

migration
on tour

Migration – ein Thema im Unterricht

Hrsg.: Gertraud Diendorfer | Irene Ecker | Herbert Pichler | Gerhard Tanzer



www.demokratiezentrum.org



HEINZ FASSMANN¹

Von Österreich, Europa und von jungen und alten Einwanderungsstaaten

1 Vorbemerkung

Im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert war Europa ein Auswanderungskontinent. Zwischen 1846 und 1924 verließen etwa 50 bis 55 Millionen Menschen ihre europäischen Heimatländer und ließen sich in den USA nieder (FERENCZI 1929, S. 185). Nach 1945 begann jedoch eine neue Zeit – auch für die europäische Migration, und nichts kennzeichnet treffender den ökonomischen und politischen Wiederaufstieg Europas als die Umkehr der Wanderungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Nach und nach wurden die meisten Staaten des westlichen Europas De-facto-Einwanderungsländer. Dies war nicht das Resultat einer umfassenden Strategie, sondern Ergebnis einer spezifischen ökonomischen, demographischen und politischen Entwicklung. Europa wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem „Einwanderungskontinent wider Willen“ und die Öffentlichkeit hat es nicht bemerkt.

Die Umkehr der Wanderungen erfasste aber nicht alle Staaten gleichzeitig. Europa ist und war weder ökonomisch noch demographisch homogen und einheitlich strukturiert. Ganz im Gegenteil: Manche Staaten erlebten den Kipppunkt („Tipping Point“) von einem negativen Wanderungssaldo zu einem positiven Wanderungssaldo früher als andere. Dies darzustellen und in ein generelles Modell einzubetten, ist Inhalt dieses Beitrags.

2 Drei-Phasen-Modell

Der Wandel eines Auswanderungslandes zu einem Einwanderungsland kann durch ein einfaches Phasenmodell gekennzeichnet werden (vgl. FASSMANN 2009). Dieses Phasenmodell geht von einer relativ stabilen Ausgangssituation aus, thematisiert die Veränderungen und postuliert nach einem staatlichen und gesellschaftlichen Lernprozess eine neue relative Stabilität. Das Drei-Phasen-Modell ist kein Konzept, welches sich zur Prognose eignet, aber eines, welches die Veränderungen in Europa und auch in Österreich treffend beschreibt.

2.1 Ausgangslage

Die erste Phase des Modells kann als Ausgangslage bezeichnet werden, gekennzeichnet durch ein Übergewicht der Auswanderung oder bestenfalls durch einen ausgeglichenen Wanderungssaldo. Das Übergewicht der Auswanderung kann dabei auf zwei unterschiedliche Faktoren zurückgeführt werden: ein hohes Bevölkerungswachstum oder eine wirtschaftliche Entwicklung, die für Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sorgte.

Das hohe Bevölkerungswachstum war im Europa des 19. Jahrhunderts wohl die ausschlaggebende Komponente für Auswanderung. Der demographische Übergang war wirksam und sorgte durch einen starken Rück-

WANDERUNGSSALDO

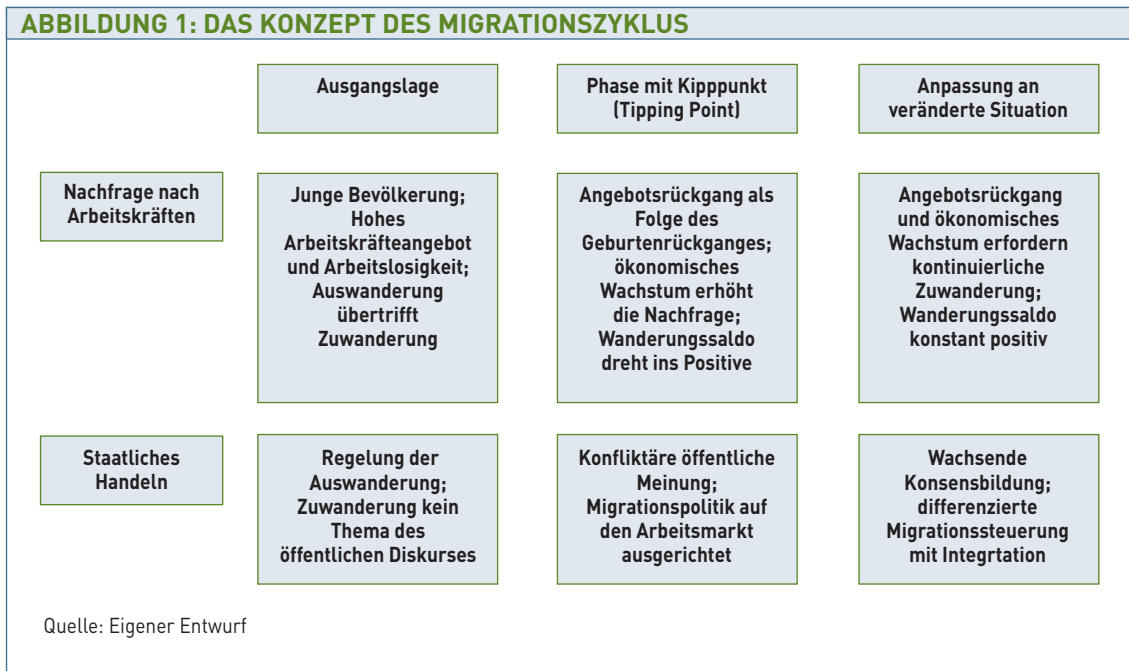
Der Wanderungssaldo (auch Wanderungsbilanz) ist die Differenz zwischen Zu- und Abwanderung in und aus einem bestimmten Territorium sowie innerhalb eines bestimmten Zeitraums (meistens einem Jahr). Wird bei der Zu- und Abwanderung eine Staatsgrenze überschritten, dann spricht man von internationaler Wanderung bzw. von einem Außenwanderungssaldo. Ein positiver Wanderungssaldo kennzeichnet das Übergewicht an Zuwanderung im Vergleich zur Abwanderung, bei einem negativen Wanderungssaldo ist die Relation genau umgekehrt. Die Wanderungsbilanz und die Geburtenbilanz (Differenz aus Sterbefälle und Geburten) steuern die Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur.

gang der Sterblichkeit bei gleichbleibend hohen Geburtenraten für ein exorbitant hohes Bevölkerungswachstum.² Die ab der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Überseewanderung in die USA, nach Kanada, Südamerika und später auch Australien stellte eine willkommene Möglichkeit dar, einen Teil des Arbeitskräfteangebots zu exportieren. (Vgl. Timeline: Österreichische Migrationsgeschichte im Überblick idB.)

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren dagegen eher die ökonomischen Krisen

und die Kriegsfolgen Auslöser und Ursachen für ein Übergewicht an Auswanderung. Das galt für das Österreich bis in die 1950er Jahre, aber auch für viele andere, besonders südeuropäische Staaten. Bis Anfang der 1960er Jahre haben mehr Menschen die damals noch nicht existente EU-27 verlassen als zugewandert sind. Das EU-Europa war zu diesem Zeitpunkt noch ein Auswanderungskontinent. Der negative Wanderungssaldo von mehr als 200.000 jährlich drehte sich erstmals im Jahrfünft von 1960-65 („Tipping Point“).

