

Rainer Bauböck und Bernhard Perchinig: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich¹

(Stand Dezember 2003)

Im Laufe seiner jüngeren Geschichte war Österreich Auswanderungsland, Transitstation und Einwanderungsland; es war sowohl Ziel als auch Ursprungsgebiet ökonomisch motivierter Migration, aber auch Herkunftsregion und Aufnahmeland von Verfolgten und Vertriebenen. In der Politik gegenüber Immigranten gab es Phasen der Anwerbung, des Laissez-faire, der Begrenzung und des Abbaus; in der Flüchtlingspolitik Abwehr, Weiterleitung, vorübergehende Aufnahme oder dauerhafte Integration. Kaum ein Typus moderner Migration, für den sich nicht ein Beispiel aus der österreichischen Geschichte anführen lässt, kaum ein Ansatz der staatlichen Regelung, der nicht erprobt worden wäre.

Nach der Volkszählung des Jahres 2001 sind 12,5% der gegenwärtigen Wohnbevölkerung außerhalb des Staatsgebietes geboren und 8,9% besitzen eine ausländische Staatsangehörigkeit. Von den ausländischen Staatsangehörigen sind jedoch 16,3% in Österreich geboren. In Ländern mit einem am *ius soli*² orientierten Staatsbürgerschaftsrecht, wie z.B. Großbritannien, wären diese automatisch Staatsbürger. Circa 5% der österreichischen Staatsbürger leben im Ausland (Faßmann/Münz 1995, 9, 46)³. Angesichts der reichhaltigen Migrationsgeschichte und der hohen aktuellen Zahlen ist es erstaunlich, wie wenig all dies in den kollektiven Selbstbildern der Nation und den aktuellen politischen Debatten um die Gestaltung der Zuwanderung reflektiert wird.

¹ Dieser Text ist eine erweiterte und aktualisierte Fassung des Artikels von Rainer Bauböck: "Migrationspolitik" in Herbert Dachs et al. (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs, 3. überarbeitete Auflage, Verlag Manz, Wien, 1997

² *Ius Soli* (auch *ius soli*, *Jus Soli*, lat. Recht des Bodens), bezeichnet das Prinzip, nach dem ein Staat seine Staatsbürgerschaft automatisch an alle Kinder verleiht, die auf seinem Staatsgebiet geboren werden.

³ Laut Auskunft des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten vom 30.09.2003 sind rund 300.000 österreichische Staatsbürger bei den österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland gemeldet. Es gibt jedoch keine Meldepflicht. Das BmaA schätzt die Zahl der nicht gemeldeten Personen auf 150.000 - 250.000, sodass es rund eine halbe Million Auslandsösterreicher geben dürfte.

Migrationspolitik versucht einerseits, Zuwanderung, Niederlassung und soziale Integration mit den Mitteln des Rechts und der Verwaltung direkt zu steuern und beruft sich dabei auf ordnungs- und sozialpolitische Notwendigkeiten wie die Regulierung der Beschäftigung, die Vermeidung von Engpässen am Wohnungsmarkt und im Bildungswesen, die effektive Bekämpfung von Kriminalität, etc. Andererseits ist Migrationspolitik immer auch symbolische Politik: Die Unterscheidung zwischen Bürgern und Fremden definiert eine personale Außengrenze der politischen Gemeinschaft. Der Ausschluss bestimmter Gruppen vom Zugang zum Territorium, vom Daueraufenthalt, von Bürgerrechten, von speziellen Teilhaben an gemeinschaftlichen Ressourcen und von der Staatsbürgerschaft verdeutlicht, was die Mitglieder der anonymen Großgemeinschaft der Nation eigentlich miteinander verbindet. Ohne diese symbolische Dimension der Ausländerpolitik wäre die emotionale Besetzung des Themas und sein politischer Wert zur weltanschaulichen Profilierung und Mobilisierung der Anhängerschaft politischer Parteien schwer zu erklären.

1. Historische Kontinuitäten in der Migrations- und Flüchtlingspolitik

Die letzte Jahrhundertwende wurde von zwei großen Wanderungsbewegungen geprägt: Der großen transatlantischen Emigration in die klassischen Einwanderungsländer wie die USA und Kanada und der Binnenzuwanderung in die Metropolen der Habsburger Monarchie. Beide Migrationen entsprangen derselben sozialen, ökonomischen und politischen Dynamik: Rasches Bevölkerungswachstum, Industrialisierung und Anerkennung von Freizügigkeit als Bürgerrecht.

Bis zum Staatsgrundgesetz von 1867 war Auswanderung noch genehmigungspflichtig. Während die Binnenwanderung selbst ungeregelt blieb, wurde durch die Kombination von Heimatrecht, Armenfürsorge und Schubwesen dafür gesorgt, dass Migranten eine flexible Unterschicht in den neuen Arbeitsmärkten bildeten, die bei dauernder Arbeitslosigkeit auch wieder in die Herkunftsregionen exportiert werden konnte.⁴ In dieser Hinsicht gibt es bemerkenswerte Kontinuitäten bis herauf zur Gegenwart. Die Situation der ausländischen Zuwanderer von heute mit unsicherem Aufenthaltsstatus, vorenthaltenen Sozialhilfeleistungen der Länder und drohender Aufenthaltsbeendigung bei Mittellosigkeit unterscheidet sich gar nicht so sehr von jener der einstigen Binnenmigranten (Bauböck 1988, 140–143).

⁴ Das Heimatrecht verweigerte Migranten Armenfürsorge außerhalb ihrer Heimatgemeinde. Nach 1863 konnte es nicht mehr durch Niederlassung "ersessen" werden. Erst ab 1901 entstand nach zehnjährigem Aufenthalt in einer Gemeinde ein Anspruch auf Heimatberechtigung. Das Schubgesetz von 1871 ermöglichte die Abschiebung mittelloser Zuwanderer.

Der Erste Weltkrieg und die Gründung der Republik brachten zwei einschneidende Veränderungen: Die erste große Flüchtlingswelle und die Verwandlung bisheriger Bürger der Monarchie in Ausländer.⁵ Personen, die in einem anderen Nachfolgestaat heimatberechtigt waren, konnten für Österreich optieren, wenn sie "dort nach Rasse und Sprache von der Mehrheit der Bevölkerung verschieden [waren]" ... und "nach Rasse und Sprache zur deutschen Mehrheit der Bevölkerung Österreichs gehören."⁶ Die Absicht, einen möglichst rein deutschsprachigen Staat zu schaffen, stand auch in Zusammenhang mit den Vereinigungsbestrebungen mit Deutschland. Das "Rassenkriterium" richtete sich jedoch spezifisch gegen jüdische Flüchtlinge (Hoffmann-Holter 1995, 53). Die Repatriierung der größten Gruppe, der Tschechen und Slowaken, wurde auch von der Tschechoslowakischen Republik unterstützt. 1923 gab es in Wien noch 120.000 tschechoslowakische Bürger, im Jahr 1934 hatte sich ihre Zahl auf 58.000 verringert (John/Lichtblau 1990, 17). Assimilationsdruck und eine zweite Repatriierungswelle von ca. 10.000 verbliebenen Personen zwischen 1945 und 1948 brachten die einstmals größte Sprachminderheit Österreichs fast völlig zum Verschwinden.⁷

War es zuvor die Mittellosigkeit verarmter Migranten, welche den Anlass für staatliches Eingreifen bildete, so wurde mit wachsender Arbeitslosigkeit nunmehr gerade deren Beschäftigung zur Bedrohung für die inländische Arbeiterschaft. Das 1925 beschlossene Inlandarbeiterschutzgesetz machte die Beschäftigung von Ausländern erstmals bewilligungspflichtig (Pelz 1994). Obwohl dies als außerordentliche und vorübergehende Maßnahme gedacht war, wurde das System der Beschäftigungsbewilligungen bis heute durchgängig beibehalten.⁸

Die nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich Gestrandeten setzten sich aus zwei großen Gruppen zusammen: Den Displaced Persons – vom NS-Regime zwangsrekrutierte Fremdarbeiter, Ostarbeiter und Kriegsgefangene sowie überlebende Juden – und den aus Ost- und Zentraleuropa vertriebenen deutschen Minderheiten. Viele DPs verließen Österreich binnen weniger Monate; für die übrigen fremdsprachigen Flüchtlinge verlangte die österreichische

⁵ Schätzungen sprechen von 310.000 "nichtdeutschen" Flüchtlingen, die sich Ende 1918 im heutigen Staatsgebiet befanden (Heiss/Rathkolb 1995, 8).

⁶ Vollzugsanweisung vom 29. Juli auf Basis des Artikel 80 des Staatsvertrags von St. Germain, zit. nach Pelz (1995, 23).

⁷ Zahlenangaben nach Karl Brousek (1980), zitiert in John/Lichtblau (1990, 18-19.).

⁸ Nach dem "Anschluss" an Hitlerdeutschland trat 1941 die dort seit 1933 geltende wesentlich strengere Verordnung über ausländische Arbeitnehmer in Kraft. Diese wurde in den Rechtsbestand der Zweiten Republik übernommen und bildete bis 1975 die Grundlage der Ausländerbeschäftigung.

Regierung bei den alliierten Behörden nachdrücklich deren baldige Rückführung (Stieber 1995, 144–145). Neue Wellen jüdischer Flüchtlinge kamen ab Sommer 1945, die größte darunter nach dem Pogrom von Kielce im Sommer 1947 (Albrich 1995). Ihre Ansiedlung in Österreich war weder im Interesse der Regierung noch in jenem des 1948 gegründeten israelischen Staates (ebenda, 122). Die Aufnahme einer größeren Zahl von Juden wäre wohl ebenso wie die Rückholung der politischen und künstlerischen Emigration aus dem Exil als Schuldbekennnis und Wiedergutmachungspflicht interpretierbar gewesen.

