

Quelle print: Bernhard Perchinig, Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in Österreich seit 1945. In: Vida Bakondy, Simonetta Ferfaglia, Jasmina Janković, Cornelia Kogoj, Gamze Ongan, Heinrich Pichler, Ruby Sircar und Renée Winter (Hg.): Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

Bernhard Perchinig

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 Million Flüchtlinge und Vertriebene¹. In Österreich waren zwei große Gruppen bestimmend: Die „Displaced Persons“ (DP's) - vom NS- Regime zwangsrekrutierte Arbeiter, Kriegsgefangene und jüdische Überlebende der Konzentrationslager - einerseits; und die aus Ost- und Zentraleuropa 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 Ansiedlung. Für Österreich wäre dies einem Schuldeingeständnis und einer Wiedergutmachungspflicht gleichgekommen, aber auch der neugegründete Staat Israel drängte auf eine rasche Weiterreise².

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 geteilt³.

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 Arbeitmarktsegmente gedrängt⁴. Doch als es sichtbar wurde, dass die Alliierten den Plan zur Umsiedlung der ethnisch Deutschen nach Deutschland aufgaben und der

¹ Patrik-Paul Volf: Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. In: Zeitgeschichte, Heft 11-12/1995, Wien, 1995, S. 418.

² Rainer Bauböck/Bernhard Perchinig: Migrations- und Integrationspolitik. In: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S.728.

³ Volf, ebenda, S. 422.

⁴ Eugene Sensenig: Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. Immigration und Einwanderungspolitik in Österreich. Forschungsbericht Ludwig-Boltzmann-Institut für Gesellschafts- und Kulturgeschichte. Manuskript, Salzburg 1998, S. 387.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

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 aufhältigen „Heimatvertriebenen“ – sprich, die Volksdeutschen – einsetzen⁵.

Innerhalb der Volksdeutschen entstanden schnell Selbstorganisationen, die vor allem von den Sudetendeutschen getragen wurden, sich in der ÖVP und SPÖ in eigenen ethnischen Blöcken organisierten und sich für die Gleichberechtigung mit Österreichern einsetzten⁶. Auch die Kirchen unterstützten diese Forderungen⁷ ein. Die Volksdeutschen wurden 1952 von der für die DP's weiter geltenden Arbeitsgenehmigungspflicht befreit und ihnen wurde 1954 die Möglichkeit eingeräumt, die österreichische Staatsbürgerschaft per Deklaration zu erwerben.⁸ Für die DP's bestanden keine vergleichbaren Integrationsangebote

Die Frühphase der Zweiten Republik war somit deutlich von einer Politik der selektiven Integration geprägt. Gelang 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 jüdischen 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 wurde⁹. 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 der 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.

Mit der paritätischen Besetzung der Arbeitsämter 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“¹⁰, die Beschäftigung der Österreicher im Vordergrund. Das Betriebsratsgesetz vom 28.3.1947 trieb die Ausgrenzung von Ausländern weiter voran: Anders als im Betriebsratsgesetz von 1919, für das die Staatsbürgerschaft kein relevantes Kriterium

⁵ Volf, Politische Flüchtling, (wie Anm. 1.), S. 422.

⁶ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 388.

⁷ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 388.

⁸ 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.

⁹ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 389.

¹⁰ Sylvia Pelz: Ausländerbeschränkungen Österreichs in der Zwischenkriegszeit. Diplomarbeit, Universität Salzburg, 1994.

Bernhard Perching: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

war, knüpfte das Betriebsratsgesetz von 1947 (BG BGBl. 97, 2.8.1947) am austrofaschistischen „Werksgemeinschaftsgesetz“ von 1934 an und schloss Ausländer vom aktiven und passiven Betriebsratswahlrecht aus¹¹. Damit waren die Eckpfeiler für ein korporatistisches Modell der Arbeitsmarktsteuerung, in dem Arbeitsmarktpolitik prioritär die Beschäftigung der Staatsbürger zu sichern hatte und ausländische Arbeitskräfte als Arbeitnehmer zweiter Klasse angesehen wurden, eingeschlagen und die Weichen für die die Migrationspolitik bis in die 1980er Jahre prägende Sozialpartnerdominanz gestellt¹². 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 Verfassungsgerichtshof¹³. Die KPÖ unterstützte die Position der SPÖ und der Gewerkschaften und forderte eine Festlegung des Inländerprimats bei der Arbeitsplatzvermittlung.