ABBILDUNG 1: DAS KONZEPT DES MIGRATIONSZYKLUS



2.2 Veränderungsphase

Je nach Timing des demographischen Überganges setzte das rasche Wachstum der jungen Bevölkerung in manchen Staaten Europas früher ein und war auch wieder früher beendet als in anderen. Frankreich gehört zu den Ländern mit einem sehr frühen demographischen Übergang, Italien weist beispielsweise eine deutliche Verzögerung auf und Österreich liegt ungefähr dazwischen. Frankreich hat sich daher auch nicht in einem signifikanten Ausmaß an der Überseewanderung beteiligt, während dies bei Italien und auch Österreich der Fall war.

Die innereuropäischen Gastarbeiterwanderungen vom Süden in den Norden nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs lassen sich ebenso als Ausdruck eines unterschiedlichen Timings des demographischen Überganges und der ökonomischen Entwicklung deuten. Der Süden Europas (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland) verzeichnete eine „Verspätung“

beim demographischen Wachstum und gleichzeitig eine sich nur mäßig entwickelnde Wirtschaft, während der Norden (Deutschland, Schweden, Schweiz, Österreich und andere) auf einen bereits länger abgeschlossenen demographischen Anpassungsprozess zurückblicken konnte. Dort führte der langfristig zu beobachtende Geburtenrückgang seit den 1960er Jahren zu einem Sinken des Arbeitskräfteangebots, welches mit der wachsenden Nachfrage nicht mehr Schritt hielt. Insbesondere in jenen Sektoren, die von einer besser qualifizierten und anspruchsvoller gewordenen inländischen Wohnbevölkerung mehr und mehr gemieden wurden, traten Angebotsverknappungen auf, die durch Zuwanderung ausgeglichen wurden. Der internationale Wanderungssaldo drehte sich ins Positive, der Kipppunkt („Tipping Point“) des Überganges von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland wurde erreicht.

Das Österreich zu Anfang der 1960er Jahre kann als Beispiel für den Beginn dieser Veränderungsphase dienen. Die zwischenstaatlich organisierte Anwerbung und Beschäftigung von Ausländern begann damit später als in Westdeutschland, in der Schweiz und in Skandinavien. Ein erstes Anwerbeabkommen schloss Österreich 1962 mit Spanien, ein zweites 1964 mit der Türkei, ein drittes 1966 mit Jugoslawien. Das Abkommen mit Spanien blieb in der Praxis bedeutungslos. Die jährlichen Zuwächse der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich betragen Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre zwischen +20.000 und +40.000 Personen. Damals kamen vor allem Jugoslawen und Jugoslawinnen ins Land. Mit 230.000 ausländischen Arbeitskräften erreichte die „Gastarbeiterbeschäftigung“ 1973 ihren ersten Höhepunkt. Bezogen auf alle unselbständig Beschäftigten bedeutete dies damals einen Ausländeranteil von bereits fast 10%.

Phasen ökonomischer Stagnation nach 1973 und das Nachrücken geburtenstarker Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt führten in Österreich ab Mitte der siebziger Jahre zu einem deutlichen Abbau der „Gastarbeiter“-Kontingente (Siehe dazu die Timeline zum Gastarbeitermodell und Wanderungssalden). Parallel zur Entwicklung in der für ihre Ausländerpolitik oftmals kritisierten Schweiz wurde auch in Österreich die Zahl der beschäftigten Ausländer und Ausländerinnen drastisch verringert. Mitte der 1980er Jahre gab es in Österreich nur noch rund 140.000 registrierte ausländische Arbeitskräfte. Dies bedeutete einen Rückgang von fast 40% innerhalb von zehn Jahren. Erst ab Mitte der achtziger Jahre stieg die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte erneut an.³

In der Zeit einer ökonomischen Krise stellt sich die eminent wichtige Frage nach der Verteilung der Arbeit auf die erwerbsbereite Bevölkerung jeweils neu. Das galt für Österreich nach dem Erdölpreisschock von 1973 genauso wie für Spanien nach der Finanzkrise von 2009. Die nationalstaatliche Antwort ist und war dabei eindeutig: die inländische Bevölkerung ist zuerst zu berücksichtigen. Die Arbeitsmärkte begannen sich mit aktiver Mitwirkung der Politik zu schließen und klar adressierbare Personengruppen zu exkludieren.

Die Phase der Veränderung ist auch durch das Entdecken der „Ausländerfrage“ gekennzeichnet. In Österreich wurden die berühmten „Kolaric“ Plakate affiziert, um auf die wachsende Fremdenfeindlichkeit aufmerksam zu machen. Die öffentliche Meinung nahm sich

dieses Themas an und entdeckte mit Zeitverzögerung die Zuwanderung; auch deswegen, weil die zugewanderte Bevölkerung selbst sichtbar geworden war. Sie war Teil der Gesellschaft geworden, nicht mehr nur männlich und alleinlebend, sondern hatte die Familien nachgeholt und sich in den Innenstädten niedergelassen.



Zunehmende Fremdenfeindlichkeit
Beschriftetes Kolaric-Plakat, Anfang 1970er Jahre

© Profil-Fotoarchiv, Wien

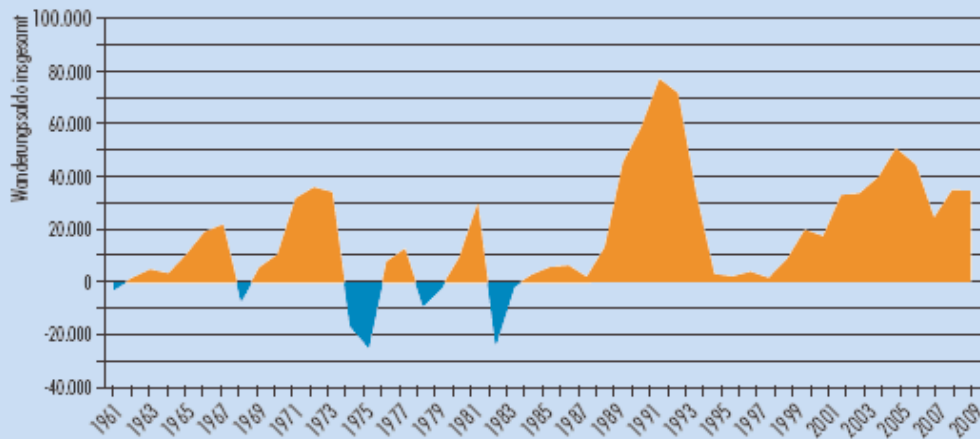
2.3 Phase der Anpassung

Gesellschaften lernen, mit neuen Situationen umzugehen. Nach einer Phase der Veränderung schließen sich eine Phase der Anpassung und der neuen Stabilität an. Diese Phase ist durch eine langsame Konsensbildung wesentlicher gesellschaftlicher Gruppen, einschließlich der meisten Parteien, gekennzeichnet. Zuwanderung wird als einen Teil von Normalität in einem ökonomischen wachsenden und demographisch schrumpfenden Land gesehen und auch akzeptiert.