Von den insgesamt etwa 12 Millionen ethnischen Deutschen, die aus ihren alten Siedlungsgebieten vertrieben wurden oder flohen, wurden rund 1 Million vorübergehend in Österreich aufgenommen. Etwa 530.000 von ihnen blieben im Land und 350.000 wurden bis 1961 auch eingebürgert (Faßmann/Münz 1995, 34). Für die österreichische Regierung waren die deutschen Vertriebenen zwar grundsätzlich integrierbar, angesichts der allgemeinen Lebensmittelknappheit erschienen sie jedoch alleine aufgrund ihrer großen Zahl als Belastung. Erst der wachsende Arbeitskräftebedarf im Wiederaufbau und die beginnende Abwanderung von Österreichern ins benachbarte Ausland führten 1952 zur arbeitsrechtlichen Gleichstellung und 1954 zur Einbürgerungsoption für die Vertriebenen (Stieber, 149). Letzten Endes bildete der deutschsprachige Charakter des Staates das entscheidende Kriterium für die Auswahl der integrierbaren Vertriebenen. Das offizielle Betonen der ethnischsprachlichen Verwandtschaft als Bedingung für erfolgreiche Eingliederung erscheint paradox, weil der neue Patriotismus gleichzeitig bemüht war, eine eigenständige österreichische Nation von der deutschen abzugrenzen. Dafür hätte es sich angeboten, die Geschichte der österreichischen Nationalitätenkonflikte in eine Tradition ethnischer Vielfalt umzudeuten. Weder die offiziellen Selbstdarstellungen nationaler Identität noch die Einwanderungspolitik der Zweiten Republik ließen jedoch eine solche Interpretation zu.

Durch den Staatsvertrag von 1955 gelang es mitten im Kalten Krieg, die Unabhängigkeit Österreichs wiederherzustellen. Im Hunger nach nationalem Selbstbewusstsein wuchs die Zweite Republik so rasch in die zunächst weitgehend fremdbestimmte Rolle als neutraler Staat an der Front zwischen den Blöcken hinein, dass diese bald als außenpolitischer Ausdruck österreichischer Identität verstanden wurde. Militärische Neutralität ging dabei einher mit dem Wunsch nach einer Vermittlerrolle zwischen den Großmächten und der klaren ideologischen Positionierung im Freien Westen. Gerade in der Außenpolitik musste der Balanceakt versucht werden, dem Westen politische Loyalität zu demonstrieren, ohne die sowjetischen Machthaber zu provozieren.

Die Flüchtlingskrisen des Kalten Krieges waren insgesamt gut bestandene Bewährungsproben, in denen Österreich zeigen konnte, wie es seine neue Rolle interpretierte. Für Hunderttausende Menschen, die aus dem sowjetischen Machtbereich flohen, war Österreich das erste freie Land, in dem sie Schutz fanden und dies signalisierte unmissverständlich die weltanschauliche Orientierung der Republik. Gleichzeitig verstand sich Österreich nicht als Aufnahmeland, sondern als Transitstation, die den endgültigen Bestimmungsländern ihre guten Dienste anbot. Der Demonstrationseffekt wurde so durch den Kooperationseffekt verstärkt, bei Minimierung der Lasten für Österreich. Zudem garantierte die völkerrechtliche Interpretation des Asylrechts, dass die Staaten des Warschauer Pakts die österreichische Politik nicht als feindseligen Akt interpretieren konnten.⁹

Vier große Gruppen von Ostflüchtlingsströmen kamen zwischen 1955 und 1989 über Österreich in den Westen: Ungarn, Tschechoslowaken, Polen und Juden aus der Sowjetunion. Jeder dieser Flüchtlingsströme hatte seine Besonderheiten, und auch die österreichische Politik definierte ihre Interessen und Instrumente jeweils neu. In der Ungarnkrise von 1956 verdichteten sich die Ereignisse zu Bildern von mythischer Qualität, die als (unangemessene) Interpretationsfolien auch noch über die späteren Krisen gelegt wurden: Eine gewaltige Zahl von Menschen, die in einem kurzen Zeitraum zu Fuß über die Grenze floh und von der lokalen Bevölkerung mit großer Hilfsbereitschaft aufgenommen wurde. 12 bzw. 24 Jahre später kamen dagegen viele Tschechoslowaken und Polen ganz regulär als "Touristen", um die weiteren Entwicklungen abzuwarten. Ihre Flucht erschien eher als Kumulation individueller Emigrationsentscheidungen und nicht als kollektives Entkommen aus einer alle betreffenden Katastrophe. In den Augen der österreichischen Öffentlichkeit entsprachen die Flüchtlinge aus dem Osten, je später sie kamen immer weniger dem Bild der vom Stalinismus unterdrückten und verfolgten Freiheitskämpfer, die mit ihren Füßen für den Freien Westen stimmten. Dementsprechend wurde die Aufnahmebereitschaft zunehmend schwächer, bis sie schließlich gegenüber den Flüchtlingen aus Rumänien im Jahr 1990 in offene Ablehnung umschlug.

Da die Flüchtlingsaufnahme so wichtig für Selbstbild und Außendarstellung der Republik war, konnte es nur an den Ostflüchtlingsströmen selbst liegen, wenn sie zunehmend weniger willkommen waren – sie hatten sich im Lauf der Zeit von politischen über Wirtschaftsflüchtlingsströme in Scheinasylanten verwandelt. Übersehen wird dabei erstens, dass die Aufnahmebereitschaft in Öster-

⁹ Das Asylrecht ist in seinem völkerrechtlichen Kern nicht das Recht des Flüchtlings auf Schutz, sondern ein Recht des schutzbietenden Staates gegenüber dem Verfolgerstaat.

reich immer an die Erwartung der Weiterreise geknüpft war. Zwischen 1973 und 1989 bot sich Österreich noch als Transitland für etwa eine Viertelmillion jüdischer Emigranten aus der Sowjetunion an. Vor allem nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen zeigte sich jedoch, dass die traditionellen Einwanderungsstaaten nicht mehr bereit waren, pauschale Aufnahmegarantien für andere Flüchtlinge abzugeben. Zweitens hatten die Ostflüchtlinge aller Wellen durchaus gemischte politische und ökonomische Motive (siehe z.B. Zierer 1995, 163). Nach der heute dominierenden Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951, welche den Nachweis der individuellen Verfolgung durch staatliche Organe verlangt, wäre ein Großteil der damaligen Flüchtlinge nicht anerkannt worden. Den Ungarnflüchtlingen wurde pauschal Asylstatus gewährt. Die tschechoslowakischen mussten bereits individuell ansuchen, wobei jedoch keine Einzelprüfung der Fluchtgründe erfolgte. Weil sie in einer Zeit der Rekrutierung von Gastarbeitern als meist gut qualifizierte Arbeitskräfte auch ohne Asylstatus auf sicheren Aufenthalt rechnen konnten, machten nur wenige von dieser Möglichkeit Gebrauch.¹⁰ Die polnischen Flüchtlinge gerieten in dieser Hinsicht in eine ungünstigere Konjunktur mit starkem Abbau der Ausländerbeschäftigung.¹¹ Die Kombination politischer und ökonomischer Motive findet sich also nicht nur bei Flüchtlingen, sondern ebenso in der Aufnahmepolitik der Asylstaaten.

2. Aus Gastarbeitern werden Einwanderer

War Transit das wesentliche Merkmal der Flüchtlingsmigration in der Zweiten Republik, so lässt sich das Grundmuster der Arbeitsmigration als "Through put" beschreiben (Faßmann/Münz 1995, 47): Österreichische Arbeitskräfte wanderten ins Ausland ab und ausländische wurden nach Österreich geholt. Anhaltendes hohes Wirtschaftswachstum, Schrumpfen der industriellen Arbeitskraftreserven unter der Landbevölkerung, Stagnieren oder Sinken der Frauenerwerbsbeteiligung aufgrund hoher Geburtenziffern und sozialer Geschlechterbarrieren und schließlich eine verlängerte Bildungsphase für Jugendliche bewirkten wie in anderen westeuropäischen Staaten zusätzliche Nachfrage am Arbeitsmarkt; die zeitliche Verzögerung dieser Entwicklungen in Österreich erklärt die Abwanderung in die Schweiz und die BRD.

¹⁰ Zwischen 21. August und 23. Oktober 1968 kamen etwa 162.000 CSSR-Bürger nach Österreich. 1968 stellten 4.176 Asylanträge in Österreich, 1969 6.529 und 1970 noch 1.192. Danach sank die Zahl auf wenige hundert pro Jahr, um erst mit der Repression gegen die Charta 77 wieder auf durchschnittlich 2.300 in den Jahren 1979–1989 anzusteigen.

¹¹ Von den etwa 120.000 bis 150.000 Polen, die sich 1981 und 1982 in Österreich aufhielten, stellten immerhin 33.000 Asylanträge (Faßmann/Münz 1995, 35).

Die von Unternehmerseite geforderte Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung wurde lange Zeit von den Gewerkschaften blockiert. Erst 1961 vereinbarte das so genannte Raab-Olah-Abkommen ein Kontingent von 47.000 Ausländern, für welches Unternehmer nicht mehr nachweisen mussten, dass für einen bestimmten Arbeitsplatz kein inländisches Arbeitskräfteangebot existierte. Im Gegenzug für dieses Zugeständnis des ÖGB wurden seine wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten in der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen erweitert (Matuschek 1985, 163–167; Wimmer 1986a, 7). Die Gewerkschaften stimmten der Kontingentregelung unter den Bedingungen zu, dass Ausländer einerseits zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden wie Inländer; dass sie jedoch andererseits vor Inländern gekündigt und generell nur auf ein Jahr in Österreich zugelassen werden. Ausländerbeschäftigung als Konjunkturpuffer wurde damals international als Arrangement gesehen, in dem es nur Gewinner gibt (Zolberg 1991, 313–316). Durch die Rotation ausländischer Arbeitnehmer könne ihre Zahl kurzfristig der aktuellen Nachfrage der Unternehmer angepasst werden; mit der garantierten Ausreise am Ende einer befristeten Beschäftigung würden Ausländer keine stehende "industrielle Reservearmee" von Lohndrückern oder Streikbrechern bilden; die Arbeitsmigranten selbst könnten kurzfristig ihre Einkommen deutlich verbessern und Ersparnisse akkumulieren, um sie in der Heimat zu investieren, was letztlich auch den Volkswirtschaften der Herkunftsstaaten zugute käme.

