

Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik

Selektivität und Integration: Die Politik gegenüber den „Displaced Persons“ und den Volksdeutschen

Im letzten Kriegsjahr und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gab es in Europa etwa 30 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene.¹ In Österreich waren zwei große Gruppen bestimmt: Die „Displaced Persons“ (DP's) – vom NS-Regime zwangsrekrutierte Arbeiter, Kriegsgefangene und jüdische Überlebende der Konzentrationslager – einerseits; und die aus Ost- und Zentraluropa vertriebenen deutschen Minderheiten, die „Volksdeutschen“, andererseits. Zu den „Displaced Persons“ der ersten Nachkriegszeit kamen zwischen 1945 und 1947 mehrere Wellen jüdischer Flüchtlinge vor den Pogromen in Osteuropa, die größte darunter nach dem Pogrom von Kielce im Sommer 1947. Österreich hatte kein Interesse an einer Anstellung. Für Österreich wäre dies einem Schuldängstnis und einer Wiedergutmachungspflicht gleichgekommen, aber auch der neugegründete Staat Israel drängte auf eine rasche Weiterreise.²

Für alle Gruppen zusammen nennt die Literatur zwischen 1,4 Millionen und 1,65 Millionen Menschen³ – immerhin zwischen einem Fünftel und einem knappen Viertel der damaligen Bevölkerung des Landes. Bis zum 30.6.1947 wurden etwa 900.000 Menschen mit Hilfe der ältesten Hilfsorganisation UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) – teilweise auch gegen ihren Widerstand – in ihre Herkunftsländer zurückgebracht. In der Bevölkerung gab es massive Vorurteile gegen die DP's. Sehr früh entstand innerhalb der österreichischen Parteienlandschaft – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Kosten der Flüchtlingsbetreuung von den Alliierten der Republik verrechnet wurden – ein parteiübergreifender Konsens darüber: die Lager der DP's möglichst schnell zu schließen, ihre Insassen außer Landes zu bringen und Integration zu verunmöglichen. Diese Haltung wurde auch von den Alliierten zum Großteil geteilt.⁴

Auch gegenüber den Volksdeutschen war die Politik zuerst ablehnend. Ihre Versorgung wurde als Belastung dargestellt und Österreich machte sich bei den Alliierten für ihre Abschiebung stark. Ausnahmen gab es nur für jene, die bis zum Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie die österreichische Staatsbürgerschaft besessen hatten und keine Ansprüche auf staatliche Unterstützung stellten. Da gemäß dem Potsdamer Abkommen die deutschsprachige Bevölkerung Osteuropas nach Deutschland abgeschoben werden sollte, wurden die Volksdeutschen nach Kriegsende durch Berufsverbote für höher qualifizierte

Berufe in die schlechten Arbeitsmarktsegmente gedrängt.⁵ Doch als erkennbar wurde, dass die Alliierten den Plan zur Umsiedlung der ethnisch Deutschen nach Deutschland aufgeben und der Arbeitskräftemangel in Landwirtschaft und Gewerbe massiv spürbar wurde, änderte sich die Position der Regierung. Nun wollte man sich, so Bundeskanzler Figl in seiner Regierungserklärung vom 9.11.1949, für die in Österreich aufhaltigen „Heimatvertriebenen“ – sprich, die Volksdeutschen – einsetzen.⁶

Innerhalb der Volksdeutschen entstanden schnell Selbstorganisationen, die vor allem von den Sudetendeutschen getragen wurden. Diese organisierten sich in der ÖVP und SPÖ in eigenen ethnischen Blöcken und setzten sich für die Gleichberechtigung mit Österreichern ein.⁷ Auch die Kirchen unterstützten die Forderung nach Integration der „Volksdeutschen“.⁸ 1950 beschloss der Ministerrat die Einsetzung eines Ministerkomitees für die Behandlung der Flüchtlingsfragen der Volksdeutschen, dem mit dem Auftrag zur Ausarbeitung eines Integrationsplans ein Beirat für Flüchtlingsfragen zur Seite gestellt wurde. Aufgrund seiner Vorschläge wurden die Volksdeutschen 1952 von der für die DP's weiter geltenden Arbeitsgenehmigungspflicht befreit und ihnen 1954 die Möglichkeit eingeräumt, die österreichische Staatsbürgerschaft per Deklaration zu erwerben.⁹ Für die DP's bestanden keine vergleichbaren Integrationsangebote – viele versuchten daher, nach dem Auslaufen des Mandats des IRO ihre Zugehörigkeit zu den Volksdeutschen zu beweisen.¹⁰ Bis zum 31.3.1961 wurden 300.000 Ausländer eingebürgert, 250.000 davon „Volksdeutsche“.¹¹

Die Frühphase der Zweiten Republik war somit deutlich von einer Politik der selektiven Integration geprägt. Geling es den Volksdeutschen, durch Selbstorganisation und Lobbying die ursprüngliche Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zu überwinden und eine forcierte Integration durchzusetzen, blieb die Politik gegenüber Fremdsprachigen, insbesondere auch Juden, auf Integrationsverhinderung ausgerichtet. Die Kenntnis der deutschen Sprache war bei der Integration der „Volksdeutschen“ ein unterstützendes Element, da dies in der Öffentlichkeit als Symbol der Zugehörigkeit gewertet wurde.¹² Deutsche Sprachkenntnisse waren in der Folge lange Zeit kein relevanter migrationspolitischer Faktor und gewannen erst in den letzten Jahren durch die Integrationsvereinbarung wieder an Bedeutung.

Der Kampf um den staatlich regulierten Arbeitsmarkt

Eine der zentralen politischen Konfliktlinien der frühen Nachkriegszeit war die Frage nach der politischen Gestaltung des Arbeitsmarktes. Während die Arbeitgebervertreter auf die Selbstregelungskräfte des Marktes setzten, verfolgten die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie die Idee eines korporatistisch regulierten Arbeitsmarktes, um eine Massenarbeitslosigkeit wie in den 1930er Jahren durch makropolitische Steuerung zu verhindern. Die Entwicklung der Migrationspolitik der 1950er und 1960er ist in diese Auseinandersetzung eingeschrieben.

Bernhard Perching, Dr., Institut für Europäische Integrationsforschung an der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Forschungen zur Europäischen Migrations- und Integrationspolitik, Antidiskriminierungspolitik, Minderheitenpolitik.

1 *Patrick-Paul Volff*: Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. In: *Zeitsgeschichte*, 1995, Heft 11-12, S. 418.
 2 *Rainer Bauböck/Bernhard Perching*: Migrations- und Integrationspolitik. In: *Herbert Dachs u. a. (Hg.)*: Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 728.
 3 *Volff*: Politischer Flüchtling (wie Anm. 1), S. 420.
 4 *Ebenda*: S. 422.

5 *Eigene Sensenig*: Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. In: *Eigene Sensenig/Michael John Sylvia Halm*: Das Ausland im Inland. Zur Geschichte der Ausländerbeschäftigung und Ausländerintegration in Österreich: Fremde, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter und Flüchtlinge. Projektbericht. Linz 1998, S. 387.
 6 *Volff*: Politischer Flüchtling (wie Anm. 1), S. 422.
 7 *Sensenig*: Reichsfremde (wie Anm. 5), S. 388.
 8 *Ebenda*.
 9 *Gabriele Stieber*: Volksdeutsche und Displaced Persons. In: *Gernot Heiss/Oliver Rathkolb (Hg.)*: Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Wien 1995, S. 140-156.
 10 *Volff*: Politischer Flüchtling (wie Anm. 1) S. 427.
 11 *Ebenda*.
 12 *Sensenig*: Reichsfremde (wie Anm. 5), S. 389.

Die wirtschaftspolitische Stabilisierung der ersten Nachkriegsjahre wurde vor allem durch die fünf Lohn-Preis-Abkommen zwischen 1947 und 1951 erreicht. Indem sie die Entwicklung einer Lohn-Preis-Spirale verhinderten und den Unternehmen die Schaffung von Eigenkapital ermöglichten, legten diese die Grundlage für eine langfristig stabile Wirtschaftsentwicklung.¹³ Den Arbeitnehmern verlangten die Abkommen Lohnzurückhaltung trotz massiven Wirtschaftswachstums ab, was im Jahr 1950 auch zu Streiks und Widerstand führte.¹⁴ Der Gewerkschaftsbund trug nach anfänglicher Skepsis die Abkommen mit, verlangte als Preis für seine Zustimmung jedoch die Etablierung einer makroökonomisch orientierten, von ihm mitbestimmten nationalen Arbeitsmarktpolitik, während die Bundeswirtschaftskammer einem marktliberalen Modell anhing. Der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) forderte als einen Teil der Arbeitsmarktssteuerung auch eine Regulierung der Ausländerbeschäftigung durch von den Interessensvertretungen paritätisch besetzte Ausschüsse bei den Arbeitssitzern.¹⁵ Angesichts der geringen Zuwanderung und des Wirtschaftswachstums ging es bei der Durchsetzung dieser Forderung nicht so sehr um Beschäftigungspolitik denn um eine möglichst weitgehende Ausdehnung der eigenen Einflussphäre in der Arbeitsmarktpolitik.¹⁶ Mit der paritätischen Besetzung der Arbeitssitzern durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Jahr 1946, der Gründung von Vermittlungsausschüssen für die Ausländerbeschäftigung und der Abschaffung der zuvor nach 10 Jahren erlaubten Bewegungsfreiheit am Arbeitsmarkt für Ausländer stand nun, anknüpfend an das in der Ersten Republik etablierte Paradigma des „Inländerarbeitnehmerschutz[es]“, die Beschäftigung der Österreicher im Vordergrund. Das Betriebsratsgesetz vom 28.3.1947 trüb die Ausgrenzung von Ausländern weiter voran. Anders als im Betriebsratsgesetz von 1919, für das die Staatsbürgerschaft kein relevantes Kriterium war, knüpfte das Betriebsratsgesetz von 1947 (BGBl. 97. 2.8.1947) am austrofaschistischen „Werksgemeinschaftsgesetz“ von 1934 an und schloss Ausländer vom aktiven und passiven Betriebsratswahlrecht aus.¹⁸ Damit waren die Eckpfeiler für ein korporatisches Modell der Arbeitsmarktssteuerung, in dem Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigung der Staatsbürger zu sichern hatte und ausländische Arbeitskräfte als Arbeitnehmer zweiter Klasse angesehen wurden, eingeschlagen und die Weichen für die Migrationspolitik bis in die 1980er Jahre prägende Sozialpartnerdominanz gestellt.¹⁹ Dieses Modell wurde von der politischen Linken nicht nur mitgetragen, sondern massiv mitentwickelt.