Nach einer langen politischen Reaktionszeit („Legislation Gap“) wurde und wird ein differenziertes migrationspolitisches Steuerungssystem geschaffen. Das gilt für das EU-Europa genauso wie für Österreich. Die Diskussionen über eine kriterien- oder bedarfsorientierte Steuerung von Migration auf der europäischen Ebene (Blue Card) oder der nationalstaatlichen (Rot-Weiß-Rot Karte in Österreich) mögen als Ausdruck dieses Anpassungsprozesses gedeutet werden. Es geht nicht mehr um ein simples „Ausländer raus“ oder ein „Zuwanderung muss gestoppt werden“, sondern um Mechanismen der Auswahl qualifizierter Migranten und um integrationspolitische Begleitmaßnahmen. Migrations- und Integrationspolitik ist nicht mehr Appendix der Arbeitsmarktpolitik, sondern ein zunehmend selbstständiger Politikbereich.

WANDERUNGSSALDEN FÜR ÖSTERREICH.

Netto-Zuwanderung Österreichs 1961-2009
(Zuzüge minus Wegzüge)



Q.: STATISTIK AUSTRIA, Bevölkerungsfortschreibung, Wanderungsstatistik.

DIE ANWERBUNG DER HOCHQUALIFIZIERTEN (ROT-WEIß-ROT KARTE, BLUE CARD)

Die Rot-Weiß-Rot Karte ist das Symbol für ein neues, kriteriengeleitetes Modell des Zuzugs von Arbeitskräften und deren Familienangehörigen aus Drittstaaten (Nicht-EU-Staaten). Das Modell sieht drei Zielgruppen vor: hoch qualifizierte Zuwanderer, die ohne fixe Arbeitsplatzzusage nach Österreich kommen, oder als Absolventen einer tertiären Ausbildung noch in Österreich bleiben dürfen, qualifizierte Zuwanderer für Mangelberufe, die durch Verordnung festgelegt werden (z.B.: im Pflegebereich) und schließlich Zuwanderer für Tätigkeiten, für die nachweislich keine im Inland verfügbaren Arbeitskräfte gefunden werden konnten (Ersatzkraftverfahren). Bei der Auswahl dieser Zuwanderer sollen vorher festgelegte Kriterien, die durch Punkte gewichtet werden, wie Sprachkenntnisse, Alter oder Einkommen vor der Einreise behilflich sein.

Die Blue Card der Europäischen Union ist auf ein Jahr bis vier Jahre befristet und dient dem legalen Aufenthalt von hochqualifizierten Drittstaatenangehörigen. Die innerhalb der Europäischen Kommission erwogenen Gründe für die Einführung dieser Karte waren das zukünftig erwartete Fehlen qualifizierter Personen in einigen Beschäftigungssektoren sowie die unterschiedlichen Modalitäten der Zulassung in den Mitgliedstaaten. Inhaber der Blue Card, die in nationales Recht umzusetzen ist, können auch ohne fixe Arbeitsplatzzusage einreisen, in dem Staat, welches die Blue Card ausgestellt hat, sich rechtmäßig aufhalten und einen Arbeitsplatz suchen oder als Selbständiger auch einen schaffen. Sie erhalten das gleiche Entgelt wie den Unionsbürgern in vergleichbarer Position, Ansprüche auf Berufsbildung oder Sozialhilfe werden von dieser Regelung nicht berührt.

3 Junge und entwickelte Einwanderungsstaaten

Die meisten europäischen Staaten entwickeln sich von Auswanderungs- zu Einwanderungsländern und durchleben dabei den beschriebenen zyklischen Anpassungsprozess. Der Wechsel von Stabilität über eine „Störung“ und Adaption zu neuer Stabilität sind dessen Kennzeichen auf staatlicher Ebene. Ein ehemaliges Auswanderungsland wird zu einem Einwanderungsland, und dazwischen liegen eine oder mehrere Phasen der strukturellen und politischen Umgestaltung der dominanten Migrationsregelungen. Dafür sprechen der langfristige demographische Trend ebenso wie die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, die Weitergabe von staatlichen „Lernprozessen“, aber auch die Konvergenz der Migrationsregelungen unter dem Einfluss der europäischen Einigung.

Aus der Übertragung des Zyklusansatzes auf konkrete Staaten ergeben sich drei Staatengruppen: die erste Staatengruppe kann als „Noch-nicht-Einwanderungsstaaten“ bezeichnet werden, um zum Ausdruck zu bringen, dass die Einwanderungssituation noch nicht manifest, aber in Zukunft wahrscheinlich ist. Die zweite Gruppe umfasst die „junge“ Einwanderungsstaaten und die dritte Gruppe die „entwickelten“ Einwanderungsstaaten. Die

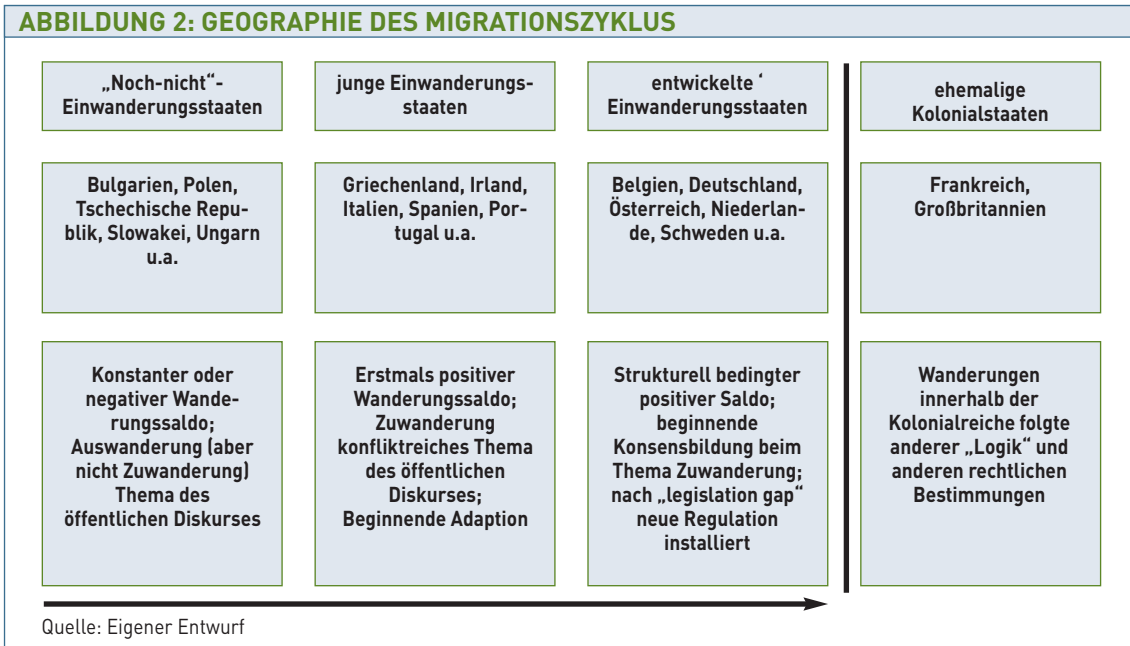
beiden großen Kolonialstaaten, Frankreich und das Vereinigte Königreich, werden keiner Staatengruppe zugeordnet.

