

Hintergrundwissen: Einwanderungspolitik in Österreich

Das „Gastarbeitermodell“ vom Konzept zur Realität

Was versteht man unter Einwanderungspolitik?

Die Regelung und Steuerung von Zuwanderung fächert sich auf unterschiedliche politische Teilbereiche auf. Dazu gehören vor allem:

- Arbeitsmarktpolitik
- Flüchtlingspolitik/Asylpolitik
- Einbürgerungspolitik

Abhängig von wirtschaftlichen Erfordernissen und gesellschaftlichen Entwicklungen stehen zu bestimmten Zeiten verschiedene Aspekte im Vordergrund. Migrationspolitik erstreckt sich unter anderem auf die Regelung von:

- Einreise- und Zuzugsbestimmungen
- Regelung der rechtlichen Stellung von ausländischen StaatsbürgerInnen, die sich bereits länger legal in Österreich aufhalten
- Asylrecht

Phasen der österreichischen Einwanderungspolitik

1. Phase: Nachkriegszeit (1945-1956)

Bis zum Abschluss des Staatsvertrages im Jahr 1955 wurde die österreichische Einwanderungspolitik durch die Anwesenheit der Alliierten beeinflusst. Sie bestimmten überwiegend die Zuwanderung zu und die Abwanderung aus Österreich. Während der Ungarnkrise im Jahr 1956 nahm Österreich 180.000 Flüchtlinge auf, es entstand eine neue Form der österreichischen Asylpraxis. Ein Großteil der Flüchtlinge blieb aber nur vorübergehend in Österreich, das damit vor allem zum Transitland wurde.

2. Phase: Sozialpartnerschaftlich dominierte Migrationspolitik (1960 bis 1980er-Jahre)

Wie auch andere westliche Industriegesellschaften hatte Österreich im Zuge der Nachkriegskonjunktur erhöhten Bedarf an Arbeitskräften, die daher aus dem Ausland angeworben wurden. Zwischen den Ziel- und Herkunftsländern wurden Anwerbeabkommen geschlossen (1962: Spanien, 1964: Türkei, 1966: Jugoslawien).

Während Österreich aufgrund der wirtschaftlichen Hochkonjunktur ausländische Arbeitskräfte benötigte, versprachen sich auch die Entsendeländer Vorteile. So propagierte etwa die Türkei die zeitweise Beschäftigung von TürkInnen im westeuropäischen Ausland, da sie sich davon die Entlastung des heimischen Arbeitsmarktes, Devisen sowie die Verbesserung des Know-hows der eigenen Bevölkerung versprach.

Die Sozialpartner einigten sich auf die Einführung sogenannter Kontingente, d.h. Höchstzahlen ausländischer Arbeitskräfte, die für einen zeitlich begrenzten Aufenthalt nach Österreich kommen sollten. Das österreichische Rotationsmodell orientierte sich dabei am Schweizer Vorbild. Darüber hinaus kamen die sogenannten GastarbeiterInnen in den Folgejahren auch auf nicht-offiziellen Weg nach Österreich, indem sie mit einem Touristenvisum einreisten und dann um eine Beschäftigungsbewilligung ansuchten.

**Von der institutionalisierten Form der Zuwanderung zum Familiennachzug:
 Transnationale Netzwerke und Kettenwanderung**

Zunehmend kamen die GastarbeiterInnen nicht mehr über den Weg der offiziellen Anwerbung nach Österreich, sondern über die Anwerbung und Empfehlung von Familienangehörigen. Dies nennt man in der Migrationsforschung „Kettenmigration“. Schon zu Beginn der 1970er Jahre waren rund 56 % der türkischen GastarbeiterInnen durch Vermittlung von Bekannten oder Verwandten, die bereits in Österreich lebten, in das Land gekommen. Ab Anfang der 1970er Jahre kamen verstärkt Familienangehörige der GastarbeiterInnen nach, vor allem nach der Ölpreiskrise im Jahr 1973. Bis 1974 bestand zwar offiziell noch das Rotationsmodell fort, aber ab 1975 regelte das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz die Arbeitsmigration nach Österreich.