Die Unternehmer, aber auch die ÖVP, liefen gegen diese restriktive Politik Sturm, scheiterten jedoch vor dem Verfassungsgerichtshof.²⁰ Die KPÖ unterstützte die Position der SPÖ und der Gewerkschaften und forderte eine Festlegung des Inländerprimats bei der Arbeitsplatzvermittlung. „(E)s müsse im Falle gleichliegender sozialer Verhältnisse dem inländischen Arbeiter vor dem Ausländer zweifellos der Vorzug gegeben werden“, hieß es im Linzer KPÖ-Parteiblatt „Neue Zeit“.²¹

¹³ *Emmerich Tillers*: Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: *Herbert Dachs u. a.* (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch. Wien 2006, S. 434.
¹⁴ *Michael Ludwig u. a.* (Hg.): Der Oktoberstreik 1950. Wien 1995.
¹⁵ *Sensening*: Reichstremde (wie Anm. 5), S. 372.
¹⁶ *Ehrenda*, S. 373, Fußnote 556.
¹⁷ *Sylvia Peller*: Ausländerbeschränkungen Österreichs in der Zwischenkriegszeit. Diplomarbeit, Universität Salzburg 1994.
¹⁸ *Sensening*: Reichstremde (wie Anm. 5), S. 282.
¹⁹ *Eveline Wöllner*: Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung in Österreich. Die Reform der Ausländerbeschäftigung und Anwerbung bis Ende der 1960er Jahre. Diplomarbeit Universität Wien 1996.
²⁰ *Sensening*: Reichstremde (wie Anm. 5), S. 376, Fußnote 558.
²¹ *Neue Zeit* Linz, 18.2.1949, zitiert in: *Sensening*: Reichstremde (wie Anm. 5), S. 376, Fußnote 559.

Die Erfindung der Gastarbeit

Mitte der 50er Jahre kam es in ganz Zentral- und Westeuropa zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Während die ehemaligen Kolonialmächte Belgien, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande diese vor allem durch Einwanderer aus den Kolonien deckten, rekrutierten Deutschland, die Schweiz, aber auch die Niederlande oder Schweden Arbeitskräfte vor allem in den Nachbarländern und im südeuropäischen Raum. Diese Anwerbung erfolgte nicht einseitig, sondern meist in Kooperation mit den Herkunftsländern, die über einen Arbeitskräfteberufsbuss verfügten und sich durch Arbeitsmigration eine Dämpfung der Arbeitslosigkeit und Deviseneinnahmen durch Rücküberweisungen erhofften.²²

Verglichen mit Deutschland und der Schweiz, erfolgte der Wirtschaftsaufschwung in Österreich um einige Jahre verzögert. In den strukturschwachen südlichen Bundesländern – Kärnten, Steiermark, Burgenland – blieb die Arbeitslosigkeit hoch. Die Binnenmigranten aus den südlichen Bundesländern und die Volksdeutschen, denen 1952 der freie Arbeitsmarktzugang eröffnet worden war, bildeten in den 1950ern noch ein großes Arbeitskräfte-reservoir. Die Zuwanderung aus dem Ausland wurde daher erst relativ spät, nämlich zu Beginn der 1960er, zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Thema.

In den 1950er Jahren hatte sich durch die Lohn-Preis-Abkommen und die paritätische Besetzung der Arbeitssitzern bereits eine Tradition der informellen Kooperation der Interessensvertretungen herausgebildet.²³ Diese Kooperation geriet Ende der 1950er Jahre in eine Krise, als die Bundeswirtschaftskammer aufgrund des wachsenden Arbeitskräftemangels und des daraus resultierenden Drucks auf die Löhne im Niedriglohnbereich eine Ausweitung der Ausländerbeschäftigung forderte. Der ÖGB und das Sozialministerium beauftragten diese Vorstöße mit der Forderung nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Mobilisierung der inländischen Arbeitskräftereserve.²⁴

Im Dezember 1959 hob der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die bestehenden ausländerrechtlichen Bestimmungen auf, da er eine Regelung der Ausländerbeschäftigung außerhalb des Parlaments als verfassungswidrig ansah, und forderte den Gesetzgeber auf, die Materie neu zu regeln. Da die rechtsdeutsche Ausländerverordnung vom VfGH voll in Kraft gesetzt worden war, bekamen ausländische Arbeitnehmer wieder das Recht, sich nach bestimmter Zeit am Arbeitsmarkt frei zu bewegen, und es wurden ihnen wieder Berufungsrechte gegen negative Bescheide eingeräumt.

Der von Sozialministerium und Gewerkschaft gemeinsam erarbeitete Gesetzesentwurf von 1960 war von der Idee einer weitgehenden Verhinderung der Ausländerbeschäftigung und dem Verständnis des Arbeitsmarktes als öffentlichem Gut für die Staatsbürger geprägt. Ausländische Arbeitskräfte sollten nur einen im spezifischen Bedarfsfall rekrutierten Puffer am Arbeitsmarkt bilden und keine weiteren Rechte bekommen. Bei Ertelung einer Beschäftigungsbewilligung sollte den Arbeitgebern die Pflicht auferlegt werden, auch eine inländische Arbeitskraft anzulernen bzw. einen inländischen Lehrling aufzunehmen, „so dass die eigene Arbeitskraft keinen Schaden erleide“.²⁵ Die Bundeswirtschaftskammer kritisierte die Vorschläge massiv und schlug stattdessen einen möglichst einfachen Zugang

²² *Abner Lichtig*: Gaining from Migration. A Comparative Analysis and Perspective on how Sending and Receiving Countries can gain from Migration. Case Study on Turkey. Paris 2006, S. 3.

²³ *Wöllner*: Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 19), S.14.

²⁴ *Sensening*: Reichstremde (wie Anm. 5), S. 412.

²⁵ Schreiben der Bundeswirtschaftskammer an die Sektionen Handel, Geld und Kreditwesen, 1.6.1960, zitiert in: *Wöllner*: Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 19), S. 50.

ausländischer Arbeitskräfte vor.²⁶ Dem hielt der ÖGB ein an der Schweiz orientiertes Rotationsmodell entgegen, das gesetzlich regeln sollte, „dass die ausländischen Hilfskräfte te nach Ende der Saison auch wirklich das Land verlassen.“²⁷ Beide Modelle widersprachen der geltenden rechtlichen Grundlage der Ausländerbeschäftigung, die auf einem komplexen Einzelfallverfahren beruhte.

Die Verhandlungen um den Gesetzesentwurf scheiterten, gleichzeitig wurde der Ruf nach einer flexibleren Regelung der Ausländerbeschäftigung immer lauter. Im September 1961 kam es zum Kompromiss zwischen dem damaligen Gewerkschaftspräsidenten, Franz Olah, und dem damaligen Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer, Julius Raab. Sie trafen eine Vereinbarung, im nächsten Jahr 47.000 ausländische Arbeitskräfte im Kontingent und ohne Einzelverfahren zuzulassen. Der ÖGB erreichte für seine Zustimmung zur Kontingentierung die Zusage eines vertieften Einflusses im sozialpartnerschaftlichen Unterausschuss für Lohnfragen der Paritätischen Kommission.²⁸ Ebenso setzte er durch, dass ausländische Arbeitnehmer zwar bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen gleichbehandelt werden sollten, jedoch für maximal ein Jahr zugelassen und vor Inländern gekündigt werden mussten. Eine Aufenthaltsverfestigung sollte jedenfalls vermieden werden: „Es ist Ihnen sicher bekannt, dass der ÖGB nach dem Schweizer Muster darauf dringen muss, dass ausländische Arbeitskräfte nach Ablauf der Beschäftigungsgenehmigung Österreich wieder verlassen“, schrieb Olah an Raab.²⁹ So wie in Österreich wurde dieses Rotationsmodell damals in den meisten europäischen Staaten positiv gesehen.³⁰

Das innenpolitisch bedeutendste Ergebnis des Abkommens war jedoch die Etablierung der Sozialpartnerschaft als spezifisch österreichische Form korporatistischer mehrdimensionaler Kooperation zwischen Regierung und Interessensvertretungen und ihrer Dominanz in der Arbeits- und Sozialpolitik.³¹ Die Bundeswirtschaftskammer erkannte nun die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, die sie immer abgelehnt und nur als temporäre Notlösung bezeichnet hatte, als Dauerinstitution an. Damit war die Sozialpartnerschaft fest im politisch-administrativen System Österreichs verankert.

Von der Anwerbung zur Niederlassung

Anders als in Deutschland oder der Schweiz war die Schwerindustrie in Österreich zu einem großen Teil verstaatlicht und stand unter massivem Regierungseinfluss. Aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Löhne war der Zugang zur Beschäftigung in der Verstaatlichten sehr begehrt, jedoch oft an politische Patronage geknüpft. Die Ausländerbeschäftigung konzentrierte sich daher auf das Bauwesen sowie private gewerbliche und industrielle Betriebe und den Dienstleistungsbereich. Diese Branchen boten weder gute Entwicklungsperspektiven noch hohe Entlohnung. Für ausländische Arbeitnehmer war Österreich als Zielland daher anfänglich nicht besonders interessant.

