und gegenüber den Herkunftsregionen. Dieser Herausforderung kann langfristig nur mit europaweit einheitlichen und klaren Vorschriften, die einen übereinstimmenden Vollzug gewährleisten, begegnet werden.

# 1 ENTWICKLUNG EINER GESAMTSTAATLICHEN MIGRATIONSSTRATEGIE



Bildung und Forschung



Wirtschaft und Infrastruktur



Politisches System und Medien



Gesundheit und Pflege



Migration beeinflusst alle Politikbereiche und ist daher eine gesamtstaatliche Aufgabe

Zusammenarbeit aller betroffenen staatlichen Institutionen und sonstiger Akteure zur Weiterentwicklung einer Migrationsstrategie

ALER DEN

HEIT, WOHLSTAND

Schutz der Außengrenzen durch EU-Institutionen

# 4 IRREGULÄRE MIGRATION

Konsequente Rückführungspolitik

Verzerrten Vorstellungen über die Zielregionen entgegenwirken

Perspektiven für eine europäische Fremdenpolizei ausloten

# 5 MIGRATION UND ENTWICKLUNG

Staatliche Abstimmung zwischen Migrations- und EZA-Politik

Verstärkte Kooperation EU-Herkunftsregionen: den Menschen vor Ort Perspektiven geben

Bewusstseinsbildung zur individuellen Verantwortung im Konsumverhalten

Nachhaltige und verantwortungsvolle Migration: Programme zu temporärer und zirkulärer Migration fördern

Migrationspartnerschaften: Herkunftsländern mit politisch-historischen Verbindungen Vorrang einräumen

4 Eine glaubwürdige Asyl- und Migrationspolitik braucht auch eine konsequente Rückführungspolitik. Zur Eindämmung irregulärer Migration sind darüber hinaus ein verstärkter EU-Außengrenzschatz, die Bekämpfung transkontinentaler Schlepperei und gezielte Öffentlichkeitsarbeit in den Herkunftsregionen erforderlich.

5 Entwicklungszusammenarbeit steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Migrationsthematik. Eine verbesserte Koordination dieser Bereiche ist daher unabdingbar. Neben staatlichem und zivilgesellschaftlichem Handeln kann dabei auch das individuelle Konsumverhalten in Summe viel bewegen.





### AUSGANGSLAGE

Migration beeinflusst alle Politikbereiche. Migrationspolitik ist daher eine gesamtstaatliche Aufgabe, die in jedem Politikbereich zu berücksichtigen ist. Aufgrund der in den vorliegenden Teilberichten des Migrationsrats getroffenen Feststellungen und Schlussfolgerungen können konkrete Empfehlungen zur Weiterentwicklung des gesamtstaatlichen Migrationssystems gegeben werden. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere im Bereich des Flüchtlingsrechts europäische und internationale Vorgaben. Je nach Migrationsphänomen (Asyl, legale und irreguläre Migration) sind die Steuerungsmöglichkeiten sehr unterschiedlich bzw. nur sehr eingeschränkt vorhanden. Diese Steuerungsmöglichkeiten gilt es gezielt zu nutzen. Zwischen den unterschiedlichen Migrationsphänomenen, deren Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind, ist insbesondere bei Beschäftigungsthemen konsequent zu differenzieren.

Legale Migration – und hier insbesondere Arbeitsmigration – muss auch in Zeiten der „Flüchtlingskrise“ als gewollte und positive Zuwanderungsform gesehen werden. Sie nimmt in einer Migrationsstrategie, die Sicherheit, Stabilität und Wohlstand in den Mittelpunkt stellt, eine zentrale Stellung ein. Zentrales Steuerungselement im Bereich der Arbeitsmigration ist das im Jahr 2011 eingeführte, kriteriengeleitete Zuwanderungssystem in Form des Aufenthaltstitels „Rot-Weiß-Rot-Karte“. Dieser wird drittstaatsangehörigen qualifizierten Arbeitskräften in verschiedenen Kategorien erteilt (besonders Hochqualifizierte, Fachkräfte in Mangelberufen, sonstige Schlüsselkräfte, Absolventinnen und Absolventen inländischer Hochschulen und selbständige Schlüsselkräfte). Die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ wurde von Beginn an rund doppelt so oft in Anspruch genommen wie

die Vorgängerregelung. Sie hat sich – auch, wenn sie den hohen Erwartungen nicht gerecht wurde – bewährt. Die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ verfügt jedoch über weiteres Potenzial, nachhaltig zur Attraktivierung des Wirtschafts- und Forschungsstandorts Österreich im Ausland beizutragen. Ein wesentlicher Teil der Zuwanderung erfolgt im Rahmen des unionsrechtlichen Aufenthaltsrechts. Mit Stichtag 1. Jänner 2016 waren nahezu 50% der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich Unionsbürger beziehungsweise Bürger sonstiger Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz. Dies ist eine Folge der unionsrechtlich garantierten Personenfreizügigkeit. Da Österreich in diesem Bereich nur sehr eingeschränkt und bloß indirekt (z. B. über die Attraktivität des Arbeits- und Sozialbereichs) steuernd eingreifen kann, sind Handlungsoptionen, die den Zuzug künftiger Leistungsträger fördern, auszuloten.

Die Fluchtmigration des vergangenen Jahres hat gezeigt: Wer in der Europäischen Union Freizügigkeit befürwortet, muss zugleich zu einem effektiven Schutz der EU-Außengrenzen beitragen. Andernfalls wird dem Grundgedanken der Union nicht entsprochen und es werden nationalstaatliche, protektionistische Grenzschutzmodelle verstärkt wirksam werden.