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 vor allem in den Nachbarländern und im südeuropäischen Raum. Diese Anwerbung erfolgte nicht einseitig, sondern meist in Kooperation mit den Herkunftsländern, die über einen Arbeitskräfteüberschuss verfügten und sich durch Arbeitsmigration eine Dämpfung der Arbeitslosigkeit und Deviseneinnahmen durch Rücküberweisungen erhofften¹⁴.

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 Arbeitskräftereservoir. 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 Arbeitsämter bereits eine Tradition der informellen Kooperation der Interessensvertretungen herausgebildet¹⁵. Diese Kooperation geriet Ende der 1950er Jahre in eine Krise, als die Bundeswirtschaftskammer aufgrund des wachsenden Arbeitskräftemangels und dem daraus resultierenden Druck auf die Löhne im Niedriglohnbereich eine Ausweitung der Ausländerbeschäftigung forderte. Der ÖGB und das Sozialministerium beantworteten diese

¹¹ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 282.

¹² Eveline Wollner: Auf dem Weg zur sozialpartnerschaftlich regulierten Ausländerbeschäftigung in Österreich. Die Reform der Ausländerbeschäftigung und Anwerbung bis Ende der 1960er Jahre. Diplomarbeit, Universität Wien, 1996.

¹³ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 376, Fußnote 558.

¹⁴ Ahmet İçduygu: 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.

¹⁵ Wollner, Ausländerbeschäftigung, (wie Anm. 19), S.14.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

Vorstöße mit der Forderung nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Mobilisierung der inländischen Arbeitskraftreserve¹⁶.

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 reichsdeutsche 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 Arbeitsmarkt 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 Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung den Arbeitgebern die Pflicht auferlegt werden, auch eine inländische Arbeitskraft anzulernen bzw. einen inländischen Lehrling aufzunehmen, „sodass die eigene Arbeitskraft keinen Schaden erleide“¹⁷. Die Bundeswirtschaftskammer kritisierte die Vorschläge massiv und schlug stattdessen einen möglichst einfachen Zugang ausländischer Arbeitskräfte vor¹⁸. Dem hielt der ÖGB ein an der Schweiz orientiertes Rotationsmodell entgegen, das gesetzlich regeln sollte, „dass die ausländische Hilfskräfte nach Ende der Saison auch wirklich das Land verlassen.“¹⁹ 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 einer vertieften Einflusses im sozialpartnerschaftlichen Unterausschuss für Lohnfragen der Paritätischen Kommission²⁰. 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:

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

¹⁶ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 412.

¹⁷ Schreiben der Bundeswirtschaftskammer an die Sektionen Handel, Geld und Kreditwesen, 1.6.1960, zitiert in: Wollner, Ausländerbeschäftigung, (wie Anm. 19), S. 50.

¹⁸ 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.

¹⁹ Tätigkeitsbericht des ÖGB 1960, zit. In Wollner, Ausländerbeschäftigung, (wie Anm. 19), S. 34.

²⁰ Hannes Wimmer: Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich. In Hannes Wimmer (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Frankfurt am Main 1985, S. 163 – 167.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

Arbeits- und Sozialpolitik²¹. Die Bundeswirtschaftskammer erkannte nun die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, die sie immer abgelehnt und nur als temporäre Notlösung bezeichnet hatte, als Dauereinrichtung 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 meist weder gute Entwicklungsperspektiven, noch hohe Entlohnung. Für ausländische Arbeitnehmer war Österreich im Vergleich zu anderen Anwerbeländern 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 daher vor allem auf den anatolischen Raum und dort auf unqualifizierte Arbeitskräfte ohne Erfahrung in der Industrie, die direkt aus einer bäuerlich-dörflichen Welt nach Österreich kamen. Besser qualifizierte Migranten mit Industriearbeiterfahrung in den türkischen Städten gingen nach Deutschland und 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 Schulbildung²². 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 eingeschulerten Arbeitskräfte jedes Jahr zu ersetzen, und für 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, verstärkt²³.

