

Zachar Péter Krisztián

Ausztria és a migrációs trendek¹

Vezetői összefoglaló

- Ausztriában az elmúlt években felértékelődtek az osztrák nemzeti identitással kapcsolatos kérdések, amelyek összekapcsolódnak a multikulturalizmusról és migrációról szóló vitákkal.
- A 2015-ös migrációs válság hatására az osztrák társadalom egyre inkább elutasító lett a tömeges migrációval szemben, amely az osztrák belpolitikai folyamatokra is jelentős hatást gyakorolt.
- 2015 után az osztrák kormányok az illegális migrációval szembeni fellépést hangsúlyozták és elutasították az EU kötelező betelepítési kvóta tervét.
- A jelenlegi osztrák migrációs politika, hasonlóan Magyarországhoz, kiáll a határvédelem és a FRONTEX megerősítése mellett.

Napjainkban Ausztria mintegy 8,9 millió lakosával és közel 84 ezer négyzetkilométernyi területével az Európai Unió közepes tagországai közé tartozik. A parlamentáris szövetségi köztársaság lakossága a statisztikai adatok alapján mind a mai napig alapvetően katolikus (57%), de jelentős az ortodox keresztények (8,7%) és a muszlim hívők (7,9%) aránya is a társadalomban.² Nyolc szomszédja közül egyedül Svájc nem az EU tagországa. Az országra alapvetően a gazdasági stabilitás, a társadalmi béke, a jóléti konszenzuális politizálás jellemző. Ausztria gazdasági helyzete az elmúlt évtizedekben az EU általános tendenciáinak megfelelően ingadozott, azonban összességében stabilitás és kiszámíthatóság a fő jellemvonása. Az elmúlt időszakok kihívásai, különösen a 2008-as gazdasági válság hatására meghozott megszorítások ellenére továbbra is hagyományos értelemben jóléti államnak tekinthető, amely az egymást követő kormányok szilárd nemzeti minimumán és a társadalom széleskörű konszenzusán alapul.³ A modernkori gazdasági válságok sem

rendítették meg pozícióját, az elmúlt évtizedben is komoly gazdasági eredményeket mutatott, így (a koronavírus előtti utolsó évben) az egy főre eső GDP átlépte az 50 ezer USD-t és az éves növekedés átlagosan 1,5-2%-os volt. Az infláció – az orosz-ukrán háború előtt – alapvetően alacsonyan maradt, átlagosan 2%-ot tett ki, míg az átlagos munkanélküliségi ráta is 5% körül mozgott a legutóbbi évtizedben.⁴ Így a modernkori Második Osztrák Köztársaság mélyen a

¹ Az elemzés a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott, OTKA K-21 K138160 azonosítószámú „Egy lehetséges európai nagystratégia határai - az illegális migráció mint indikátor” című projekt keretében készült.

² CIA World Factbook. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/austria/#people-and-society>

³ The World Economic Outlook (WEO) database, IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>

⁴ Statistik Austria, Jahresdaten. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/volkswirtschaftliche_gesamtrechnungen/bruttoinlandsprodukt_und_hauptaggregate/jahresdaten/index.html

nyugati érték- és gazdasági rendben gyökerezik és a csatlakozás óta eltelt két és fél évtizedben – minden társadalmi vita ellenére is – Ausztria politikáját erős Európa-pártiság és ebből fakadóan az integráció elmélyítésének támogatása határozta meg. A nemzetközi beágyazottság és a liberális institucionalizmus melletti elkötelezettség jegyében az ország a kezdetektől részt vett az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet (OEEC), majd szuverenitása teljes helyreállítása után az ENSZ és az Európa Tanács munkájában; alapító tagja lett az EFTA szabadkereskedelmi közösségének és egyik kezdeményezője az Európai Gazdasági Térség létrejöttének.⁵ Bécs mára az egyik legjelentősebb székhelye lett a nemzetközi szervezeteknek.

Az 1995-ös uniós csatlakozás óta Ausztria minden meghatározó integrációt mélyítő lépésnek támogatója volt, tagja lett a schengeni övezetnek, bevezette a közös valutát, egyedül a semlegesség-felfogás akadályozta a közös kül- és védelempolitikában (CSDP) való teljeskörű aktív megjelenését. Az osztrák politikában alapvető vélekedés, hogy az integrációs lépések, benne a gazdasági és valutaunió kérdése, vagy a keleti bővítés, nagymértékben segítették az osztrák állam céljainak kiteljesítését, így a szociális piacgazdaság működtetését, az ehhez szükséges gazdasági növekedést és munkahelyteremtést, továbbá szolgálták az Ausztriában realizálódó közvetlen befektetéseket, az exportnövekedést és a demokratikus normarendszer további erősödését.⁶