Die Ereignisse im Bereich der Fluchtmigration seit Ende 2014 haben die Bruchstellen des nationalen und europäischen Asyl- und Migrationssystems besonders verdeutlicht. Das Recht auf Asyl ist wesentliches Charakteristikum einer liberalen, demokratischen und rechtsstaatlichen Gesellschaft. Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Asylpolitik ist mit umfassender Verantwortung verbunden: Sie trägt Verantwortung gegenüber den Schutzbedürftigen, gegenüber der inländischen Bevölkerung und gegenüber den Herkunftsregionen. Diese Verantwortung erfordert auch die Anerkennung der faktischen Grenzen von Ressourcen und Aufnahmekapazitäten. Hohe Quantitäten wirken sich ab einem gewissen Ausmaß zwangsläufig nachteilig auf die Qualität des Asyl- und Aufnahmesystems aus. Die Entwicklungen in Zusammenhang mit der „Flüchtlingskrise“ haben bei großen Teilen der Bevölkerung Zukunftssorgen ausgelöst und generell die Frage nach den Perspektiven von Hilfe in Europa – weit entfernt von den eigentlichen Krisen- und Kriegsgebieten – aufgeworfen. Ein Schutzsystem, welches alljährlich den Tod tausender Menschen in Kauf nimmt, bedarf einer paradigmatischen Neuausrichtung. Vergleiche mit vergangenen Migrationsbewegungen von einem Nachbarstaat in den anderen greifen aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen nicht. Der historisch einzigartige Grad an Globalisierung hat ein völlig neuartiges Kommunikationsverhalten und nicht gekannte Formen transkontinentaler Wanderungsbewegungen hervorgebracht.

Um ein geordnetes Asyl- und Einwanderungssystem aufrechtzuerhalten, bedarf es auch einer konsequenten Rückführungspolitik. Ohne eine solche gibt es kein glaubwürdiges Migrationssystem. Auf europäischer Ebene besteht akuter Handlungsbedarf, um die Abhängigkeit von der Rücknahmebereitschaft der Herkunftsländer zu reduzieren. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in Europa und Österreich ist verstärkte Koordination notwendig, um auch Migrationspolitik als zentralen Parameter in diesem Politikfeld zu verankern.

Die derzeitige Gesetzeslage im Migrationsbereich ist aufgrund der europa- und völkerrechtlichen Vorgaben, der rechtsstaatlichen Grundsätze und der darauf basierenden höchstgerichtlichen Judikatur hochkomplex und beinahe unüberschaubar geworden. Betroffene aller Migrationsformen sind mit einer Gesetzeslage konfrontiert, bei der – gerade im Bereich des Fremdenrechts – die Gefahr der Überforderung der Normadressaten besteht.

Außer Frage steht letztlich, dass die Migrationspolitik von der Bevölkerung mitgetragen werden muss. Akzeptanz ist in einer Demokratie unerlässlich. Migrationspolitische Leitlinien für Österreich und Europa – insbesondere auch hinsichtlich Quantität und zukünftiger Ausrichtung – benötigen den Rückhalt in der Bevölkerung. Ängste und Sorgen aller Bevölkerungsgruppen sind daher ernst zu nehmen, aufzugreifen und transparent zu thematisieren.



---

## STRATEGISCHE ZIELE

### NIEDERLASSUNG UND AUFENTHALT

- Dem gesamtstaatlichen Charakter der Migrations- und Asylpolitik sollte durch eine verstärkte Zusammenarbeit aller betroffenen Ministerien und sonstiger Akteure entsprochen werden. Dazu soll, aufbauend auf dem vorliegenden Bericht, eine gesamtstaatliche nationale Migrationsstrategie entwickelt werden.
  - Der Vermittlung von Werten muss auch in gewissen Bereichen der legalen Migration ein größerer Stellenwert zukommen. Daher sollte – analog zum Prinzip „Deutsch vor Zuzug“ – eine „Wertevereinbarung vor Zuzug“ Voraussetzung für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen sein.
  - Das bedarfsorientierte und kriteriengeleitete System zur Steuerung legaler Zuwanderung ist weiterzuentwickeln. Dabei ist auf demographische Entwicklungen Bezug zu nehmen.
  - Österreich soll sich aktiv in die Verhandlungen zur Weiterentwicklung der EU-Richtlinie zur „Blauen Karte EU“ einbringen und dabei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips insbesondere darauf achten, dass die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ als nationales Instrument für qualifizierte Zuwanderung uneingeschränkt erhalten bleiben kann.
  - Die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ sollte auch für Absolventen von Bachelor- und Doktoratsstudien geöffnet werden. Es erscheint sachlich gerechtfertigt, dass drittstaatsangehörige Studienabsolventen für die Arbeitssuche zwölf Monate Zeit haben. Darüber hinaus sollten auch Adaptierungen der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ ins Auge gefasst werden, die zu einer treffsicheren Deckung des Bedarfs an Fachkräften auch im mittleren Qualifikationsbereich führen.
- Es braucht ein professionelles und breit angelegtes Konzept für Öffentlichkeitsarbeit, mit welchem der Wirtschafts- und Forschungsstandort Österreich und die Vorzüge legaler Migration im System der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ qualifizierten Zuwanderungsinteressierten nähergebracht werden.
  - Die Chancen legaler Migrationsformen, insbesondere von Arbeits- und Bildungsmigration, sollten aufgezeigt werden. Eine mit anderen betroffenen Politikfeldern verknüpfte Zuwanderungspolitik, die auch nachziehende Familienangehörige einbezieht, kann die Attraktivität Österreichs für den Zuzug von Hochqualifizierten erhöhen. Dafür sind Schritte in Richtung einer weitergehenden Entbürokratisierung im Bereich der legalen Zuwanderung zu setzen.
  - Österreich soll sich für die Eindämmung von Asymmetrien im Bildungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich innerhalb der Europäischen Union einsetzen. Es sollten Initiativen zur verstärkten Abdeckung des Arbeitskräftebedarfs aus dem EWR-Raum ergriffen werden.

### ASYL UND RESETTLEMENT

- Im Bereich des Asylrechts braucht es europaweit einheitliche und klare Vorschriften, damit ein übereinstimmender Vollzug gewährleistet ist. Auf dieses langfristige Ziel, der Etablierung gemeinsamer europäischer Behördenstrukturen und die Einführung eines EU-Asylverfahrens, sollte Österreich hinwirken.