Die Arbeitsmigration nach Österreich musste jedoch nicht nur nachfrageseitig freigegeben, sondern auch angebotsseitig stimuliert werden.¹² Während sich die Gewerkschaften auf die Kontrolle der Ausländerbeschäftigung im Inland konzentrierten, übernahm die Bundeswirtschaftskammer die Rekrutierung der Arbeitskräfte im Ausland durch eigens eingerichtete Anwerbestellen (Parnreiter 1994, 116–125). Erst gegen Ende der 60er Jahre kam es zu einer raschen Steigerung der Ausländerbeschäftigung.¹³ Unternehmen und bereits in Österreich beschäftigte Migranten rekrutierten deren Verwandte und Freunde und umgingen dabei zunehmend die Anwerbestellen. Die neuen Arbeitskräfte kamen als Touristen nach Österreich; Beschäftigungsbewilligungen wurden in der Hochkonjunktur großzügig erteilt (Wimmer 1986a, 12; Davy/Gächter 1993, 165). Das System der kontrollierten Anwerbung und Rotation hatte sich als zu starr und ineffizient erwiesen. Unternehmen waren nicht

¹² Ein erstes Anwerbeabkommen mit Spanien 1962 blieb unwirksam. 1964 und 1966 folgten Abkommen mit der Türkei und Jugoslawien, den zwei wichtigsten Herkunftsstaaten der heutigen Einwanderer.

¹³ 1970 wurden erstmals mehr als hunderttausend Bewilligungen gezählt und 1973 mit 226.800 ein vorläufiger Höchststand erreicht, der einem Anteil von 8.7% an der Gesamtbeschäftigung entsprach.

bereit, einmal angelernte Arbeitskräfte durch frisch angeworbene zu ersetzen, und die Migranten selbst verlängerten ihren Aufenthalt solange ihnen Beschäftigung geboten wurde und sie ihre Sparziele (auch wegen hoher Lebenshaltungskosten) nicht erreichen konnten. Arbeitsämter und Gewerkschaften forderten unter diesen Umständen keine Beendigung laufender Beschäftigungsverhältnisse. Der entscheidende Schritt im Übergang von der Gastarbeiterbeschäftigung zur dauerhaften Niederlassung erfolgte jedoch mit dem Familiennachzug. Dieser entsprach einerseits den subjektiven Bedürfnissen der Migranten andererseits aber auch der zunehmenden Nachfrage nach weiblicher Arbeitskraft in Branchen wie der Textilindustrie und dem expandierenden Dienstleistungssektor (Parnreiter 1994, 124). Spätestens mit der Geburt oder dem Schulbesuch von Kindern in Österreich wurde die geplante Rückkehr zur – allerdings oft hartnäckig beibehaltenen – Illusion (Bauböck 1986, 233f.).

Die Mikrorationalität der Migranten und ihrer Arbeitgeber hatte sich gegen die sozialpartnerschaftliche Makrosteuerung durchgesetzt – aus Gastarbeitern waren Einwanderer geworden. Dies ist keineswegs ein Prozess, der sich grundsätzlich der politischen Kontrolle entzieht. Es sind die Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft einerseits und der liberalen Verfassungsdemokratie andererseits, welche die Steuerung erschweren. Je stärker Migranten in den Schutz allgemeiner Menschen- und Bürgerrechte einbezogen werden, umso wahrscheinlicher ist es, dass aus temporärer Arbeitsmigration permanente Immigration hervorgeht.

Im westeuropäischen Vergleich sind die ausländischen Arbeitern gewährten Rechte des sicheren Aufenthalts und der Freizügigkeit der Beschäftigung in Österreich allerdings deutlich schwächer (Waldrauch 2001). Dies ermöglichte einen stärkeren Abbau der beschäftigten Ausländer in ökonomischen Krisen. 1974–1976 wurde ihre Zahl per Saldo um ca. 55.000 reduziert; 1982–1984 sank sie noch einmal um 33.000.¹⁴ Andererseits konnten Niederlassung und Familiennachzug für den Großteil der Ausländer nicht verhindert werden. Der Anwerbepost seit 1973 und die Beschränkungen des Neuzugangs zum Arbeitsmarkt hatten sogar den paradoxen Effekt, eine fluktuierende Migration zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland in einen Rückwanderungs- und einen Einwanderungsstrom aufzuspalten. Konnten Ausländer zuvor erwarten, nach einer vorübergehenden Rückkehr in ihre Heimat wieder in Österreich Beschäft-

¹⁴ Da es in beiden Phasen beträchtliche Neuzugänge in der Ausländerbeschäftigung gab (durch Familiennachzug, und nach 1981 wegen der Integration polnischer Flüchtlinge), muss der Bruttoabbau noch wesentlich größer gewesen sein. (Davy/Gächter 1993, 166–167.).

tigung zu finden, so war es angesichts der restriktiven Politik klüger, im Land zu bleiben und die Familie rasch nachzuholen.

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) 1975 verstärkte durch die Einrichtung paritätisch besetzter Kommissionen den Einfluss der Sozialpartner auf allen Ebenen – von der Festlegung der Kontingente bis zu den Einzelbewilligungen (Matuschek 1985, 188; Wimmer 1986a, 13–18; Davy/Gächter 1993, 163–164). Kernbestimmung war und ist der Generalvorbehalt, dass Ausländer nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen dies zulassen. Erst nach acht Jahren ununterbrochener Beschäftigung konnten Ausländer einen auf zwei Jahre befristeten (und bei wiederum fast durchgängiger Beschäftigung erneuerbaren) Befreiungsschein beantragen, der ihnen erlaubte, selbst eine neue Arbeit zu suchen.

Bemerkenswert an diesem Gesetz war das Festschreiben rechtlicher Regelungen, die für eine inzwischen bereits gescheiterte Gastarbeiterpolitik entwickelt worden waren. Statt den echten Neuzugang zu regeln, aber die Integration der langjährig in Österreich lebenden Immigranten zu erleichtern, wurden sie weiterhin als Verschubmasse am Arbeitsmarkt behandelt. Die Folge war nicht tatsächliche Rotation, sondern eine ethnische Segmentierung des einheimischen Arbeitsmarktes und extreme Abhängigkeit der Ausländer von ihren Arbeitgebern. Damit konnten zwar die Substitutionseffekte zwischen Inländern und Ausländern minimiert werden, gleichzeitig verstärkte man jedoch gerade den befürchteten Effekt der Verschlechterung von Löhnen und Arbeitsbedingungen in Branchen mit hoher Ausländerbeschäftigung (Gächter 1995). Der Gewerkschaftsbund befand sich in einem Dilemma. Er konnte entweder die Interessen ausländischer Arbeiter artikulieren und Interessenkonflikte zwischen ihnen und einheimischen Arbeitern solidarisch ausgleichen oder seinen Einfluss auf die Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt als Druckmittel in sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen einsetzen, den Inländervorrang bei Neueinstellungen und den Ausländerabbau bei Arbeitslosigkeit forcieren (Bauböck/Wimmer 1988). Die Bevorzugung der zweiten Strategie zeigte sich besonders deutlich beim Beschluss des Arbeitsverfassungsgesetzes von 1974, das Ausländern zwar das aktive Wahlrecht zum Betriebsrat einräumt, nicht jedoch das passive (ArbVG §53(1)). Sowohl in den Unternehmen als auch in der Gewerkschaft selbst gibt es bis heute praktisch keine Repräsentanten der Arbeitsimmigranten.

Neben der Regelung der Beschäftigung erwiesen sich auch die anderen Rechtsinstrumente der Ausländerpolitik als erstaunlich zählebig. Insbesondere

die Regelung der Staatsbürgerschaft zieht in Österreich eine scharfe Trennlinie zwischen Einwanderern und Einheimischen, die individuell *überschritten* werden kann, aber nicht *verwischt* werden darf. Einbürgerung war in Österreich zwar bis zur deutschen Reform des Jahres 2000 leichter als in Deutschland oder der Schweiz, gegen den westeuropäischen Trend wurden jedoch Rechtsansprüche auf Staatsangehörigkeit bei Geburt im Inland, die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit bei Einbürgerungen, oder "'Teil-Staatsangehörigkeiten' wie Wahlrecht für Ausländer auf kommunaler Ebene oder Einrichtung politischer Vertretungskörper für Fremde" (Löschnak 1993, 48) bisher kategorisch ausgeschlossen.

Das Fremdenpolizeigesetz 1954, welches die Aufenthaltsberechtigung und deren Verlust regelte, wurde 1987 erstmals novelliert, nachdem der Verfassungsgerichtshof 1985 die Bestimmungen über das Aufenthaltsverbot wegen mangelnder Konformität mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8, Schutz des Privat- und Familienlebens) aufgehoben hatte (Bauböck/Wimmer 1988, 677; Davy/Gächter 1993, 171). Im Rückblick erweist sich diese materiell eher unbedeutende Korrektur als ein politischer Wendepunkt. Erstmals tauchte die Frage der Aufenthaltssicherheit für jene auf, die doch bloß als temporäre Gastarbeiter ins Land gekommen waren, und erstmals verlagerte sich die Gestaltungskompetenz der Ausländerpolitik vom Sozialministerium und den Sozialpartnern auf das Innenministerium, welches zuvor nur in der Flüchtlingspolitik gestalterisch tätig war. Die hinter den verschlossenen Türen sozialpartnerschaftlicher Kommissionen verhandelte Einwanderungspolitik war damit zu einem innenpolitischen Thema geworden. Dafür sorgte auch die Veränderung der Parteienlandschaft im Jahr 1986 durch den Führungswechsel in der FPÖ und den Einzug der Grünalternativen ins Parlament. Beide Parteien waren nicht in das System der sozialpartnerschaftlich gestützten Konkordanzdemokratie eingebunden und konnten Einwanderungsfragen in die politische Öffentlichkeit tragen, ohne große Irritationen im eigenen Lager auszulösen. Das Thema wurde so zum Vehikel symbolischer Politik und weltanschaulicher Profilierung im Parteienwettbewerb (Bauböck/Wimmer 1988).

Vorübergehend zeichnete sich eine Umstellung von der arbeitsmarktpolitischen Konjunktursteuerung auf langfristige bevölkerungspolitische Planung ab. Geburtenrückgang und steigende Lebenserwartung bewirken die Überalterung der einheimischen Bevölkerung und entsprechende Belastungen im Generationsausgleich der sozialen Sicherung. Demographen wie Rainer Münz und Heinz Faßmann propagierten schon Ende der 80er Jahre eine "kompensatorische Migrationspolitik", welche zumindest die Bevölkerungszahl stabilisieren sollte. In dieser Logik war Einwanderung und nicht nur Gastarbeit gefragt,

allerdings nur im Umfang eines berechneten Bedarfs. Dem entsprach der Vorschlag, die Neuzuwanderung wie in den klassischen Einwanderungsstaaten über Jahreskontingente zu regeln.¹⁵ In dieser Perspektive schien es möglich, Interessen des Aufnahmelandes Österreich mit jenen der Einwanderer nach größerer Rechtssicherheit des Aufenthalts und mehr Freizügigkeit der Beschäftigung zu verknüpfen.