A széles bázisú közvéleménykutatások alapján Ausztria lakosságában az európai átlaghoz közelítően közepesen erős a támogatottság az EU és intézményei iránt, igaz az elmúlt évek válságjelenségei nyomán ez némiképp csökkent és erősödött a nemzeti kormányba és parlamentbe vetett bizalmi index. A legjelentősebb kihívásoknak az osztrák válaszadók közösségi szinten a gazdasági kérdéseket, az egészségügyet, a munkanélküliséget, a klímaváltozást és a migrációt jelölték meg.⁷ A brexit körüli viták, az uniós válságok és különösen a Covid19-járvány nyomán a legutóbbi adatok alapján a megkérdezettek egynegyede foglalt állást az esetleges unióból való kilépés mellett, míg a válaszadók 70%-a továbbra is előnyösnek tartja az EU-tagságot.⁸

Az elmúlt évek belpolitikai vitái során, illetve a konzervatív-jobboldali koalíciók (2000-2003; 2003-2007; 2017-2019) időszakában egyértelműen nőtt az identitás-kérdések és az integráció jövőjével⁹ kapcsolatos viták jelentősége az osztrák politikai életben. Míg a két világháború között – a nyelvi azonosság elismerése ellenére – elsősorban az önálló osztrák, a német

⁵ Ursula Plassnik: On the Road to a Modern Identity: Austria's Foreign Policy Agenda from the Cold War to the European Union. In Günter Bischof – Ferdinand Karlhofer (szerk): *Austria's International Position after the End of the Cold War*. (Contemporary Austrian studies. Vol. 22.) New Orleans, 2013. 55–95.

⁶ Christian Beer – Christian Alexander Belabed – Andreas Breitenfellner et al. Österreich und die europäische Integration. *Monetary Policy & the Economy*. Oesterreichische Nationalbank Q1/2017. 86-125. https://www.oenb.at/dam/jcr:6f852aac-aa70-480d-81c7-b3ccca849e04/mop_2017_q1_analyses%20german_Beer.pdf

⁷ Standard-Eurobarometer 93. Sommer 2020. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/survey/2262>

⁸ Bundeskanzleramt: Trotz Coronavirus-Krise: ÖGfE-Umfrage zeigt weiterhin hohe EU-Zustimmung in Österreich, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/europa-aktuell/trotz-coronavirus-krise-oegfe-umfrage-zeigt-weiterhin-hohe-eu-zustimmung-in-oesterreich.html>

⁹ Koller Boglárka: Többsebességes vagy menüválasztásos jövő? A differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdései az Európai Unióban. In: Halmai Péter (szerk): *Tagállami integrációs modellek: A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, Ludovika Kiadó, 2019. 51–65.

nemzettől elkülönülő politikai identitás formálása volt jellemző,¹⁰ az 1945 utáni időszakban különösen a kommunizmustól való elhatárolódás és a Kelet és Nyugat közötti hídépítés volt jelen az osztrák politikai gondolkodásban. A nemzettudat kérdése a társadalom széles köreiben alapvetően a jóléti állammodellhez kötődik, amelyet kiegészít a sajátos osztrák kulturális örökség, a Habsburg-hagyomány iránti nosztalgia, illetve a sajátos közép-európaiság tudata.¹¹ Az ÖVP mint kormányzó párt a legutóbbi választási kampányok során meghirdetett programjában is egyértelművé tette a sajátos osztrák identitás szerepét, amelynek alapját a zsidó-keresztény hagyományokra, a családok összetartó erejére, a szolidaritás és kölcsönös tisztelet értékeire, az ökológiai felelősséget vállaló (szociális) piacgazdaságra és egy Európa iránti elkötelezettségre vezette vissza.¹² Azonban az osztrák társadalom összetételének változásával és az identitás-kérdésekkel összekapcsolódott a multikulturalizmusról és a migrációról folytatott vita is: ebben a kormányok összetételének megfelelően alakult a hivatalos álláspont és állt be változás az osztrák politika részéről.