- Stärkere Harmonisierung braucht es auch im Hinblick auf die Rechte der Schutzberechtigten sowie Möglichkeiten der Beendigung des Asylstatus und einer anschließenden Rückführung. Der Status des Asylberechtigten sollte – unter Beachtung der Grundrechte – europaweit als temporäres Rechtsinstitut eingerichtet werden, dessen konstitutive Verlängerung nur bei weiterem Vorliegen der Voraussetzungen in Betracht kommt.
- Betätigungslosigkeit kann sich ungünstig auf Kriminalität und Radikalisierung auswirken. Asylwerberinnen und Asylwerbern und nicht am Arbeitsmarkt integrierten Asylberechtigten ist eine sinnstiftende Tagesstruktur zu geben. Der Grundsatz des Förderns und des Forderns sollte verstärkt Eingang in das System der Versorgung von Asylwerberinnen und Asylwerbern sowie von Asylberechtigten finden. Soziales Engagement und gemeinschaftsförderliche Tätigkeiten sind daher zu forcieren.
- Die Grundregeln demokratischer und liberaler Prägung sind ein wesentlicher Eckpfeiler des sozialen Friedens. Kenntnis und Einhaltung dieser Grundregeln sind jedem zumutbar. Eine Wertevereinbarung bei Resettlement beziehungsweise vor dauerhafter Niederlassung und verpflichtende Wertekurse sollen Grundlage für Zuwanderung werden.
- Die in unterschiedlichen politischen Bereichen beabsichtigten Maßnahmen sind im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den Migrationsbereich einer Folgenabschätzung zu unterziehen. Gerade Angebote und Leistungen im Bereich des Sozialwesens und des Arbeitsmarktes sind zentral für die Auswahl des Ziellandes. Hier bedarf es einer stärkeren Berücksichtigung der Wechselwirkungen und eines vorausschauenden Handelns, damit diese Systeme in Balance bleiben.
- Österreich sollte weiterhin als Initiator und Vorreiter für Weiterentwicklungen auf EU-Ebene (z. B. „Save-Lives-Initiative“) auftreten. Das Hauptaugenmerk ist dabei auf die Adaptierung von Unionsrecht in Bezug auf eine solidarische, gerechte Verteilung von international Schutzsuchenden zu richten. Das erfordert auch die langfristige Verhinderung von Sekundärmigration innerhalb der Union. Beschäftigungsrechte und Ansprüche auf Sozialleistungen etwa sollten nur in dem Mitgliedstaat bestehen, für den der Schutzstatus gewährt wurde.
- Um die mit Lebensgefahr verbundenen transkontinentalen Fluchtmigrationen einzudämmen, besonders verletzbare Gruppen wie Kinder und Frauen zu schützen und den Schutz vor Ort in den Herkunftsregionen zu forcieren, braucht es Schutzlösungen am Rande der Konfliktregionen, in Sicherheitszonen oder in bestehenden Flüchtlingseinrichtungen. Dort sollten Schutzsysteme etabliert werden. Im Zusammenwirken mit mobilen Behörden gilt es, Menschen mit einer positiven Schutzprognose im Rahmen der definierten Quantitäten und einer zeitlichen Begrenzung des Schutzstatus auf sicherem, legalem Wege in europäische Staaten zu bringen. Diese Lösungen sollen durch die Europäische Union oder zumindest durch mehrere Staaten gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden. Personen ohne Schutzbedarf sind rasch in die jeweilige Herkunftsregion oder geschützte Einrichtungen rückzuüberstellen. Im Bereich der globalen Migration und den gemischten Migrationsströmen (Mixed Migration Flows) braucht es:
  - praktikable Einreisemöglichkeiten für Menschen mit besonderem Schutzbedarf;
  - verstärkte Maßnahmen beim Resettlement von Flüchtlingen;
  - die Realisierung eines effektiven und effizienten Schutzes der Grenzen des Schengen-Raums.



- Im Bereich des Resettlement soll auch weiterhin die Hilfe für besonders Schutzbedürftige höchste Priorität haben. Daher sollte die Europäische Union im Hinblick auf internationale Hilfestellungen verstärkt ihr wirtschaftliches und politisches Gewicht für globale Solidarität einsetzen. Die mit Resettlement verbundene Zuweisung qualifizierter Flüchtlinge sollte weltweit fair gestaltet werden. Kein Staat sollte sich aufgrund der Not von Menschen einen exklusiven (gesamtwirtschaftlichen) Vorteil verschaffen können.

#### **IRREGULÄRE MIGRATION**

- Es bedarf eines verstärkten Schutzes der EU-Außengrenzen, der unmittelbar durch EU-Institutionen erfolgen soll. Dies könnte durch die Ausweitung des Mandats von FRONTEX bzw. die Schaffung einer eigenen Außengrenzschutzagentur der Europäischen Union erfolgen. Solange diese „Supra-nationalisierung“ des Außengrenzschutzes nicht in zufriedenstellendem Maße erfolgt ist, sind als Übergangslösung verhältnismäßige Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen.
- Transkontinentale Schlepperei lässt sich langfristig ausschließlich durch supra-nationale Maßnahmen wirksam bekämpfen. Österreich sollte auf EU-Ebene für eine europäische Fremdenpolizeibehörde initiativ werden, deren Organe mit fremdenpolizeilichen Befugnissen ausgestattet sind.
- Gezielte Öffentlichkeitsarbeit in den Herkunftsregionen soll dazu beitragen, illegale Einwanderung einzudämmen, indem verzerrten, positiven Vorstellungen über die Zielregionen entgegenwirkt und eine realistische Einschätzung geboten wird.

- Eine glaubwürdige Migrationspolitik braucht eine konsequente Rückführungspolitik. Notwendig sind verstärkte Anreize für eine freiwillige Rückkehr sowie effizientere Maßnahmen für zwangsweise Rückführungen. Dazu ist eine gesamtstaatliche und zwischen den EU-Mitgliedstaaten akkordierte, konsequente Linie gegenüber nicht kooperationsbereiten Herkunftsstaaten erforderlich.

