

DER ÖSTERREICHISCHE RATSVORSITZ UND DIE ASYLPOLITIK IN EUROPA: WAS IST ZU ERWARTEN?

2018-2
MIDEM-Policy Brief



ZUSAMMENFASSUNG¹

Am 1. Juli 2018 hat Österreich den Vorsitz im Rat der Europäischen Union übernommen. Der Zeitpunkt ist politisch brisant: die politische Auseinandersetzung rund um die Einwanderung in die Europäische Union hat ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Zwischen den Regierungen der EU wird das Thema intensiv diskutiert. In Deutschland gibt es auch innerhalb der Bundesregierung ein Zerwürfnis zwischen CDU und CSU.

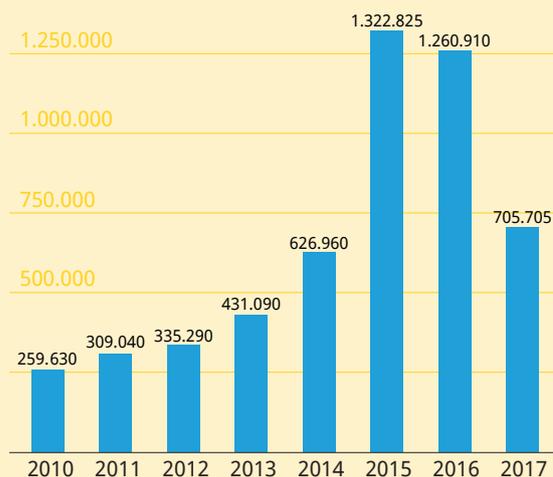
Während des Ratsvorsitzes wird die österreichische Regierung ihr Hauptaugenmerk auf das Thema Migration legen, welches beide Koalitionspartner, die Österreichische Volkspartei (ÖVP) und die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ), längst auch auf nationaler Ebene in das Zentrum ihres politischen Diskurses gerückt haben. Der Ratsvorsitz bietet der österreichischen Bundesregierung, und hier insbesondere Bundeskanzler Sebastian Kurz, eine prominente Bühne, dieses Thema weiterhin zu besetzen. Das Motto des österreichischen Ratsvorsitzes ist „Ein Europa, das schützt“. Einer der drei Schwerpunkte ist „Sicherheit und Kampf gegen illegale Migration“.² „Schutz“ und „Sicherheit“ - ein Diskurs über die Regulierung der EU-Außengrenze unter solchen Schlagworten steht für die ‚Versicherlichung‘ gegenwärtiger Migrationspolitik.

Der österreichische Ratsvorsitz wird vorrangig ein Ziel behandeln, über das weitestgehend Konsens unter so unterschiedlichen Akteuren wie der deutschen, der ita-

lienischen oder der ungarischen Regierung herrscht: Die Intensivierung von Maßnahmen zur Verringerung von irregulärer Einwanderung aus EU-Drittstaaten.

Unterschiedliche Vorstellungen gibt es hier allein in Bezug auf die konkrete Umsetzung dieses gemeinsamen Ziels. Anzunehmen ist, dass die beabsichtigten Maßnahmen zur weiteren Reduzierung der in der EU gestellten Asylanträge führen werden (siehe Abbildung 1):

Abb. 1: Anzahl der Asylanträge in der Europäischen Union 2010-2017.³



Quelle: Eurostat 2018

¹ Teile dieses Policy Briefs basieren auf früheren Veröffentlichungen des Autors zur österreichischen Politik (Weisskircher 2017, 2018).

² Die weiteren Schwerpunkte lauten „Sicherung des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit durch Digitalisierung“ sowie „Stabilität in der Nachbarschaft – Heranführung des Westbalkans /Südosteuropas an die EU“.

³ Von Januar bis Ende April 2018 betrug die Anzahl der Asylersuchen in der EU circa 176.000 - das sind rund 20 Prozent weniger als im Vorjahreszeitraum (dw.com, 05.06.2018).

Der zentrale Konfliktpunkt zwischen den Mitgliedsstaaten betrifft die Verteilung der Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Europa. Seit langem betrachtete die österreichische Bundesregierung die von der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel präferierte Verteilungsquote für Asylsuchende auf Grund der ablehnenden Haltung einiger Mitgliedsstaaten als politisch nicht durchsetzbar.

Die Ergebnisse des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 stellen einen expliziten Schritt Richtung restriktiver Einwanderungs- und Asylpolitik dar - so wie unter anderem von der österreichischen Bundesregierung gefordert. Jedoch blieben zentrale Vorhaben vage und langfristige Konfliktlinien bestehen - die Spezifizierung und Implementierung der europäischen Migrationspolitik wird eine wesentliche Frage des österreichischen Ratsvorsitzes sein.

1. WAS KANN EINE REGIERUNG WÄHREND EINES RATSVORSITZES BEWIRKEN?

Der Rat der Europäischen Union (häufig „Ministerrat“ genannt) repräsentiert die Regierungen der EU-Mitglieder. Je nach Politikfeld tagen verschiedene Ratsformationen, immer mit jeweils einem Vertreter pro Staat. Zumeist ist der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Ko-Gesetzgeber. Der Rat und das Europäische Parlament beschließen auch den jährlichen EU-Haushalt. **Nach dem Europäischen Rat, dem Gremium der Staats- und Regierungschefs, ist der Rat der EU das faktisch einflussreichste EU-Gremium.**⁴

INFOBOX – Der Rat der EU: wesentliche Inhalte des Art. 16 EU-Vertrag

- (1) Der Rat wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Zu seinen Aufgaben gehört die Festlegung der Politik und die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge.
- (2) Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des von ihm vertretenen Mitgliedstaats verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.
- (3) Soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist, beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.
- (...)
- (9) Der Vorsitz im Rat in allen seinen Zusammensetzungen mit Ausnahme des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ wird von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat unter Bedingungen, die gemäß Artikel 236 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt werden, nach einem System der gleichberechtigten Rotation wahrgenommen.