Um genügend Arbeitskräfte nach Österreich zu holen, schloss die Republik daher Anwerbeabkommen, unter anderem mit Jugoslawien und der Türkei. In Zusammenarbeit mit

den Arbeitsmarktbehörden der jeweiligen Entsendeländer gründete die Bundeswirtschaftskammer Anwerbestellen in den großen Städten der beiden Länder. Vor allem in der Türkei kooperierten diese eng mit den deutschen Anwerbestellen, die jene Arbeitsmigranten an Österreich weitervermittelten, die ihren eigenen Qualifikationsansprüchen nicht genügten. Noch stärker als die jugoslawische Zuwanderung konzentrierte sich die türkische Zuwanderung nach Österreich vor allem auf strukturschwache und rückständige Regionen. Ungualifizierte Arbeitskräfte ohne Erfahrung in der Industrie wurden direkt aus der bäuerlich-dörflichen Welt Anatoliens nach Österreich geholt. Besser qualifizierte Migranten mit Industrieerfahrung in den türkischen Städten gingen nach Deutschland und in die Schweiz, wo die großen Industriebetriebe ein deutliches besseres Einkommen boten.

Anders als in Jugoslawien, das über ein relativ flächendeckendes Schulsystem verfügte, war das Schulwesen in Anatolien zu dieser Zeit deutlich unterentwickelt. Viele türkische Zuwanderer verfügten daher über keine oder nur über rudimentäre Schulbildung.³² Da die Idee der Rotation auch keinen Anreiz für Bildungs- oder Integrationsmaßnahmen beinhaltete, gaben sie ihren niedrigen Bildungsstand meist auch an ihre Kinder weiter.

Mitte bis Ende der 1960er Jahre entwickelte sich aus der Anwerbung ein selbsttragendes Migrationssystem. Die Unternehmer rekrutierten unter ihren ausländischen Mitarbeitern, und diese holten Verwandte und Bekannte ins Land. Bald stellte sich aber die Idee der Rotation als unpraktikabel heraus: Die Unternehmer waren nicht bereit, die frisch eingeschulenen Arbeitskräfte jedes Jahr zu ersetzen, und die von den Migranten angestrebten Sparziele ließen sich auch meist nicht so schnell verwirklichen wie erträumt. Angesichts des Arbeitskräftemangels verlängerten die Arbeitsämter die bestehenden Bewilligungen. Die Rückkehr wurde Jahr um Jahr aufgeschoben, und diese Rückkehrillusion wurde von der staatlichen Politik, die in den Einwanderern weiter kurzfristig anwesende „Gastarbeiter“ sah, verstärkt.³³

Die im westeuropäischen Vergleich verhältnismäßig schlechte Rechtsstellung der „Gastarbeiter“ am Arbeitsmarkt ermöglichte es, sie in Krisenzeiten schnell abzubauen. In der Krise 1974–1976 wurde etwa 55.000 ausländischen Beschäftigten die Arbeits- und damit Aufenthaltsgenehmigung entzogen, 1982–1984 weiteren 33.000.³⁴ Der 1973 beschlossene Anwerbestopp führte jedoch nicht zu einem Rückgang der Einwanderung, sondern zum Anwachsen des Familiennachzugs: Kommen Migranten zuvor damit rechnen, mehrere Phasen temporärer Arbeitsmigration mit längeren Rückkehrphasen zu kombinieren, mussten sie sich nun zwischen der Rückkehr und der Niederlassung in Österreich entscheiden – wer die Familie nicht jetzt nachholte, konnte angesichts der Verschärfungen nicht sicher sein, ob er sie später überhaupt noch ins Land bringen werde können.

Angesichts der Krise einigten sich die Sozialpartner auf Druck der Gewerkschaft 1974 auf ein Einfrieren der Ausländerbeschäftigung auf den Stand von Oktober 1973. Neben der Reduzierung der Kontingente sollten vor allem schärfere Kontrollen einen Rückgang bewirken. Die Verwaltung wurde von den Sozialpartnern aufgefordert, „strenger den Wohnungsnachweis zu prüfen und die fremdenpolizeilichen Maßnahmen einzusetzen, um die Mißstände in der Quartierung und der Touristenbeschäftigung zu beseitigen.“³⁵

²⁶ *Julius Raab*: Die Kammerorganisation der Gewerblichen Wirtschaft – Ansprache am Kammertag der Bundeskammer anlässlich der Wahl des Präsidenten, 26. Mai 1961, http://wko.at/mk/60jahre/Raab_26_05_1961.pdf.

²⁷ Tätigkeitsbericht des ÖGB 1960, zit. in: *Wohler*: Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 19), S. 34.

²⁸ *Hannes Wimmer*: Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich. In: *Hannes Wimmer* (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich. Frankfurt am Main 1985, S. 163–167.

²⁹ *Wohler*: Ausländerbeschäftigung (wie Anm. 19), S. 61–62.

³⁰ *Artside Zolberg*: Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations. In: *Pierre Bourdieu/Lanane S. Coleman* (Hg.): Social Theory for a Changing Society. Boulder 1991, S. 301–335.

³¹ *Tilios*: Sozialpartnerschaft (wie Anm. 13), S. 426.

³² *Bulent Cicekli*: The Legal Position of Turkish Immigrants in the European Union. A Comparison of the Legal Reception and Status of Turkish Immigrants in Germany, the Netherlands and the UK. Ankara 1998, S. 37–43.

³³ *Bauböck/Perching*: Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 730.

³⁴ *Epidata*.

³⁵ *Helga Matuschek*: Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: *Journal für Sozialforschung* Jg. 25 (1985), Nr. 2, S. 182.

Doch auch österreichische Gastarbeiter waren vom Anwerbestopp betroffen. Von den rund 101.000 österreichischen Gastarbeitern, die 1973 in Deutschland arbeiteten, mussten 26.100 bis 1977 Deutschland verlassen. Allein 1975 kehrten rund 15.000 Gastarbeiter nach Österreich zurück und suchten in Österreich Arbeit, was als zusätzliches Argument für die Reduktion der Ausländerbeschäftigung im Land galt.³⁶

Das 1975 verabschiedete Ausländerbeschäftigungsgesetz reagierte mit deutlichen Verschärfungen auf die Wirtschaftskrise. Das Inländerprimat wurde verschärft und den ausländischen Beschäftigten wurde das ihnen bisher zustehende Recht, gegen die Versagung und den Widerruf der Arbeitserlaubnis Rechtsmittel zu ergreifen, genommen. Als Verbesserung wurde das Institut des Befreiungsscheins eingeführt, das Ausländern nach acht Jahren Beschäftigung eine auf zwei Jahre befristete Freizügigkeit am Arbeitsmarkt gewährte. Das 1974 beschlossene Arbeitsverfassungsgesetz gewährte Ausländern zwar das aktive Betriebsratswahlrecht, verwehrte ihnen jedoch die Kandidatur zum Betriebsrat, womit eine gewerkschaftliche Vertretung der Interessen der Arbeitsmigranten effektiv verhindert wurde.³⁷ Anders als z. B. in Deutschland, wo die Staatsbürgerschaft als Kriterium für das Betriebsratswahlrecht 1972 abgeschafft wurde und in der Folge „Gastarbeitern“ – oft gegen deutlichen Widerstand – Gewerkschaftsfunktionen übernahmen,³⁸ finden sich in Österreich in den Leitungspositionen der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer daher bis heute kaum Einwanderer.

Auf struktureller Ebene verfestigte das Ausländerbeschäftigungsgesetz die Sozialpartnerdominanz in diesem Bereich – die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammer wurde in das System eingebunden, und der ÖGB bekam einen zweiten Vertreter im Ausländerausschuss. Dieser Ausschuss wurde gesetzlich verankert und bekam die Kompetenz der Festlegung von Höchst- und Landesverhältniszahlen. Damit war die Erhaltung einer korporatistischen Steuerung des Arbeitsmarktes und die Einbindung der Ausländerbeschäftigung in diese wieder einen Schritt weiter gekommen: „Durch die Ankopplung des Ausländerausschusses an die zentrale Koordinierungsstelle der Arbeitsmarktpolitik, dem Beirat und dem Sozialministerium (wurde) (...) die Ausländerpolitik an den jährlich festgelegten arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogrammen ausgerichtet“, kommentierte Helga Matuschek, eine der ersten österreichischen Migrationsforscherinnen, 1985 diese Entwicklung.³⁹

Die Parlamentarisierung der Migrationspolitik

Ebenso wie 1959 wurde auch Mitte der 1980er Jahre der Verfassungsgerichtshof zu einem entscheidenden Akteur bei der Durchsetzung eines langfristig wirksamen Politikwandels. Aufgrund einer Beschwerde hob er 1985 das seit 1954 geltende Fremdenpolizeigesetz wegen mangelnder Konformität mit den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Schutz des Privat- und Familienlebens auf und öffnete damit, da nun das Recht auf Familienleben gegen die arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsinteressen abzuwägen war, den Weg für einen Perspektivenwechsel weg von der alleinigen Arbeitsmarkt- hin zu einer Niederlassungsperspektive.⁴⁰ Auch im Staatsbürgerschaftsgesetz kam es nur aufgrund der nötigen Anpassung an die Internationale Konvention gegen Frauen-

diskriminierung zu Änderungen; insbesondere der Übertragung der Staatsbürgerschaft auch in der mittlerlichen Linie. Das Abstammungsprinzip wurde jedoch beibehalten, und entgegen dem europäischen Trend auch die Doppelstaatsbürgerschaft nicht zugelassen. Mit dem VfGH-Entscheid kam es auch zu einer deutlichen Änderung des institutionellen Rahmens: Neben dem Sozialministerium wurde nun auch das Innenministerium, das zuvor nur in der Flüchtlingspolitik aktiv war, zu einem Akteur in der – weiter von den Sozialpartnern mitgestalteten – Arena der Ausländerpolitik.⁴¹

Zusätzlich kam es in den späten 1980er Jahren zu massiven Umbrüchen im Parteiensystem, dem Führungswechsel in der FPÖ zu Jörg Haider und dem Einzug der „Grünen Alternativen“ ins Parlament. Beide Parteien waren nicht in das Elitenkartell der Sozialpartnerschaft eingebunden und benötigten Themen zur Profilierung, die noch nicht von den damaligen Großparteien parlamentarisch besetzt waren. Die Migrationspolitik, die bis dato mehr oder minder unter Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sozialpartnern gestaltet worden war, bot sich da an. Zuvor fast nur unter einer Arbeitsmarktperspektive diskutiert, wurde Migration von den Grünen zunehmend unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten aufgegriffen, während die FPÖ das Thema für nationalistische Mobilisierung nutzte.⁴² Paradoxerweise ermöglichte die Parlamentarisierung der Thematik durch die beiden Klemparteien den damaligen Großparteien SPÖ und ÖVP, weiter an der im Sozialpartnerkontext etablierten Kooperation festzuhalten, konnten sie sich doch gegen die das Thema aktivistisch zur Profilierung nutzenden FPÖ und Grünen als sachorientierte und erfahrene Akteure abgrenzen und die Fortsetzung der bisherigen Politik als Weg der Mitte darstellen.