3.1 Noch-nicht-Einwanderungsstaaten

Die Staaten des östlichen Europas – Bulgarien, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Kroatien, Serbien u.a. – gehören zur Gruppe der „Noch-nicht-Einwanderungsstaaten“. In der Zeit des realen Sozialismus und der Mobilitätsbeschränkung war Zuwanderung kein Thema. Auch aufgrund des sehr viel später einsetzenden Geburtenrückganges war bis in die 1990er Jahre das Arbeitskräfteangebot wachsend. Diese Staaten befinden sich hinsichtlich der internationalen Wanderung in einer Situation, die durch ein Übergewicht an Emigration gekennzeichnet ist.

Die internationalen Wanderungssalden belegen dies sehr deutlich. Der Wanderungssaldo war bis 1989/90 sehr niedrig, stieg nach dem Fall des Eisernen Vorhangs deutlich an und hat sich in den letzten Jahren wieder verringert. Der ökonomische Transformationsprozess nach dem Fall des Eisernen Vorhangs hat zum Verlust vieler Arbeitsplätze geführt und die Arbeitslosigkeit rasch ansteigen lassen. Zeitlich begrenzte oder dauerhafte Auswanderung war quantitativ sehr viel wichtiger als die Zuwanderung von neuen Arbeitskräften.

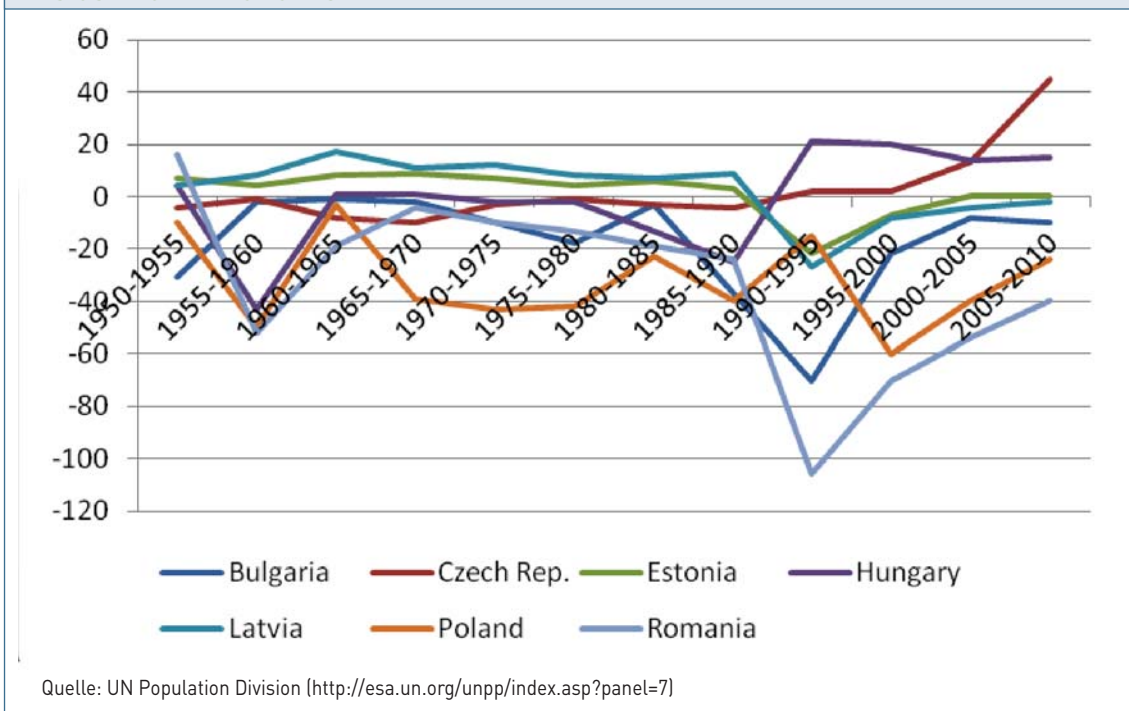
ABBILDUNG 2: GEOGRAPHIE DES MIGRATIONSZYKLUS



Langsam nimmt aber die Nachfrage nach Arbeitskräften zu und der extrem rasche Geburtenrückgang in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hat nun einen sinkenden Übertritt aus Schule und Berufsausbildung in das Beschäftigungssystem zur Folge gehabt. Die hohen Abwanderungen verringern sich, manche Staaten haben den Kippunkt bereits hinter sich und

zeigen positive Wanderungssalden (Tschechien, Ungarn, Slowenien und die Slowakei), bei anderen Staaten wird sich der Kippunkt erst einstellen. Insgesamt liegen die langfristigen Wanderungssalden seit 1950 in allen Staaten dieses Typus aber noch immer im negativen Bereich und reichen von -26.000 Personen pro Jahr in Polen und Rumänien bis -800 in Ungarn.

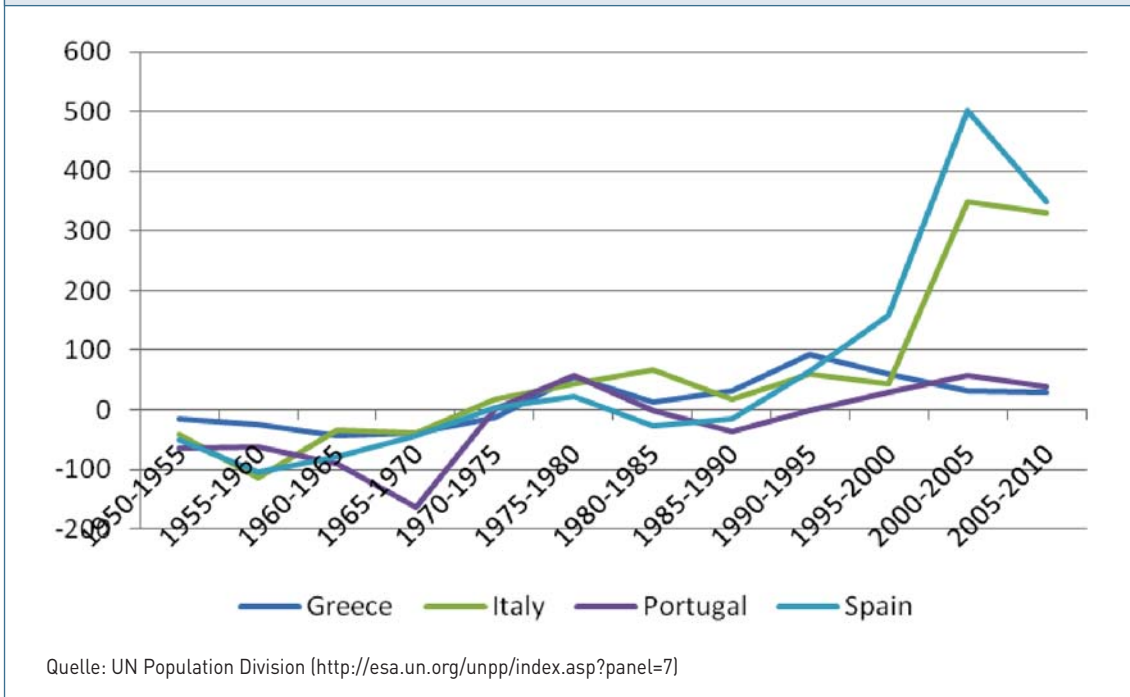
ABBILDUNG 3: INTERNATIONALE WANDERUNGSSALDEN 1950–2010 FÜR DIE STAATEN DES ÖSTLICHEN EUROPAS.