Quelle: eur-lex.europa.eu

Die Infobox zeigt wesentliche Inhalte des Art. 16 EU-Vertrag. Abs. 9 regelt den Vorsitz des Rats der Europäischen Union: Jedes halbe Jahr wechselt der Vorsitz zwischen den Mitgliedsstaaten. Die Abfolge ist „nach einem System der gleichberechtigten Rotation“ geregelt. Die Aufgaben des Ratsvorsitzes sind die „Planung und Leitung der Tagungen des Rates und seiner Vorbereitungsorgane“ und die „Vertretung des Rates gegenüber den anderen EU-Organen“, vor allem der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament.

Österreich stellte bereits in den Jahren 1998 und 2006 den Vorsitz im Rat – das Land ist erst im Jahr 1995 der EU beigetreten. Deutschland wird in der zweiten Hälfte des Jahres 2020 erneut den Vorsitz übernehmen.

Eine Reihe von Studien hat gezeigt, dass eine Regierung, die den Ratsvorsitz innehat, politische Entscheidungen in ihrem Sinne beeinflussen kann (Thomson 2008, Warntjen 2008). Ein Beispiel hierfür ist der Einfluss der deutschen Regierung auf die Ausrichtung der Landwirtschafts- und Regionalpolitik sowie des EU-Haushalts beim Beschluss der „Agenda 2000“ in der ersten Hälfte des Jahres 1999 (Tallberg 2004). Neben dem substantiellen Einfluss ermöglicht der Ratsvorsitz der sie innehabenden Regierung, Aufmerksamkeit auf Themen zu lenken, die innenpolitisch von Bedeutung sind (Häge 2017).

Es gibt jedoch auch wesentliche Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten nationaler Regierungen während eines Ratsvorsitzes. Durch die Einführung des Präsidenten des Europäischen Rats und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik durch den Vertrag von Lissabon wurden die Handlungsfelder des Ratsvorsitzenden reduziert. Darüber hinaus fördert die formalisierte Koordination von drei aufeinanderfolgenden Ratsvorsitzenden („Trio-Präsidentschaften“) zwar die Kontinuität auf EU-Ebene, sie reduziert jedoch gleichzeitig den Einfluss einzelner Ratsvorsitze (Batory und Puetter 2013). Die Einflussmöglichkeiten von Regierungen, die den Ratsvorsitz innehaben, sind also durchaus vorhanden, wenngleich auch beschränkt. **Die österreichische Bundesregierung trifft auf ein besonders günstiges Umfeld, um den Ratsvorsitz auch für ihre nationalen politischen Ziele zu nutzen: Das zentrale innenpolitische Thema von ÖVP und FPÖ – restriktive Migrationspolitik – ist aktuell ebenso das zentrale Thema in der ‚europäischen‘ Debatte.**

2. WELCHE MIGRATIONS POLITISCHEN ZIELE VERFOLGT DER ÖSTERREICHISCHE RATSVORSITZ?

Im Dezember 2017 einigten sich ÖVP und FPÖ auf einen Koalitionsvertrag. Bereits im Vorwort dieses 182 Seiten langen Dokuments beziehen sich Kurz sowie der FPÖ-Vorsitzende Heinz-Christian Strache, nun österreichischer Vizekanzler, auf den Ratsvorsitz Österreichs:

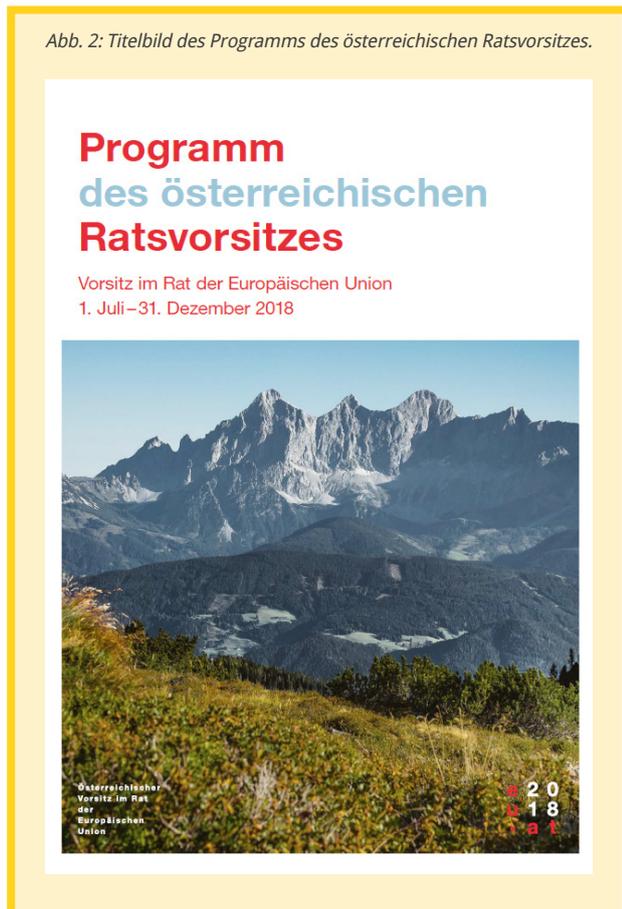
⁴ Die Rolle des Ratsvorsitzes – häufig auch wie im Englischen als Ratspräsidentschaft bezeichnet („Presidency of the Council of the EU“) – ist nicht mit dem Amt des Präsidenten des Europäischen Rats („President of the European Council“), derzeit Donald Tusk, zu verwechseln.

Hier wird sich Österreich federführend dafür einsetzen, einige Fehlentwicklungen auf der europäischen Ebene zu korrigieren. Eine besonders große Herausforderung wird die Lösung der Migrationsfrage sein.

(Regierungsprogramm 2017-2022: 4)

Das Koalitionsabkommen bezieht sich noch in einigen weiteren Fällen auf den Ratsvorsitz, beispielsweise im Bereich von Subsidiarität, Cybersecurity, Bürgernähe, Umsatzsteuer auf Importe aus EU-Drittstaaten, Kultur, und Energiepolitik.

Abb. 2: Titelbild des Programms des österreichischen Ratsvorsitzes.