Anfang der neunziger Jahre tauchten auch verneht Konzepte einer „kompensatorischen Einwanderungspolitik“ in der Diskussion auf. Kern der Vorschläge war – im Sinne des Verständnisses als Einwanderungsland – die Zuwanderung mittels Kontingentierung zu regeln wie die großen Einwanderungsländer und den Zuwanderern stärkere Rechtssicherheit anzubieten. Diese von der Regierung Vranitzky unterstützen Konzepte scheiterten jedoch am Widerstand der Gewerkschaften, die den Bereich der Arbeitsmigration nicht aus ihrer Kontrolle entlassen wollten. So brachte die 1988 beschlossene Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zwar eine Verbesserung der Freizügigkeit, gleichzeitig verschärfte die Festschreibung einer Bundeshöchstzahl (Quotierung des Gesamtanteils der Ausländer am heimischen Arbeitsmarkt) die Rolle der Arbeitsmigranten als Reservearmee drastisch. Effekt dieser Regelung war eine Zugangssperre zum Arbeitsmarkt für zahlreiche legal in Österreich lebende Ausländer (vor allem ausländische Frauen nach der Karenz) und damit eine gezielte Verarmung ausländischer Haushalte.⁴³ Trotz der Verstärkung der Einwanderung wurde somit die im Wesentlichen gescheiterte Gastarbeiterpolitik weiter festgeschrieben.

Auf dem Weg ins neue Europa

Die politischen Umbrüche in Europa sowie die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften führten zwischen 1987 bis 1994 zu einem massiven Anwachsen der Wanderungsströme. Die Zahl der in Österreich lebenden Ausländer verdoppelte sich in diesem Zeitraum von 326.000 auf 713.000. Mit einer Nettozuwanderungsrate von 1 Prozent pro Kopf der Bevöl-

³⁶ *Sensengr:* Reichsfremde (wie Anm. 5), S. 421.

³⁷ *Bauböck/Perching:* Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 731.

³⁸ *Karin Humm:* „Nachstets Jahr kehren wir zurück...“ Die Geschichte der türkischen Gastarbeiter in der Bundesrepublik. Freiburg 2004, S. 238-243.

³⁹ *Matuschek:* Ausländerpolitik (wie Anm. 35), S. 189.

⁴⁰ *Bauböck/Perching:* Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 731.

⁴¹ *Andreas Weigl:* Migration und Integration. Eine widersprüchliche Geschichte. Wien 2009, S. 57.

⁴² *Bauböck/Perching:* Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 732; *Albert Kratler/Anna Stepien:* Immigrant and Immigration Policy Making in Austria. Manuskript, Wien 2006, S. 4.

⁴³ *August Gächter:* Integration und Migration. In: SWS-Rundschau, 35 (1995), Nr. 4, S. 435-438. Wien.

kerung lag Österreich im europäischen Spitzenfeld.⁴⁴ Diese Entwicklungen wurden in der Öffentlichkeit vor allem als Bedrohung wahrgenommen.

Nicht zuletzt aufgrund des wachsenden Zustroms zur FPÖ, die sich klar gegen Einwanderung positionierte, wuchs in der Regierung die Überzeugung, dass eine Neuregelung des Migrationsrechts nötig wäre. Unter Federführung des zuständigen Sektionschefs im Innenministerium, Manfred Matzka, wurden Anfang der 1990er Jahre sowohl das Asylrecht neu geregelt wie ein neues Fremden- und Aufenthaltsgesetz geschaffen. Das Innenministerium war nun die entscheidende Instanz für die Gestaltung der Migrationspolitik geworden. Dieses verabschiedete sich von der Migrationsregelung durch Arbeitsmarktpolitik und implementierte erstmals eine direkte Einwanderungssteuerung, indem die Höchstzahl der zu vergebenden Aufenthaltstitel gedeckelt wurde.

Der Zugang zum Aufenthaltsrecht wie zum Asyl wurde in den neuen Gesetzen deutlich erschwert. Hatte schon bisher das „Ausländerbeschäftigungsgesetz“ einen Höchstanteil von erlaubten ausländischen Beschäftigten festgelegt, so wurde im 1993 in Kraft getretenen Fremdenrechtspaket zusätzlich eine Höchstzahl von jährlich zu vergebenden Aufenthaltsgenehmigungen eingeführt. Die Aufenthaltsgenehmigung war jedoch nicht mit einem Recht auf Beschäftigung verbunden. Anträge auf Einwanderung mussten grundsätzlich aus dem Ausland gestellt werden, erst nach mehreren befristeten Genehmigungen konnte nach frühestens fünf Jahren eine unbefristete Bewilligung erteilt werden. Fristversäumnisse führten zum Verlust des Aufenthaltsrechts, was vor allem viele bereits langansässige Migranten traf, die einen Termin übersehen hatten und nun unter sehr restriktiven Bedingungen einen Antrag auf Neuzuwanderung aus dem Ausland stellen mussten. Zusätzlich erschwerten detaillierte Bestimmungen über den Nachweis einer ortsüblichen Wohnung der Familiennachzug, der durch die Einrechnung in die Quote massiv behindert wurde. Da bis zu einer Novelle 1995 auch die im Inland geborenen Kinder in die Höchstzahl der Aufenthaltsgenehmigungen eingerechnet wurden, erhielten nun auch Neugeborene Ausweisungsbescide wegen illegalen Aufenthalts zugestellt.⁴⁵

Ein Jahr später wurde die „Bundeshöchstzahl“ des Ausländerbeschäftigungsgesetzes auf 8 Prozent des Arbeitskräfteangebots gesenkt und damit der Zugang zum Arbeitsmarkt weiter erschwert. Im Zusammenspiel mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz bildete das Fremdenrecht nun ein System stufenweiser Ausschließung und Destabilisierung des Aufenthaltsstatus, das darauf abzielte, ausländische Arbeitnehmer nicht nur wie schon zuvor, bei Bedarf vom Arbeitsmarkt zu entfernen, sondern ihnen auch bei lang andauernder Arbeitslosigkeit die Grundlage für den Weiteraufenthalt in Österreich zu entziehen und den Familiennachzug möglichst einzuschränken.⁴⁶

Die FPÖ nutzte die massive Neuzuwanderung, um 1993 unter dem Motto „Österreich zuerst“ ein Volksbegehren für eine restriktivere Zuwanderungs- und Asylpolitik aufzulegen. Dieser – nur von 7,4 Prozent der Wahlberechtigten unterstützten – Kampagne der FPÖ stelle sich eine breite Koalition gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit entgegen, die 1993 die größte Kundgebung der Zweiten Republik, das „Lichtemeer“, organisierte. Bei den Nationalratswahlen 1994 legte die FPÖ knapp 6 Prozent zu und entwickelte in der Folge einen scharf ausländerfeindlichen und gegen den anstehenden EU-Beitritt Österreichs gerichteten Oppositionskurs. Innerhalb der den Bundeskanzler stellenden SPÖ wuchs der Unmut über die restriktive Migrationspolitik. Insbesondere in Wien, wo 1992

mit dem „Wiener Integrationsfonds“ die erste städtische Integrationsseinrichtung Österreichs von einer SPÖ-Stadtrregierung ins Leben gerufen worden war, forderten einflussreiche Teile der SPÖ einen aufgeschlosseneren Kurs.⁴⁷

Als aufgrund des gescheiterten Budgeterwurfs 1995 Neuwahlen ausgeschrieben wurden, verlor die FPÖ ein Mandat, und mit dem Liberalen Forum zog neben den Grünen eine weitere in Migrationsfragen liberale Partei ins Parlament ein. In der neuen Regierung wurde der dem rechten Parteiflügel zugehörige und als „law-and-order“-Mann geltende sozialdemokratische Innenminister Franz Löschnak von Caspar Einem abgelöst, der noch als Mitarbeiter der Arbeiterkammer Wien 1990 SPÖ-intern mit seinem Papier „Alternative Optionen der Zuwanderungspolitik“ den Schwenk zu einer Einwanderungspolitik mit möglichst schneller rechtlicher Gleichstellung der Migranten skizziert hatte⁴⁸ und als „Parade-Inker“ galt.

Nachdem die Höchstgerichte wesentliche Bestimmungen des Fremden- und Ausländerbeschäftigungsgesetzes aufgehoben hatten und Österreich auch mehrfach vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof wegen seiner Fremdenrechtseetze verurteilt worden war, verbesserte die unter Minister Einem entstandene Fremdenrechtsnovelle 1997 die Rechtslage langansässiger Migranten durch die Einführung eines sicheren Aufenthaltsrechts nach achtjährigem Aufenthalt im Land deutlich und schützte insbesondere Jugendliche der „Zweiten Generation“ vor Abschiebungen. Die Verurteilung Österreichs durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrecht im Fall Gaygusuz gegen Österreich⁴⁹ erzwang die weitgehende Aufhebung der Diskriminierung von Nicht-EU-Ausländern beim Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Notstandshilfe) und führte damit zu einem ersten massiven Bruch des Inländerprimats in der Sozialpolitik. Das Sozialressort konnte mit Unterstützung der Arbeitnehmervertretung jedoch eine von Einem intendierte Harmonisierung von Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzugang blockieren und damit den eigenen Einfluss weiter aufrecht erhalten.