Eine solche Reform blockierten vor allem gewerkschaftsnahe Kreise, die (zu Recht) erhebliche Einbußen ihrer Kontrollkompetenzen befürchteten. Dennoch konnte unter den neuen Bedingungen auch das bisher starre System des AuslBG nur durch mehrere Anpassungen in seiner Grundintention erhalten bleiben. Neben vorsichtigen Liberalisierungen – wie der Einführung eines Befreiungsscheins für Jugendliche (1988) und einer Arbeitserlaubnis, welche die Freizügigkeit nur mehr auf ein Bundesland beschränkt (1990) – wurde das Gesetz durch die Einführung einer Ausländerquote am heimischen Arbeitskräftepotential verschärft. Diese "Bundeshöchstzahl" spitzt den Grundgedanken der alten Gastarbeiterpolitik noch einmal zu: Es geht nicht um die Regelung des **Neuzuzugs** von Einwanderern, sondern um die flexible Kontingentierung des **Bestandes** ausländischer Arbeitskräfte, obwohl dies eine für Arbeitsmarktengpässe weitgehend irrelevante und auch vom Einbürgerungsverhalten abhängige Größe ist. Das Steuerungsmittel der Höchstzahlenregelung wurde in den frühen 1990er Jahren kräftig eingesetzt. So wurde die Quote sukzessive von 10% über 9% auf zuletzt 8% gesenkt, wobei als nachträgliche Korrektur zuletzt Überziehungen für ausländische Manager, Jugendliche und bosnische Kriegsflüchtlinge zugelassen wurden. In der Wirkung bedeutet dies jedoch eine Zugangssperre zum Arbeitsmarkt für zahlreiche Ausländer, die sich legal im Inland aufhalten. Vor allem ausländische Frauen, die neu oder nach einer Karenzzeit in den Arbeitsmarkt eintreten, waren davon betroffen.

3. Die Migrationskrise und ihre politischen Inszenierungen

Die erste Hälfte der 90er Jahre könnte als "Migrationskrise" in die Geschichtsbücher eingehen. Die Ostöffnung 1989, die Jugoslawienkrise und die Westeinbindung Österreichs veränderten nachhaltig die internationale Position des Landes im Geflecht der europäischen Wanderungssysteme. Mit dem Beitritt zu EWR und EU verwandelte sich die lange Ostgrenze in eine Außengrenze

¹⁵ 1988 wurden solche Ideen auf einer Arbeitstagung der Bundesregierung zu den langfristigen Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung erörtert (Faßmann/Münz 1995, 10).

der Gemeinschaft.¹⁶ Daraus ergab sich die Aufgabe einer Intensivierung der Grenzkontrollen im Osten, für die der Assistenzeinsatz des österreichischen Bundesheers als kostengünstigste Variante immer wieder verlängert wurde. Der Beitritt Tschechiens, der Slowakei, Ungarns und Sloweniens im Mai 2004 wird mittelfristig dieses Problem lösen.

Den erheblichen Folgen des EU-Beitritts für die externe Migrationskontrolle stehen die geringen Auswirkungen auf die rechtliche Integration der Einwanderer gegenüber. Diese sind in Österreich überwiegend "EU-Drittstaatsausländer", d.h. Bürger von Nichtmitgliedstaaten.¹⁷ Der Beitritt zu EWR und EU brachte allerdings die Notwendigkeit mit sich, die Bürger der Gemeinschaft von Restriktionen des Aufenthaltsrechts und der Beschäftigung auszunehmen und ihnen in Zukunft auch das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene einzuräumen. Dies hätte Anlass sein können, im Sinne des Gleichheitsprinzips auch die rechtliche Diskriminierung der niedergelassenen Einwanderer in Frage zu stellen. Statt dessen wurde (wie in anderen EU-Staaten) eine dreifache Abstufung der zivilen, sozialen und politischen Rechte zwischen Inländern, EU-Ausländern und Drittstaatsangehörigen institutionalisiert. Die territoriale Außengrenze der Gemeinschaft wird so als personale Binnengrenze innerhalb jedes einzelnen Mitgliedstaates reproduziert.

Anfang der 90er Jahre erreichte die Neuzuwanderung Spitzenwerte und wurde endgültig zu einem dominierenden Thema der Innenpolitik. Nach der Wanderungsschätzung des Statistischen Zentralamts hat sich die ausländische Wohnbevölkerung zwischen 1987 und 1994 in Österreich von 326.000 auf 713.000 mehr als verdoppelt. Die stärksten Zuwächse gab es in den Jahren 1990 bis 1993 mit einem durchschnittlichen Nettowanderungsgewinn (ohne Berücksichtigung von Inlandsgeburten und Einbürgerungen) von 80.500 pro Jahr.¹⁸ Die Rate von 1% Nettoimmigration pro Kopf der Bevölkerung dürfte einen europäischen Höchstwert darstellen.¹⁹ Diese Entwicklung wird oft als durch die Öffnung des Eisernen Vorhangs ausgelöste "neue Völkerwanderung" beschrieben (z.B. Löschnak 1993, 1). In Wahrheit speiste sich die große Zuwanderung jedoch aus zwei Quellen. Erstens wirkte der Pull-Faktor einer sehr

¹⁶ Seit April 1995 ist Österreich Mitglied des Schengener Vertrags, der den Abbau der Binnengrenzen und die gemeinsame Kontrolle der Außengrenzen durch die Mitgliedstaaten vorsieht.

¹⁷ Im Jahr 1994 kamen 6,3% aller ausländischen Beschäftigten aus EU-Staaten (Biffl 1995, 23). Eine gewisse arbeitsrechtliche Verbesserung ergibt sich allerdings auch aufgrund des EU-Assoziationsabkommens mit der Türkei für die 18,6% ausländischen Beschäftigten mit türkischer Staatsangehörigkeit.

¹⁸ Eigene Berechnungen nach Biffl (1995, table 9).

¹⁹ Vgl. die entsprechenden Werte anderer OECD-Staaten in SOPEMI (1995, 15).

guten ökonomischen Konjunktur mit einem realen Wirtschaftswachstum von 4,5% im Jahr 1990, enormen Exportzuwächsen ins vereinigte Deutschland und besonders starken Steigerungen in der Bauwirtschaft, die traditionell viele Immigranten beschäftigt (Althaler et al. 1991, 291f.)²⁰. Unter diesen Bedingungen wurden eher bestehende Wanderungsketten aktiviert, als neue Arbeitskräfte aus Osteuropa eingestellt.²¹ Zweitens war Österreich unter den westeuropäischen Staaten vom Krieg im ehemaligen Jugoslawien besonders betroffen: Als Nachbarstaat und als ehemaliger Anwerbestaat, dessen größtes Einwandererkontingent aus dieser Region stammt.

Die Migrationskrise wurde zunächst als Asylkrise wahrgenommen und inszeniert. Die Zahl der Asylwerber war mit der Lockerung der Ausreisemöglichkeiten aus Osteuropa schon seit 1986 kontinuierlich gestiegen und erreichte 1991 27.306, was ja noch immer deutlich unter den Jahren der Ungarn- und der Polenkrise lag. Anders als damals war die Regierung jedoch entschlossen, im Einklang mit den anderen westeuropäischen Staaten die Zugangsmöglichkeiten zum Asylverfahren restriktiver zu gestalten, um zu vermeiden, dass es als Einwanderungsmöglichkeit missbraucht würde. Zum Symbol der Krise wurde der 260 Einwohner zählende Ort Kaisersteinbruch im Burgenland, wo Pläne des Innenministeriums, 800 rumänische Asylwerber in einer aufgelassenen Kaserne unterzubringen, nach lokalen Straßensperren und Demonstrationen scheiterten. Das zweite Signal einer Krise war der Beschluss des Ministerrats vom 4.9.1990 "zur Hintanhaltung des Anstiegens der Zahl der Wirtschaftsflüchtlinge und zur spürbaren Minderung der im Zusammenhang mit illegalen Grenzübertritten feststellbaren fremden-, asyl- und kriminalpolizeilichen Probleme" das Bundesheer mit einem Assistenzeinsatz zur Unterstützung der Gendarmerie und Zollwache bei der Kontrolle der östlichen Staatsgrenzen zu beauftragen (Ecker et al. 1992, 23).

Nach dem Inkrafttreten des neuen Asylgesetzes am 1.6.1992 gingen die Zahlen der Asylwerber drastisch zurück. Ein Kernprinzip ist die so genannte Drittlandsklausel, nach welcher ein Asylantrag abzulehnen ist, wenn der Flüchtling bereits in einem anderen Staat vor Verfolgung sicher gewesen war (AsylG §2(2)Z.3). Da alle Nachbarstaaten Österreichs als sichere Drittstaaten gelten, weil sie die GFK unterzeichnet haben, bietet dies die Möglichkeit, Flüchtlinge abzuweisen, die auf dem Landweg kommen. Der Effekt dieser Re-

²⁰ Das Problem lag also "nicht ausschließlich in einem 'zu großen Arbeitsangebot'... sondern darin, dass die Wirtschaft auf einen (exportseitigen) Nachfrageschock reagiert, indem sie Billigangebote von Arbeitskräften attrahiert..." (Althaler et al. 1991, 304).