#### **MIGRATION UND ENTWICKLUNG**

- Entwicklungszusammenarbeit steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Migrationsthematik. Es braucht daher eine weiter verbesserte Koordination dieser Bereiche.
- Auf europäischer Ebene bedarf es einer verstärkten Kooperation mit jenen Herkunfts- und Transitregionen, deren Politik und weitere Entwicklung entscheidenden Einfluss auf die Stabilität in Europa haben. Die Kooperation mit den Herkunftsregionen sollte alle Möglichkeiten im Hinblick auf potenzielle Sicherheitszonen für Asyl und Resettlement sowie die Rückführungspolitik berücksichtigen. Ziel muss es sein, den Menschen in den Herkunftsregionen Perspektiven zu geben und langfristiger Politik gegenüber kurzfristigem Profit den Vorzug zu geben.
- Migrationspolitik ist bei allen Kontakten und Kooperationen mit Herkunfts- und Transitregionen mit zu behandeln. Die Ziele dafür sind aus einer nationalen, gesamtstaatlichen Migrationsstrategie abzuleiten.
- Für eine nachhaltige und verantwortungsvolle Migrationspolitik braucht es Programme temporärer und zirkulärer Migration.

- Bei Migrationspartnerschaften sollte Herkunftsländern mit politisch-historischen Verbindungen zu Österreich Vorrang eingeräumt werden.
- Eine breite Initiative zur Bewusstmachung, dass das wirtschaftliche Verhalten in Herkunftsregionen oder auch das individuelle Konsumverhalten Auswirkungen auf die Perspektiven von Menschen in Herkunftsstaaten haben kann, wäre wünschenswert.

# DIE MITGLIEDER DES MIGRATIONSRATS

## VORSITZENDER DES MIGRATIONSRATS



### **PROF. PAUL LENDVAI**

Publizist und politischer Schriftsteller, Autor von 17 Sachbüchern, Chefredakteur und Mit-herausgeber der „Europäischen Rundschau“, Kolumnist der Tageszeitung „Der Standard“, Leiter des „Europastudios“, die TV-Diskussions-sendung des ORF.

## ARBEITSFELD DEMOGRAPHIE UND GESELLSCHAFTSWANDEL



**UNIV.-PROF. DR. HEINZ FASSMANN**

Als Geograph mit Schwerpunkt in der Migrations- und Stadtforschung ist Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann Vorsitzender des Expertenrats für Integration im BMEIA, Vizerektor für Forschung und Internationales an der Universität Wien und wirkliches Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.



**DR. STEPHAN MARIK-LEBECK**

(Jg. 1976) ist promovierter Geograph und Leiter des Bereichs „Demographie, Gesundheit, Arbeitsmarkt“ bei Statistik Austria. Er blickt auf eine mehr als 10-jährige Tätigkeit im Bereich Migrations- und Integrationsstatistiken zurück, u. a. als Projektleiter für das „Statistische Jahrbuch Migration & Integration“.

## ARBEITSFELD DIVERSITÄT



### ARABELLA KIESBAUER

arbeitet seit Ende der 80er-Jahre als Fernsehmoderatorin zahlreicher TV-Formate in Österreich und Deutschland und wurde im November 2013 für ihr langjähriges Engagement in Sachen Integration vom Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur mit dem Goldenen Verdienstzeichen der Republik Österreich als Kulturvermittlerin ausgezeichnet.

## ARBEITSFELD BILDUNG UND FORSCHUNG



### UNIV.- PROF. DDR. CHRISTIANE SPIEL

Christiane Spiel ist seit 2000 Professorin für Bildungspsychologie und Evaluation an der Universität Wien. Sie hat die Bildungspsychologie als wissenschaftliche Disziplin begründet. Ihre Forschungsthemen sind Lebenslanges Lernen, Gewaltprävention, Integration von MigrantInnen und Geschlechtsstereotype in der Bildungssozialisation.



### UNIV.- PROF. DR. MARKUS HENGSTSCHLÄGER

Vorstand des Instituts für Medizinische Genetik und Organisationseinheitsleiter des Zentrums für Pathobiochemie und Genetik an der MedUni Wien, stellv. Vorsitzender der österreichischen Bioethikkommission, stellv. Vorsitzender des österreichischen Rats für Forschung und Technologieentwicklung, Mitglied des Universitätsrats der Universität Linz und Leiter des Think Tanks Academia Superior.

## ARBEITSFELD WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR



### **PROF. DR. BERNHARD FELDERER**

Studium der Wirtschaftswissenschaften, Universität Paris (1964–1966); Research Assistant, Princeton Universität und Visiting Professor, Universität North Carolina, USA (1966–1968); Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung, Uni Karlsruhe (1968–1974); Lehrtätigkeit VWL Universität Köln (1974–1990); Direktor des Instituts für Höhere Studien Wien (1991–2012); seit 2002: Mitglied des Staatsschuldenausschusses, seit Ende 2006: Präsident des Staatsschuldenausschusses/Fiskalrats

## ARBEITSFELD ARBEIT UND SOZIALES



**UNIV.-PROF. DR. WALTER SCHRAMMEL**

Walter Schrammel ist emeritierter Universitätsprofessor für Arbeits- und Sozialrecht an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.



**DIANA MEDANOVA, BSC**

Die gebürtige Bulgarin lebt seit 2007 in Österreich und studierte an der Wirtschaftsuniversität Wien. Während des Studiums gründete sie ein Unternehmen, das auf Versicherungsvergleiche im Internet spezialisiert war. Seit 2015 betreibt sie eine Unternehmensberatung im Versicherungsbereich. Engagement insbesondere für weibliche und ausländische Jungunternehmer.

## ARBEITSFELD GESUNDHEIT UND PFLEGE



### DR. H.C. FRANZ KÜBERL

Dr. h.c. Franz Küberl, geboren 1953 in Graz, 1994 – 2016 Direktor der Caritas der Diözese Graz-Seckau, 1995 – 2013 Präsident der Caritas Österreich. Aus dem inneren Antrieb, möglichst allen Menschen gleiche Lebenschancen zu eröffnen, entstanden Schwerpunkte: Bekämpfung von Armut, Hilfe für Schutzsuchende, Auslandshilfe, Begleitung von Kranken und Sorge um alte Menschen.