3.2 Junge Einwanderungsstaaten

Die zweite Staatengruppe kann als „junge“ Einwanderungsstaaten etikettiert werden, um anzudeuten, dass der positive Wanderungssaldo erst vor wenigen Jahren eingetreten ist. Dieser Staatengruppe sind die südeuropäischen Staaten – Griechenland, Italien, Spanien und Portugal – zuzuordnen, aber auch Irland, das erst seit wenigen Jahren mit nennenswerter Einwanderung konfrontiert ist. Mit dem Beitritt zur EU und mit der wirtschaftlichen

Profilierung wurden die Abwanderungen nicht nur gestoppt, sondern es setzte ein starkes Wachstum der Arbeitsmigration in die Landwirtschaft, in den Tourismus und in private Haushalte ein. Das war auch eine Folge des rückläufigen inländischen Arbeitskräfteangebots sowie der Höherqualifikation der Bevölkerung. Dazu kommt die Wanderung der älteren Bevölkerung aus dem Vereinigten Königreich, aus Deutschland oder den skandinavischen Staaten, die ihren Lebensabend im europäischen Sunbelt verbringen wollen.

ABBILDUNG 4: INTERNATIONALE WANDERUNGSSALDEN 1950–2010 DER SÜDEURO- PÄISCHEN STAATEN.

Der langjährige Wanderungssaldo betrug seit 1950 in Spanien rund +65.000 Personen pro Jahr, jener seit Anfang 1990 jedoch +269.000. Letzterer übertrifft auch den internationalen Wanderungssaldo in Deutschland und dokumentiert eindrucksvoll die Entwicklung zu einem Einwanderungsland und die zunehmende Konvergenz in diesem Bereich. Italien steht mit einem langfristigen positiven Wanderungssaldo von +58.000 Personen pro Jahr seit 1950 nicht nach.

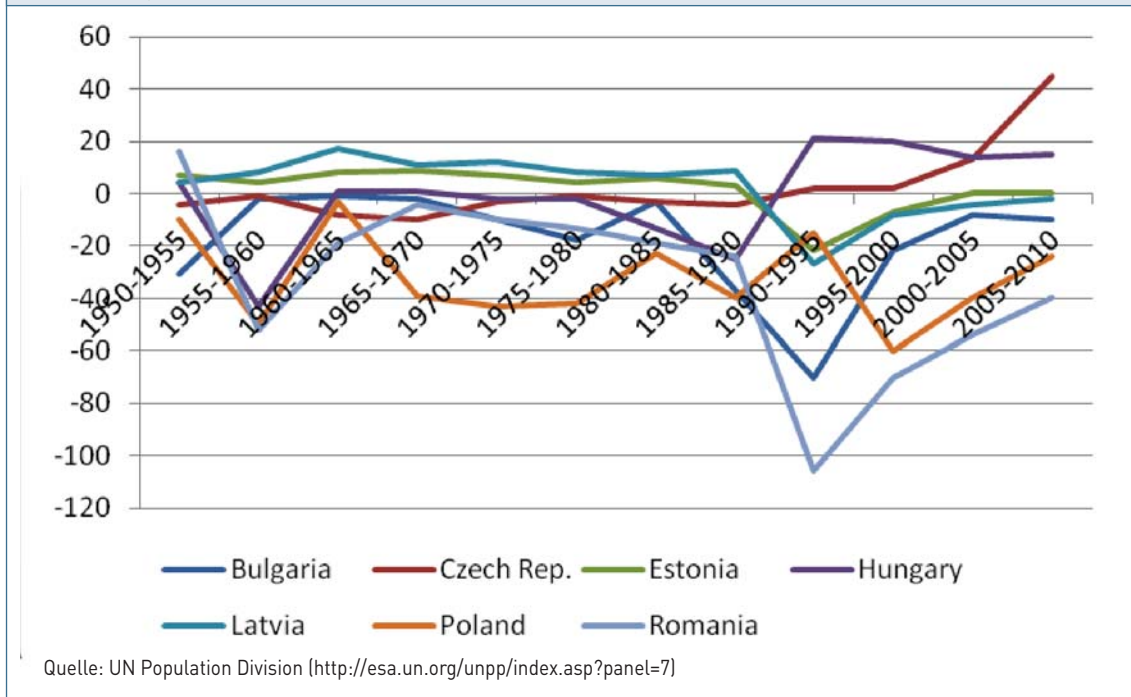
Die südeuropäischen Staaten wurden zu Einwanderungsländern und sie erleben die gleiche gesellschaftliche und politische Polarisierung, die auch die älteren Einwanderungsländer in Europa kennen und vielleicht schon ein wenig überwunden haben. Einerseits sind Ressentiments der Bevölkerung des katholischen Spaniens oder des orthodoxen Griechenlands gegenüber einer verstärkten Zuwanderung aus Nord- oder Westafrika mit einem hohen Anteil an Muslimen zu beobachten. Andererseits ist deren Beschäftigung in Landwirtschaft oder Tourismus aus Gründen

der Wettbewerbsfähigkeit in diesen Branchen willkommen. Einerseits finden in den genannten Staaten regelmäßig Amnestierungen statt, um den rechtlichen Status der illegal anwesenden Zuwanderer zu legalisieren. Andererseits werden „Grenzbefestigungen“ errichtet, um künftige Zuwanderung abzuwehren. Die Signale sind widersprüchlich und wohl auch kennzeichnend für diesen Übergang vom Auswanderungs- zum Einwanderungsland.

3.3 Entwickelte Einwanderungsstaaten

Schließlich können als dritte Staatengruppe die entwickelten Einwanderungsländer proklamiert werden. Diese entwickelten Einwanderungsländer befinden sich am Ende des Anpassungszyklus und haben gelernt, mit der Zuwanderung politisch, instrumentell und im öffentlichen Diskurs umzugehen. Der Kippunkt („Tipping Point“) liegt schließlich auch schon etliche Jahrzehnte zurück. Belgien, Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Schweden, aber auch Österreich werden dieser Gruppe zugeordnet.