²¹Tálos, Sozialpartnerschaft (wie Anm. 13), S. 426.

²² Bülent Çiçekli: 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.

²³ Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 730.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

Die im westeuropäischen Vergleich verhältnismäßig schlechte Rechtsstellung der „Gastarbeiter“ am Arbeitsmarkt ermöglichte es, sie in Krisenzeiten schnell abzubauen. In der Krise 1974 – 1976 wurden etwa 55.000 ausländischen Beschäftigten die Arbeits- und damit Aufenthaltsgenehmigung entzogen, 1982 – 1984 weiteren 33.000²⁴. Der 1973 beschlossene Anwerbestopp führte jedoch nicht zu einem Rückgang der Einwanderung, sondern zum Anwachsen des Familiennachzugs: Konnten 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.

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 galt²⁵.

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 einen 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 verwehrt, womit eine gewerkschaftliche Vertretung der Interessen der Arbeitsmigranten effektiv verhindert wurde²⁶. 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 übernahmen²⁷, 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 Etablierung einer korporatistischen Steuerung des Arbeitsmarktes und die Einbindung der Ausländerbeschäftigung in diese wieder einen Schritt weiter gekommen.

²⁴ ebenda.

²⁵ Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 5), S. 421.

²⁶ Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 2), S.731

²⁷ Karin Hunn: „Nächstes Jahr kehren wir zurück...“ Die Geschichte der türkischen Gastarbeiter in der Bundesrepublik. Freiburg 2004, S. 238 – 243.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

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, da nun das Recht auf Familienleben gegen die arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsinteressen abzuwägen waren, damit den Weg für einen Perspektivenwechsel weg von der alleinigen Arbeitsmarkt- hin zu einer Niederlassungsperspektive²⁸. Auch im Staatsbürgerschaftsgesetz kam es nur aufgrund der nötigen Anpassung an die Internationale Konvention gegen Frauendiskriminierung zu Änderungen; insbesondere der Übertragung der Staatsbürgerschaft auch in der mütterlichen 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 Änderungen 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 Ausländerpolitik²⁹.

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 nutzte³⁰. Paradoxiertweise ermöglichte die Parlamentarisierung der Thematik durch die beiden Kleinparteien den damaligen Großparteien SPÖ und ÖVP, weiter an der im Sozialpartnerkontext etablierten Kooperation festzuhalten, konnten sie sich doch gegen die das Thema aktionistisch zur Profilierung nutzenden FPÖ und Grünen als sachorientierte und erfahrene Akteure abgrenzen und die Fortsetzung der bisherigen Politik als Weg der Mitte darstellen.

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% pro Kopf der Bevölkerung lag Österreich im europäischen Spitzenfeld³¹. Diese Entwicklungen wurden in der Öffentlichkeit vor allem als Bedrohung wahrgenommen.

²⁸ Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 2), S.731.

²⁹ Andreas Weigl: Migration und Integration. Eine widersprüchliche Geschichte. Innsbruck2009, S. 57.

³⁰ Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 732; Albert Kraler/Anna Stepien: Immigrant and Immigration Policy Making in Austria. Manuskript, Wien 2006, S.4.

³¹ Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 2), S. 732.

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 Aufenthaltsrecht 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 vorgehenden 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 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. Fristversäumnisse führten zum Verlust des Aufenthaltsrechts, was vor allem viele bereits langansässige MigrantInnen 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 den 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 wurde, wurden nun auch Neugeborenen Ausweisungsbescheide wegen illegalen Aufenthalts zugestellt³².

Ein Jahr später wurde die „Bundeshöchstzahl“ des Ausländerbeschäftigungsgesetzes auf 8% des Arbeitskräfteangebots gesenkt und damit der Zugang zum Arbeitsmarkt weiter erschwert. In Zusammenspiel mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz bildete das Fremdenrecht nun ein System stufenweiser Ausschließung und Destabilisierung des Aufenthaltsstatus, das darauf hinzielte, 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 einzuschränken³³.