## ARBEITSFELD POLITISCHES SYSTEM UND MEDIEN



### GERALD GROSS

1964 in Vorau geboren, von 1987 bis 2011 als Journalist tätig, davon 23 Jahre beim ORF (Moderator der Sendungen „Burgenland Heute“, ZIB 2, ZIB 1, ZIB spezial, Modern Times, Pressestunde). Seit 2011 selbständiger Medientrainer, Moderator und Autor („Wir kommunizieren uns zu Tode“, „Making News. Hinter den Kulissen der TV-Nachrichten“). Geschäftsführer: gross:media

## ARBEITSFELD ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND STAATLICHE INSTITUTIONEN



**UNIV.-PROF. MMAG.  
DR. EVA SCHULEV-STEINDL, LL.M.**

Eva Schulev-Steindl ist Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Graz. Nach Studien an der WU, der Universität Wien und an der LSE hat sie sich 2003 an der Universität Wien habilitiert und hatte neben Gastprofessuren (WU, Univ. Klagenfurt) von 2008 bis 2014 eine Professur für Rechtswissenschaften an der BOKU Wien.



**AO. UNIV.-PROF. MMAG. DDr.  
CHRISTIAN STADLER**

Geb. 1966 in Wien, Jurist und Philosoph, ao. Universitätsprofessor für Rechtsphilosophie an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien, Leiter der Forschungsgruppe Polemologie & Rechtsethik. Forschungsschwerpunkt: Politische und Rechtsphilosophie, Rechtskulturlehre, Rechtsethik, Polemologie sowie Ethik der Öffentlichen Sicherheit.

## ARBEITSFELD PERSPEKTIVEN DER MIGRATION IN DEN HERKUNFTSREGIONEN



### **PROF. DR. HABIL. BELACHEW GEBREWOLD**

Professor für internationale Beziehungen und Leiter von Department und Studien Soziale Arbeit und Sozialpolitik am MCI, Innsbruck. Forschungsgebiete: Sicherheit, Konflikte und Migration. Wissenschaftliche Publikationen u. a. *Anatomy of Violence* (Ashgate 2009); *Global Security Triangle* (Routledge 2010); *Understanding Migrant Decisions* (Routledge 2016).



### **UNIV.-PROF. DR. MICHAEL LANDESMANN**

Univ.-Prof. Dr. Michael Landesmann ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Linz und war in der Periode 1996 – 2016 Wissenschaftlicher Leiter des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche ([www.wiiw.ac.at](http://www.wiiw.ac.at)). Er unterrichtete u. a. an den Universitäten Cambridge, Harvard, Jerusalem, Bologna, Osaka, Mumbai, Basel etc.

## ARBEITSFELD GESTALTUNG DES MIGRATIONSSYSTEMS IN ÖSTERREICH



### **MAG. PETER WEBINGER**

Sektionsleiter-Stellvertreter der Sektion „Recht“ im Bundesministerium für Inneres, Leiter der Gruppe „Migration, Staatsbürgerschaft, Asyl und Menschenrechte“, Mitglied des SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) und des Staatendokumentationsbeirats.

# GLOSSAR

## **Asyl**

Das Asylrecht ist in der Genfer Flüchtlingskonvention verankert. Es schützt Menschen, die aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt werden, sich außerhalb ihres Heimatlandes befinden und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt sind, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen.

## **Asylberechtigte / anerkannte Flüchtlinge**

Das sind Personen, deren Asylantrag positiv entschieden wurde. Asylberechtigte / anerkannte Flüchtlinge dürfen dauerhaft in Österreich bleiben. Sie sind Österreicherinnen und Österreicher in vielen Bereichen rechtlich gleichgestellt.

## **Asylgesetz (AsylG)**

Das Asylgesetz regelt die Zu- und Aberkennung des Status des Asylberechtigten und des subsidiär Schutzberechtigten an Fremde in Österreich, die Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen (sog. „humanitäres Aufenthaltsrecht“) sowie die Frage in welchen Fällen Entscheidungen nach dem AsylG mit einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme gemäß dem Fremdenpolizeigesetz (FPG) zu verbinden sind. Die Vollziehung des AsylG obliegt dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA).

## **Asylwerber / Asylwerberinnen**

Personen, die einen Antrag auf Asyl (internationalen Schutz) stellen, und deren Asylverfahren noch nicht rechtskräftig abgeschlossen, eingestellt oder gegenstandslos ist. Die Bezeichnung „Asylant“ ist kein Rechtsbegriff und gilt nach herrschender Auffassung als verpönt.

## **Aufenthaltstitel**

Drittstaatsangehörige, die aufgrund eines bestimmten Aufenthaltszwecks beabsichtigen, sich länger als sechs Monate in Österreich aufzuhalten oder niederzulassen, können einen diesem Zweck entsprechenden Aufenthaltstitel beantragen.

## **Aufnahmegesellschaft**

Das ist die Gesellschaft, die Zuwandernde aufnimmt oder sonst mit Migrationsphänomenen (etwa mit irregulärer Migration) in ihrem Aufenthaltsstaat konfrontiert ist.

## **Binnenmigration / Binnenwanderung**

Bei Binnenmigration handelt es sich grundsätzlich um vorübergehende oder dauerhafte nicht grenzüberschreitende Wanderung. Oftmals wird der Begriff auch mit grenzüberschreitender Wanderung innerhalb der Europäischen Union bzw. des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und der Schweiz in Zusammenhang gebracht.

## **Brain Drain**

Brain Drain ist der mit Abwanderung qualifizierter Menschen einhergehende Verlust von Humankapital, der in den jeweiligen Herkunftsregionen typischerweise mit nachteiligen Auswirkungen auf Volkswirtschaft, Arbeitsmarkt, Bildungssystem und in anderen Bereichen der Gesellschaft verbunden ist.

## **Brain Gain**

Brain Gain ist der mit Zuwanderung qualifizierter Menschen einhergehende Gewinn von Humankapital im Aufnahmestaat.

## **Brain Waste**

Bei Brain Waste wird vorhandenes Qualifikationspotenzial, typischerweise von Zuwandernden, deren im Ausland erworbene Kenntnisse vom Aufnahmestaat nicht adäquat anerkannt werden, für die Aufnahmegesellschaft nicht nutzbar gemacht.