ABBILDUNG 5: INTERNATIONALE WANDERUNGSSALDEN 1950–2010 AUSGEWÄHLTER ZENTRAL-, WEST- UND NORDEUROPÄISCHER STAATEN.



Deutschland ist dabei das „prominenteste“ Beispiel, welches jedoch aufgrund der zahlenmäßigen Größe des jährlichen Wanderungssaldos nicht in die Abbildung 5 aufgenommen wurde. Deutschland verzeichnete seinen Kippunkt bereits Anfang der 1950er Jahre. Seit damals wies Deutschland fast immer einen positiven Wanderungssaldo auf, jedoch mit starker Koppelung an die konjunkturelle Entwicklung. Die wirtschaftlichen Einbrüche als Folge des ersten und zweiten Erdölpreisschocks bewirkten ein deutliches Sinken der positiven Wanderungssalden. Es wurden weniger Arbeitskräfte angeworben, und die Rückkehr von ausländischen Arbeitskräften wurde gefördert. Insgesamt beträgt der langjährige jährliche Wanderungssaldo (seit 1950) +181.000 Personen, der höchste Wert aller EU-Mitgliedstaaten.

Österreich, aber auch die Niederlande entsprechen hinsichtlich des Verlaufs des internationalen Wanderungssaldos dem deutschen Muster. Worin sich Österreich jedoch unterscheidet, sind die schwächere Koppelung des Wanderungssaldos an die Konjunkturerwicklung und der spätere Beginn der aktiven Anwerbung und damit des Sich-Drehens des Wanderungssaldos von Minus ins Plus. Anwerbeverträge wurden von der deutschen Regierung bereits Mitte der 1950er Jahre, von der österreichischen Regierung jedoch erst An-

fang der 1960er Jahre unterzeichnet. Im langjährigen Durchschnitt der vergangenen sechs Jahrzehnte betrug der positive Wanderungssaldo Österreichs immerhin +14.000, in den vergangenen zwei Jahrzehnten jedoch +34.000.

Im Vergleich zu Österreich und den Niederlanden ist in Finnland der Kippunkt von dominanter Auswanderung zu dominanter Einwanderung später festzustellen, und zwar erst in den 1970er Jahren. Dagegen verzeichneten Schweden, Belgien und Luxemburg im gesamten Zeitraum von 1950 bis 2010 einen positiven Wanderungssaldo. Der Kippunkt, den es in diesen Staaten auch gegeben hat, muss bereits vor 1950 gelegen sein. Die Zuordnung dieser Staaten zur Gruppe der entwickelten Einwanderungsstaaten ist damit berechtigt.

3.4 Die Ausnahmen: Frankreich und Großbritannien

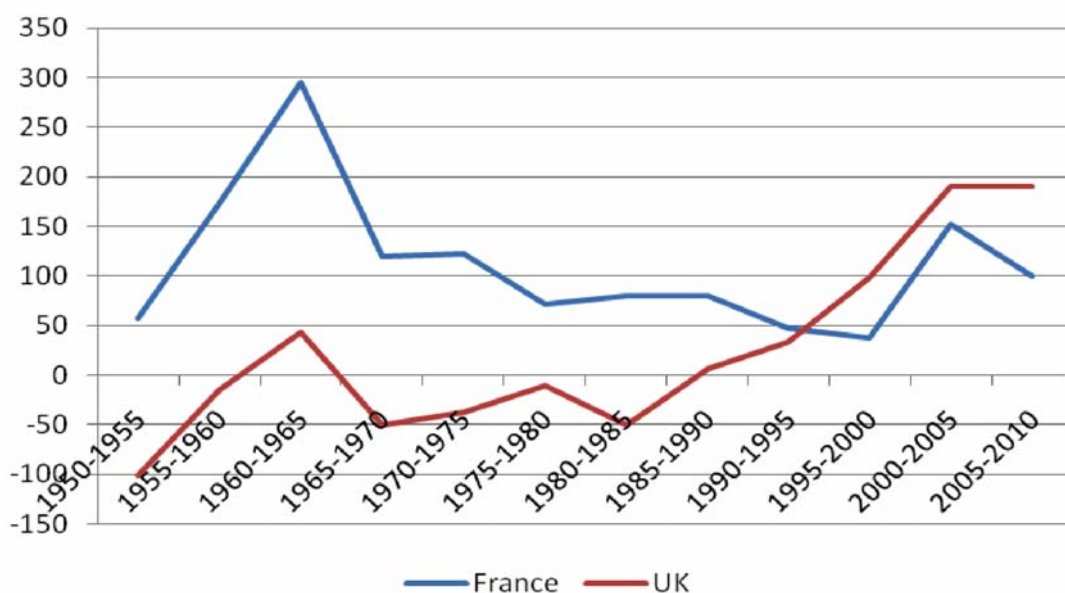
Schließlich sind die beiden ehemaligen großen Kolonialstaaten⁴, das Vereinigte Königreich und Frankreich, anzuführen, die aber nur unzureichend mit dem Konzept des Migrationszyklus in Einklang zu bringen sind. Frankreich verzeichnete nämlich im gesamten Zeitraum immer einen positiven Wanderungssaldo. Das hängt einerseits mit einer aktiven Anwerbspolitik zusammen, die gezielt und von der öffentlichen Hand organisiert ausländische Arbeitskräfte angeworben hat. Andererseits

hat Frankreich im Zuge des Entkolonialisierungsprozesses die zurückkehrenden Siedler, Soldaten und Verwaltungsbeamten ebenso aufgenommen wie die Bürger der ehemaligen Kolonien. Die Zuwanderung war nicht nur ökonomisch und arbeitsmarktorientiert – wie es in Deutschland der Fall war –, sondern auch von externen Ereignissen abhängig. Insgesamt weist Frankreich für den gesamten Zeitraum von 1950 bis 2010 einen errechneten positiven Wanderungssaldo von 112.000 Personen pro Jahr auf.

Das Vereinigte Königreich verzeichnete erst seit Mitte der 1980er Jahre einen kontinuierlich positiven Wanderungssaldo. Bis dahin war es eher durch Auswanderung als durch Einwanderung gekennzeichnet. Die Abwanderung von

britischen Staatsbürgern in Richtung USA, Kanada und Australien übertraf über viele Jahrzehnte die Rückwanderung im Zuge des Entkolonialisierungsprozesses. Dazu kam, dass die Zuwanderung von Bewohnern der ehemaligen Kolonien immer mehr beschränkt wurde, denn das Bild des „Britain under siege“ ist nicht nur ein aktuell erzeugtes. In Summe betrug der positive Wanderungssaldo seit Anfang 1950 rund 25.000, seit Anfang 1990 jedoch 128.000 pro Jahr. Das Vereinigte Königreich ist ein Einwanderungsland jüngeren Datums und könnte, wenn man den vollkommen unterschiedlichen historischen Hintergrund nicht beachtete, auch der Gruppe der „jungen“ Einwanderungsländer zugeordnet werden.