Ausztria hagyományosan ismeri és kezelni tudta a migrációs kérdéseket, hiszen a második világháborút követően több ízben is jelentős kihívások érték. Előbb az 1956-os magyar menekülthullám kezelése, majd az 1989-ben bekövetkező kelet-német áramlat jelentett térségbeli migrációs hullámot. Az 1960-as évek közepétől kezdődően pedig az ún. „Gastarbeiter-Programm” keretében jelentek meg először a török majd jugoszláv háttérű vendégmunkások százazrei Ausztriában. Az 1990-es években a délszláv válság, különösen a boszniai és koszovói háborúk jelentettek súlyos terhet az osztrák állam számára. Ez a jelentős mennyiségű tapasztalat és a migrációhoz való sokkal lazább általános hozzáállás kezdetben szembe tűnően támogató politikai reakciókat indukált Ausztriában.¹³ A 2015-ös migrációs válság során ugyan a bécsi kormány először csatlakozott Angela Merkel német kancellár politikai céljaihoz¹⁴ és szorgalmazta a határok megnyitását. Azonban ez az álláspont fokozatosan megváltozott. Emögött több okot is ki tudunk mutatni, de meghatározó volt a valós menekültek mellett az illegális migránsok egyre növekvő száma, majd az áldozatokat is követelő embercsempész-tevékenységek leleplezése. Végül döntő tényezőt jelentett a migrációs útvonalak megváltozása, amely mögött a magyar hatóságok által a külső Schengen-határon létrehozott szigorú fizikai határvédelmi rendszer állt.

Ezek hatására nemcsak a klasszikusan szélsőjobboldalnak tartott FPÖ, de a konzervatív ÖVP is egyre hangosabban követelte, hogy a politika középpontjába ne a befogadás, hanem az a kérdés kerüljön, miként lehetne a leghatékonyabban távol tartani a migráns-csoportokat az országtól. Az akkori szociáldemokrata kancellár, Werner Faymann (2008-2016) végül még azt is támogatta, hogy a déli határ mentén a Schengen-zóna ellenére helyreálljon a határellenőrzés

¹⁰ Maruzsa Zoltán: Az osztrák nemzeti tudat változásai Ausztria jelenkori történetében. *Öt kontinens*, 2. évf. (2004), 229–241. és Romsics Gergely: *Nép, nemzet, birodalom: a Habsburg Birodalom emlékezete a német, osztrák és magyar történetpolitikai gondolkodásban, 1918-1941*. Budapest, Új Mandátum, 2010.

¹¹ Vö.: Lovász László Gábor – Trócsányi László (szerk): *Európai körkép*. Budapest, Ludovika Kiadó, 2020. 581–583.

¹² Grundsatzprogramm 2015 der Österreichischen Volkspartei in der Fassung vom 12. Mai 2015. <https://www.dieneuevolkspartei.at/Files/Grundsatzprogramm-0KoYDM.pdf>

¹³ András Hettyey: Austria And The Migration Challenge: From The Culture Of Welcome To The Culture Of Deterrence. In: Erzsébet N. Rózsa (szerk): *Mapping The Migration Challenges In The Eu Transit And Destination Countries*. European Institute of the Mediterranean - EUROMESCO, 2017. 91–105.

¹⁴ Vö.: Remek Éva: Mérlegen az osztrák EBESZ-elnökség. *Nemzetbiztonsági Szemle* 5. évf. (2017) 4. sz. 17-36.

és részleges kerítés épüljön (amit az osztrák politikában és a nemzetközi sajtóban egy ideig a furcsa „kapu oldalsó szárnyakkal” /*„Türl mit Seitenteilen”*/ eufemizmussal illettek).¹⁵ Mindennek nyomán a migráció meghatározó témája lett a 2017-es választásoknak. A közvélemény egyre markánsabban fordult szembe a baloldali kormányzati pozíciókkal: egy választások előtti közvéleménykutatás szerint az osztrákok 67%-a értett egyet azzal a nézettel, hogy a migráció jóval több hátrányt hoz, mint amennyi előnyt jelent és a válaszadók több mint egyharmada (34%) pedig attól félt, hogy a kiterjedt válság folytatódása polgárháborúhoz hasonló helyzethez vezethet az országban.¹⁶ Mindez nagymértékben hozzájárult az SPÖ gyengüléséhez, az FPÖ megerősödéséhez és az újabb jobbközép kormánykoalíció létrejöttéhez Sebastian Kurz vezetésével. Az új kormányzat fokozatosan eltávolodott az uniós „migránskvóta” gondolatától és a menekültek tagországok közötti elosztásától, majd vezető szerepet játszott az erőteljesebb közös határvédelem megteremtéséről folyó diskurzusban és javaslatot tett az EU-n kívül felállítandó menekülttáborokra és a helyben történő fokozott segítségnyújtásra.¹⁷ Sőt 2017. november 1-től életbe lépett a szigorított, úgynevezett külföldiekről szóló törvény módosítása (*Fremdrechtsänderungsgesetz*). A törvény célkeresztjébe különösen azok kerülnek, akiknek menedékkérelmét elutasították, és akik ezután bujkálni kezdtek, felderíthetők és kitoloncolhatók legyenek. Ha a menekültek az elutasító határozat ellenére nem hagyják el az országot, vagy megpróbálnak újra beutazni, 5.000 és 15.000 euró közötti pénzbírságra vagy hathetes pótlék-büntetésre számíthatnak. Aki tudatosan hamis adatokat közöl a tartózkodási engedély megszerzése érdekében, 5000 euróig terjedő pénzbírsággal sújtható.¹⁸ Az osztrák kormány ezt a szigorot és a kitoloncolások felgyorsítását képviselte a 2018-as soros elnöksége alatt is, valamint látványosan elutasította az ENSZ menekültügyi megállapodását is.¹⁹