3. Phase: Migrationspolitik als Aufgabe des Innenministeriums (ab 1990er-Jahre)

Zunehmend wurde die österreichische Einwanderungspolitik von Vorgaben aus dem Innenministerium bestimmt. Der Einfluss der Sozialpartner blieb allerdings auch in diesem Zeitraum weiterhin bestehen. Vor allem der Fall des „Eisernen Vorhangs“ und die Kriege im ehemaligen Jugoslawien führten zu neuen Flucht- und Wanderungsbewegungen nach Österreich, in jüngster Zeit vor allem die Konflikte im Nahen Osten wie in Irak, Afghanistan und Syrien. Nun entwickelte sich Österreich jedoch vom „Transitland“ zum „Zielland“ von Flüchtlingen. Zunehmend wurde nun auch das Thema Integration in den Aufgabenbereich der Politik übernommen. So wurde im Jahr 1992 der Wiener Integrationsfonds gegründet. Wichtige gesetzliche Regelungen waren:

- 1992: Asylgesetz und „Aufenthaltspaket“
- 1993: Fremdengesetz und Aufenthaltsgesetz
- 1997: „Integrationspaket“
- 1998: Prinzip „Integration vor Staatsbürgerschaft“ findet auch in der Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes Anwendung

Gesetze im Bereich der Asyl- und Migrationspolitik werden sehr häufig verändert, es gibt beinahe jedes Jahr neue Bestimmungen betreffend der Visa- und Einreisebestimmungen sowie betreffend der „Integrationsvereinbarung“.

4. Phase: Migrationspolitik im Rahmen der EU (ab 2000)

Vor allem seit Beginn des neuen Jahrhunderts erweist sich die Europäische Union als immer wichtigerer Akteur im Bereich Migration. Besonders Asyl- und Flüchtlingspolitik sind stark vergemeinschaftete Politikbereiche, was bedeutet, dass gesetzliche Rahmenbedingungen von den EU-Mitgliedsstaaten gemeinsam durch Richtlinien und Verordnungen auf EU-Ebene beschlossen werden. Zu nennen sind hier beispielsweise das Schengen-Abkommen, die Dublin-III-Verordnung und das Stockholmer Programm, das die Grundlage der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU für die Jahre 2010 bis 2014 bildete. Letztere Entwicklungen sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich immer noch selber über die tatsächliche Aufnahme, Anzahl und Betreuung von AsylwerberInnen entscheiden und verfügen, die EU-Ebene regelt lediglich die gemeinsamen Verfahrensweisen und die anzuwendenden Standards. Obwohl **Artikel 80 des Vertrages über die Europäische Union** den Unionsgesetzgeber (Kommission, Rat und Europäisches Parlament) klar dazu verpflichtet, für eine faire Lastenverteilung zu sorgen, ist dies bisher am Widerstand mancher Mitgliedstaaten gescheitert.

Die Einwanderungspolitik bleibt somit ein zentraler Aufgabenbereich nationaler Politik, z. B. im Bereich Integration, Vielfalt und der Zugang von MigrantInnen aller Art. Fast alle Maßnahmen, die den Zugang von MigrantInnen zum Arbeitsmarkt der einzelnen Mitgliedsstaaten betreffen, werden nach wie vor auf nationalstaatlicher Ebene getroffen. Zu nennen sind hier vor allem spezifisch österreichische Aufenthaltstitel, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige regeln sollen. Dabei zielt man auf so genannte Schlüsselkräfte oder FacharbeiterInnen ab, die für den österreichischen Arbeitsmarkt attraktiv sind, weil sie gut ausgebildet sind oder in so genannten Mangelberufen arbeiten, in denen in Österreich Arbeitskräftebedarf besteht.