DIE INTERNATIONALE WANDERUNGSSALDEN 1950-2010 FÜR FRANKREICH UND DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH.



Quelle: UN Population Division (<http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=7>)

4 Ausblick: Suche nach gemeinsamer Politik

Europa entwickelte sich von einem Auswanderungskontinent zu einem Einwanderungskontinent, die Zuwanderung überwiegt und eine konvergente Entwicklung in allen Europäischen Mitgliedstaaten ist aufgrund ähnlicher demographischer und ökonomischer Voraussetzungen klar erkennbar. Eine wachsende Wirtschaft benötigt trotz der erzielbaren Produktivitätsfortschritte ein Mehr an Arbeitskräften, welches nur durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der erwerbsfähigen Bevölkerung und durch Zuwanderung gedeckt werden kann.

4.1 Europäischer Politikbereich

Diese konvergente Entwicklung und eine zunehmend Homogenität der nationalen Interessenlage fördern die Entwicklung einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik auf der Ebene der EU. Dabei ist – wie auf der nationalen Ebene – eine zunehmende Emanzipation von der ursprünglich arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung in Richtung eigenständigen Politikbereich zu beobachten, wobei zwei unterschiedliche Geschwindigkeiten zu beobachten sind.

Erfolgreich ist die Europäische Union bei der Schaffung einer gemeinsamen Asylpolitik mit der Regelung der asylrechtlichen Zuständigkeit und der Einführung von Mindeststandards. Der Vertrag von Amsterdam markierte dabei einen Wendepunkt in der europäischen Flüchtlingspolitik, denn mit ihm sollten die asyl- und flüchtlingsrechtlichen Standards in Europa auf einem Mindestniveau festgeschrieben werden. Der Vertrag von Lissabon setzt diesen Prozess fort und geht vom Anspruch noch darüber hinaus: Ziel ist eine Vollharmonisierung asyl- und flüchtlingsrechtlicher Standards auf hohem Niveau. Um die entsprechenden Rechtsakte zu beschließen, wurde auch das Prinzip der Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit und eine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments abgelöst.

Das Ziel ist in dem Bereich eindeutig in

der Etablierung eines einheitlichen Asylverfahrens zu sehen. Dass dies, unabhängig von menschenrechtlichen Aspekten, die bei der Umsetzung der Genfer Flüchtlingskonvention zu beachten sind, notwendig ist, zeigte die Vergangenheit. Staaten, die ein großzügiges Asylrecht gewährten, wurden zum Ziel der Asylwanderung (zum Beispiel Deutschland vor Erzielung des Asylkompromisse von 1992), während Staaten mit schlechten Aufnahmebedingungen und einer engen Auslegung der Flüchtlingskonvention gemieden wurden und werden. Dazu kommt, dass Asylwerber, die in einem Staat den Status eines anerkannten Flüchtlings bekommen, sich im Binnenmarkt frei bewegen können. Nationale „Sonderwege“ im Bereich des Asyls in einem Mitgliedstaat haben also immer auch Auswirkungen auf alle anderen Mitgliedstaaten.

DUBLIN II-VERORDNUNG

Die so genannte Dublin II-Verordnung der Europäischen Union bestimmt die Zuständigkeit des für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständigen Staates. Die Dublin II-Verordnung gilt in allen Mitgliedstaaten, vertraglich angeschlossen haben sich Norwegen, Island und die Schweiz. Der Grundgedanke der Verordnung geht davon aus, dass jeder Asylsuchende nur einen Asylantrag innerhalb der Mitgliedstaaten stellen darf. Zuständig soll jener Mitgliedstaat sein, der als erstes dem Asylsuchenden Schutz und Aufnahme gewährt hat oder gewähren hätte können. Mit der Dublin II Verordnung wird sehr viel an Verantwortung der Aufnahme und Durchführung der Asylverfahren an die Staaten an den EU-Außengrenzen delegiert.

Weitere relevante Rechtsakte der EU sind: Die „Eurodac-Verordnung“ aus dem Jahr 2000, die als Rechtsgrundlage für das europäische Datenbanksystem Eurodac geschaffen wurde. Eurodac enthält die Fingerabdrücke von Asylbewerbern und Drittausländern und ist damit für die Realisierung der geltenden Dublin-II-Verordnung wichtig. Die Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten aus dem Jahr 2003 wiederum legt fest, dass Asylbewerber umfassend über die Aufnahmebedingungen informiert werden müssen, dass ihnen Unterkunft und Freizügigkeit gewährt werden und dass sie Anspruch auf medizinische Betreuung und im Bedarfsfall Schulbildung haben. Die im Januar 2006 in Kraft getretene Asylverfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG) regelt allgemeine Grundsätze und Mindeststandards von Asylverfahren. Dazu zählen ein Recht auf persönliche Anhörung, Rechtsberatung, effektiven Rechtsbehelf vor Gericht und Dolmetscher.

Vergleiche: <http://www.bpb.de/themen/8T2L6Z,0,0,Migration.html>

Wesentlich zurückhaltender und auch weniger erfolgreich ist die Kommission bei der Harmonisierung der Einwanderung. Zwar bekennt sich die EU in dem Abschlussprotokoll der Ratstagung von Tampere (1999) angesichts des Bevölkerungsrückgangs sowie des absehbaren Mangels an Arbeitskräften für die Entwicklung einer gemeinsamen Politik für die gesteuerte Aufnahme von Wirtschaftsmigranten. Konkret wird dabei die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen und die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und

Transitländern vorgeschlagen. Geschehen ist im Kernbereich einer geregelten, gemeinsamen Arbeitsmigration jedoch weniger.

Verabschiedet wurde 2001 die Richtlinie, die den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen regelt (RL 2001/127/EG), und 2003 die Richtlinie, die die Bedingung des Familiennachzugs daueraufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger definiert (RL 2003/86/EG). Dazu kam 2009 die Richtlinie über die Zuwanderung von Hochqualifizierten (RL 2009/50/EG). Das sind alles wichtige Gesichtspunkte, aber sie treffen noch

nicht den Kern der Migrationssteuerung, so wie es im 2009 ratifizierten Vertrag von Lissabon vorgesehen ist. Der §63a hält fest, dass die Union eine gemeinsame Einwanderungspolitik entwickelt, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen sowie eine verstärkte Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll.⁵

Die Nationalstaaten stehen bei der Realisierung einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik deutlich auf der Bremse, denn die Frage, wer zuwandern darf und damit ein Teil einer „Volksgemeinschaft“ wird, betrifft ein Kernelement des nationalstaatlichen Verständnisses. Dazu kommen sehr unterschiedliche Traditionen über die Bedeutung von Wanderungen für die geopolitische Bedeutung eines Staates („Britain rules the world“ auch durch den Export von britischen Staatsbürgern) und im Bereich der Integration.