Miközben a Covid19-vírus hatására a migrációs nyomás enyhült, 2020 után ismét látványos növekedésnek indult az EU-ba illegális úton bejutni szándékozók és a menekültkérelmet benyújtók száma is. Mindez az osztrák belpolitikában további szigorításokat eredményezett, annak ellenére, hogy a botrányok után lemondani kényszerülő Sebastian Kurz egy jobbközép-zöld koalíció élén tért vissza 2020-ban a kormányba. Mind a belügyi, mind a honvédelmi poszt az ÖVP kezében maradt, így Karl Nehammer belügy- és Klaudia Tanner honvédelmi miniszter a határvédelem szigorításáért, az illegális migrációval szembeni erőteljesebb fellépésért és a jogosulatlan határátlépők kitoloncolásáért léptek fel. Az osztrák politika rendszeresen kritizálta, hogy az EU valójában „elosztási kérdésekről” folytat továbbra is vitát és nem a migrációs nyomás megszüntetéséért lép fel. Az osztrák vezető politikusok 2021-re eljutottak arra az egyértelműen megfogalmazott álláspontra, hogy azok, akiknek a menekülési útvonala mintegy

¹⁵ Vö.: Faymann: Wir bauen keinen Zaun, wie ihn Ungarn gebaut hat. Der Standard, 28. 10. 2015. <https://www.derstandard.at/story/2000024654140/faymann-wir-bauen-keinen-zaun-wie-ihn-ungarn-gebaut-hat>

¹⁶ Hettyey i. m. 92.

¹⁷ Marsai Viktor: Az államiság problémája az afrikai kontinensen. In: Marsai Viktor (szerk): *Afrika a globalizált világban: Lehetőségek és kihívások*. Budapest: Dialóg Campus, 2019. 37–50.

¹⁸ Herbert Vytiska: Österreich verschärft das Fremdenrecht. *Euractiv*, 03. 11. 2017.

<https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/oesterreich-verschaerftes-das-fremdenrecht/>

¹⁹ Bernhard Perching – Gerd Valchars: Einwanderungs- und Integrationspolitik. In: Emmerich Talos (szerk): *Die Schwarz-Blaue Wende in Österreich: Eine Bilanz*. Wien, LIT Verlag, 2019. 413–440.

10 országban vezet az unió külső határáig nem tekinthetők menekültnek, csakis „migránsnak”, így az egyetlen megoldás a kiutasításuk és visszatoloncolásuk lehet.²⁰

Ugyanakkor látható, hogy az EU menekültügyi rendszerének reformja (Dublin IV) elkésett és jelenleg nincs konszenzus a kérdésben. Az osztrák belügyminiszter Gerhard Karner a 2022-es uniós viták során is hangsúlyozta, hogy Ausztria elutasít minden kvóta-javaslatot. Meglátása szerint ez nem jelenthet megoldást, hiszen a kvóták inkább „elméleti kérdések” és nem gyakorlati megoldások. Sokkal inkább ösztönzik az illegális migrációt, mivel azt az üzenetet hordozzák, hogy az útnak indulók valamelyik uniós országban biztos felvételre számíthatnak. Sőt azzal a brit megoldásra hasonló javaslattal is előállt az osztrák fél, hogy a menedékkérelmek elbírálását szervezzék ki harmadik országokba. A közösségbe bejutni szándékozók az EU-n kívüli átmeneti befogadó táborokban várhatnák meg a menedékkérelmük elbírálását és azoknak, akik nem jogosultak védelemre, vissza kell térniük származási országukba, az osztrák elképzelés szerint.²¹ A 2021 decemberében a kancellári posztot átvevő Karl Nehammer pedig arra figyelmeztetett, hogy az orosz-ukrán háború árnyékában is jelzetős migrációs nyomás nehezedik a balkáni útvonalon az EU-ra, így különösen Ausztriára. Csak 2022 első felében 17.000 menedékkérelmet nyújtottak be iráni, szír és afganisztáni állampolgárok, akikre az osztrák kancellár véleménye szerint nem lehet menekültként tekinteni, csak migránsként lehet az ő ausztriai jelenlétüket felfogni és jelentős részük illegális úton érkezett Ausztriába.²²