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% der Wahlberechtigten unterstützen - Kampagne der FPÖ stellte sich eine breite Koalition gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit entgegen, die 1993 die größte Kundgebung der Zweiten Republik, das „Lichtermeer“, organisierte. Bei den Nationalratswahlen 1994 legte die FPÖ knapp 6% 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“

³² Karin König/Bettina Stadler: Entwicklungstendenzen im öffentlich-rechtlichen und demokratiepolitischen Bereich. In: Heinz Fassmann/Irene Stacher (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Wien 2003, S. 228 – 231.

³³ Ebenda.

die erste städtische Integrationseinrichtung Österreichs von einer SPÖ-Stadtregerung ins Leben gerufen worden war, forderten einflussreiche Teile der SPÖ einen aufgeschlosseneren Kurs³⁴.

Als aufgrund des Scheiterns Budgetentwurfs 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 hatte³⁵ und als „Paradelinker“ galt.

Nachdem die Höchstgerichte wesentliche Bestimmungen des Fremden- und Ausländerbeschäftigungsgesetzes aufgehoben hatte und Österreich auch mehrfach vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof wegen seiner Fremdengesetze verurteilt worden war, verbesserte die unter der 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 Menschenrechte im Fall Gaygusuz gegen Österreich³⁶ erzwang die weitgehende Aufhebung der Diskriminierung von Nicht-EU-Ausländern beim Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Notstandshilfe) und führte damit einem ersten massiven Bruch des Inländerprimats in der Sozialpolitik.

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 Schlögl, der sich auch wiederholt für eine Zusammenarbeit mit der FPÖ aussprach und die kurze liberale Phase der Migrationspolitik beendete, Einem wurde Wissenschaftsminister. In die Amtszeit Schlögls fiel auch der Fall Omofuma³⁷. Marcus Omofuma war 1999 im Zuge einer Abschiebung von den begleitenden Polizisten so geknebelt und gefesselt worden, dass er während des Fluges erstickte. Schlögl 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.

Der EU – Beitritt und das Ende des nationalen Arbeitsmarkts

Hatte das Urteil im Fall Gaygusuz die Diskriminierung von Ausländern im Bereich der

³⁴ Jan Koller: Kommunale Integrationspolitik. Eine Analyse des Wiener Integrationsfonds im Kontext sozialdemokratischer Interessenspolitik. Diplomarbeit, Universität Wien 1998.

³⁵ Caspar Einem: Alternative Optionen der Zuwanderungspolitik. Manuskript. Wien 1990 (Im Besitz des Verfassers).

³⁶ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Gaygusuz gegen Österreich. Urteil vom 16. September 1996, NL 1996, S. 135 (NL 96/5/8).

³⁷ Carmen Fuchs: Rechtliche Aspekte der Abschiebung am Beispiel Marcus Omofuma. Diplomarbeit, Universität Innsbruck, 2001.

Arbeitslosenversicherung beendet, so geriet mit dem EU – Beitritt Österreichs 1995 das Inländerprimat am Arbeitsmarkt ins Schwanken. Anders als Österreich, das ein korporatistisches Modell der Arbeitsbeziehungen etabliert hatte, beruhte die EU-Arbeitsmarktpolitik 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 charakterisierte³⁸. Wie schon in den Jahren zuvor, waren auch hier wieder die Höchstgerichte entscheidende Akteure bei der Durchsetzung eines Paradigmenwechsels.

Noch breitere Wirkung hatte die Verurteilung des Ausschlusses von türkischen Arbeitnehmern vom passiven Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlrecht als rechtswidrig durch den EuGH im Jahr 2003.³⁹ 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 vom EuGH in der Angelegenheit verurteilt worden war⁴⁰ 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 Arbeiterkammer- und Betriebsratswahlen besitzen⁴¹.

Diese Entscheidungen markierten den Anfang vom Ende des Paradigmas vom Arbeitsmarkt als öffentlichem Gut für Staatsbürger. Zwar setzte Österreich bei der Erweiterung 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 bewunderswert spitzfindigen – Umsetzung der EU-Direktiven auf Minimalniveau 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 Europa⁴².