Wichtige rechtliche Änderungen waren:

- 2002: Novelle des Fremdengesetzes: verpflichtende „Integrationskurse“
- 2005: Fremdenrechtspaket: umfassende Gesetzesreform zur Umsetzung von EU-Richtlinien und zur Stärkung von Maßnahmen gegen nicht rechtmäßige Zuwanderung
- 2014: Integrationsagenden wandern vom Innen- zum Außenministerium, welches entsprechend den neuen Zuständigkeiten in das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (BMEIA) umbenannt wird
- 2015: Fremdenrechtsänderungsgesetz: Harmonisierung mit der Neufassung der Aufnahme-richtlinie und der Asylverfahrensrichtlinie

Aktuelle Entwicklungen

Aufgrund der andauernden Flüchtlingsbewegung und dem enormen Anstieg von Erstasylanträgen in vielen EU-Mitgliedstaaten, darunter besonders auch Österreich (über 25.000 Anträge in 2014 verglichen mit über 85.000 im Jahr 2015), sind Renationalisierungstendenzen in der Migrationspolitik erkennbar. Dies drückt sich beispielsweise in der Wiedereinführung von Grenzkontrollen und der unterschiedlichen Anwendung des Schengener Abkommens und der Dublin III-Verordnung durch die Mitgliedstaaten aus. Während Länder wie Deutschland, Österreich und Schweden eine Politik des „Durchwinkens“ von Flüchtlingen 2015 forcierten und akzeptierten, unternahmen die letzteren bei-

den Länder in der Zwischenzeit eine restriktive Kehrtwende: Österreich initiierte gar mit einigen Balkanländern die Schließung der so genannten Balkanroute für Flüchtlinge und arbeitet seit Ende 2015 an einer weiteren Novellierung des Asylgesetzes, inklusive einer sehr restriktiven Obergrenze für die Aufnahme von Flüchtlingen (max. 37.500 Asylanträge pro Jahr) anhand eines sogenannten „Notstandsparagraphen“, der für die Bewahrung der „nationalen Sicherheit“ aktivierbar sein soll. Es ist noch nicht absehbar, ob diese neuen Änderungen bestehen bleiben bzw. wie sich die Rechtslage weiterentwickelt. Es gibt Bedenken über die Vereinbarkeit dieser Neuerungen mit dem österreichischen Verfassungsrecht, Genfer Flüchtlingskonvention und Europäischer Menschenrechtskonvention.

Quellen

<http://derstandard.at/1375625811638/Integrationsbericht-Expertenrat-fordert-Reform-der-Rot-Weiss-Rot-Karte> zuletzt abgerufen am 3.9.2015

<http://www.migration.gv.at/?id=34> zuletzt abgerufen am 3.9.2015

Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Werner T. Bauer (2008): „Zuwanderung nach Österreich“, Wien.

Münz, Rainer/Zuser, Peter/Kytir, Josef (2003): „Grenzüberschreitende Wanderungen und ausländische Wohnbevölkerung: Struktur und Entwicklung“, in: Fassmann, Heinz/Stacher, Irene (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen - sozio-ökonomische Strukturen - rechtliche Rahmenbedingungen, Wien.

Gastarbeiter. 40 Jahre Arbeitsmigration (2004), hrsg. v. Hakan Gürses, Cornelia Kogoj und Sylvia Mattl, Wien.

Weigl, Andreas (2009): Migration und Integration. Eine widersprüchliche Geschichte, Innsbruck/Wien/Bozen.

Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (1995): Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen, Wien.

Migration & Integration 2015, abrufbar unter:

<http://www.bmeia.gv.at/integration/integrationsbericht/> zuletzt abgerufen am 3.9.2015

Bast, Jürgen (2015): „Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht“, in: Knodt, Michèle and Tews, Anne (Hg.): Solidarität in der EU, Baden-Baden: Nomos, S. 143-162.