Az ősz folyamán Ausztria újabb súlyos migrációs hullámnak volt kitéve, a statisztikák szerint napi 600 menekült érkezik Ausztriába. A bécsi központi menekültszállások 179%-os kapacitással működnek, az eredeti 15.000 férőhely helyett 35.000 fő elhelyezését kellett megoldani. A legtöbben Indiából és észak-afrikai országokból érkeznek, és más uniós országokba szeretnének tovább utazni. Bár az Ausztriában élő menekültek mintegy kétharmadát még mindig ukránok teszik ki, arányuk az újonnan érkező nemzetiségek között látványosan csökken és ők általában magánszállásokon kerülnek elhelyezésre.²³

Ezzel magyarázható az a közeledés is, amely 2022 novemberében elvezetett a három szomszédos ország, Ausztria, Magyarország és Szerbia közös szerződéséhez és szándéknyilatkozatához, miszerint az illegális migránsokat közösen távolítják el az EU külső határaitól. Karl Nehammer szövetségi kancellár meg akarja akadályozni, hogy a menedékkérők megválaszthassák, melyik országban kérnek menedéket, és ennek érdekében kötött szövetséget 2022. november 16-án Belgrádban Aleksandar Vučić szerb elnökkel és Orbán Viktor magyar miniszterelnökkel. Nem csodálkozhatunk a lépésen, hiszen az osztrák menedékkérők száma az előző évhez képest megháromszorozódott. Az együttműködés célja így nem más, mint az

²⁰ Irene Brickner: Österreich verstärkt Grenzschutz gegen mehr Flüchtlinge und Migranten. Der Standard, 24. 07. 2021. <https://www.derstandard.at/story/2000128429188/bundesregierung-schickt-400-zusaetzliche-soldaten-an-die-grenze>

²¹ Flüchtlinge: Österreich fordert Auslagerung von Asylprüfungen in Drittstaaten. Die Zeit, 8. 06. 2022. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-06/fluechtlinge-oesterreich-asylpruefung-drittstaaten>

²² Konrad Kramar: Kanzler Nehammer warnt: Illegale Einwanderung im Schatten des Krieges. Kurier, 01. 06. 2022. <https://kurier.at/politik/ausland/kanzler-nehammer-warnt-illegale-einwanderung-im-schatten-des-krieges/402027752>

²³ Oliver Noyan: Wien überschreitet Aufnahmekapazität für Flüchtlinge. Euractiv, 18. 10. 2022.

<https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/wien-ueberschreitet-aufnahmekapazitaet-fuer-fluechtlinge/>

illegális bevándorlás, a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni küzdelem, ugyanakkor a menedékjog és a migráció egyértelmű szétválasztása. Az uniós országba gazdasági okokból belépő embereket másként kell kezelni, mint a védelmet keresőket - hangsúlyozta Nehammer az aláírás kapcsán.²⁴

A migrációról szóló vita alapvetően jelen van tehát az osztrák közéletben és az elmúlt évek kormányai a brüsszeli javaslatokkal szemben más megoldásokat, a magyar állásponthoz közel álló javaslatokat sürgettek a kérdések kezelésére. Ausztria továbbra sem vesz részt az EU önkéntes szolidaritási mechanizmusában, mivel az ország szigorúan elutasítja a bevándorlók tagállamok közötti kötelező elosztását és áthelyezését. A bécsi kormány ehelyett a szigorúbb határellenőrzést és az illegális migránsok gyorsabb hazatoloncolását támogatja. Erős külső határvédelem, a FRONTEX helyi tisztviselői számára erős mandátum, ez az osztrák kancellár követelése. Sőt, az osztrák kormányfő elképzelhetőnek tart egy olyan megoldást is harmadik országokkal, mint amit Ruandával kötött Nagy-Britannia, amelynek értelmében azokat a migránsokat, akiknek a menedékkérelmét elutasították, gyorsított eljárásban az afrikai országba toloncolják.

²⁴ Nikolaus J. Kurmayer: Ende für „Asyl à la carte“: Österreich schließt Pakt mit Ungarn, Serbien. *Euractiv*, 17. 11. 2022. <https://www.euractiv.de/section/innenpolitik/news/ende-fuer-asyl-a-la-carte-oesterreich-schliesst-pakt-mit-ungarn-serbien/>