In den Meinungsumfragen stieg die Popularität der FPÖ Ende der 1990er deutlich. Nach dem Rücktritt Vranitzkys als Bundeskanzler kam es unter dem neuen Bundeskanzler Viktor Klima 1997 zu einer Regierungsumbildung. Neuer Innenminister wurde der am rechten Rand der SPÖ angesiedelte Karl Schöllg, der sich auch wiederholt für eine Zusammenarbeit mit der FPÖ aussprach und die kurze liberale Phase der Migrationspolitik beendete. Einem wurde die Wissenschaftsminister. In die Amtszeit Schöllg's fiel auch der Fall Marcus Omofuma.⁵⁰ Marcus Omofuma war 1999 im Zuge einer Abschiebung von den begleitenden Polizisten so geknebelt und gefesselt worden, dass er während des Fluges ersticke. Schöllg stellte sich hinter die Polizisten und verteidigte, unterstützt von der FPÖ und der Kronen Zeitung, die rechtswidrigen Abschiebepraktiken. Für die Nichtregierungsorganisationen wurde der Fall Omofuma zum Anlass einer verstärkten Auseinandersetzung mit Rassismus und zur Entstehung verschiedener antirassistischer Plattformen und Initiativen.

⁴⁴ *Bauböck/Perchtling*: Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 732.

⁴⁵ *Karin König/Beritina Stadler*: Entwicklungstendenzen im öffentlich-rechtlichen und demokratischen Bereich. In: *Heinz Fassmann/Irene Stacher* (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Wien 2003, S. 228-231.

⁴⁶ *Ebernda*.

⁴⁷ *Jan Koller*: Kommunale Integrationspolitik. Eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenspolitik. Diplomarbeit Universität Wien 1998.

⁴⁸ *Caspar Einem*: Alternative Optionen der Zuwanderungspolitik. Manuskript, Wien 1990 (Im Besitz des Verfassers).

⁴⁹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Gaygusuz gegen Österreich. Urteil vom 16. September 1996, NL 1996, S. 135 (NL 96/5/8).

⁵⁰ *Carmen Fuchs*: Rechtliche Aspekte der Abschiebung am Beispiel Marcus Omofuma. Diplomarbeit Universität Innsbruck 2001.

Der EU-Beitritt und das Ende des nationalen Arbeitsmarkts

Hatte das Urteil im Fall Gaygusuz die Diskriminierung von Ausländern im Bereich der Arbeitslosenversicherung beendet, so geriet mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 das Inländerprivat am Arbeitsmarkt ins Schwanken. Anders als Österreich, das ein korporatistisches Modell der Arbeitsbeziehungen etabliert hatte, beruhte die EU-Arbeitsmarktpolitik auf einem marktwirtschaftlichen Zugang. Eine durch Staatszugehörigkeit weitgehend ungestörte Konkurrenz sollte das Geschehen am Arbeitsmarkt prägen, nicht die Trennung in staatsbürgerliche In- und ausländische Outsider, die die österreichische Arbeitsmarktpolitik charakterisierte.⁵¹ Wie schon in den Jahren zuvor, waren auch hier wieder die Höchstgerichte entscheidende Akteure bei der Durchsetzung eines Paradigmenwechsels. Der erste Anlassfall für einen Konflikt, bei dem Österreich nach inhaltlichen Widerstand das EU-Recht akzeptieren musste, war die Umsetzung des Assoziationsrechts, insbesondere des Assoziationsabkommens zwischen der EWG und der Türkei 1963⁵² und der zugehörigen EuGH-Urteile,⁵³ wonach türkischen Arbeitnehmern unter bestimmten Voraussetzungen am Arbeitsmarkt ähnliche Rechte wie Unionsbürgern zu gewähren sind. Nachdem das zuständige Sozialministerium die Gültigkeit der assoziationsrechtlichen Bestimmungen lange geleugnet hatte, setzte der Verwaltungsgerichtshof die Umsetzung des Acquis in einer Reihe von Urteilen durch.⁵⁴

Noch breitere Wirkung hatte die Verurteilung des Ausschlusses von türkischen Arbeitnehmern vom passiven Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlrecht als rechtswidrig durch den EuGH im Jahr 2003.⁵⁵ Dieses Urteil machte den Weg für eine Klage der Europäischen Kommission gegen Österreich frei, in der diese den Ausschluss von Nicht-Unionsbürgern aus Ländern mit Abkommen mit der EG vom passiven AK-Wahlrecht als Vertragsverletzung wertete. Nachdem Österreich von EuGH in der Angelegenheit verurteilt worden war⁵⁶ und ein weiterer Ausschluss von Migranten aus Ländern ohne entsprechende Abkommen mit der Gemeinschaft nicht machbar erschien, wurden Anfang 2006 das Arbeiterkammer- sowie das Arbeitsverfassungsgesetz entsprechend geändert, sodass nun alle Drittstaatsangehörige das passive Wahlrecht bei Arbeiterkammerwahlen besitzen.⁵⁷

Diese Entscheidungen markierten den Anfang vom Ende des Paradigmas vom Arbeitsmarkt als öffentlichem Gut für Staatsbürger. Zwar setzte Österreich bei der Erwerberung noch lange Übergangsfristen durch, doch mit der Umsetzung des EU-Integrationsacquis kam es zu einer weitgehenden rechtlichen Angleichung der langansässigen Nicht-EU-Bürger am Arbeitsmarkt. Neben einer – juristisch oft bewundernswert spitzfindigen – Umsetzung der EU-Direktiven auf Minimumniveau fokussierte Österreich in

der Folge seine Politik auf die direkte Beeinflussung der Entscheidungsfindung im Rat der Innenminister und wurde mit seinen Positionen zum Vorreiter einer restriktiven Migrationspolitik in Europa.⁵⁸

Eine spezifische europapolitische Konstellation entstand im Frühjahr 2000, als die ÖVP und die FPÖ eine Regierungskoalition bildeten. Dies führte international zu großem Aufsehen und zur internationalen Isolierung Österreichs durch die Einstellung der bilateralen Kontakte der anderen EU-Staaten zu Österreich. Wesentlicher Grund dafür war die Einschätzung der EU-Mitgliedsstaaten, dass es sich bei der FPÖ um eine dezidiert fremdenfeindliche Partei handle, die sich nicht ausreichend vom Nationalsozialismus distanzieren hätte. Allgemein wurde international eine massive Verschärfung der Migrationspolitik erwartet.

Paradoxerweise führte diese Konstellation auf EU-Ebene zu einer zuvor nicht erwarteten schnellen und weitgehend änderungsfreien Annahme des EU-Antidiskriminierungsacquis, der klar das Politikziel der EU am diskriminierungsfreien Funktionieren von Arbeits- und Gütermärkten zum Ausdruck brachte. Der Vertrag hatte im Artikel 13 den Rat der Europäischen Union ermächtigt, „geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Am 25. November 1999 legte die Europäische Kommission zwei Richtlinienentwürfe zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierung bzw. der Diskriminierung am Arbeitsmarkt sowie einen Vorschlag für ein Aktionsprogramm vor.

Die Richtlinienentwürfe, die sich deutlich am britischen Modell des „Race Relations Act“ orientierten, stießen anfangs auf starken Widerstand, vor allem von Deutschland und Frankreich, sodass alle Beobachter mit einem langwierigen Verhandlungsprozess mit vielen Entwurfsänderungen rechneten.⁵⁹ Nach der diplomatischen Isolierung Österreichs wegen der Regierungsbeteiligung der FPÖ wäre eine Verzögerung bei dieser Materie nicht argumentierbar gewesen. Hatte Frankreich die Entwürfe zuvor als Instrument zur Integration ethnischer Minderheiten – ein dem französischen Verfassungsverständnis fremdes Konzept – verstanden und daher bekämpft, so stellte es sie nun als europäische Antwort auf die Regierungsbeteiligung einer Partei mit einem unklaren Verhältnis zum NS-Regime dar und setzte sich, gemeinsam mit Belgien und Italien, für eine schnelle Annahme ein.⁶⁰ Die Richtlinienentwürfe wurden in der Folge am 29. Juni 2000 im Rat nahezu unverändert angenommen und halten damit den Rekord für die Annahme eines Richtlinienentwurfs in der EU.⁶¹

Migrationspolitik in Schwarz-Blau

Anders als international erwartet, kam es in der schwarz-blauen Koalition anfangs kaum zu Änderungen der bisherigen Politik. Die Regierung Schüssel I liberalisierte den Arbeitsmarktzugang für Migranten mit mindestens fünfjährigem legalen Aufenthalt und schuf eine Arbeitsgenehmigung aus sozial-humanitären Gründen, die vor allem Migranteninnen

⁵¹ *Gudrun Biffl*: Mögliche Verdängungsprozesse am Arbeitsmarkt. In: *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung*: Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich. Wien 2001, S. 279-300.

⁵² 64/73/EWG, 64/73/EWG, Abl. 64/217.

⁵³ *Billett Cicekli*: Legal Integration of Turkish Immigrants under the Turkish-EU Association Law. Paper presented at the Conference „Integration of Immigrants from Turkey in Austria, Germany and Holland“, Bogacici University, Centre for European Studies, February 27, 2004, available at <http://www.cees.boun.edu.tr/index2.html>.

⁵⁴ *Gabriele Juen/Bernhard Perching/Patrick-Paul Volf*: Migrationspolitik: Zur Europäisierung eines Gastarbeitersmodells. In: *Emmerich/Talos/Gerda Fülker* (Hrsg.): EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz. Wien 1998, S. 211.

⁵⁵ Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 8. Mai 2003, C-171/01.

⁵⁶ Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 16.9.2004, C-465/01.

⁵⁷ BGBl. I Nr. 4/2006.