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 distanziert 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 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

³⁸ Gudrun Biffel: Mögliche Verdrängungsprozesse am Arbeitsmarkt. In: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Arbeitsmarktrelevante Effekte der Ausländerintegration in Österreich. Wien 2001, S. 279-300.

³⁹ Urteil des Gerichtshofes (Sechste Kammer) vom 8. Mai 2003, C-171/01.

⁴⁰ Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 16.9.2004, C-465/01.

⁴¹ BGBl. I Nr. 4/2006 auch betriebsrat ?

⁴² Bernhard Perchinig: Die EU-Migrationspolitik und die migrationspolitische Entwicklung in Österreich. In: Heinz Fassmann (Hg.): Zweiter Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht, Klagenfurt/Celovec S. 143-144.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

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 rechneten⁴³. Nach der diplomatischen Isolierung Österreichs wegen der Regierungsbeteiligung der FPÖ wäre eine Verzögerung bei dieser Materie nicht argumentierbar. 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 ein⁴⁴. 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 EU⁴⁵.

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 Migrantinnen nach der Familienphase den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichterte⁴⁶. Der zweite Akzent betraf einerseits die Begrenzung der arbeitsbezogenen Einwanderung auf „Schlüsselkräfte“⁴⁷ und ihrer Familien, andererseits die Ausweitung der zuvor auf 5.500 jährliche Genehmigungen begrenzten Saisonbeschäftigung auf 15.000⁴⁸.

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 darauf 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 beschränkt⁴⁹. Trotz heftiger Kritik der Oppositionsparteien kam es

⁴³ Andrew Geddes /Virginie Guiraudon. Britain, France, and EU Anti-Discrimination Policy: The Emergence of an EU Policy Paradigm. In: West European Politics, Vol. 27, 334 – 353.

⁴⁴ Ebendort, S. 347.

⁴⁵ Adam Tyson: The Negotiation of the European Community Directive on Racial Discrimination, in: European Journal of Migration and Law, Vol. 3, S.199 – 229.

⁴⁶ König/Stadler, Entwicklungstendenzen (wie Anm. 45), S 236.

⁴⁷ Definiert als Personen mit einem Einkommen in der Höhe von zumindest 60% der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung.

⁴⁸ Bernhard Perchinig: Einwanderungs- und Integrationspolitik. In: Emmerich Tálos (Hg.): Schwarz-Blau. Eine Bilanz des „Neu-Regieren“, Wien/Münster 2006, S. 296.

⁴⁹ Katharina Rohsmann: Die „Integrationsvereinbarung“ der FremdenGesetzNovelle 2002. Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang ? Diplomarbeit, Universität Wien, 2006.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

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% der rund 118.000 Personen umfassenden Zielgruppe diese Kurse besuchten⁵⁰.

Im öffentlichen Diskurs löste „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 verschob 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 dienen⁵¹. 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 aktiver junger Migranten der Zweiten Generation, bekam diese Debatte eine dezidiert sicherheitspolitische Orientierung. Besonders gut sichtbar wurde dieser 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 in Christenhand“ oder „Daham statt Islam“ eine Zuspitzung auf das Feindbild Islam⁵².

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 aufhob⁵³. 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 Zwangsernährung 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. 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

⁵⁰ Die Presse, 17.3.2005, S. 3.

⁵¹ Rohsman, Integrationsvereinbarung (wie Anm. 65), S. 75.

⁵² Vgl. auch John Bunzl/Farid Hafez Hg.): Islamophobie in Österreich. Innsbruck 2009.

⁵³ VfGH 15.10.2004, G 237/03 u.a.; Wolf Szymanski: AsylG-Nov 2003 zum Teil verfassungswidrig. VfGH 15.10.2004, G 237/03 u.a. Besprechung, in: *migralex*. Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht, 2005 (1), S. 20 – 33.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

daher auch von den meisten Nichtregierungsorganisationen und der Opposition als Chance für einen Neubeginn begrüßt⁵⁴.

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 den 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 seit Beginn der Koalition 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 des 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 erlangt⁵⁵.