²¹ 1995 lag der Anteil von Tschechen, Slowaken, Polen und Ungarn an der Ausländerbeschäftigung zusammengenommen erst bei 10% (BMAS 1996).

gel ist einerseits die präventive Abschreckung und andererseits die Verlagerung der Lasten der Flüchtlingsaufnahme in die den Krisenherden nächstgelegenen Staaten – also das genaue Gegenteil des von Österreich im Zusammenhang mit den Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien geforderten internationalen Lastenausgleichs. Obwohl für die meisten dieser Flüchtlinge die in der GFK genannte berechtigte Furcht vor Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen oder religiösen Gruppe anzunehmen war (siehe Davy 1995), suchte die österreichische Regierung ähnlich wie die deutsche eine Lösung jenseits des Asyls. Dahinter stand wohl primär eine Furcht vor der großen Zahl, die einerseits das soeben erst restriktiver gestaltete Asylverfahren überlasten könnte und andererseits den anerkannten Flüchtlingen unbefristeten Aufenthalt und freien Zugang zum Arbeitsmarkt einräumen würde. Die Lösung hieß temporärer Schutz. Es ist nicht zu bestreiten, dass auf diese Weise mehr Menschen kurzfristig geholfen werden konnte, als durch ein Einzelverfahren nach den derzeitigen Richtlinien. Dennoch zeigt der Gegensatz zur Politik der pauschalen Anerkennung in früheren Flüchtlingswellen, dass sich weniger die Motive und Verfolgungsgründe der Flüchtlinge selbst geändert haben, als vielmehr die westeuropäische Asylpolitik. In einer ersten Aktion vom 1.9.1991 bis 29.2.1992 wurden etwa 13.000 kroatische Kriegsflüchtlinge vorübergehend in Österreich aufgenommen. Für diese Gruppe bewährte sich temporärer Schutz insofern, als sie tatsächlich nach Beendigung der Kampfhandlungen überwiegend freiwillig in die Heimat zurückkehrten. Anders bei der folgenden Aktion für bosnische Flüchtlinge:²² Mit zunehmender Dauer und wachsendem Ausmaß der Zerstörungen und ethnischen Säuberungen erschien ihre Rückführung immer schwieriger. Durch Öffnung des Arbeitsmarktes für diese Gruppe konnte die Unterstützungsaktion schrittweise von 47.000 Personen im Juni 1993 auf unter 18.000 (Februar 1996) reduziert werden.

Als "Schlussstein" der Reform des Einwanderungswesens traten am 1.1. bzw. 1.7.1993 das Fremden-gesetz und das Aufenthaltsgesetz in Kraft. Letzteres etabliert eine jährliche Gesamtquote der Neuzuwanderung, in welche bis zur Novelle vom April 1995 sogar die im Inland geborenen Kinder eingerechnet wurden. Anträge auf Einwanderung dürfen grundsätzlich nur aus dem Ausland gestellt werden. Der bisher mögliche Übergang vom Touristenstatus zur Niederlassung sollte so unterbunden werden.²³ Im Anschluss an die quotenpflichtige Erstbewilligung können befristete Verlängerungen der Aufent-

²² Seit April 1992 wurden insgesamt zwischen 80.000 und 90.000 Kriegsflüchtlinge in Österreich offiziell registriert, eine unbekannt Zahl wurde von Verwandten und Bekannten aufgenommen.

²³ Ausnahmen von dieser Bestimmung wurden im April 1995 u.a. für Kriegsflüchtlinge beschlossen.

haltsbewilligung erteilt werden und nach frühestens fünf Jahren eine unbefristete Bewilligung. Die größten Probleme ergaben sich bei Fristversäumnissen für Erneuerungsanträge durch bereits langjährig im Land lebende Immigranten sowie bei den Standards für eine "ortsübliche Unterkunft", welche von vielen in überbelegten Mietwohnungen lebenden Einwandererfamilien nicht erfüllt werden können. Aufgrund solcher Bestimmungen und der niedrigen Quotenzahlen kam es ab 1993 zu einem deutlichen Rückgang bei der Neuzuwanderung, aber auch zu einem starken Rückstau bei der Familienzusammenführung. Die Vermutung liegt nahe, dass damit ein Ausweichen in illegale Einwanderung begünstigt wurde.

Die FPÖ, welche 1990 die Initiative im öffentlichen Diskurs über die Einwanderungskrise noch ganz der SPÖ überlassen hatte (Zuser 1996), hatte nun ein vitales Interesse daran, diese Krise nicht sterben zu lassen und der SPÖ Themenführerschaft und Lösungskompetenz streitig zu machen. Sie initiierte im November 1992 ein Antiausländervolksbegehren, welches für viele Beobachter überraschend zu einer doppelten Niederlage führte: Die Zahl der Unterstützer lag mit nur 7,4% der Wahlberechtigten weit unter den Erwartungen und der aggressive Kurs gegen die Integration von Einwanderern provozierte die Abspaltung des liberalen Flügels und die Gründung des Liberalen Forums. In zeitlicher Parallele mit den Lichterketten gegen Anschläge auf Asylheime und Immigrantenwohnungen in Deutschland war dieses Volksbegehren auch der Anlass für österreichweite Protestversammlungen gegen Xenophobie, welche mit dem Wiener Lichtermeer am 23.1.1993 in die größte Demonstration der Zweiten Republik mündete. Entgegen weit verbreiteten Erwartungen bewirkten diese Ereignisse keine Korrekturen im Asyl- und Fremdenrecht. 1994 wurde durch die Senkung der so genannten „Bundeshöchstzahl“ auf 8% der Zugang von Migranten zum Arbeitsmarkt noch weiter erschwert.

In den folgenden Jahren verschärfte sich die Kritik am österreichischen Migrations- und Asylrecht durch humanitäre Organisationen, den UNHCR und Amnesty International, die in ihrer Kritik zunehmend von den Höchstgerichten Recht bekamen. 1995 hob der Verfassungsgerichtshof eine Reihe von negativen Aufenthaltsbescheiden als verfassungs- und menschenrechtswidrig auf. Erst nach empfindlichen Einbußen der SPÖ und Gewinnen der FPÖ in der Nationalratswahl vom Oktober 1994 kam es kurz zu einer Trendwende. Der im Frühjahr 1995 neu bestellte Innenminister Caspar Einem legte ein halbes Jahr später eine als „Integrationspaket“ bezeichnete Reform des Fremdenrechts vor, das insbesondere die Aufenthaltsgenehmigung mit einem automatischen Zugang zum Arbeitsmarkt verbinden, das Prinzip der Aufenthaltsver-

festigung (d.h. zunehmende Rechtssicherheit des Aufenthalts mit wachsender Dauer) einführen und die humanitären Härten des Aufenthaltsgesetzes ausräumen sollte. Seine Vorschläge stießen auf scharfe Ablehnung des Koalitionspartners ÖVP sowie der Freiheitlichen, Zustimmung kam von der SPÖ, den Grünen und vielen im Migrationsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen. Im Herbst 1995 spitzten sich die Konflikte in der Koalition über das „Integrationspaket“ zu, die ÖVP bezeichnete die Vorlage als Bruch des Arbeitsabkommens und drohte den Exodus aus dem zuständigen Unterausschuss des Innenausschuss an. Am 12.10.1995 scheiterte die Koalition am Budgetentwurf und setzte Neuwahlen für den 17.12.1995 an. Statt Caspar Einem wurde in der darauf folgenden SPÖ-ÖVP Koalitionsregierung der dem rechten Flügel der SPÖ zugerechnete Karl Schlögl zum Innenminister ernannt. Erst das in der folgenden Legislaturperiode beschlossene Fremdengesetz 1997 brachte eine Verbesserung bei der Aufenthaltsverfestigung, andere Eckpunkte des „Integrationspakets“ wurden jedoch fallen gelassen.

Innenpolitisch waren die frühen Neunziger auch durch eine Reihe rechtsextrem motivierter Attentate geprägt. Auf die zweisprachige Schule in Klagenfurt wurde 1994 ein Bombenanschlag verübt und zahlreiche Minderheitenaktivisten erhielten Briefbomben mit rechtsextremen, minderheiten- und ausländerfeindlichen Bekennerschreiben zugesandt. Am 4. Februar 1995 fielen in der burgenländischen Kleinstadt Oberwart vier Roma einem rassistisch motivierten Bombenanschlag zum Opfer, in der kroatischen Ortschaft Stinatz wurde ein Mann durch eine Paketbombe auf dem Kinderspielplatz des Ortes schwer verletzt, der damalige Wiener Bürgermeister und Präsident des Wiener Integrationsfonds, Dr. Helmut Zilk, überlebte einen Briefbombenanschlag nur knapp und verlor dabei eine Hand. In diesem Kontext konnte die öffentliche Illusion, es gäbe in Österreich seit der Befreiung vom Nationalsozialismus keinen Rassismus, sondern „nur“ Ausländerfeindlichkeit, nicht mehr aufrecht erhalten werden und das Thema des Umgangs mit Migranten und Minderheiten bekam neue Brisanz.

Während auf Bundesebene eine restriktive Linie dominant blieb, kam es auch zu einer deutlichen Profilierung der migrationspezifischen Nichtregierungsorganisationen und der Entstehung stadtpolitischer Initiativen. Die im Zuge des Lichtermeers entstandene Organisation „SOS-Mitmensch“ wurde in den Neunziger zu einem wichtigen Sprachrohr der sich zusehends professionalisierenden migrationspolitischen NGO-Szene. Der 1992 von der Stadt Wien gegründete „Wiener Integrationsfonds“ entwickelte sich – durchaus nicht immer zur Freude seiner Initiatoren – zu einem kritischen Gegenpol zur restriktiven Regierungspolitik. In der Stadt Graz wurde 1995 der erste Auslän-

derbeirat gewählt, sowohl in Wien wie in Linz und Salzburg entstanden Initiativen zur Gründung eines derartigen Beirats. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union entwickelten sich schnell gute Arbeitsbeziehungen zwischen der Europäischen Kommission und der NGO-Szene, die in der Kommission einen Partner sahen. Während die NGOs einer Europäisierung der Migrationspolitik positiv gegenüberstanden, versuchte das offizielle Österreich, die rechtlichen Konsequenzen des EU-Beitritts so lange wie möglich hinauszuschieben.

4. Migrationspolitik als EU-Mitgliedsstaat: Die verzögerte Integration

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 wurde EG- bzw. EWR-Angehörigen das Recht eingeräumt, sich im Sinne der Arbeitnehmerfreizügigkeit frei in Österreich niederzulassen. Zudem stellte das Assoziierungsabkommen der EG mit der Türkei aus dem Jahr 1963²⁴ sowie die zugehörigen Assoziationsratsbeschlüsse²⁵ (v.a. 1/80 und 3/80) türkische Arbeitnehmer in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht mit EU-Bürgern gleich²⁶. Da EU- und EWR-Bürgern in den meisten Rechtsbereichen eine den Staatsbürgern ähnliche Rechtsstellung haben, kam es so zu einer weiteren Differenzierung innerhalb der nichtösterreichischen Staatsbürger.