Am 6. Juni 2018 stellte die österreichische Bundesregierung in Brüssel ihren Plan für den Ratsvorsitz näher vor. Das Programm des österreichischen Ratsvorsitzes (siehe Abbildung 2) umfasst insgesamt 70 Seiten, auf denen eine Vielzahl von politischen Themen behandelt wird. **Das Motto des Ratsvorsitzes ist „Ein Europa, das schützt“.** Das Programm nennt drei Schwerpunkte, diese sind **„Sicherheit und Kampf gegen illegale Migration“, „Sicherung des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit durch Digitalisierung“, und „Stabilität in der Nachbarschaft – Heranführung des Westbalkans/Südosteuropas an die EU“.**⁵

Verringerung von Einwanderung in die EU

Der Großteil der migrationspolitischen Zielsetzungen bezieht sich auf die Verringerung von Einwanderung in die EU. Der einleitende Abschnitt des Programms nennt folgende Vorhaben:

Die Auswirkungen der größten Migrationskrise seit dem 2. Weltkrieg in Europa und die Sorgen der Menschen vor weiteren unkontrollierten Migrationsbewegungen machen deutlich, wie wichtig es ist, gemeinsam gegen illegale Migration vorzugehen und die Handlungsfähigkeit der EU sicherzustellen. Im Vordergrund stehen dabei die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie die Ausrichtung und die Verstärkung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache FRONTEX, um einen effizienten Außengrenzschutz sicherzustellen. Darüber hinaus wird eine stärkere Zusammenarbeit mit Drittstaaten angestrebt, um einerseits schutzbedürftigen Menschen schon außerhalb der EU zu helfen und andererseits zu verhindern, dass sich nicht schutzbedürftige Menschen auf die gefährliche Überfahrt nach Europa begeben und um effektive Rückführungsmöglichkeiten zu gewährleisten.

(Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2018: 8)

Ähnliche Zielsetzungen finden sich auch an anderer Stelle, beispielsweise im Abschnitt zum Rat Justiz und Inneres:

Aufbauend auf einer klaren Trennung zwischen Flüchtlingen einerseits und Migrantinnen und Migranten andererseits muss im Zentrum einer funktionierenden europäischen Lösung der gegenwärtigen Migrationsfragen die Schaffung eines resilienten und strengen Asyl- und Migrationssystems stehen, mit dem unkontrollierte Migrationsbewegungen verhindert und der Migrationsdruck auf die Mitgliedstaaten der EU minimiert wird. Der österreichische Ratsvorsitz will dazu einen Beitrag leisten, indem die Verhandlungen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in diesem Sinne vorangetrieben werden. Darüber hinaus müssen Maßnahmen für eine krisenfeste Asylpolitik entwickelt werden. Wir benötigen einen Systemwechsel, um zu verhindern, dass weiterhin Schlepper darüber entscheiden, wer in den EU-Mitgliedstaaten Aufnahme findet.

(Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2018: 36)

Im Abschnitt zum Rat für Auswärtige Angelegenheiten wird auf die Umsetzung vergangener Initiativen verwiesen. Die Erklärung von Malta bezieht sich auf die Zusammenarbeit mit Libyen, inklusive der Unterstützung der libanesischen Küstenwache. Der Valletta-Aktionsplan schließt unter anderem den „Nothilfe-

⁵ Zum Vergleich: Der bulgarische Ratsvorsitz in der ersten Hälfte des Jahres 2018 trug das Motto „Gemeinsam sind wir stark“ – welches dem Wahlspruch des Landes entspricht. Die genannten Prioritäten waren „Die Zukunft Europas und junge Menschen – Wirtschaftswachstum und sozialer Zusammenhalt“, „Europäische Perspektive und Konnektivität des westlichen Balkans“, „Sicherheit und Stabilität in einem starken und geeinten Europa“ und „Digitale Wirtschaft und erforderliche Kompetenzen für die Zukunft“ (Bulgarischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2017).

Treuhandfonds der EU zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibungen in Afrika“ ein:

Konkret weiter zu verfolgende Maßnahmen sind die konsequente Umsetzung der Malta-Deklaration und der Bemühungen der Joint Task Force der EU, der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen, der zielorientierte Ausbau der Kooperationsmodelle und Migrationsdialoge mit prioritären Herkunftsstaaten (u.a. die EU-Partnerschaftsrahmen mit Äthiopien, Nigeria, Mali, Niger und Senegal), die zweite Bestandsaufnahme zum Valletta-Aktionsplan im Herbst 2018 sowie die Abstimmung der EU-Positionen zur Ministerkonferenz des Budapest-Prozesses mit Staaten entlang der Seidenstraße.

(Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2018: 20)

„Rücknahme“ von abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern

Die „Rücknahme“ von abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern ist ein wesentlicher Punkt im Programm des österreichischen Ratsvorsitzes. Dabei werden auch visa- oder wirtschaftspolitische Benachteiligungen für nicht-kooperierende Länder in Erwägung gezogen:

In Reaktion auf die Migrationsfrage ist die Verknüpfung von humanitärer Hilfe mit längerfristigen entwicklungspolitischen Maßnahmen, mit dem Ziel wirtschaftliche Perspektiven in den Herkunftsländern, insbesondere für die Jugend, zu schaffen, ein besonderes Anliegen Österreichs während seines Ratsvorsitzes. Dabei wird die verstärkte Koppelung an die Bereitschaft von Drittstaaten zur Kooperation bei der Rücknahme abgelehnter Asylwerber angestrebt.

(Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2018: 22)

Österreich wird sich auch für eine Stärkung der gemeinsamen Rückführungspolitik einsetzen, wobei in der Kooperation mit Drittstaaten geeignete Anreize, aber auch verstärkt das „Less for Less“-Prinzip (d.h. Verknüpfungen mit Visa- oder Wirtschaftspolitik und akkordierte restriktive Maßnahmen) zum Einsatz kommen sollen. Zusätzlich muss die Union die Zusammenarbeit mit relevanten Herkunfts- und Transitstaaten auf eine stabile Grundlage innerhalb des europäischen Migrationspartnerschaftsrahmens stellen und im Rahmen eines umfassenden Ansatzes verstärkt gezielt in Drittstaaten tätig werden

(Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2018: 36f)

Der genannte Schwerpunkt liegt eindeutig auf der Verringerung von Einwanderung in die EU. **Zur innerhalb der Regierungen umstrittenen Frage, ob und wie die Verteilung von Asylsuchenden reguliert werden sollte, bezieht das Programm des österreichischen Ratsvorsitzes hingegen nicht Stellung.**

Weitere Themen

Neben den genannten Schwerpunkten des österreichischen Ratsvorsitzes werden in den nächsten sechs Monaten weitere Themen eine wesentliche Rolle auf EU-Ebene spielen, wie zum Beispiel Debatten um den Vollzug des Brexit oder die Reform der Eurozone. **Bei der Frage des langfristigen Finanzrahmens der EU gehört die österreichische Bundesregierung zu den Akteuren, die eine Erhöhung der Beiträge, gemessen als Anteil des Bruttoinlandsprodukts, ablehnen. In Bezug auf den Beitritt südosteuropäischer Staaten in die EU gehört die österreichische Bundesregierung zu den aktivsten Befürworterinnen. Dies entspricht dem traditionell starken wirtschaftlichen Interesse österreichischer Unternehmen an dieser Region.**

Kritik

Die im Europäischen Parlament vertretenen österreichischen Oppositionsparteien übten deutliche Kritik an den Plänen des österreichischen Ratsvorsitzes. Den sozialdemokratischen EP-Abgeordneten zufolge kommen im Programm des Ratsvorsitzes unter anderem soziale Themen wie Arbeitsmarktpolitik und gerechte internationale Handelspolitik zu kurz. Zudem warnen sie vor einer engen Zusammenarbeit mit Viktor Orbán und Jarosław Kaczyński. Die Abgeordneten der Grünen vermissen unter anderem Maßnahmen gegen Steuerflucht und den Anstieg der Erderwärmung. Die Abgeordnete Angelika Mlinar der liberalen NEOS kritisiert „den neuen politischen Konservatismus, der die Berührung mit rechtsnationaler Politik nicht scheut“ und thematische Schwerpunkte gemäß einer „nationalen Rhetorik“ (vol. at, 20.06.2018).

3. DER INNENPOLITISCHE KONTEXT IN ÖSTERREICH

Der 18. Juni 2018 markierte das halbjährige Bestehen der ersten Regierung von Bundeskanzler Sebastian Kurz. Seine ÖVP regiert gemeinsam mit der FPÖ. In den vergangenen sechs Monaten erhielt diese Konstellation große internationale Aufmerksamkeit. Erstens ist mit der FPÖ abermals eine Partei Teil der österreichischen Bundesregierung, die in der Politikwissenschaft der „populistischen radikalen Rechten“ (Mudde 2007) zugeordnet wird. Zweitens gewann die ÖVP die Wahlen deshalb, weil Kurz den Themenkomplex Migration und Integration ins Zentrum seines Wahlkampfes stellte und Forderungen der FPÖ übernahm.

INFOBOX – Bundeskanzler Kurz

Sebastian Kurz ist österreichischer Bundeskanzler und Obmann der ÖVP. Als Obmann der Jungen ÖVP und Regionalpolitiker in Wien wurde er im Jahr 2011 als 24-Jähriger zum Staatssekretär für Integration ernannt. In dieser Position warb er für ein wirtschaftsliberales Integrationsverständnis: „Integration durch Leistung“ war die zentrale Leitlinie. „Leistung“ wurde dabei mit Erfolg auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Mit diesem Fokus auf Integration bildete sein Ansatz einen bewussten Kontrapunkt zur restriktiven Politik der damaligen Innenministerin Johanna Mikl-Leitner, einer Parteifreundin. Von 2013 bis 2017 war Kurz Außenminister. In dieser Zeit nahm er für sich in Anspruch, die ‚Schließung der Balkan-Route‘ bewirkt zu haben. Als Spitzenkandidat führte er die ÖVP bei der Nationalratswahl 2017 zum ersten Platz, was das Ende der Großen Koalition von SPÖ und ÖVP nach sich zog.

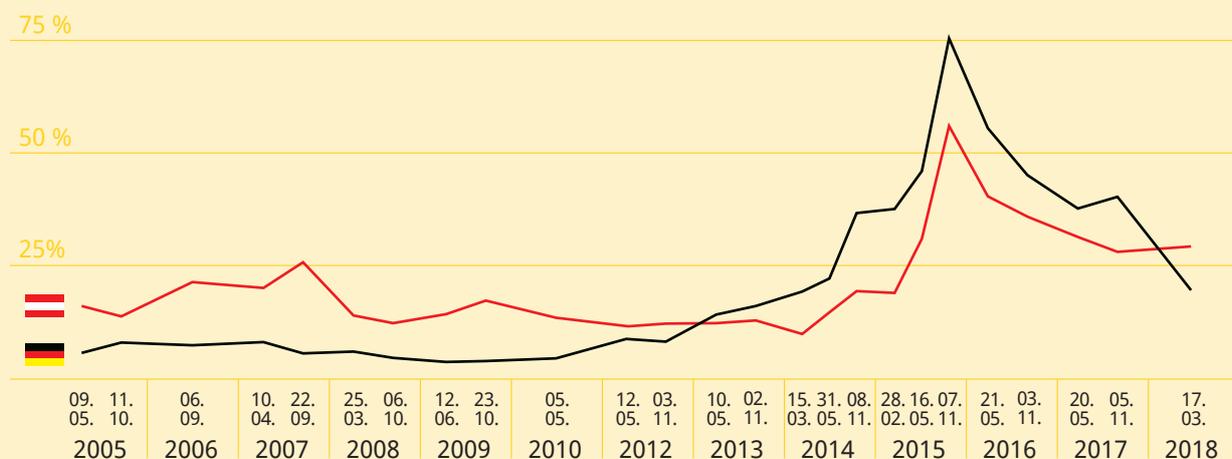
Die Salienz bzw. Relevanz des Themas Immigration ist in Österreich seit langem hoch – und nicht erst seit der Intensivierung der ‚Flüchtlingskrise‘ in Europa ab 2015.