⁵⁸ *Bernhard Perching*: Die EU-Migrationspolitik und die migrationspolitische Entwicklung in Österreich. In: *Heinz Fassmann* (Hrsg.): *Zweiter Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*. Klagenfurt-Celovec 2006, S. 143-144.

⁵⁹ *Andrew Geddes/Virginie Girardou*: Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm. In: *West European Politics* 27 (2004), S. 334-353.

⁶⁰ Eberhardt, S. 347.

⁶¹ *Adam Tyson*: The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination. In: *European Journal of Migration and Law* 3 (2001), S. 199-229.

nach der Familienphase den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichterte.⁶² Der zweite Akzent betraf einerseits die Begrenzung der arbeitsbezogenen Einwanderung auf „Schlüsselkräfte“⁶³ und ihrer Familien, andererseits die Ausweitung der zuvor auf 5.500 jährliche Genehmigungen begrenzten Saisonbeschäftigung auf 15.000.⁶⁴

Die öffentliche Diskussion der ersten Jahre der schwarz-blauen Koalition war jedoch nicht von der Arbeitsmigration, sondern von der von der FPÖ vorgeschlagenen „Integrationsvereinbarung“ – der Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- und Integrationskurses – dominiert. Am 13.8.2001 präsentierte der Innenminister den Entwurf eines neuen „Integrationsvertrags“ erstmals im Ministerrat und bezog sich darin vor allem auf das niederländische Vorbild. Anders als in den Niederlanden, wo ein 600-stündiger Sprachkurs ein gewisses Mindestniveau an Sprachkenntnissen ermöglichen sollte, war die Kursdauer in Österreich auf 100 Stunden beschränkt.⁶⁵ Trotz heftiger Kritik der Oppositionsparteien kam es mit der Reform des Fremdenrechts 2002 zur Einführung dieser verpflichtenden Sprachkurse. In der Praxis blieb die Integrationsvereinbarung symbolische Politik. Die per 1.1.2003 in Kraft getretene Fremdenrechtsnovelle schrieb zwar die Verpflichtung zum Sprachkursbesuch als Voraussetzung für einen langfristigen Aufenthaltstitel fest, sah allerdings derart viele Ausnahmen vor, dass bis Juni 2004 gerade ca. 10 Prozent der rund 118.000 Personen umfassenden Zielgruppe diese Kurse besuchten.⁶⁶

Im öffentlichen Diskurs löse „Integration“ nun die langjährige Fokussierung auf den Arbeitsmarkt ab. War der Begriff noch in den 1990er Jahren vor allem als rechtliche Gleichstellung – also als Aktion der Aufnahmegesellschaft – debattiert worden, so verschoob sich der Begriff nun hin in Richtung Anpassungsleistung der Migranten. Dies kam auch in der Debatte um die Integrationskurse zum Ausdruck: Diese sollten, so betonte die FPÖ, vor allem auch der „Feststellung der Integrationswilligkeit“ der Migranten dienen.⁶⁷ Dieser Diskurs vermischte sich bald mit einem Diskurs über „gemeinsame Werte“ und der Integrationsfähigkeit des Islam. Insbesondere nach den Terroranschlägen in London und Madrid und nach der Verhaftung von in Österreich aufgewachsenen, für eine islamistische Terrororganisation aktiven jungen Migranten der Zweiten Generation, bekam diese Debatte eine dezidiert sicherheitspolitische Orientierung. Besonders gut sichtbar wurde der Wandel in den Akzenten, die in den Wahlkämpfen auf das Thema Migration gelegt wurden. Waren in den 1990er Jahren noch Drogenhandel und Kriminalität die wesentlichen negativen Stereotypisierungen, so zeigte insbesondere die Wahlwerbung der FPÖ zu den Nationalratswahlen 2008 und zur Europaparlamentswahl 2009 mit Plakaten wie „Abendland im Christenhand“ oder „Daham statt Islam“ eine Zuspitzung auf das Feindbild Islam.⁶⁸

Das Kabinett Schüssel II gab sich ein breiteres migrationspolitisches Programm und kündigte Reformen des Asyl- und des Staatsbürgerschaftsrechts an. Die Asylpolitik dominierte auch die öffentliche Debatte. Schon die Regierung Schüssel I hatte Asylwerber aus per Verordnung festgelegten „sicheren Drittländern“ aus der Bundesbetreuung ausgeschlossen. Sowohl die sozialdemokratische Wiener Landesregierung wie die von einer ÖVP-

Grünen-Koalition gebildete Landesregierung von Oberösterreich leiteten in der Folge ein Gesetzesprüfungsverfahren beim Verfassungsgerichtshof ein, der diese Asylgesetznovelle in wesentlichen Teilen als verfassungswidrig aufhob.⁶⁹ Der darauf von der Regierung vorgelegte Entwurf für ein neues Asylgesetz führte zu einem Sturm der Entrüstung bei Menschenrechtsorganisationen und den Oppositionsparteien. Zentrale Kritikpunkte waren die im Entwurf vorgesehene Ermöglichung der Zwangserrichtung für Hungerstreikende, die neu geschaffene Abschiebemöglichkeit für bestimmte Gruppen traumatisierter Asylwerber und die Möglichkeit der Ausdehnung der Schubhaft auf 10 Monate.

Kritik am Entwurf kam aber auch vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes und dem Menschenrechtsbeirat des Innenministeriums. Zu der inhaltlichen Kritik gesellte sich auch Kritik am öffentlichen Auftreten und am autoritären Stil von Innenminister Strasser, der deshalb zunehmend die Kommunikationsbasis mit den Hilfsorganisationen verlor. Der Rücktritt Strassers im Dezember 2004 und die darauf folgende Nominierung der über die Parteigrenzen anerkannten niederösterreichischen Soziallandesrätin Lise Prokop (ÖVP) als neue Innenministerin wurde daher auch von den meisten Nichtregierungsorganisationen und der Opposition als Chance für einen Neubeginn begrüßt.⁷⁰

Nachdem die Bestimmungen zur Zwangsernährung aus dem Entwurf gestrichen worden waren, sagte auch die sich in Opposition befindliche SPÖ ihre Zustimmung zu. Bund und Länder einigten sich darauf, in Zukunft die Kosten der Bundesbetreuung 60:40 zwischen Bund und Ländern zu teilen und die Flüchtlinge und Asylwerber nach einem Bevölkerungsschlüssel dem Bundesländern zuzuweisen. Damit war der Grundstein für eine nachhaltige Verbesserung der Betreuungssituation dieser Gruppen gelegt.

Eine weitere wesentliche Reform betraf das Staatsbürgerschaftsrecht. Nachdem die FPÖ immer wieder mit dem Verweis auf die hohen Einbürgerungszahlen der letzten Jahre ab Herbst 2004 Erschwernisse bei der Einbürgerung gefordert hatte, wurde dieses Thema 2005 von der Regierung aufgegriffen. Hintergrund dafür war das massive Anwachsen der Familiennachzugs zu – häufig erst vor kurzem eingebürgerten – österreichischen Staatsbürgern türkischer oder auch ex-jugoslawischer Herkunft. Da der Familiennachzug zu Nicht-EU-Bürgern durch Quoten massiv eingeschränkt, für Österreicher jedoch außerhalb der Quotierung möglich war, hatte die Einbürgerung eine wichtige einwanderungspolitische Dimension erhalten. Allein im Jahr 2004 hatten rund 23.300 Personen ihr Aufenthaltsrecht als Familienangehörige von Österreichern erlangt.⁷¹

Die Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005⁷² sowie die zugehörige Staatsbürgerschaftsprüfungsverordnung⁷³ erhöhten die Hürden bei der Einbürgerung, insbesondere in Bezug auf die Anrechnung des Aufenthalts im Land und die nötigen Einkommenshöhen, deutlich und steigerten die Gebühren für die Einbürgerung drastisch, was Österreich zu einem der teuersten europäischen Einbürgerungsländer macht.⁷⁴ Im internationalen Trend liegend, verlangt das neue Staatsbürgerschaftsrecht nun auch das Bestehen einer Deutsch-Prüfung sowie einer Prüfung über die „Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung der Repu-

⁶² König/Stadler: Entwicklungstendenzen (wie Anm. 45), S. 236.
⁶³ Definiert als Personen mit einem Einkommen in der Höhe von zumindest 60 Prozent der Höchstbetragsgrundlage in der Sozialversicherung.

⁶⁴ *Berthold Perching: Einwanderungs- und Integrationspolitik*. In: *Emmerich Telos* (Hg.): *Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regierens“*. Wien-Minister 2006, S. 296.

⁶⁵ *Katharina Rohsman: Die „Integrationsvereinbarung“ der Fremdengesetznovelle 2002*. Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang? Diplomarbeit, Universität Wien 2006.

⁶⁶ Die Presse, 17.3.2005, S. 3.

⁶⁷ *Rohsman: Integrationsvereinbarung* (wie Anm. 65), S. 75.

⁶⁸ Vgl. auch *John Binz/Ferdinand Hafetz* (Hg.): *Islamaphobie in Österreich*. Innsbruck 2009.

⁶⁹ VfGH 15.10.2004, G 237/03 u. a.; *Wolff Szomanki: AsylG-Nov 2003 zum Teil verfassungswidrig*. VfGH 15.10.2004, G 237/03 u. a. Besprechung. In: *migratex*. Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht, 2005 (1), S. 20-33.

⁷⁰ *Perching: Einwanderungspolitik* (wie Anm. 64), S. 299.

⁷¹ *BMI/Bundesministerium für Inneres: Asyl- und Fremdenstatistik 2004*. Wien, <http://www.bmi.gv.at/downloadarea/1ahz2004.pdf>, download vom 11.1.2006.

⁷² BGBl. I Nr. 37/2006, 22.3.2006.

⁷³ BGBl. II Nr. 138/2006, 3.4.2006.