### **Community**

Communities sind ethnische, religiöse oder kulturelle Gemeinschaften im Aufnahmestaat (z. B. russische Community, christlich-orthodoxe Community).

### **Diversität**

Diversität bezeichnet Unterschiede zwischen Gruppen und Menschen – so etwa in den Kerndimensionen Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, religiöse oder kulturelle Zugehörigkeit sowie Behinderung.

### **Drittstaatsangehörige**

Personen, die nicht die Staatsangehörigkeit eines EU- bzw. sonstigen EWR-Staates oder der Schweiz besitzen.

### **EFTA**

Die EFTA (European Free Trade Association – Europäische Freihandelsassoziation) ist eine zwischenstaatliche Organisation, die den freien Handel und die wirtschaftliche Integration ihrer Mitgliedstaaten fördert. Mitgliedstaaten sind Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Die Assoziation basiert auf der EFTA-Konvention und einem weltweiten Netzwerk von Freihandels- und Partnerschaftsabkommen.

### **Einwanderungsland**

Mit dem Begriff „Einwanderungsland“ wird im Hinblick auf Migration ein Staat bezeichnet, der typischerweise überwiegend von anziehenden Faktoren („Pull-Faktoren“) gekennzeichnet ist, sodass die Bevölkerung insbesondere durch Einwanderung wächst. Demgegenüber wird mit dem Begriff „Auswanderungsland“ ein Staat bezeichnet, dessen treibende Faktoren („Push-Faktoren“) zahlreiche Menschen zur Auswanderung bewegen.

### **Fremde**

Fremder ist, wer nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt.

### **Fremdenrecht**

Unter dem Begriff Fremdenrecht werden alle gesetzlichen Regelungen zusammengefasst, die nur auf Staatsangehörige eines anderen Staates bzw. auf Staatenlose Anwendung finden. Zum österreichischen Fremdenrecht zählen etwa nicht nur die Kernbereiche Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht, Fremdenpolizeirecht und Asylrecht, sondern auch das Ausländerbeschäftigungsrecht und das Grundversorgungsrecht, aber auch die Bestimmungen über die Verleihung der Staatsbürgerschaft.

### **Fremdenpolizeigesetz (FPG)**

Das Fremdenpolizeigesetz (FPG) regelt neben der Fremdenpolizei (dazu zählen insbesondere die Verhinderung der rechtswidrigen Einreise von Fremden, die Überwachung des Aufenthalts Fremder im Bundesgebiet, die Zurückschiebung von Fremden und die Verhinderung und Beendigung von strafbaren Handlungen in Zusammenhang mit irregulärer Migration) u.a. auch die Erteilung von Einreisetiteln für Aufenthalte von Drittstaatsangehörigen im Ausmaß von bis zu sechs Monaten (Visumrecht), die Zurückweisung, Abschiebung und Duldung von im Bundesgebiet rechtswidrig aufhältigen Personen sowie die Erlassung aufenthaltsbeendender Maßnahmen.

### **Gastarbeiter/Gastarbeiterinnen**

In Zeiten wirtschaftlicher Hochkonjunktur betrieb Österreich ab den 1960er Jahren die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften, insbesondere insbesondere in der Türkei und in Jugoslawien. Beabsichtigt war ursprünglich bloß der vorübergehende Aufenthalt der benötigten ausländischen Arbeitskräfte, die nach zeitnaher Rückkehr in deren Herkunftsländer bei Bedarf durch neue „Gastarbeiter“ ersetzt werden sollten.

### **Gesamtgesellschaft**

Darunter wird die Aufnahmegesellschaft inklusive der Zuwanderer und Zuwanderinnen verstanden.

### **Integration**

Integration ist ein langfristiger Prozess zur dauerhaften gesellschaftlichen Einbindung von Zugewanderten, auf dass diesen eine gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht wird. In diesem wechselseitigen Prozess sind sowohl Aufnahmegesellschaft als auch die zu integrierenden Menschen gefordert, einander mit Wertschätzung zu begegnen. Merkmale erfolgreicher Integration sind etwa die Anerkennung der Rechts- und Werteordnung der Aufnahmegesellschaft, wirtschaftliche Selbsterhaltungsfähigkeit sowie solche Sprachkenntnisse, mit denen eine Teilhabe in sämtlichen gesellschaftlichen Bereichen möglich ist.

### **Migration**

Mit diesem Begriff wird grenzüberschreitende Wanderung von Personen bezeichnet, die vorübergehend oder dauerhaft in einem anderen Staat leben oder arbeiten. Zu den Migrationsphänomenen zählen legale Migration (z. B. Arbeits- und Ausbildungsmigration oder Familiennachzug), irreguläre Migration (rechtswidrige Einreise und/oder rechtswidriger Aufenthalt) und Asyl (gerechtfertigte Fluchtmigration).

### **Migrationshintergrund**

Als Personen mit Migrationshintergrund werden einerseits Menschen bezeichnet, die selbst aus dem Ausland zugewandert sind (Migrantinnen und Migranten der „ersten Generation“), und zwar auch dann, wenn der eigentliche Migrationsprozess bereits (lange) abgeschlossen ist. Einen Migrationshintergrund weist andererseits auch auf, wer selbst im Inland geboren wurde (somit selbst nicht migriert ist), dessen Eltern jedoch zugewandert sind. In diesem Fall handelt es sich um Migrantinnen und Migranten der „zweiten Generation“. Sind auch nicht die Eltern, sondern einst die Großeltern zugewandert, so ist man Migrantin oder Migrant der „dritten Generation“.

### **Migrationsströme / Migrationsbewegungen**

So werden Wanderungsprozesse bezeichnet, die in einem nicht unbeachtlichen zahlenmäßigen Ausmaß erfolgen. Wenn die Ursachen oder Motive für Migration vielfältig sind, kann von gemischten Migrationsströmen („Mixed Migration Flows“) gesprochen werden.

### **MINT**

Als MINT-Fächer werden Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik bezeichnet.