Seit dem Jahr 2005 meinten immer mindestens zehn Prozent der Bevölkerung, und zumeist deutlich mehr, dass Migration eines der zwei wichtigsten Themen des Landes sei. In den Jahren 2006 und 2007 – zur Zeit der zweiten EU-Osterweiterung mit den Beitritten Bulgariens und Rumäniens – sahen dies über 20 Prozent der Befragten so. In Deutschland hingegen bezeichneten erst 2013 zum ersten Mal zumindest zehn Prozent der Befragten Immigration als eines der beiden wichtigsten Themen ihres Landes (siehe Abbildung 3).

Die Intensivierung der ‚Flüchtlingskrise‘ in Europa verstärkte somit bereits lang vorhandene politische Entwicklungen in Österreich. Ab Herbst 2015 nahm Österreich eine zentrale Stellung ein – sowohl als Destination für Einwanderinnen und Einwanderer, als auch als Transitland.⁶ **Österreich war eines der Länder mit der höchsten Anzahl an Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in den Jahren 2015 – sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen. Im Jahr 2015 wurden 88.160 Asylanträge verzeichnet. Im Vergleich zur Gesamtbevölkerung stellten in Österreich in diesem Jahr mehr Menschen einen Asylantrag als in Deutschland – nur in Ungarn und Schweden war der Anteil höher.** Im Jahr 2016 wurden in Österreich 42.255 Asylanträge und im Jahr 2017 24.715 Asylanträge gestellt – dies waren weniger als im Jahr 2014 (28.035 Anträge). Zwischen 2008 und 2013 betrug die Zahl immer zwischen 11.045 (2010) und 17.500 (2013) (Eurostat 2018). Die österreichische ‚Große Koalition‘, allen voran die ÖVP, veränderte bereits wenige Monate nach dem September 2015 ihre liberale Rhetorik und Praxis im Bereich der Migrationspolitik. Im Januar 2016 hatte sie – im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung – eine Art „Obergrenze“ beschlossen. Dies geschah auf Initiative der ÖVP. Als Kompromiss beschlossen SPÖ und ÖVP einen „Richtwert“ – im öffentlichen Diskurs seither dennoch fast ausschließlich als „Obergrenze“ bezeichnet. Dieser betrug für das Jahr 2016 37.500 und für das Jahr 2017 35.000 neue Asylverfahren. Die Implikationen im Falle einer Überschreitung dieses Richtwerts blieben unklar. Ein Motiv dieser Entscheidung war es, Druck auf die Staaten der ‚Balkan-Route‘ auszuüben, um die Schließung der Grenze Mazedoniens zu Griechenland voranzutreiben.

Als europäischer Wendepunkt wird schließlich, nach politischer Vorarbeit, die Westbalkan-Konferenz am 24. Februar 2016 in Wien betrachtet. Diese hatte die ‚Schließung der Balkan-Route‘ zur Folge – die Maßnah-

Abb. 3: Anteil der Befragten, die Immigration als eines der zwei wichtigsten Themen des Landes bezeichnen



Quelle: Eurobarometer 2018

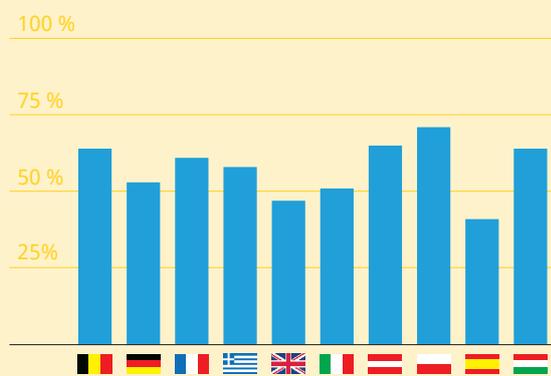
⁶ Es war der damalige SPÖ-Bundeskanzler Werner Faymann, welcher am 4. September 2015 versuchte, Angela Merkel telefonisch zu erreichen, um sie über den Umgang mit den wenigen tausend Flüchtlingen, die aus Ungarn auf dem Weg waren, zu befragen. Wie damals noch nicht absehbar, war die längerfristige Aussetzung des Dublin-Abkommen die Folge einer ursprünglich als kurzfristigen Ausnahme angedachten Entscheidung (Alexander 2017, S. 45-62).

me, mit der sich Kurz, damals noch Außenminister, ab sofort politisch identifizieren sollte. Zu dieser Konferenz nicht eingeladen wurden Griechenland, Deutschland, sowie Repräsentanten der Europäischen Union. Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel äußerte öffentlich ihr Missfallen über diese Vorgangsweise.⁷

In den letzten beiden Jahren war das Thema Migration in Österreich also, ähnlich wie in Deutschland, von zentraler politischer Bedeutung. Dabei kam es zu gegensätzlichen Tendenzen innerhalb der österreichischen Bevölkerung: Zum einen unterstützte eine große Anzahl von Menschen die in Österreich Ankommenden aktiv – ihre Aktivitäten inkludierten die spontane Bereitstellung von grundlegender Versorgung bis hin zu langfristigen Hilfestellungen, beispielsweise beim Spracherwerb. Die Organisation von Solidaritätskundgebungen war eine weitere Handlung in diesem Kontext.

Zum anderen fanden Umfragen deutliche Mehrheiten gegen fortgesetzte Einwanderung. Beispielsweise untersuchte das britische Chatham House (siehe Abbildung 4) im Dezember 2016 und Januar 2017 die öffentliche Meinung zu Immigration von Musliminnen und Muslimen in verschiedenen europäischen Ländern. In Österreich stimmten 65 Prozent der Befragten der Aussage „Jegliche zusätzliche Migration aus vorwiegend muslimischen Ländern sollte beendet werden“ zu – ein Statement, das radikaler als der *Muslim Ban* der Trump-Regierung ist. Die hohen Zustimmungsraten sind jedoch kein österreichisches Unikum. In Deutschland stimmten 53 Prozent der Befragten dieser Aussage zu, in Polen gar 71 Prozent. Großbritannien (47 Prozent) und Spanien (41 Prozent) waren die einzigen untersuchten Staaten, in der keine absoluten, sondern relative Mehrheiten der Befragten die genannte Aussage befürworteten – auch hier lehnte nur eine signifikant niedrigere Anzahl an Befragten das Statement explizit ab.