⁷⁴ *Dilek Çinar/Harald Waldrauch: Austria. In: Rainer Banböck u. a.* (Hg.): *Acquisition and Loss of Nationality*, Bd. 2: Country Analysis, Amsterdam 2006, S. 49.

blik Österreich und (die) Geschichte Österreichs.“⁷⁵ Mit Ausnahme der im europäischen Trend liegenden Einbürgerungstests distanziert sich damit Österreich von dem in vielen EU-Staaten beobachtbaren Trend zur Liberalisierung des Einbürgerungsrechts und bildet mit Dänemark, Frankreich, Griechenland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich einen Block von EU-Staaten, die ihr Staatsbürgerschaftsrecht in den letzten Jahren restriktiver gestaltet.⁷⁶

Die halbherrige Vergemeinschaftung

Mit dem Vertrag von Amsterdam war es zu einer Vergemeinschaftung der Integrationspolitik auf EU-Ebene gekommen. Grundsatz der EU-Politik in diesem Bereich war die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere festgehaltene Überlegung, die Rechtsstellung von legal im Land lebenden Nicht-EU-Bürgern so weit als möglich der Staatsbürger anzunähern:

„21. Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen sollte der Rechtsstellung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden. Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden, die sich so nahe wie möglich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen; z. B. das Recht auf Wohnsitznahme, das Recht auf Bildung und das Recht auf Ausübung einer nichtselbstständigen oder selbstständigen Arbeit sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den Bürgern des Wohnsitzstaates. Der Europäische Rat billigt das Ziel, daß Drittstaatsangehörigen, die auf Dauer rechtmäßig ansässig sind, die Möglichkeit geboten wird, die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats zu erwerben, in dem sie ansässig sind.“⁷⁷

In Umsetzung dieses Auftrages entwickelte die Kommission Richtlinienentwürfe zur Einwanderung aufgrund von Arbeitsaufnahme,⁷⁸ zur Familienzusammenführung⁷⁹ und zur Rechtsstellung von langansässigen Drittstaatsangehörigen.⁸⁰ Die Entwürfe übertrugen im Wesentlichen die bestehenden Bestimmungen für Unionsbürger auf Drittstaatsangehörige.

Die Tampere-Prinzipien mit ihrem Impetus der weitgehenden Gleichstellung von langansässigen Drittstaatsangehörigen und Staatsbürgern standen von Anfang an in einem Spannungsverhältnis zum dominant sicherheitspolitischen „framing“ der Migrationspolitik im Rat und blieben großteils Rhetorik. Die Verschiebung der politischen Mehrheiten im Rat in den späten 1990er Jahren, der Konjunkturtiefgang in Europa und die Terroranschläge in New York und Madrid führten zu einer deutlichen Refokussierung des Migrationsdiskurses auf sicherheitspolitische Agenden und einer Rücknahme der Gleichstellungssagenda.⁸¹

Der Richtlinienentwurf über die für die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit⁸² scheiterte überhaupt, die Richtlinienentwürfe zur Familienzusammenführung und dem Rechtsstatus von langansässigen Drittstaatsangehörigen und dem Familiennachzug fanden erst nach massiven Änderungen die Zustimmung der Innenminister, wobei insbesondere Deutschland, die Niederlande und Österreich sich gegen eine weitgehende rechtliche Gleichstellung wandten und durchsetzten, dass das Daueraufenthaltsrecht von der Erfüllung von Integrationsmaßnahmen, wie z. B. Sprachkursen, abhängig gemacht wurde.⁸³ Erhalten blieb jedoch eine weitgehende, wenn auch nicht vollständige, Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsurlaubnis mit Staatsbürgern im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich sowie beim Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem und zu Gütern und Dienstleistungen. Damit war – mit Ausnahme der Übergangsfristen für den freien Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten – der die österreichische Migrationspolitik lange Zeit prägende Spaltung des Arbeitsmarktes und der Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit im Sozialbereich für langansässige Arbeitsmigranten ein Ende gesetzt.

Nachdem ursprünglich eine Adaption der österreichischen Gesetze durch entsprechende Novellen geplant war, zeigte sich schnell, dass dieser Systembruch eine Neukodifizierung der Rechtsmaterie verlangte. Das im Sommer 2005 gemeinsam mit dem neuen Asylrecht im Parlament verabschiedete Paket setzte die neuen EU-Regelungen im Wesentlichen um und brachte so auch Verbesserungen für langansässige Migranten, vor allem im aufenthaltsrechtlichen Bereich und beim Arbeitsmarktzugang. Wo möglich, wurde jedoch auf niedrigerem Niveau umgesetzt: So werden z. B. die Rechte von Familienangehörigen durch die Bindung an die Nutzung von Freizügigkeitsrechten als Unionsbürgerin bzw. langfristig niedergelassener Drittstaatsangehöriger nur äußerst eingeschränkt gewährt.⁸⁴ Der im Fremdenrecht 1997 eingeführte absolute Ausweisungschutz für im Land geborene und aufgewachsene Kinder und Jugendliche mit einem Drittstaatspass wurde wieder aufgehoben, und der Zugang zum Daueraufenthaltsrecht, der „Niederlassungsbewilligung“, praktisch nur mehr für „Schlüsselpersonen“ und deren Familienangehörige ermöglicht. Im Bereich der „Integrationsvereinbarung“ kam es zu einer Aufhebung der meisten Ausnahmen und einer Ausweitung der Kursbesuchspflicht von 100 auf 300 Stunden, wobei 50 Prozent der Kurskosten selbst zu tragen sind. Insbesondere die Bestimmungen für den Familiennachzug wurden sehr restriktiv gefasst: Das Recht auf Familiennachzug wurde an die Nutzung der EU-Freizügigkeit geknüpft, was vor allem in Österreich lebende Staatsbürger gegenüber Unionsbürgern beim Familiennachzug benachteiligt, zudem wurden die nötigen Einkommensvoraussetzungen sehr hoch angesetzt,⁸⁵ was zu einer Reihe von – bei der Verfassung des Artikels noch nicht entschiedenen – Verfahren vor den Höchstgerichten führte.

⁷⁵ *Bernhard Perching*: Between federal republicanism and communitarian provincial identity – Citizenship testing in Austria. In: *Eva Ersböll/Dora Kostakopoulou/Ricky van Oers* (Hg.): *Language and Integration on Tests for Newcomers and Future Citizens*. Leiden-Boston 2009, im Erscheinen.

⁷⁶ *Rainer Bauböck/Bernhard Perching*: Evaluation and Recommendations. In: *Rainer Bauböck u. a.* (Hg.): *Acquisition and Loss of Nationality*, Bd. 1, Amsterdam 2006, S. 451-454.

⁷⁷ Europäischer Rat von Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

⁷⁸ KOM (2001) 386 endg.

⁷⁹ KOM (1999) 638 endg.

⁸⁰ KOM (2001) 127 endg.

⁸¹ *Petra Bandel*: Everything under Control? The European Union's Policies and Politics of Immigration. In: *Thomas Faist/Andreas Erić*: *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*. Between Autonomy and the European Union, London 2007, S. 32-49; *Thomas Faist*: *The Migration-Security Nexus: International Migration and Security before and after 9/11*. In: *Michael Bodemann/Čokče Jurđaković* (Hg.): *Migration, Citizenship, Ethnos, Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America*, London 2006, S. 157-174.

⁸² KOM (2001) 386 endg.

⁸³ *Kat Halbrömer*: Die Richtlinie zur Familienzusammenführung und zum langfristigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen – Entstehungsgeschichte und aktuelle Fragen der Auslegung, Vortrag, Fachtagung zur EU-Immigrations- und Integrationspolitik, Arbeiterkammer Wien 19.2.2004, Manns-kript.

⁸⁴ *Karin König/Bernhard Perching*: Austria. In: *Jan Niessen/Tongmi Schibel/Cressida Thompson* (Hg.): *Current Immigration Debates in Europe. A Publication of the European Migration Dialogue*, Brussels 2005, S. 11-39.

⁸⁵ *Julia Maria Ecker*: Umsetzung der RI 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung in Österreich. In: *Migralex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht* 4 (2006), S. 13-19; *Julia Maria Ecker*: Umsetzung der RI 2003/86 durch das Fremdenrechtspaket 2005? *Migralex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht* 5 (2007), S. 42-56.

Während es also, bedingt durch den Einfluss der EU und der Entscheidungen der Höchstgerichte, zu einer zunehmenden Gleichstellung von Ausländern am Arbeitsmarkt und im Sozialbereich kam, setzte die schwarz-blaue Koalition in den anderen migrationspolitischen Feldern restriktive Markierungen. In den ersten Jahren die EU-Politik mehr oder minder unbeteiligt erdulden, wurde Österreich nach den Erfahrungen mit den „Sanktionen“ zu einem aktiven Akteur im Rat und versuchte dort erfolgreich, die eigenen Positionen durchzusetzen. Anders als gegen Ende der 1990er Jahre, als europaweit ein Liberalisierungstrend zu beobachten war, gewannen jedoch nach 2001 im gesamten EU-Raum restriktive Positionen an Gewicht. Damit rückte die österreichische die nationale Souveränität im Bereich der Einwanderungs- und Integrationspolitik betonende Position, die früher am Rand angestellt war, nun auch in der EU ins Zentrum.

Auf dem Weg zur Integration?