### **Niederlassung**

Der Begriff der Niederlassung ist im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz definiert. Danach handelt es sich um den tatsächlichen oder zukünftig beabsichtigten Aufenthalt im Bundesgebiet zum Zweck der Begründung eines Wohnsitzes, der länger als sechs Monate im Jahr tatsächlich besteht, der Begründung eines Mittelpunktes der Lebensinteressen oder der Aufnahme einer nicht bloß vorübergehenden Erwerbstätigkeit. Für die (spätere) Erteilung eines Aufenthaltstitels, der zur unbefristeten Niederlassung berechtigt („Daueraufenthalt – EU“) sowie für die Verleihung der Staatsbürgerschaft sind grundsätzlich die Zeiten der (berechtigten) Niederlassung relevant. Zu den Aufenthaltstiteln, die zur Niederlassung berechtigen, zählen etwa die Rot-Weiß-Rot-Karte für qualifizierte Arbeitsmigranten.

### **Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG)**

Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) regelt die Erteilung, Versagung und Entziehung von Aufenthaltstiteln von Drittstaatsangehörigen, die sich länger als sechs Monate im Bundesgebiet aufhalten oder aufhalten wollen, sowie die Dokumentation des unionsrechtlichen Aufenthaltsrechts für EWR- oder Schweizer Bürger beziehungsweise deren drittstaatsangehörige Familienangehörige. Das NAG regelt und steuert somit die Kernbereiche des Phänomens der „legalen Migration“. Die damit korrespondierenden Ausländerbeschäftigungsrechte werden im Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) geregelt.

### **Parallelgesellschaft**

Der Begriff der Parallelgesellschaft bezeichnet eine ethnisch homogene Bevölkerungsgruppe, die sich räumlich, sozial und kulturell von der Aufnahmegesellschaft abgrenzt.

### **Reintegration**

Reintegration bezeichnet die typischerweise mit der Rückkehr verbundene Wiedereingliederung von (bisherigen) Migrantinnen und Migranten in die Gesellschaft ihres Herkunftsstaates.

### **Remittances**

Geldüberweisungen in die Herkunftsregionen durch Migrantinnen und Migranten.

### **Resettlement**

Die Aufnahme und Eingliederung (Umsiedelung) von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen von einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat in Fällen, in denen die Rückkehr in den Herkunftsstaat oder die Aufnahme durch den derzeitigen Aufenthaltsstaat nicht in Betracht kommen.

### **Rot-Weiß-Rot-Karte**

Die Rot-Weiß-Rot-Karte ist ein Aufenthaltstitel nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG), der nach einem kriteriengeleiteten System qualifizierten drittstaatsangehörigen Arbeitskräften erteilt wird. Zur Zielgruppe der Rot-Weiß-Rot-Karte zählen „Besonders Hochqualifizierte“, Fachkräfte in Mangelberufen, „sonstige Schlüsselkräfte“, drittstaatsangehörige Studienabsolventinnen und -absolventen einer österreichischen Hochschule und selbständige Schlüsselkräfte. Die Rot-Weiß-Rot-Karte berechtigt zur befristeten Niederlassung.

### **Segregation**

Segregation ist die räumlich begrenzte Konzentration einzelner sozialer Gruppen innerhalb einer Stadt oder Region. Neben ethnischen, kulturellen und religiösen Merkmalen kann Segregation auch in Bezug auf andere demographische Kategorien (etwa sozialer Status) erfolgen. Eine extreme Variante der Segregation ist das „Ghetto“.

### **Visum/Visafreiheit**

Ein Visum ist die von einem Staat erteilte Genehmigung zur Ein- oder Durchreise beziehungsweise für den kurzfristigen Aufenthalt bis zu sechs Monaten. Visa werden typischerweise in Vignettenform im Reisedokument eingeklebt. Es werden Flughafentransitvisa („Visum A“), Reisevisa („Visum C“) und Aufenthaltsvisa („Visum D“) unterschieden. Flughafentransit- und Reisevisa fallen inzwischen in die (Gesetzgebungs-) Kompetenz der Europäischen Union und sind daher im Visakodex der EU geregelt. Lediglich Aufenthaltsvisa für den längerfristigen Aufenthalt (etwa zu Erwerbszwecken oder zur Arbeitssuche) oder aus humanitären Gründen sind im Fremdenpolizeigesetz (FPG) geregelt. Angehörige von Staaten mit denen entsprechende Abkommen zur Erleichterung der Einreise bestehen, sind zur visumfreien Einreise und zum Aufenthalt (meistens für die Dauer von 90 Tagen) berechtigt.

### **Wanderungssaldo**

Als Wanderungssaldo wird die Differenz zwischen Zuwanderung und Abwanderung bezeichnet. Übersteigt die Zahl der Zuzüge jene der Wegzüge liegt ein Wanderungsgewinn (positiver Wanderungssaldo), im umgekehrten Fall ein Wanderungsverlust (negativer Wanderungssaldo) vor.

# DANKSAGUNG

Für die tatkräftige Unterstützung im Zuge der gesamten Tätigkeit des Migrationsrats möchte das Gremium den zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, den Interessenvertretungen und Mitwirkenden an den Stakeholderrunden und Workshops danken.

Unser besonderer Dank gilt folgenden Personen:

Andreas Baumgartner (Das Sozialwissenschaftliche Forschungsbüro, 1070 Wien), Johann Bezdeka (Bundesministerium für Inneres), Gudrun Biffel (Donau-Universität Krems), Fritz Hausjell (Universität Wien), Dietmar Hudsky (Bundesministerium für Inneres), Helmut Ivansits (Kammer für Arbeiter und Angestellte), Margit Kreuzhuber (Wirtschaftskammer Österreich), Martina Lackner (Österreichischer Gewerkschaftsbund), Markus Pausch (Fachhochschule Salzburg), Alexandra Schöngrundner (Industriellenvereinigung)

Wilhelm Sandrisser (Bundesministerium für Inneres) für die Unterstützung im Arbeitsfeld „Politisches System und Medien“

Für die Begleitung und Betreuung bedanken wir uns bei:

Alexandra Buchinger, Florian Hahn, Karin Poandl, Markus Schratler (Bundesministerium für Inneres)

Redaktion:

Dietmar Hudsky, Alexandra Buchinger, Michaela Gerlach, Karin Poandl, Markus Schratler (Bundesministerium für Inneres)