Der österreichische Umgang mit dem Assoziationsabkommen kann als Lehrstück für den Versuch der Umgehung von EU-Recht durch die österreichische Bürokratie gelesen werden. Die Auswirkungen des Beitritts zur europäischen Union auf die Rechtsstellung türkischer Arbeitnehmer waren im Zuge der Beitrittskampagne kein Thema. Einigen wenigen Beamten des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramts (BKA) sowie des Bundesministeriums für Äußeres waren zwar die möglichen Konsequenzen bekannt, doch bei beiden Stellen herrschte die Ansicht vor, dass das Assoziationsabkommen noch der Unterzeichnung eines Ergänzungsprotokolls bedürfe. Das Thema wurde jedoch bei den Beitrittsverhandlung nicht gesondert angesprochen, und es wurden keine - prinzipiell möglichen - Anpassungsfristen verhandelt.

Nachdem die Bundeswirtschaftskammer zu verschiedenen Anlässen informell beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und beim BKA

²⁴ 64/732/EWG, 64/733/EWG, Abl. 64/217

²⁵ ARB 2/76, ARB 1/80, ARB 3/80

²⁶ Gemäß ständiger Rechtsprechung des EuGH sind die Assoziations-, Kooperations und Europaabkommen der EWG bzw. EU sowie die Beschlüsse des Assoziationsrats Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung, obwohl nicht alle im „Official Journal“ kundgemacht wurden (EuGH 12/86; EuGH C-192/89; EuGH C-237/91; EuGH C-355/93, EuGH C-434/93).

auf das Abkommen hingewiesen hatte, ließ das Europastaatssekretariat beim Verfassungsdienst des BKA eine Expertise über dessen Gültigkeit erstellen. Darin vertrat das BKA die Ansicht, dass das Abkommen erst nach Abschluss eines Ergänzungsprotokolls anwendbar wäre.²⁷ Diese Ansicht wurde auch seitens der Vertreter des BMAS gegenüber der Europäischen Kommission dargelegt.²⁸ Zu diesem Zeitpunkt war jedoch bereits eine Weisung an die Bundesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice ergangen, aufgrund der Kooperationsabkommen der EU mit Algerien, Marokko und Tunesien Staatsangehörige dieser Staaten – die für die Einwanderung nach Österreich irrelevant sind – beim Bezug der Notstandshilfe mit EU-BürgerInnen gleichzustellen.²⁹ Das zumindest die gleichen Anpassungen erfordernde Assoziationsabkommen mit der Türkei wurde in dieser Weisung nicht erwähnt. Somit war im Frühjahr 1995 im BMAS offensichtlich bereits eine politische Entscheidung für einen selektiven Umgang mit den Assoziationsabkommen und eine Verzögerung der Umsetzung des Türkei-Abkommens getroffen worden. Auch in der Folge weigerten sich die Behörden, die Geltung des Assoziationsabkommens anzuerkennen, bis mehrere Entscheide des Verwaltungsgerichtshofs die Anwendbarkeit des Abkommens bejahten und daraufhin das BMAS sowie das BM für Inneres im Erlassweg die Anwendung des Abkommens anordneten.

Blieb die Diskussion um das Assoziationsrecht auf einen kleinen Kreis von Experten beschränkt, so fand die in der Europäischen Union seit Mitte der Neunziger Jahre entwickelte Antirassismuspolitik deutliche Resonanz bei den österreichischen Nichtregierungsorganisationen. Besondere Bedeutung hatte hierbei der von der in Brüssel ansässigen „Migration Policy Group“ koordinierte europäische Dachverband „Starting Line Group“, dem sich 1995 auch der Wiener Integrationsfonds und SOS-Mitmensch anschlossen. Die „Starting Line Group“ entwickelte in der Folge einen Entwurf eines europäischen Antidiskriminierungsrechts, der von Kommission und Parlament positiv aufgenommen und zur Grundlage der heutigen Direktiven wurde. Bei den von der „Starting Line Group“ und dem Wiener Integrationsfonds organisierten workshops lernten die österreichischen NGO´s die europäische Dimension der Migrationspolitik kennen und bekamen Zugang zu EU-geförderten Projekten, was ihre Abhängigkeit von den österreichischen Finanzgebern reduzierte und ihre Stellung in der migrationspolitischen Arena stärkte.

²⁷ BKA GZ 671.808/1-V/8/95.

²⁸ Persönliche Information des Verfasseres durch Vertreter der DGV der Europäischen Kommission.

²⁹ BMAS ZL 38.800/9-9/95

Die anhaltende öffentliche Diskussion und die verfassungsgerichtliche Judikatur führten schließlich zu einer Reform des Fremdenrechts durch das Fremdengesetz 1997 und zu einer Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und einer Reihe weiterer Gesetze und Verordnungen. 1998 wurde auch das Staatsbürgerschaftsgesetz novelliert.

Das Fremdengesetz 1997 sollte nach Sicht des Gesetzgebers dem Prinzip „Integration vor Neuzuzug“ gerecht werden, indem einerseits der Neuzuzug stärker begrenzt und andererseits die Aufenthaltssicherheit von langjährig ansässigen Migranten erhöht wurde. Gleichzeitig wurde der Status eines „Saisonniers“ ohne Recht auf Aufenthaltsverfestigung und Familiennachzug für die Landwirtschaft und den Fremdenverkehr eingeführt. Damit schwenkte die österreichische Integrationspolitik auf eine auch in der EU-Politik sichtbare Tendenz zur Aufenthaltsverfestigung von langansässigen Migranten einerseits und der Erleichterung von rechtlich schlecht gestellter Saisonarbeit andererseits ein. Zudem wurde nun symbolischer Politik breiter Raum gegeben: Der in allen politischen Lagern außer Streit stehende, in seiner Vagheit für jegliche Auslegung offene, Integrationsbegriff wurde einerseits zur positiven internationalen Positionierung genutzt und diente andererseits in der innenpolitischen Diskussion als Legitimation für restriktive Zuwanderungsregelungen. Je nach bevorzugter Sichtweise konnte „Integration“ als Bezeichnung für ein Selektionskriterium oder für sozialpolitisches Engagement gelesen werden.

Das neue Fremdengesetz beinhaltete Verbesserungen ebenso wie Restriktionen. Gleichzeitig mit der stufenweisen Aufenthaltsverfestigung nach fünf-, acht- und zehnjährigem Aufenthalt wurde die Quote für Neuzuwanderer gesenkt und der Familiennachzug auf Personen bis zum vollendeten 14. Lebensjahr beschränkt. Zu der versprochenen Harmonisierung von Fremden- und Beschäftigungsrecht kam es nicht, allerdings wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige erleichtert. Die sozialpolitisch bedeutendste Reform geschah aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte³⁰, das den Ausschluss von Drittstaatsangehörigen vom Bezug der Notstandshilfe als menschenrechtswidrig verurteilte. In einer Novelle zum Arbeitslosenversicherungsgesetz wurde der Zugang zur Notstandshilfe zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit geregelt, jedoch die Bevorzugung in Österreich geborener Menschen eingeführt.

³⁰ Gaygusuz gegen Republik Österreich.

Auch die Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1998 hob „Integration“ – vor allem gemessen am Merkmal „Deutschkenntnisse“ – als maßgebliches Kriterium zur Staatsbürgerschaftsverleihung hervor. In den Erläuterungen wurde festgehalten, dass Einbürgerung kein Mittel zur Integration, sondern vielmehr der Abschluss des Integrationsprozesses sei. Die bisherigen Wohnsitzfristen (10 Jahre für Ermessenseinbürgerung) wurden beibehalten und nur beim Nachweis der „nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration“ auf 6 Jahre gesenkt. Auch der Rechtsanspruch auf Einbürgerung wurde (beim Nachweis der „nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration“) von zuvor 30 auf 15 Jahre gesenkt sowie der Ermessensspielraum bei Einbürgerungen erhöht. Das Abstammungsprinzip des „ius sanguinis“ und das Verbot der Doppelstaatsbürgerschaft blieben jedoch bestehen. In der Praxis führte das neue Gesetz – bei einem demographisch bedingten kontinuierlichen Anstieg der Einbürgerungen – zu einer starken Reduktion der Einbürgerungen nach weniger als 10 Jahren Wohnsitzdauer.

Gesamt gesehen stellten die Reformen der Jahre 1997/98 eine auf das absolut notwendige Minimum beschränkte Anpassung an EU-rechtliche Vorgaben und Höchstgerichtsentscheidungen dar. Österreich, das 1995 mit einer 2/3 Mehrheit für den Beitritt zur EU votiert hatte, zeigte sich – zumindest in der Einwanderungspolitik – als widerwilliger Mitgliedsstaat.

Für die innenpolitische Diskussion war jedoch die Asylpolitik von größerer Bedeutung als die Reformen im Fremdenrecht. Mit dem Asylgesetz 1997 war es auch in diesem Politikfeld zu einer Reform gekommen. Gleichzeitig stieg in den späten Neunzigern die Zahl der Asylwerber deutlich, was für die FPÖ Anlass für Kampagnen zur Verschärfung des Asylrechts wurde. In die öffentliche Diskussion geriet die Asylpraxis der Behörden jedoch spätestens im Sommer 1999 durch den Tod des abgeschobenen afrikanischen Asylwerbers Markus Omofuma, der während seiner Abschiebung aufgrund der Fesselung und Knebelung durch die begleitenden Polizisten erstickte. Trotz massiver Kritik trat der Innenminister Karl Schlögl (SPÖ) nicht zurück, sondern verteidigte die Polizisten. Der Fall Omofuma führte zu einem tiefgehenden Bruch zwischen der SPÖ und den im Migrationsbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen, die sich in ihrer antirassistischen Arbeit verstärkt am Kontext des neuentstandenen EU-weiten Netzwerkes „ENAR“ orientierten (European Network against Racism).

5. Migrationspolitik nach der „Wende“

Nach den Wahlen 1999 kam es im Frühjahr 2000 zur Bildung einer Koalitionsregierung zwischen der ÖVP und den Freiheitlichen, die international für großes Aufsehen sorgte und zur Isolierung Österreichs in der EU durch die so genannten „Sanktionen“ führte. Die internationale Kritik betonte insbesondere, dass durch die Aufnahme der FPÖ in die Bundesregierung erstmals eine dezidiert xenophobe und antisemitische Partei in Europa in Regierungsämter gekommen wäre und nun massive Verschlechterungen in der Migrationspolitik zu erwarten seien. Tatsächlich bedeutete das Koalitionsabkommen in dieser Hinsicht jedoch lediglich eine Fortsetzung der bisherigen Politik und betonte vor allem den Vorrang der Integration der schon im Land lebenden Migranten gegenüber dem Neuzuzug sowie die Bekämpfung der illegalen Migration. Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzugang sollten harmonisiert werden, wobei die Neuzuwanderung auf Schlüsselkräfte zu reduzieren sei. Ein so genannter „Integrationsvertrag“ sollte die Migranten zum Erlernen der deutschen Sprache verpflichten.