Die Staatsbürgerschaftsrecht-Novelle 2005⁵⁶ sowie die zugehörige Staatsbürgerschaftsprüfungsverordnung⁵⁷ erhöhten die Hürden bei der Einbürgerung, insbesondere in Bezug auf die Anrechnung des Aufenthalts im Land und die nötigen Einkommenshöhen, deutlich und erhöhte die Gebühren für die Einbürgerung drastisch, was Österreich zu einem der teuersten europäischen Einbürgerungsländer macht⁵⁸. 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 Republik Österreich und (die) Geschichte Österreichs“⁵⁹. 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 gestalteten⁶⁰.

⁵⁴ Perchinig, Einwanderungspolitik, (wie Anm. 64), S. 299.

⁵⁵ BMI (Bundesministerium für Inneres): Asyl- und Fremdenstatistik 2004, Wien, <http://www.bmi.gv.at/downloadarea/Jahr2004.pdf>, download vom 11.1.2006.

⁵⁶ BGBl. I Nr. 37/2006, 22.3.2006

⁵⁷ BGBl. II Nr. 138/2006, 3.4.2006

⁵⁸ Dilek Çinar/Harald Waldrauch: Austria. In: Rainer Bauböck et al (eds.): Acquisition and Loss of Nationality. Vol. 2: Country Analysis, Amsterdam 2006, S. 49.

⁵⁹ Bernhard Perchinig: Between federal republicanism and communitarian provincial identity – Citizenship testing in Austria. In: Eva Ersboll, Dora Kostakopoulou, Ricky van Oers (eds.): Language and Integration Tests for Newcomers and Future Citizens. Leiden/Boston (Brill), 2009, im Erscheinen.

⁶⁰ Rainer Bauböck/Bernhard Perchinig: Evaluation and Recommendations. In: Rainer Bauböck et al (eds.): Acquisition and Loss of Nationality. Vol.1, Amsterdam 2006, S. 451 – 454.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

Die halbherzige 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 der Staatsbürger anzunähern.

In Umsetzung dieses Auftrages entwickelte die Kommission Richtlinienentwürfe zur Einwanderung aufgrund von Arbeitsaufnahme⁶¹, zur Familienzusammenführung⁶² und zur Rechtsstellung von langansässigen Drittstaatsangehörigen⁶³. Die Entwürfe übertrugen im Wesentlichen die bestehenden Bestimmungen für Unionsbürgern auf Drittstaatsangehörige.

Die Tampere-Prinzipien mit ihrem Impetus der weitgehenden Gleichstellung von legal ansässigen Drittstaatsangehörigen und Staatsbürgern standen von Anfang an in einem Spannungsverhältnis zum dominant sicherheitspolitischen „framing“ der Migrationspolitik im Rat und blieben größtenteils Rhetorik. Die Verschiebung der politischen Mehrheiten im Rat in den späten 1990er Jahren, der Konjunkturrückgang in Europa und die Terroranschläge in New York und Madrid führten zu einer deutlichen Refokussierung des Migrationsdiskurses auf sicherheitspolitische Agenden und einer Rücknahme der Gleichstellungsagenda⁶⁴.

Der Richtlinienentwurf über die für die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit⁶⁵ 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 wurde⁶⁶. 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 - die die österreichische Migrationspolitik lange Zeit prägende Spaltung des Arbeitsmarktes und die Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit im Sozialbereich für langansässige Arbeitsmigranten ein Ende gesetzt.

⁶¹ KOM (2001) 386 endg.

⁶² KOM (1999) 638 endg.

⁶³ KOM (2001) 127 endg.

⁶⁴ Petra Bendel: Everything under Control ? The European Union's Policies and Politics of Immigration. In: Thomas Faist, Thomas/ Andreas Ette: Andreas: 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 Michael/Gokce Yurdakul (eds.): Migration, Citizenship, Ethnos. Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America. London 2006, S. 157 – 174.

⁶⁵ KOM (2001) 386 endg.