Abb. 4: Anteil der Befragten, die der Aussage „Jegliche zusätzliche Migration aus vorwiegend muslimischen Ländern sollte beendet werden“ zustimmen



Quelle: Goodwin et al. 2017

4. KONSENS UND KONFLIKT IN DER EUROPÄISCHEN MIGRATIONSPOLITIK

Die österreichische Bundesregierung möchte sich während ihres Ratsvorsitzes auf das Ziel konzentrieren, welches die Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten weitestgehend teilen: Sie streben eine signifikante Verringerung der Einwanderung in die EU an und werden entsprechende Maßnahmen treffen. Gleichwohl gibt es eine Reihe von Konfliktebenen die den Ratsvorsitz Österreichs kennzeichnen werden. **Auch die Schlussfolgerungen des Europäische Rates vom 28. Juni 2018 spiegeln Konsens und Konflikt in der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik wider.**

Schließung der ‚Mittelmeer-Route‘

Bereits seit dem Jahr 2017 spricht Kurz von der „Schließung der Mittelmeer-Route“ – in Anlehnung an die von ihm initiierte Politik an der ‚Balkan-Route‘. Keine Regierung der EU stellt sich nunmehr gegen die Substanz dieser Forderungen – so unterschiedliche Akteure wie die Regierungen von Deutschland, Italien und Ungarn gehen mit ihr konform. Die Staats- und Regierungschefs formulierten dies folgendermaßen:

Der Europäische Rat ist entschlossen [...] eine Wiederholung der unkontrollierten Migrationsbewegungen des Jahres 2015 zu verhindern und die illegale Migration über alle bestehenden und neuen Routen weiter einzudämmen.

(Europäischer Rat, 28.06.2018)

Die Aufrüstung der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache FRONTEX bildet eine Maßnahme in diesem Kontext.

„Regionale Ausschiffungsplattformen“ außerhalb der EU?

Der Europäische Rat einigte sich ebenso auf die Errichtung „regionaler Ausschiffungsplattformen“ für aus dem im Mittelmeer gerettete Migrantinnen und Migranten. In welchen Ländern diese entstehen sollen, wie deren Regierungen davon überzeugt werden, und wie dort menschenrechtliche Standards gesichert werden könnten, ist zurzeit ungeklärt. Darüber hinaus sind sich die Regierungen der EU uneinig darüber, ob Menschen in diesen Einrichtungen Asylanträge stellen dürfen. Die österreichische Bundesregierung ist der Ansicht, dass Asylanträge lediglich im Herkunftsland der Betroffenen gestellt werden dürften.

⁷ Doch wie die deutsche Bundesregierung, beziehungsweise ihre einzelnen Vertreterinnen und Vertreter, tatsächlich zu dieser Entscheidung stand, ist nicht abschließend geklärt. Laut Quellen im österreichischen Außenministerium habe die deutsche Bundesregierung auf diplomatischen Wege keinerlei Schritte gesetzt, die Schließung der ‚Balkan-Route‘ zu verhindern – oder sie gar wohlwollend zur Kenntnis genommen (Nowak et al. 2017). Der damalige Außenministers Mazedoniens, Nikola Popski, ist der Ansicht: „Es gab eine stille Zustimmung Deutschlands zur Schließung der Balkanroute. Die deutschen Politiker wünschten, dass wir es tun, aber sie änderten ihr Vokabular nicht“ (Zitat nach Nowak et al. 2017: S. 13).

Verteilung als zentraler Konfliktpunkt

Der wesentliche Konflikt zwischen den Mitgliedsstaaten betrifft die Verteilung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern innerhalb der EU. Eine nachhaltige Lösung, die die unterschiedlichen Regierungen zufrieden stellt, erschien seit langem als schwierig. Die von der deutschen Bundesregierung gewünschte Verteilungsquote betrachtete Kurz auf Grund der ablehnenden Haltung einiger Mitgliedsstaaten als politisch undurchführbar. In diesem Sinne hatte bereits im Januar 2018 der damalige deutsche Innenminister de Maizière angekündigt, das Ziel der Verteilungsquote ad acta zu legen - eine Linie, die die neue Große Koalition in Deutschland jedoch vorerst nicht folgte.

Am 28. Juni 2018 betonte der Europäische Rat das Prinzip der Freiwilligkeit bei der Verteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU. Dies entspricht der Linie von Viktor Orbán und der Visegrád-Gruppe - die entschiedensten Gegner eines verpflichtenden Quotensystems. Auch Kurz betonte, dass sich Österreich nicht an freiwilligen Maßnahmen beteiligen wird. Die italienische Regierung ist wiederum eine starke Befürworterin der Verteilung von Asylsuchenden innerhalb der EU. Bei dieser Frage zeigen sich also auch entscheidende Widersprüche zwischen den betont immigrationsablehnenden Regierungen der EU.

Die geplante Errichtung von „kontrollierten Zentren“ in der EU - vermutlich ähnlich der „Ankerzentren“ - unterstreicht den Konflikt zwischen den Regierungen: Die Freiwilligkeit dieser Maßnahme führt zur Frage, wo und wann diese Einrichtungen errichtet werden sollten. Beispielsweise zeigte sich der französische Präsident Emmanuel Macron als lautstarker Befürworter dieser Zentren, betonte aber zugleich, dass sie nicht auf französischem Territorium errichtet werden sollten.

