

## Hintergrundwissen: Einwanderungspolitik in Österreich Vom „Gastarbeitermodell“ zur „Schlüsselarbeitskraft“

### 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. Die großzügige Anerkennung der Flüchtlinge durch Österreich geschah auch auf Druck der Alliierten. 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 Türklinnen 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 oder Quoten, 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. Dadurch wurde die offizielle Politik und somit auch die Steuerungsmechanismen durch die Politik unterlaufen. Für die Firmen war dies jedoch ein Vorteil, da sie den bürokratischen Vorgang des Ansuchens um Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnis nicht selbst erledigen mussten, sondern die ArbeiterInnen dies selbst erledigten, wenn sie schon in Österreich waren.

**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: Fremdenrechtsgesetz und Aufenthaltsgesetz
- 1997: „Integrationspaket“ (Integration steht vor Neuzuwanderung)

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 Post-Stockholm-Programm, das die Grundlage der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik der EU für die Jahre 2015 bis 2019 bildete. Letztere Entwicklungen sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Mitgliedstaaten der EU grundsätzlich immer noch selbst über die tatsächliche Aufnahme, Anzahl und Betreuung von AsylwerberInnen entscheiden, 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. An einer Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wird noch gearbeitet.

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: Es enthält die sogenannte „Integrationsvereinbarung“, die verpflichtende Deutschkurse für Drittstaatsangehörige vorsieht
- 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
- 2018: Fremdenrechtsänderungsgesetz: AsylwerberInnen müssen sich nun an den Verfahrenskosten beteiligen (max. 840 Euro/Person). Handys von AsylwerberInnen dürfen durchsucht werden, um den Anreiseweg nachzuvollziehen. Die Wartezeit für anerkannte Flüchtlinge auf die österreichische StaatsbürgerInnenenschaft wird von 6 auf 10 Jahre angehoben.

## Aktuelle Entwicklungen

Die österreichische Migrationspolitik gilt ebenso wie die Einbürgerungspolitik als eine der restriktivsten in ganz Europa. Das bezieht sich auf die Voraussetzungen, die Menschen erfüllen müssen, wenn sie einen Aufenthaltstitel für Österreich bzw. die österreichische Staatsbürgerschaft erhalten wollen. Einerseits gibt es sprachliche Anforderungen, die in den letzten Jahren regelmäßig erhöht wurden (Prüfungen über Deutschkenntnisse, bzw. neuerdings auch über „Werte- und Orientierungswissen“), sowie finanzielle Voraussetzungen, also Höhe des regelmäßigen nachgewiesenen Familieneinkommens. Mit diesen Regelungen will die Regierung besser steuern können, wer nach Österreich einreisen und sich hier niederlassen kann. Um eine viel zitierte „Einwanderung ins Sozialsystem“ zu verhindern, muss ein gesicherter Lebensunterhalt sowie „Integrationswille“ durch die Ablegung von diversen Prüfungen nachgewiesen werden.

Im Gegenzug möchte Österreich bestimmte Personen gezielt anwerben und zur Einwanderung motivieren, etwa „Fachkräfte“ oder „Schlüsselarbeitskräfte“. Dabei handelt es sich um Menschen mit bestimmten Qualifikationen und Berufen, von denen in der österreichischen Bevölkerung Mangel herrscht (so genannte Mangelberufe). Über eine so genannte Rot-Weiß-Rot-Karte können diese einen Aufenthaltstitel erlangen. Firmen beklagen jedoch, dass die Kriterien für diesen Aufenthaltstitel sehr hoch angesetzt wurden und das Verfahren bürokratisch und langwierig sei, sodass letztlich Österreich dadurch nicht attraktiv für die gewünschten Arbeitskräfte würde. Nähere Informationen dazu finden sich auch im Factsheet „Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen“.