In der Praxis waren die Jahre 2000 und 2001 vor allem durch eine kontinuierliche Senkung der Quote für arbeitsmarktbezogene Neuzuwanderung gekennzeichnet. Mit der Niederlassungsverordnung für 2002 wurde der Neuzuzug von Arbeitsmigranten überhaupt auf „Schlüsselkräfte“ eingeschränkt. Im März 2002 legte die Regierung dann eine umfassende Novellierung von Fremdenrecht und Ausländerbeschäftigungsrecht vor. Seit 1. Jänner 2003 müssen alle Neueinwanderer aus Nicht-EU-Staaten sowie alle seit 1.1.1998 eingewanderten Drittstaatsangehörige einen verpflichtenden Sprach- und Integrationskurs im Ausmaß von 100 Wochenstunden besuchen. Ausgenommen von dieser Verpflichtung sind Kinder, ältere Menschen und alle Personen, die der Behörde gegenüber gute Deutschkenntnisse glaubhaft machen können. Wird der Kurs im ersten Aufenthaltsjahr erfolgreich absolviert, tragen die Migranten 50% der Kosten, ihr Kostenanteil erhöht sich bis auf 100%, wenn der Kurs erst nach dem zweiten Aufenthaltsjahr erfolgreich abgeschlossen wird. Wird der Kurs nicht innerhalb von vier Jahren abgeschlossen, droht der Verlust der Aufenthaltsgenehmigung.³¹ In der Praxis scheint diese Regelung bisher jedoch nur wenig Bedeutung zu haben, die Zahl der Kursbesucher blieb weit unter den Erwartungen, die Gesetzesformulierung lässt der Admi-

³¹ Auch wenn in der Öffentlichkeit diese Kurse immer wieder mit ähnlichen verpflichtenden Kursen in den Niederlanden verglichen wurden, unterscheiden sie sich doch deutlich von diesen. In den Niederlanden besteht der Integrationskurs z.B. aus 500 Stunden Sprachunterricht und 100 Stunden Sozial- und Institutionenkunde, die BesucherInnen haben während des Kursbesuchs Anrecht auf Sozialhilfebezug, der Kurs, der pro Person um Euro 6000.- kostet, ist gratis. Zwar gibt es auch in den Niederlanden Sanktionen bei Nichtbesuch, diese bestehen jedoch in einer Kürzung der Sozialhilfe bzw. einer Geldstrafe und nicht in der Androhung des Verlusts des Aufenthaltsrechts.

nistration weites Ermessen bei der Beurteilung der Sprachkenntnisse. Damit erscheint diese Maßnahme vor allem als an das Klientel der FPÖ gerichtete symbolische Politik.

Die Reform des Fremdenrechts 2002 beinhaltet darüber hinaus eine Ausweitung der Saisonbeschäftigung auf alle Branchen, auch solche, die keinen Saisonbetrieb kennen. Zudem kann die Saisoniersgenehmigung auf ein Jahr ausgedehnt werden, nach sechs Wochen Pause kann ein Saisonier wieder neu engagiert werden. Trotz dieser de facto auf einen längerfristigen Aufenthalt angelegten Regelung haben Saisoniers kein Recht auf Aufenthaltsverfestigung und Familiennachzug. Obwohl die Regelung in der Praxis bis jetzt nicht umgesetzt wurde, ermöglicht sie die Wiedereinführung des Gastarbeiterprinzips der Siebziger Jahre, die Aufnahme von Arbeitskräften ohne Rechte, die nach Ablauf ihres Vertrages oder bei Arbeitslosigkeit abgeschoben werden können. Im Asylbereich wurde durch die Verordnung einer Liste sicherer Herkunftsländer die Bundesbetreuung weiter ausgehöhlt und der bereits in den Neunziger Jahren beobachtbare Trend des Unterlaufens der Genfer Konvention fortgesetzt. Entscheide des Obersten Gerichtshofs erzwangen im Sommer 2003 die Rücknahme einer Richtlinie des Innenministeriums, welche Asylwerber aufgrund ihrer Herkunft aus der Bundesbetreuung ausschloss.

Deutlich stärkere Akzente als auf der innenpolitischen Ebene setzte die Bundesregierung auf EU-Ebene. Dort gelang es ihr, in Zusammenarbeit mit Deutschland die liberalen Vorschläge der Europäischen Kommission zum Familiennachzug zu unterlaufen und niedrigere Grenzen beim Nachzugsalter sowie die Möglichkeit einer Begrenzung des Familiennachzugs durch Quotenregelungen durchzusetzen. Auch im Asylbereich erarbeitete sich Österreich mit seinen Vorschlägen den Ruf als Bremser und Verhinderer – und damit, angesichts der aktuellen Mehrheitsverhältnisse im Rat – als Vorreiter einer konservativen europäischen Einwanderungspolitik.

6. Gesellschafts- und stadtpolitische Entwicklungen

Während die Migrationspolitik des Bundes vom Versuch gekennzeichnet war, Einwanderungspolitik weiter primär als Ordnungspolitik zu betreiben, entwickelten sich die Anfang der Neunziger Jahre gestarteten gesellschafts- und stadtpolitischen Initiativen weiter. Demographisch waren die Neunziger Jahre einerseits von einer Stabilisierung der „alten“ Einwanderungsgruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei und andererseits von einer zunehmenden regionalen und sozialen Differenzierung der Migration gekenn-

zeichnet; neben Migranten aus den traditionellen Herkunftsländern prägten zunehmend Zuwanderer aus Osteuropa sowie Asien und Afrika das Bild.

Da um die Jahrtausendwende die Zahl der Zuwanderer mit einem über 10-jährigen Aufenthalt in Österreich massiv anstieg, kam es auch zu einem starken Ansteigen der Einbürgerungen. Waren im Jahr 1991 rund 11.000 Personen eingebürgert worden, so erwarben 2001 rund 32.000 Personen die österreichische Staatsbürgerschaft, insgesamt wurden allein zwischen 1991 und 2001 rund 202.000 Zuwanderer eingebürgert (Çinar /Waldrauch 2003, S. 268). Vor allem in den Städten wurde Migration zunehmend zu einem normalen Bestandteil des Großstadtlebens. Rund jeder vierte Wiener hatte laut Volkszählung 2001 einen Migrationshintergrund – war also selbst zugewandert oder im Inland geborener ausländischer Staatsbürger (in dieser Zahl ist die zweite und dritte Generation mit österreichischer Staatsbürgerschaft noch nicht berücksichtigt). Ohne Zuwanderer würde die städtische Infrastruktur zusammenbrechen: So sind z.B. von den in Wien tätigen Krankenpflegerinnen und Krankenpflegern 62% nicht in Wien, sondern zum Großteil im Ausland geboren (Rathauskorrespondenz, 16.9.2003)

Auch in den Schulen widerspricht die Realität des alltäglichen Multikulturalismus dem Mantra der Politik, Österreich sei kein Einwanderungsland. Mit der Einführung des Unterrichtsprinzips „Interkulturelles Lernen“ und der Förderung des Erstspracherwerbs 1991/92 reagierte das Schulsystem deutlich früher als andere Institutionen auf die Herausforderungen durch Einwanderung (vgl. de Cillia 2003, S. 139 ff.). Allerdings gibt es noch immer eine deutliche Konzentration der „zweiten Generation“ auf den Pflichtschulbereich (Biffel/Bock-Schappelwein 2003, S.129, Herzog-Punzenberger 2003). In den letzten Jahren nimmt jedoch die Zahl der Kinder aus Migrantenfamilien in weiterführenden Bildungseinrichtungen deutlich zu. So stieg in Wien die Zahl der Schülerinnen und Schüler nichtdeutscher Muttersprache, die eine berufsbildende höhere Schule besuchten, zwischen 1995/96 und 2001/02 von 4.745 auf 9.332. Zugleich stieg die Anzahl dieser Schüler in allgemeinbildenden höheren Schulen um mehr als ein Drittel von 11.195 auf 15.327. (ORF-ON Volksgruppen, 28.9.2003).

Zu einem im internationalen Vergleich weitgehend entspannten Nebeneinander trägt auch die – von der Habsburgermonarchie geerbte – rechtliche Anerkennung des Islam als Religionsgemeinschaft bei. Damit verbunden ist nicht nur das Recht auf freie Religionsausübung, sondern auch jenes auf islamischen Religionsunterricht in den Schulen. Durch diese Einbindung in das Schulsystem und die öffentliche Anerkennung erfahren Muslime in Österreich deutlich weniger Ausgrenzung als

anderswo. Dies zeigte sich auch daran, dass es, anders als in anderen europäischen Städten (vgl. Bemelmans/Freitas 2001), nach dem 11.9.2001 kaum zu Übergriffen auf Angehörige der islamischen Gemeinde kam.

Vor allem die Kommunen reagierten auf die gesellschaftlichen Veränderungen. In Wien, das bereits mit der Gründung des Integrationsfonds 1992 eine Vorreiterrolle gespielt hatte, wurde 2002 die Entwicklung einer stadtbezogenen Diversitätspolitik und der Aufbau einer entsprechenden Abteilung im Magistrat beschlossen. Im Rahmen der EU-geförderten Initiative „Equal“ erarbeiten seit 2002 einige kleinere Städte und Gemeinden (Guntramsdorf, Hainburg, Krems, Traismauer) integrationspolitische Leitbilder. In Vorarlberg verabschiedete die Stadt Dornbirn 2002 ihr Integrationsleitbild, das Land setzte mit der Einrichtung der Projektstelle „okay. zusammen leben“ ein weiteres Zeichen. Auch das Land Tirol gründete einen eigenen Integrationsbeirat. Damit zeigt sich auch in Österreich, dass die Kommunalpolitik eher bereit ist, sich der Herausforderung Migration kreativ zu stellen, als der in ordnungspolitischen Prämissen verharrende Zentralstaat.