Sollte die Regulierung der EU-Außengrenze zur Reduktion von Einwanderung aus Drittstaaten führen, könnte dies den Konflikt zwischen den Mitgliedsstaaten um die Verteilung von Asylsuchenden mittelfristig mildern. Jedoch würde auch ein System der Asylantragsstellung außerhalb des EU-Territoriums einen Verteilungsmechanismus benötigen, der klarstellt, in welche Staaten anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber einwandern können.⁸

„Fluchtursachen bekämpfen“

Die wohl nachhaltigste Maßnahme zur Reduktion von irregulärer Einwanderung in die EU betreffe die wirtschaftliche Entwicklung des afrikanischen Kontinents. Reformen in den handelspolitischen Beziehungen mit afrikanischen Ländern stehen dabei nicht im Fokus der EU-Regierungen. Stattdessen stellen sie den Treuhandfonds für Afrika als zentrale Maßnahme dar. Er existiert seit dem Jahr 2015, über vier Milliarden Euro sind hierfür zugesagt. Ein Großteil der

Gelder ist jedoch nicht für wichtige afrikanische Auswanderungsländer wie Eritrea, Nigeria und Somalia bereitgestellt. Stattdessen fließt ein wesentlicher Anteil der vorhandenen Ressourcen in afrikanische Transitländer, um Migration zu „managen“ (Grün 2018). Doch selbst wenn dem nicht so wäre, führt eine Erhöhung des Lebensstandards nicht zwangsläufig zu weniger Auswanderung. Im Gegenteil: Ein wachsender Lebensstandard kann auch zur Möglichkeit der Auswanderung beitragen (Angeli 2018: 26).

5. DER RATSVORSITZ ALS BÜHNE FÜR SEBASTIAN KURZ

Bundeskanzler Kurz wird voraussichtlich vom Ratsvorsitz profitieren. Die österreichischen Boulevard-Zeitungen, Medien mit traditionell hoher Reichweite innerhalb des Landes, werden den Bundeskanzler als zentrale Figur der europäischen Politik inszenieren. Das entscheidende Thema des österreichischen Ratsvorsitzes, die Verringerung der irregulären Migration, ist bislang Teil seiner *winning formula* auf nationaler Ebene. Auf EU-Ebene wird er bei diesem Thema eine weitaus prominentere Rolle spielen als jedes andere österreichische Regierungsmitglied. Im Zuge der österreichischen Regierungsbildung im Vorjahr wurden gar Teile der für die EU-Agenden zuständigen Verwaltung vom Außenministerium in das österreichische Bundeskanzleramt verschoben.

INFOBOX – Außenministerin Kneissl

Die österreichische Außenministerin Karin Kneissl war in den 1990er Jahren als Diplomatin im österreichischen Außenministerium tätig. Nach einem beruflichen Umstieg wurde sie später als Publizistin einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Sie schrieb vor allem zur Politik im Nahen Osten. Als Publizistin bezeichnete sie Merkels Selfies mit Asylsuchenden als „grob fahrlässig“ und arabische Männer als „testosterongesteuert“ (vol.at, 16.12.2017). Obwohl Kneissl von der FPÖ als Außenministerin nominiert wurde, ist sie parteilos. Als Quereinsteigerin hat sie keine innerparteiliche Machtbasis – ihr Einfluss ist also nicht nur im Vergleich zu Bundeskanzler Kurz als sehr begrenzt zu betrachten.

Kurz wird die zweite Hälfte des Jahres 2018 dafür nutzen, sich als Vorreiter restriktiver Einwanderungspolitik in der EU zu präsentieren. Dies wird abermals zeigen, dass nationale Regierungen die Bühne des Ratsvorsitzes für ihre Zwecke nutzen können. In Österreich wird Kurz beim

⁸ Doch selbst wenn es einen Konsens über die Einführung einer Verteilungsquote von anerkannten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern innerhalb der EU gäbe, bleibt die Frage der Implementierung bestehen. Auf Grund der hohen ökonomischen Differenzen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten hätten anerkannte Asylbewerberinnen und Asylbewerber kaum Anreize, sich in einkommensschwachen Staaten dauerhaft niederzulassen. Entsprechende finanzielle Anreize für die Betroffenen wären in den intendierten Zielländern wohl kaum politisch vermittelbar. Ein funktionierender Verteilungsmechanismus impliziert somit die Einschränkung der Personenfreizügigkeit anerkannter Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

Thema Einwanderung kaum auf Widerstand stoßen – der sozialdemokratische Oppositionsführer und ehemalige Bundeskanzler Christian Kern äußerte bereits seine Zustimmung für „Transfercenter außerhalb Europas“ (Kurier, 22.06.2018). Auf EU-Ebene geht das zentrale migrationspolitische Vorhaben von Kurz, die Reduktion von Immigration nach Europa, mit den Zielen der anderen Regierungen einher. Konfliktpunkte bestehen indes vor allem bei der Verteilung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern innerhalb der EU. **Das Ausbleiben einer Einigung und eine Eskalation des Konflikts zwischen Italien und Deutschland – geographisch liegt Österreich genau zwischen diesen Ländern – beinhaltet das größte Risiko für den österreichischen Ratsvorsitz.** Sollte die italienische Regierung auf die Registrierung von Asylsuchenden verzichten und/oder die deutsche Bundesregierung damit beginnen, Asylsuchende an der Grenze abzuweisen, wäre Österreich das jeweils am stärksten betroffene Nachbarland. Für diesen Fall hat die österreichische Bundesregierung bereits angekündigt, analoge Maßnahmen zu treffen und Asylsuchende abzuweisen.

Der nächste zentrale migrationspolitische Termin auf EU-Ebene ist das informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs am 20. September 2018 in Salzburg.

LITERATUR:

Alexander, Robin 2017: Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik. Report aus dem Innern der Macht, Siedler, München.

Angeli, Oliviero 2018: Migration und Demokratie. Ein Spannungsverhältnis, Ditzingen, Reclam.

Batory, Agnes/ Puetter, Uwe 2013: Consistency and diversity? The EU's rotating trio Council Presidency after the Lisbon Treaty, Journal of European Public Policy 20, S. 95-112.

Bulgarischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2017: Verfügbar unter: Programm der Republik Bulgarien für den Vorsitz des Rates der Europäischen Union. 1. Januar – 30. Juni 2018. Verfügbar unter: https://eu2018bg.bg/upload/1168/PROGRAMM_DER_REPUBLIK_BULGARIEN.pdf (letzter Zugriff: 27.06.2018).

dw.com 05.06.2018: Asylbewerber-Zahlen in EU weiter stark rückläufig. Verfügbar unter: <https://www.dw.com/de/asylbewerber-zahlen-in-eu-weiter-stark-r%C3%BCckl%C3%A4ufig/a-44076342> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Eurobarometer 2018: Please tell me whether each of the following statements evokes a positive or negative feeling for you. Immigration of people from outside the EU <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/59/groupKy/279> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Europäischer Rat 28.06.2018: Schlussfolgerungen. Verfügbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Eurostat 2018: Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/MIGR_ASYPACTZA (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Goodwin, Matthew/ Raines, Thomas und Cutts, David 2017: What Do Europeans Think About Muslim Immigration?, 7. Februar 2017. Verfügbar unter: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/what-do-europeans-think-about-muslim-immigration> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Grün, Gianna-Carina 2018: Follow the money: What are the EU's migration policy priorities? Verfügbar unter: <https://www.dw.com/en/follow-the-money-what-are-the-eu-migration-policy-priorities/a-42588136> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Häge, Frank 2017: The scheduling power of the EU Council Presidency. Journal of European Public Policy 24, S. 695-713.

Kurier 22.06.2018: Kern: „Brauchen Asylcenter in Afrika“. Verfügbar unter: <https://kurier.at/politik/inland/kern-brauchen-asylcenter-in-afrika/400055564> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Mudde, Cas 2007: Populist Radical Right Parties in Europe, Cambridge University Press, Cambridge.

Nowak, Rainer/ Prior, Thomas/ Ultsch, Christian 2017: Flucht: Wie der Staat die Kontrolle verlor, Molden Verlag, Wien.

Österreichischer Vorsitz im Rat der Europäischen Union 2018: Programm des österreichischen Ratsvorsitzes. Vorsitz im Rat der Europäischen Union. 1. Juli – 31. Dezember 2018. Verfügbar unter: <https://www.eu2018.at/dam/jcr:b5dd3521-d93b-4dbc-8378-1d1a6a7f99cf/Programm%20des%20%C3%B6sterreichischen%20Ratsvorsitzes.pdf> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Regierungsprogramm 2017–2022. Zusammen. Für unser Österreich. Verfügbar unter: <https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Tallberg, Jonas 2004: The power of the Presidency: brokerage, efficiency and distribution in EU negotiations, Journal of Common Market Studies 42, S. 999-1022.

Thomson, Robert 2008: The Council Presidency in the European Union: Responsibility with Power, Journal of Common Market Studies 49, S. 593-617.

vol.at 16.12.2017: Wen schickt die FPÖ in die Regierung? Alle Minister im Überblick. Verfügbar unter: <https://www.vol.at/wen-schickt-die-fpoe-in-die-regierung-alle-minister-im-ueberblick/5594390> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

vol.at 20.06.2018: Was österreichische EU-Abgeordnete vom EU-Vorsitz erwarten. Verfügbar unter: <https://www.vol.at/was-oesterreichische-eu-abgeordnete-vom-eu-vorsitz-erwarten/5830717> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Warntjen, Andreas 2008: The Council Presidency. Power Broker or Burden? An Empirical Analysis, *European Union Politics* 9, S. 315-338.

Weisskircher, Manès 2017: Die österreichische Nationalratswahl 2017. MIDEM Bericht. Verfügbar unter: https://forum-midem.de/cms/data/fm/user_upload/MIDEM_Bericht_2017-1.pdf (letzter Zugriff: 27.06.2018).

Weisskircher, Manès 2018: Austria's right-wing government at six months: What's the record so far? Verfügbar unter: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2018/06/18/austrias-right-wing-government-at-six-months-whats-the-record-so-far> (letzter Zugriff: 27.06.2018).

AUTOR

MANÈS WEISSKIRCHER

MMag. Manès Weisskircher, MSc, MRes, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der TU Dresden (MIDEM – Mercator Forum Migration und Demokratie). Neben wissenschaftlichen Fachpublikationen erschienen seine öffentlichen Beiträge unter anderem in der *Washington Post*, bei *openDemocracy* und im Europa-Blog der London School of Economics and Political Science.

E-Mail: manes.weisskircher@tu-dresden.de

ÜBER MIDEM

In den vergangenen Jahren hat das Thema Migration in den Gesellschaften Europas zu neuen Polarisierungen geführt. Die politischen und sozialen Herausforderungen dieser Entwicklung sind noch nicht absehbar. Notwendig sind Untersuchungen, die den Zusammenhang zwischen Migration und Demokratie erforschen.

Das Mercator Forum für Migration und Demokratie (MIDEM) fragt danach, wie Migration demokratische Politiken, Institutionen und Kulturen prägt und zugleich von ihnen geprägt wird. Untersucht werden Formen, Instrumente und Prozesse politischer Verarbeitung von Migration in demokratischen Gesellschaften – in einzelnen Ländern und im vergleichenden Blick auf Europa.

MIDEM untersucht:

- Krisendiskurse zu Migration und Integration.
- Populismus.
- Institutionelle Verarbeitung von Migration.
- Migration in städtischen und regionalen Kontexten.

MIDEM hat zur Aufgabe:

- die nationale und internationale Vernetzung sowie die interdisziplinäre Kommunikation über Migration zu fördern.
- regelmäßig erscheinende Länderberichte und Querschnittsstudien zu zentralen Fragen an der Schnittstelle zwischen Migration und Demokratie Stellung zu erstellen.
- gesamteuropäische Handlungsempfehlungen für den demokratischen Umgang mit Migration zu entwickeln.
- Politik und Zivilgesellschaft zu beraten.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Prof. Dr. Hans Vorländer, Direktor
Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM)

TU Dresden
*Institut für Politikwissenschaft/
Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung*
Philosophische Fakultät
01062 Dresden

Tel.: +49 351 463 35811
midem@mailbox.tu-dresden.de
www.forum-midem.de

Redaktion:

Dr. Oliviero Angeli
Felicitas von Mallinckrodt

Gestaltung:

Vollblut GmbH & Co. KG

© MIDEM 2018

*MIDEM ist ein Projekt der Technischen Universität Dresden
in Kooperation mit der Universität Duisburg-Essen,
gefördert durch die Stiftung Mercator.*