⁶⁶ Kai Hailbronner: 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. Manuskript. Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

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 MigrantInnen, vor allem im aufenthaltsrechtlichen Bereich und beim Arbeitsmarktzugang. Wo möglich, wurde jedoch auf niedrigstmöglichem Niveau umgesetzt: So werden z.B. die Rechte von Familienangehörigen durch die Bindung an die Nutzung von Freizügigkeitsrechten als UnionsbürgerIn bzw. langfristig niedergelassene/r Drittstaatsangehörige/r nur äußerst eingeschränkt gewährt⁶⁷. Der im Fremdenrecht 1997 eingeführte absolute Ausweisungsschutz für im Land geborene und aufgewachsene Kinder und Jugendliche mit einem Drittstaatenpass wurde wieder aufgehoben, und der Zugang zum Daueraufenthaltsrecht, der „Niederlassungsbewilligung“ praktisch nur mehr für „Schlüsselkräfte“ und deren Familienangehörige ermöglicht. Im Bereich der „Integrationsvereinbarung“ kam es zu einer Aufhebung der meisten Ausnahmen und einer Ausweitung der Kursbesuchspflicht von hundert auf dreihundert Stunden, wobei 50% 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 angesetzt⁶⁸, was zu einer Reihe von – bei der Verfassung des Artikels noch nicht entschiedenen – Verfahren vor den Höchstgerichten führte.

Während es also, bedingt durch den Einfluss der EU und der Entscheidungen der Höchstgericht, 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 erdulnd, 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 angesiedelt waren, 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 Jahren⁶⁹. Die Stadt Wien, die bereits 1992 mit dem Wiener Integrationsfonds eine erste Integrationsstelle

⁶⁷ Karin König/Bernhard Perchinig: Austria. In: Jan Niessen/Yongmi Schibel/Cressida Thompson (eds.): Current Immigration Debates in Europe. A Publication of the European Migration Dialogue. Brussels 2005, S. 11 – 39.

⁶⁸ Julia Maria Ecker: Umsetzung der RI 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung in Österreich. *Migralex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht* 01/2006, 13 – 19.; Julia Maria Ecker: Umsetzung der RI 2003/86 durch das Fremdenrechtspaket 2005 ? *Migralex – Zeitschrift für Fremden- und Minderheitenrecht* 02/2007, 42 – 56.

⁶⁹ Weigl, Migration und Integration, (wie Anm. 49), S. 64.

geschaffen hatte, allerdings in ihre Migrationspolitik lange Zeit restriktiv blieb⁷⁰, begann unter der neu bestellten Integrationsstadträtin 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 Potential für die Stadtentwicklung sah und Wien als Einwanderungsstadt definierte⁷¹. In Vorarlberg beauftragte das Land im Jahr 2001 den Verein Okay-Zusammenleben⁷² mit der Entwicklung einer regionalen Integrationsplattform und wurde damit zu einem Vorreiter bei der Entwicklung regionaler Integrationspolitik⁷³. Nachdem die Stadt Dornbirn im Jahr 2002 das erste städtische Integrationsleitbild in Österreich entwickelt hatte⁷⁴, entwickelten im Rahmen des EU-geförderten Programms „Equal“ mehrere Städte in Niederösterreich und der Steiermark Integrationsleitbilder und etablierten Integration als Thema der Stadtverwaltung⁷⁵.

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 Akzent⁷⁶. Erstmals erkannte das Innenministerium Integration als politische Aufgabe an und setzte das Thema auf die Regierungsagenda, 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 gegründeten 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 aus und begann mit der Publikation von Informationsmaterial⁷⁷. 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 Grundlagenpapier⁷⁸ präsentierte 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 stieß⁷⁹.

In den Bundesländern war es inzwischen zu einer deutlichen Umbewertung des Migrationsthemas gekommen. Mit der Verabschiedung eines Integrationsleitbildes in Tirol (2006)⁸⁰ und in Oberösterreich (2008)⁸¹ und mit der Ausarbeitung derartiger Leitbilder in

⁷⁰ Reinhold Jawhari: Wegen Überfremdung abgelehnt. Ausländerintegration und symbolische Politik. Wien 2000, S.46 – 90.