Auf der Ebene der NGOs ist seit einigen Jahren bei den Zuwanderervereinen eine Ablösung der „ersten Generation“ durch nachrückende, besser ausgebildete und artikulationsfähige Sprecher zu beobachten. Besonders auffällig ist dies bei der neuen Zuwanderung aus Afrika, die sich nicht mehr nach einem nationalstaatlichen Herkunftsparadigma, sondern entlang der von ihnen erfahrenen Diskriminierung als Menschen mit dunkler Hautfarbe organisiert (Waldrauch et al 2003, S.345ff.). Daneben kam es in den letzten Jahren auch zur Ausbildung und Ausdifferenzierung islamischer Organisationen und Vereine (Kroissenbrunner 2003). Waren in den Achtziger und Neunziger Jahren vor allem von der „Mehrheitsbevölkerung“ getragene Organisationen zivilgesellschaftliche Hauptakteure der Migrationspolitik, so fordern die Migranten nun zunehmend ihr Recht auf eine eigene Stimme. Auch darin gleicht sich Österreich der Normalität eines Einwanderungslandes an.

7. Nation, Migration und Politik

Die Verbindungslinien zwischen dem an Nationalitätenkonflikten zerbrochenen Habsburgerreich, der um den Anschluss an Deutschland bemühten Ersten Republik und der zur Nation gewordenen Zweiten sind deutlich genug. Im Vokabular der Psychoanalyse ließen sie sich wohl als Abwehr, Wiederkehr und Projektion verdrängter Ethnizität beschreiben. Die österreichische Nation nach 1945 konnte sich weder auf eine unumstrittene ethnische Identität der Mehrheitsbevölkerung stützen noch auf ein durch Verfassungsgebung bekräf-

tiges republikanisches Selbstverständnis. Während die Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit eine doppelte (und darum auch widersprüchliche) völkisch-republikanische Identität entwickelte, war die österreichische zunächst durch ein doppeltes Defizit bestimmt. Unter diesen Bedingungen mildert die Selbstabgrenzung von der deutschen Nation nicht die Obsession der Ausgrenzung des ethnisch Fremden, welche sowohl die Minderheitenpolitik als auch die Zuwanderungspolitik der Zweiten Republik charakterisiert. Dagegen hilft auch kein Appell an die ethnische Vielfalt der österreichischen Vergangenheit, der meist im Verweis auf die slawischen Familiennamen im Wiener Telefonbuch gipfelt. Wer der Assimilation seiner Familie das Überleben in Österreich verdankt, will nicht an seine ethnische Herkunft erinnert werden.³² Das Schicksal der zur unassimilierbaren Rasse erklärten Juden bekräftigte diese Lektion über den Nutzen des Vergessens.

Erst in den 60er und 70er Jahren festigte der Aufbau eines Sozialstaates westlicher Prägung die unsichere nationale Identität. Dieser verlagerte die Grenzziehung ins Innere der Gesellschaft. Der Import ausländischer Arbeitskraft trug wesentlich zum sozialen Aufstieg der heimischen Arbeiterschaft bei, und ethnische Distanz war dafür kein Hindernis, sondern erleichterte die geplante Rotation durch freiwillige Rückkehr. Die Niederlassung von Einwanderern schien daher wie eine Verletzung von Vertragsbedingungen, unter denen sie ins Land geholt wurden. Die rechtliche Diskriminierung von Immigranten als "Gastarbeiter" provoziert jedoch eine Festschreibung ethnischer Distanz. Sie identifiziert "die Ausländer" einschließlich der bereits im Inland geborenen als Problem, das es durch staatliche Kontrolle zu bewältigen gilt.

Andererseits ist nicht zu bestreiten, dass Demokratie und Wohlfahrtsstaat in Österreich auch zur sozialen Integration der Immigranten beigetragen haben, und dies in mancher Hinsicht effektiver als in Einwanderungsstaaten mit mehr formaler Gleichberechtigung aber schwächeren Systemen sozialer Sicherheit. Die starke Immigration der frühen Neunziger Jahre fiel jedoch mit einer Strukturkrise des Wohlfahrtsstaates zusammen. Die politische Reaktion darauf war nicht nur die Begrenzung der Neuzuwanderung, sondern auch eine Mobilisierung der Ressentiments gegen die zuvor zugewanderten Minderheiten – ein fatales Muster, das sich in allen Epochen der neueren österreichischen Geschichte zu wiederholen scheint. Die Migrationskrise macht deutlich, wie prekär faktische soziale Integration bleibt, wenn sie nicht durch einen nationalen Konsens abgesichert wird, dass nicht nur die Einwanderung selbst unumkehrbar ist, sondern auch die durch sie bewirkte Pluralisierung der österreichischen Gesellschaft.

³² Schon in der Monarchie war die Assimilation der zugewanderten Minderheiten der Metropole eine Bedingung für Integration und sozialen Aufstieg (Wischenbart 1994, 77–81).

Literaturangaben:

- Albrich, Thomas (1995). Zwischenstation des Exodus. Jüdische Displaced Persons und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*, Wien, 122-139.
- Althaler, Karl, Wilfried Altzinger, Ernst Fehr, Thomas Grandner, Markus Marterbauer (1991). Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 17. Jg, Nr. 3, 285-307.
- Bauböck, Rainer (1986). Demographische und soziale Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich, in: Hannes Wimmer (Hg.): *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*, Frankfurt/Main, 181-240.
- Bauböck, Rainer (1988). Kein zweites soziales Netz für ausländische Arbeiterfamilien, in: Karl Althaler, Sabine Stadler (Hg.): *Risse im Netz*, Wien.
- Bauböck, Rainer, Hannes Wimmer (1988). Social Partnership and 'Foreigners Policy', in: *European Journal of Political Research* 16, 659-81.
- Bemelmans, Yvonne, Maria-José Freitas (2001). Situation der islamischen Gemeinden in fünf europäischen Städten. Beispiele für kommunale Initiativen. Im Auftrag der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Wien.
- Biffl, Gudrun (1995). SOPEMI Report on Labour Migration. Austria 1994/95, WIFO, Wien.
- Biffl, Gudrun, Julia Bock-Schappelwein (2003). Soziale Mobilität durch Bildung? Das Bildungsverhalten von MigrantInnen. in: Heinz Fassmann, Irene Stacher (Hg.): *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Wien, 120-131.
- BMAS (1996). Bewilligungspflichtig beschäftigte Ausländer und Ausländerinnen 1995, Arbeitsmarktservice, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wien.
- Brousek, Karl (1980). *Wien und seine Tschechen*, Wien.
- Çinar, Dilek (1994). From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition, in: Rainer Bauböck (Hg.): *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, UK.
- Çinar, Dilek, Christof Hofinger, Harald Waldrauch (1995). Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern, in: *Reihe Politikwissenschaft Nr. 25*, Institut für Höhere Studien, Wien
- Çinar, Dilek, Harald Waldrauch (2003). Staatsbürgerschaftspolitik und Einbürgerungspraxis in Österreich, in: Heinz Fassmann, Irene Stacher (Hg.): *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Wien, 261-284.
- Davy, Ulrike, August Gächter (1993). Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich, in: *Journal für Rechtspolitik*, Jg. 1, 153-174, 257-281.
- Davy, Ulrike (1995). Refugees from Bosnia and Herzegovina: Are They Genuine?, in: *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 27, Nr. 1, 53-131.
- De Cillia, Rudolf (2003). Sprach- und Bildungspolitische Rahmenbedingungen, in: Heinz Fassmann, Irene Stacher (Hg.): *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*, Wien, 131-143.
- Ecker, Gerold, Markus Kemmerling, Christof Parnreiter (1992). Achtung Staatsgrenze! Zeitbombe Migration? Europas Krieg gegen die Armen, Wien.
- Faßmann, Heinz, Rainer Münz (1995). *Einwanderungsland Österreich*, Wien.
- Gächter, August (1995). Integration und Migration, in: *SWS-Rundschau*, vol. 35, Nr. 4, 435-438.

- Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (1995). Vorwort in: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien, 7-15.
- Herzog-Punzenberger, Barbara (2003). Die „2. Generation“ an zweiter Stelle? Soziale Mobilität und ethnische Segmentation in Österreich – eine Bestandsaufnahme. Im Auftrag des Wiener Integrationsfonds. Wien (http://www.wif.wien.at/wif_site/downloads/Stud2Gen.pdf)
- Hoffmann-Holter, Beatrix (1995). Jüdische Kriegsflüchtlinge in Wien, in: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien, 45-59.
- John, Michael und Albert Lichtblau (1990). Schmelztiegel Wien, Wien.
- Kroissenbrunner, Sabine (2003). Islam, Migration und Integration: Soziopolitische Netzwerke und „Muslim leadership“, in: Heinz Fassmann, Irene Stacher (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, Wien, 375-395.
- Löschnak, Franz (1993). Menschen aus der Fremde. Flüchtlinge, Vertriebene, Gastarbeiter, Wien.
- Matuschek, Helga (1985). Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft, in: Journal für Sozialforschung Jg. 25, Nr. 2, 159-198.
- Parnreiter, Christof (1994). Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise, Wien.
- Pelz, Sylvia (1994). Ausländerbeschränkungen Österreichs in der Zwischenkriegszeit, Diplomarbeit, Institut für Geschichte der Universität Salzburg.
- SOPEMI (1995). Trends in International Migration, Annual Report 1994, OECD, Paris.
- Stieber, Gabriele (1995). Volksdeutsche und Displaced Persons, in: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien, 140-156.
- Waldrauch, Harald (2001). Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich, Frankfurt am Main.
- Waldrauch, Harald, Karin Sohler, Bernhard Perchinig (2003): MigrantInnenvereine in Wien. Endbericht des Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Wien.
- Wimmer, Hannes (1986a). Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich, in: Hannes Wimmer (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Frankfurt/Main, 5-32.
- Wischenbart, Rüdiger (1994). National Identity and Immigration in Austria - Historical Framework and Political Dispute, in: Martin Baldwin-Edwards, Martin Schain (Hg.): The Politics of Immigration in Western Europe, Ilford, UK, 72-90.
- Zierer, Brigitta (1995). Willkommene Ungarnflüchtlinge?, in: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien, 157-171.
- Zolberg, Aristide (1991). Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations, in Pierre Bourdieu, James S. Coleman (Hg.): Social Theory for a Changing Society, Boulder, Co, 301-335.
- Zuser, Peter (1996). Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses im Jahr 1990, Reihe Politikwissenschaft Nr. 36, Institut für Höhere Studien, Wien.