Aufgrund der andauernden Flüchtlingsbewegung und dem enormen Anstieg von Erstasylanträgen in einigen EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2015, darunter besonders auch Österreich (über 25.000 Anträge 2014 verglichen mit über 85.000 im Jahr 2015; mittlerweile sind die Zahlen allerdings wieder stark gesunken, 2018 waren es etwa 13.700), 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 2015 eine Politik des „Durchwinkens“ von Flüchtlingen forcierten und akzeptierten, unternahmen die letzteren beiden Länder in der Zwischenzeit eine restriktive Kehrtwende: Österreich beteiligte sich gar an der „Schließung“ der so genannten Balkanroute an der griechischen Nordgrenze, die von Ungarns Premier Viktor Orban initiiert wurde. Außerdem plante die österreichische Regierung im Jahr 2016 nur Asylanträge bis zu einer Obergrenze von max. 37.500 anzunehmen, ab deren Erreichen eine Notverordnung zur Bewahrung der „nationalen Sicherheit“ in Kraft treten sollte, die das Stellen eines Antrags deutlich erschwert hätte. Zur Durchsetzung der Verordnung kam es jedoch nicht, da in den folgenden Jahren die Anzahl der Asylanträge erheblich sank und die festgelegte Obergrenze nicht erreichte. Bis heute sieht das Asylgesetz jedoch die Möglichkeit zur Aktivierung dieser „Sonderbestimmungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung“ vor. Es bestehen Bedenken über die Vereinbarkeit der darin vorgesehenen Maßnahmen mit dem österreichischen Verfassungsrecht, der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2018 legte u.a. fest, dass AsylwerberInnen sich nun an den Kosten des Asylverfahrens beteiligen müssen. Ferner dürfen Handys zur Bestimmung der Fluchtroute durchsucht werden, die Auswertung von Handydaten wurde bisher unter Rücksicht auf den Daten-

schutz aber nicht durchgeführt. Das Gesetz wurde von NGOs kritisiert, die Asylkoordination befürchtete etwa unverhältnismäßige Eingriffe in die Grundrechte sowie einen zunehmenden Verwaltungsaufwand. Auch Amnesty International äußerte menschenrechtliche Bedenken.

Im Frühjahr 2019 erregte eine Verordnung des damaligen Innenministers Herbert Kickl Aufmerksamkeit, mit der die finanzielle Entschädigung von AsylwerberInnen, die gemeinnützige Arbeit in Gemeinden leisten, auf 1,50 Euro pro Stunde beschränkt wurde. Agenda Asyl, ein Zusammenschluss mehrerer NGOs, kritisierte die Maßnahme als „weiteren Demütigungs- und Ausgrenzungsversuch von schutzsuchenden Menschen in Österreich“, auch die FlüchtlingsreferentInnen der Bundesländer sprachen sich dagegen aus. Die Verordnung, von Herbert Kickl einen Tag vor seiner Abberufung aus dem Amt erlassen, wurde von seinem Nachfolger Eckart Ratz im Mai 2019 zurückgenommen.

### Quellen

[https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20020920\\_OT0122/zertifizierung-von-kurstraegern-fuer-deutsch-integrationskurse](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20020920_OT0122/zertifizierung-von-kurstraegern-fuer-deutsch-integrationskurse) zuletzt abgerufen am 29.01.2020

<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.

Gastarbeiteri. 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.

Akkilic, Evrin Ersan (2019): Am Anfang war das Interesse. In: Grasl-Akkilic, Senol/Schober, Marcus/Wonisch, Regina (Hg.): Aspekte der österreichischen Migrationsgeschichte. Edition Atelier, S. 248-269

Wonisch, Regina (2019): Entwicklungen der Migrations- und Flüchtlingspolitik in Österreich seit 1918. In: Grasl-Akkilic, Senol/Schober, Marcus/Wonisch, Regina (Hg.): Aspekte der österreichischen Migrationsgeschichte. Edition Atelier, S. 431-470

*Letzte Änderung: Jänner 2020*