## **MIGRATION VERSTEHEN – MIGRATION STEUERN**

# MIGRATION VERSTEHEN – MIGRATION STEuern



## DEMOGRAPHIE UND GESELLSCHAFTSWANDEL



Eine alternde Gesellschaft mit geringen Geburtenraten braucht Zuwanderung von jungen Menschen im erwerbsfähigen Alter



Demographische Imbalance als Sicherheitsrisiko: Ausgewogene Verteilung als wichtiger Stabilitätsfaktor



Vorlaufzeiten der Systeme berücksichtigen: nur gesteuerte Zuwanderung ist bewältigbar



## POLITISCHES SYSTEM UND MEDIEN



Wertevermittlung für die gesamte Gesellschaft: Bewusstsein schaffen für Grundwerte in Österreich



Radikalisierungstendenzen vorbeugen: Staatskunde als Voraussetzung für Sachlichkeit, gelebte Demokratie und eine inklusive Gesellschaft



Umfassende Kommunikation als Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit von Politik und Medien



## DIVERSITÄT



Bei zunehmender Diversität braucht es umso mehr gemeinsame Grundwerte für sozialen Zusammenhalt



Demokratie braucht Akzeptanz: Rückhalt in der Bevölkerung für Migrationspolitik



Vielfalt als Chance für Innovationskraft, aber auch als Herausforderung



Säkularer Staat braucht Religionsneutralität in allen Bereichen



## ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND STAATLICHE INSTITUTIONEN



Offene Binnengrenzen benötigen gesicherte Außengrenzen durch eigene EU-Institutionen



Österreich als Vorreiter von Initiativen auf multilateraler und EU-Ebene: Weiterentwicklung der Save-Lives-Initiative



Vereinheitlichung und Vereinfachung des Migrations- und Asylrechts: Einführung eines EU-Migrationskodex und eines österreichischen Migrationsgesetzbuches



## BILDUNG UND FORSCHUNG



Schulspezifischer „Sozialindex“: Ressourcen für Schulen nach klaren Kriterien. Frühzeitige Förderung in Deutsch und Mehrsprachigkeit ab der Volksschule



Förderung der dualen Ausbildung und Transfer dieses österreichischen Erfolgsmodells in migrationsrelevante Regionen



Die Kapazitätenengpässe in bestimmten Studienrichtungen erfordern eine EU-weit koordinierte Hochschulpolitik



Geeignete Maßnahmen gegen die Abwanderung von Absolventen österreichischer Hochschulen: Österreich soll einen Nutzen aus seinen Investitionen in Ausbildung und Qualifikation ziehen



## IRREGULÄRE MIGRATION



Sicherheit

Vom Staat und bis zu jedem

Stab

AS

seinen Organen  
n Einzelnen



## WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR



Wirtschaftswachstum braucht gesteuerte, bedarfsorientierte Zuwanderung



Förderung des Unternehmertums durch attraktivere Besteuerung mittlerer Einkommen



Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Einführung eines Familienbesteuerungssystems



Anreize für Zuwanderung in strukturschwache Regionen



Sachleistungen statt Geldleistungen für Asylwerber und Asylberechtigte



## ARBEIT UND SOZIALES



Migration soll ausgeglichenes Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern stärker fördern



Maßnahmen zur treffsicheren Deckung des Fachkräftebedarfs: Anreize für qualifizierte Zuwanderung, z. B. moderne One-Stop-Shop-Serviceleistungen



Leistungsbereitschaft und sozialen Zusammenhalt fördern: Freiwilliges soziales Engagement auch von Migranten einfordern



## GESUNDHEIT UND PFLEGE



Gezielte Zuwanderungsprogramme zur Deckung des Bedarfs an Pflegekräften und Medizinern



Drohendem Ärztemangel entgegenwirken: Abwanderung von Medizinabsolventen und medizinischem Personal verhindern



Verknappung medizinischer Versorgung entgegenwirken und besondere Bedürfnisse von Migranten berücksichtigen



Europaweite Asymmetrien der Gesundheitssysteme beseitigen



## PERSPEKTIVEN DER MIGRATION IN DEN HERKUNFTSREGIONEN



Langfristige Maßnahmen zur Entwicklung von Demokratie und zur Stärkung der politischen Stabilität in den Herkunftsregionen



In den Herkunftsregionen: Verzerrten Vorstellungen von den Zielregionen entgegenwirken



Bewusstseinsbildung zur individuellen Verantwortung für nachhaltiges Konsumverhalten



In den Zielregionen: Bagatellisierung von Schlepperei entgegenwirken



## GESTALTUNG DES MIGRATIONSSYSTEMS IN ÖSTERREICH



Migration beeinflusst alle Politikbereiche: Weiterentwicklung einer Migrationsstrategie ist gesamtstaatliche Aufgabe



Legale Einreisemöglichkeiten für besonders Schutzbedürftige: Mobile Behörden der EU unter UNHCR-Mitwirkung am Rande der Krisenregionen



Konsequente Rückführungs-politik für eine glaubwürdige Asylpolitik: Rückkehr von nicht Schutzbedürftigen, Förderung der Kooperation der Herkunftsstaaten



Weiterentwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte zur treffsicheren Deckung des Fachkräftebedarfs



## LEGALE MIGRATION

SOZIALER FRIEDEN

Stabilität

YL

Wohlstand



**Migration verstehen – Migration steuern.** Österreich soll ein stabiler und sicherer Staat bleiben, in dem man in Wohlstand leben kann und der seiner globalen Verantwortung im Hinblick auf die Herkunftsregionen gerecht wird. Um in Österreich den sozialen Frieden langfristig aufrechtzuerhalten, ist es Grundvoraussetzung, dass Systeme, wie etwa Bildung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Gesundheit oder öffentliche Sicherheit in Balance bleiben. Migration kann nicht losgelöst von diesen bestimmenden Funktionen der Gesellschaft und der Staatlichkeit betrachtet werden. Jede staatliche Maßnahme in den unterschiedlichen Politikfeldern, aber auch das Verhalten jeder und jedes Einzelnen können migrationsrelevante Konsequenzen haben. **Wir alle gemeinsam steuern Migration.**