⁷¹ Eugen Antalovsky et al.: Migration und Integration. Wien 2002., <http://www.europaforum.at/downloads>

⁷² <http://www.okay-line.at/>

⁷³ Simon Burtscher: Zuwandern-Aufsteigen-Dazugehören. Etablierungsprozesse von Eingewanderten. Innsbruck 2009.

⁷⁴ Vgl. z.B. Kenan Güngör: Integrationsleitbild der Stadt Dornbirn, mit integriertem Maßnahmenplan. Manuskript, Dornbirn/Basel 2002.

⁷⁵ Maria Zwicklhuber: Integrationspolitik auf Länderebene. Eine Bestandaufnahme in Niederösterreich. Master-These, Donau Universität Krems. Krems 2006.

⁷⁶ Bundesministerium für Inneres: Gemeinsam kommen wir zusammen. Expertenbeiträge zur Integration. Wien, 2008. Im Downloadbereich von <http://www.integration.at/> abrufbar.

⁷⁷ <http://www.integration.at>

⁷⁸ Bundesministerium für Inneres: Einführungspapier für den Nationalen Aktionsplan für Integration, Wien 2009, Im Downloadbereich von <http://www.integration.at/> abrufbar.

⁷⁹ Profil, 20.7.2009, S. 12

⁸⁰ Kenan Güngör: Integrationskonzept des Landes Tirol mit Maßnahmeneempfehlungen. Innsbruck 2006. referenz io löetibild tirol

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

anderen Bundesländern⁸² 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 Demokratie⁸³ - auch unter historischer Perspektive ein interessantes Beispiel für die Ausweitung einer korporatistischen hin zu einem assoziativen institutionellen Rahmen.

Hintergrund dieser beginnenden Neueinschätzung der 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% der Neuzuwanderer aus Ländern der Europäischen Union⁸⁴. 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“.

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 Ländern, 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% aus dem Ausland Zugewanderte und deren Kinder⁸⁵.

Während die Bundespolitik die sicherheitspolitische Sichtweise forcierte, entstand in den Ländern und in den größeren Städten – oft mitinitiiert und beraten von Akteuren aus den Vorreiterländern Vorarlberg und Wien, die als „epistemic community“⁸⁶ sich eher an der

⁸¹ Kenan Güngör: Einbeziehen statt einordnen. Zusammenleben in Oberösterreich, Integrationsleitbild des Landes Oberösterreich. Linz 2008.

⁸² Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels wurden in Niederösterreich, der Steiermark und Vorarlberg Integrationsleitbilder erarbeitet. In Wien kam es 2009 zu Gründung einer Zuwanderungskommission mit ähnlichen

⁸³ Joshua Cohen/Joel Rogers: 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.

⁸⁴ Eigenen Berechnungen aufgrund der Daten von Statistik Austria, <http://www.statistik.at>.

⁸⁵ Österreichischer Integrationsfonds: Integration. Zahlen, Daten, Fakten 2008. Wien 2008, S. 19.

⁸⁶ Peter M. Haas: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organizations 46/1, Winter 1992, S. 1 – 35.

Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.

Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.

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 Migration weiter primär aus sicherheitspolitischer Perspektive als potentielle 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 Politikentwicklung⁸⁷. Es ist daher zu erwarten, dass auch in Österreich sich mittelfristig, ähnlich wie in anderen EU-Staaten, die Politik an einer Kombination aus restriktiver Steuerung der Neuzuwanderung und größerer Offenheit gegenüber kultureller Vielfalt orientieren wird und sich die Migrations- und Integrationspolitik zu einem weniger umstrittenen Politikfeld entwickeln wird, als sie es im 20. Jahrhundert war.

⁸⁷Gary Marks: Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC. In: Alan W. Cafruny/ Glenda Rosenthal (eds.): The State of the European Community. Vol 2: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder 1993, S. 402 – 403.

Bernhard Perching: Von der Fremdarbeit zur Integration? Migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik.
Quelle online: www.demokratiezentrum.org • Quelle Print: Vida Bakondy u.a. (Hg.), Viel Glück! Migration heute. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Good Luck! Migration Today. Vienna, Belgrade, Zagreb, Istanbul. Vienna (Mandelbaum Verlag) 2010, 142 – 160.