Während auf Bundesebene ein sicherheitspolitischer Fokus die Politikentwicklung prägte, änderte sich das Klima in den Bundesländern und den Städten in den letzten zehn Jahren.⁸⁶ Die Stadt Wien, die bereits 1992 mit dem Wiener Integrationsfonds eine erste Integrationsstelle geschaffen hatte, in ihrer Migrationspolitik allerdings lange Zeit restriktiv blieb,⁸⁷ begann unter der neu bestellten Integrationssträtin Renate Brauner (SPÖ) ab dem Beginn des neuen Jahrtausends mit der Entwicklung einer hochrangig verankerten und engagierten Integrations- und Diversitätspolitik, die die Zuwanderung nicht primär negativ, sondern als Potenzial für die Stadtentwicklung sah und Wien als Einwanderungsstadt definierte.⁸⁸ In Vorarlberg beauftragte das Land im Jahr 2001 den Verein Okay-Zusammenleben⁸⁹ mit der Entwicklung einer regionalen Integrationsplattform und wurde damit zu einem Vorreiter bei der Entwicklung regionaler Integrationspolitik.⁹⁰ Nachdem die Stadt Dornbirn im Jahr 2002 das erste städtische Integrationsleitbild in Österreich entwickelt hatte,⁹¹ entwickelten im Rahmen des EU-geförderten Programms „Equal“ mehrere Städte in Niederösterreich und der Steiermark Integrationsleitbilder und etablierten Integration als Thema der Stadtverwaltung.⁹²

Auch der nach dem plötzlichen Tod der Innenministerin Lieselotte Prokop im Jahr 2007 neu ins Amt gekommene Innenminister Günther Platter setzte – bei genereller Beibehaltung eines restriktiven Kurses – mit der Gründung der Integrationsplattform einen neuen Akzent.⁹³ Erstmals erkannte das Innenministerium Integration als politische Aufgabe an und setzte das Thema auf die Regierungsgenda, zudem wurde – wenn auch primär symbolisch und unter Betonung der Dominanz der Regierungsinteressen – der Dialog mit der Zivilgesellschaft gesucht. Parallel dazu begann das Innenministerium, den in den 1960ern vom UNHCR und der Republik gegündeten und vor allem in der Flüchtlingsintegration

tätigen „Österreichischen Integrationsfonds“ als Kern einer neuen Integrationsbürokratie auszubauen. Dieser bekam nicht nur die Aufgabe der Koordination der Vergabe der Integrationskurse, sondern baute auch eine wissenschaftliche Abteilung auf und begann mit der Publikation von Informationsmaterial.⁹⁴ Mit der Wahl des Innenministers zum Landeshauptmann Tirols brachen die Aktivitäten der Integrationsplattform jedoch weitgehend wieder zusammen.

Seine Nachfolgerin, Maria Fekter, nahm die Arbeit am „Nationalen Integrationsplan“ 2009 wieder auf, allerdings ohne die Nichtregierungsorganisationen einzubinden. Das von ihr präsentierte Grundlagendokument⁹⁵ wertete Migration vor allem als Bedrohung und betonte vor allem sicherheitspolitische Fragen, was nicht nur innerhalb der Nichtregierungsorganisationen, sondern auch bei den Bundesländern und Gemeinden auf deutliche Kritik stieß.⁹⁶

In den Bundesländern war es inzwischen zu einer deutlichen Umbewertung des Migrationsthemas gekommen. Mit der Verabschiedung eines Integrationsleitbildes in Tirol (2006)⁹⁷ und in Oberösterreich (2008)⁹⁸ und mit der Ausarbeitung derartiger Leitbilder in anderen Bundesländern⁹⁹ hatte sich auf der Länderebene ein deutlich liberalerer Zugang entwickelt. Anders als der autoritativ-hierarchische Politikstil des Bundes zeichnete sich das Vorgehen der Länder auch deutlich stärker durch eine pluralistisch-assoziative Einbindung der Zivilgesellschaft (und der Sozialpartner) aus und entsprach damit eher dem Modell der deliberativen denn der staatszentrierten Demokratie¹⁰⁰ – auch unter historischer Perspektive ein interessantes Beispiel für die Ausweitung eines korporatistischen hin zu einem assoziativen institutionellen Rahmen.

Hintergrund dieser beginnenden Neuinschätzung von Migration waren auch die im neuen Jahrtausend sowohl in Bezug auf die regionale Herkunft wie die soziale Zusammensetzung deutlich veränderten Migrationsströme und der geänderte geopolitische Rahmen. Die Migration aus den ehemaligen „Anwerbeländern“, dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, ging in den letzten Jahren massiv zurück, während die Zuwanderung aus der „alten“, aber auch aus der „neuen“ EU deutlich zunahm. Seit 2006 sind deutsche Staatsbürger – deren Einwanderung mit einer Anwerbeaktion im Rahmen der Zusammenarbeit der europäischen Arbeitsämter begann – die größte Einwanderungsgruppe, und im Jahr 2008 stammten knapp 60 Prozent der Neuzuwanderer aus anderen Ländern der Europäischen Union.¹⁰¹ Insbesondere die Neuzuwanderer aus dem EU-Raum, aber auch ein Großteil der Drittstaatsangehörigen, verfügen zu einem großen Teil über mittlere und höhere Qualifikationen und entsprechen nicht mehr dem Klischee des „Gastarbeiters“.

⁸⁶ Weigl: Migration und Integration (wie Anm. 41), S. 64.

⁸⁷ Reinhold Janhari: Wegen Überfremdung abgelehnt. Ausländerintegration und symbolische Politik. Wien 2000, S. 46–90.

⁸⁸ Eugen Andonovskiy u. a.: Migration und Integration. Wien 2002, <http://www.euroforum.at/downloads>

⁸⁹ <http://www.okay-line.at/>

⁹⁰ Simon Burscher: Zuwandern-Aufsteigen-Dazugehören. Etablierungsprozesse von Eingewanderten. Innsbruck 2009.

⁹¹ Vgl. z. B. Kenan Gिंगör: Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn, mit integrierem Maßnahmenplan. Manuskript. Dornbirn-Basel 2002.

⁹² Maria Zwicklhuber: Integrationspolitik auf Länderebene. Eine Bestandaufnahme in Niederösterreich. Master-These, Donau Universität Krems, Krems 2006.

⁹³ Bundesministerium für Inneres: Gemeinsam kommen wir zusammen. Exporterbeiträge zur Integration. Wien 2008. Im Downloadbereich von <http://www.integration.at/> abrufbar.

⁹⁴ <http://www.integration.at>

⁹⁵ Bundesministerium für Inneres: Einführungspapier für den Nationalen Aktionsplan für Integration. Wien 2009. Im Downloadbereich von <http://www.integration.at/> abrufbar.

⁹⁶ Profil, 20. 7. 2009, S. 12.

⁹⁷ Kenan Gिंगör: Integrationskonzept des Landes Tirol mit Maßnahmenempfehlungen. Innsbruck 2006. Referenz io loebbild.tirol.

⁹⁸ Kenan Gिंगör: Einbezählen statt einordnen. Zusammenleben in Oberösterreich, Integrationsleitbild des Landes Oberösterreich. Linz 2008.

⁹⁹ Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels wurden in Niederösterreich, der Steiermark und Vorarlberg Integrationsleitbilder erarbeitet. In Wien kam es 2009 zur Gründung einer Zuwanderungskommission.

¹⁰⁰ Joshiha Cohen/Joel Rager: Secondary Associations and Democratic Governance. In: Politics & Society 4 (1992), S. 393–472; Arthur Benz: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Th. Greven: Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen 1998, S. 201–222.

¹⁰¹ Eigene Berechnungen basierend auf Daten von Statistik Austria. <http://www.statistik.at>.

Die geänderte geopolitische Situation und die Erweiterung der EU führten zudem zu einem deutlichen Rückgang des nationalstaatlich steuerbaren Anteils der Zuwanderung. Die Zuwanderung aus der EU ist politisch nicht steuerbar; die Zuwanderung aus dem Nicht-EU-Raum betraf vor allem Asylwerber und den Familiennachzug, die sich beide ebenso weitgehend nationalstaatlicher Steuerung entziehen. Während auf Bundesebene versucht wurde, durch Verschärfungen des Asyl- und Familiennachzugsrechts die Reste der nationalstaatlichen Steuerungsfähigkeit zu sichern, setzte der demografische Wandel die Länder, Städte und Gemeinden unter Druck, Einwanderung als Realität zu akzeptieren und einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen einer Einwanderungsgesellschaft zu entwickeln: In der Bundeshauptstadt lag der Anteil von Migranten und Angehörigen der Zweiten Generation 2008 bei mehr als einem Drittel, in den anderen großen Städten Österreichs liegt der Anteil um ein Viertel, und selbst in kleineren Städten und Gemeinden leben rund 15 Prozent aus dem Ausland Zugewanderte und deren Kinder.¹⁰²

Während die Bundespolitik die sicherheitspolitische Stichtweise forcierte, entstand in den Ländern und in den größeren Städten – oft mitinitiiert und beraten von Akteuren aus den Vorreitertländern Vorarlberg und Wien, die sich als „epistemic community“¹⁰³ eher an der europäischen denn der österreichischen Diskussion orientierten – eine Haltung, die deutlich stärker Gleichstellungsperspektive betont und Migration als Herausforderung und Entwicklungschance wahrnimmt. Damit steht die Politik der Bundesländer heute der EU-Politik im Integrationsbereich deutlich näher als dem Bund, der primär aus sicherheitspolitischer Perspektive Migration weiter als potenzielle Bedrohung sieht.

Anders als im 20. Jahrhundert ist Migrationspolitik heute ein Mehrebenenspiel zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedsstaaten, den Bundesländern und Gemeinden, den Sozialpartnern – die jedoch deutlich an Bedeutung verloren haben – und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Mehrebenen-Politik macht radikale Paradigmenwechsel unwahrscheinlich und favorisiert inkrementelle, schrittweise Politikentwicklung.¹⁰⁴ Es ist daher zu erwarten, dass sich auch in Österreich mittelfristig, ähnlich wie in anderen EU-Staaten, die Politik an einer Kombination aus restriktiver Steuerung der Neuzuwanderung und größerer Offenheit gegenüber kultureller Vielfalt orientieren und sich die Migrations- und Integrationspolitik zu einem weniger umstrittenen Politikfeld entwickeln wird, als sie es im 20. Jahrhundert war.

¹⁰² *Österreichischer Integrationsfonds: Integration, Zahlen, Daten, Fakten 2008*, Wien 2008, S. 19.

¹⁰³ *Peter M. Haas: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*. In: *International Organizations 46/1*, Winter 1992, S. 1–35.

¹⁰⁴ *Gary Marks: Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*. In: *Alex W. Czirjany/Glenda Rosenbhal (Hg.): The State of the European Community*, Bd 2: *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder 1993, S. 402–403.