4.2 Gesetzliche Maßnahmen in Österreich

Die Nationalstaaten stehen bei der Realisierung einer gemeinsamen Migrations- und Integrationspolitik deutlich auf der Bremse, Österreich ist dabei keine Ausnahme. Gleichzeitig befindet sich das Land in der Phase drei des Migrationszyklus, die durch zunehmende Akzeptanz von Migration und politische Lernprozesse der Migrationssteuerung gekennzeichnet ist. Ein Merkmal dafür ist die hohe Frequenz an gesetzlichen Regelungen, die signalisieren, dass man den Politikbereich wahrnehmen möchte, aber konzeptionell noch nicht genau weiß, wie dies geschehen soll. Ein weiteres Kennzeichen ist die Herauslösung der Migrations- und Integrationspolitik aus der Arbeitsmarktpolitik und deren Verselbständigung.

Im Rückblick werden die Konturen dieser sich neu formierenden Migrations- und Integrationspolitik deutlich. Dabei sind vier Beobachtungen festzuhalten:

1. Seit Anfang der 1990er Jahre, insbesondere mit der Verabschiedung des ersten Niederlassungsgesetzes (1993) gilt eine verstärkte Differenzierung zwischen einer „normalen“ Zuwanderung und einer Asylwanderung. Die Trennung von Asyl, für jene, die es benötigen, und einer wirtschaftlich motivierten Zuwanderung stellte den Auslöser von Änderungen des Asylgesetzes dar, welches die Aufnahme von Asylbewerbern, das Asylverfahren und die etwaige Rückführung regelt. Die entsprechenden Bedingungen haben sich jeweils verschärft, auch um die Attraktivität dieser Zuwanderungsmöglichkeit zu senken.
2. Mit dem ersten Niederlassungsgesetz von 1993 hat sich auch die Idee durchgesetzt, dass Erstanträge auf Erteilung eines Aufenthaltstitels grundsätzlich vor der Einreise nach Österreich vom Ausland aus und persönlich einzubringen sind. Dabei soll durch eine vorher festgelegte Zahl (Quote) eine quantitative Limitierung erreicht werden. Das „Überfluten“ durch Zuwanderungswellen soll damit verhindert werden, wobei klar ist, dass diese Limitierung nur für Zuwanderer aus Drittstaaten rechtlich möglich ist. Die Quote kann dann durch ein „first come, first serve“ Prinzip ausgefüllt werden oder (zunehmend) durch eine kriterienbasiertes Auswahlverfahren, wobei Schulbildung, Sprachkenntnisse, Alter oder besonders nachgefragte Berufe Auswahlkriterien sein können (Punktsystem).
3. Ein entwickeltes Einwanderungsland entwickelt ein ausdifferenziertes System der Einwanderung und Niederlassung. Österreich vergibt beispielsweise Aufenthaltsbewilligungen mit einem Aufenthalt von bis zu 6 Monaten (an Selbständige, Künstler, Schüler, Studierende oder Forscher) und Niederlassungsbewilligungen für einen zunächst auf 5 Jahre befristeten und dann unbefristeten Aufenthalt (an Schlüsselarbeitskräfte, sonstige erwerbstätige Personen sowie an Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen). Dazu kommen kurzfristig beschäftigte Saisonarbeitskräfte über ein Kontingentverfahren sowie ein quotenfreier Familiennachzug von EU-Bürgern, deren Familienangehörige aus Drittstaaten stammen. Die Migrationssteuerung in Österreich steht jenem System, welches beispielsweise das traditionelle Einwanderungsland USA entwickelt hat, hinsichtlich der Komplexität um nichts nach. Daneben gibt es aber auch nicht steuerbare Migrationen: die Zuwanderung von EU-Bürgern, das Rückwandern österreichischer Staatsbürger oder der Zuzug von Asylsuchenden.
4. Schließlich ist auf den wachsenden Stellenwert integrationspolitischer Maßnahmen hinzuweisen. 2002 wurde mit der Novellierung des Fremdengesetzes ein Integrationspaket inkludiert, welches Sprachkurse und eine verpflichtende Einführung in Geschichte und Staatsbürgerkunde vorsah. Im Fremdenrechtspaket von 2005 wurde dieses Integrationspaket aufgegriffen und Zuwanderer zu einer Integrationsvereinbarung

verpflichtet. Durch die Integrationsvereinbarung soll der Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache erreicht werden, um am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilhaben zu können. Dem deutschen und niederländischen Beispiel folgend, wird auch Österreich in Zukunft der Nachweis entsprechender Sprachkenntnisse bereits vor der Einreise verlangt, die im Bedarfsfall durch den Besuch entsprechender Kurse zu erlangen sind. Die Einen empfinden diese Maßnahme als weitere Hürde, um nach Österreich zu gelangen, aber auch als technisch schwer durchführbar (Angebot an Deutschkursen), die Anderen als notwendig, damit sich Neuzuwanderer sehr viel rascher in Österreich zurechtfinden. Wie auch immer: Nach einer „Schrecksekunde“, die in Österreich vier Jahrzehnte gedauert hat, wird nicht nur von Zuwanderung gesprochen, sondern „Integration“, als Begriff und Maßnahme, in den Mittelpunkt gesetzlicher Bestimmungen gerückt.

5 Schlussbemerkung

Österreich ist ein Einwanderungsland geworden, nicht aus freien Stücken und selbstbestimmt, sondern durch die faktische Entwicklung. Was Österreich aber noch fehlt, ist die konzeptive Geschlossenheit der politischen Maßnahmen und ein entsprechendes Selbstverständnis. Die meisten Österreicher halten lebenslange Sesshaftigkeit für den Normalfall, Zu- und Abwanderung hingegen für die Ausnahme. Das ist weder empirisch berechtigt, noch normativ sinnvoll. Zuwanderung ist eben keine Einmaligkeit mehr, sondern eine strukturelle Erscheinung eines demographisch schrumpfenden und ökonomisch wachsenden Landes. Zuwanderung als Normalität zu akzeptieren, wäre längstens angebracht.

6 Literatur

- EUROSTAT (Hrsg.) (2008), Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non EU-citizens (= Statistik kurz gefasst, 98).
- FASSMANN, H. (Hrsg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht 2001–2006. Drava Verlag, Klagenfurt 2007
- FASSMANN H. (2009), European migration – historical overview and statistical problems. In: FASSMANN H., REEGER U., SIEVERS W. (Hrsg.), Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe, Amsterdam, S. 10–27.
- FASSMANN, H. (2009): Von jungen und alten Einwanderungsländern: Die Geographie der Europäischen Migration. Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, Bd. 151, Jahr 2009, S. 9–32.
- FERENCZI I., WILCOX W. F. (1929), International Migrations, Volume I: Statistics. New York, National Bureau of Economic Research.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) (Hrsg.) (2008), World Migration Report 2008. Geneva – New York .
- KRITZ M.M., LIM L.L., ZLOTNIK H. (Hrsg.) (1992), International Migration Systems: A Global Approach. Oxford, United Kingdom, Clarendon Press.
- LEE E.S. (1966), A Theory of Migration. In: Demography, 3, S. 47–57.
- STATISTIK AUSTRIA (2009): Arbeits- und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2008. Wien.
- WALLERSTEIN I. (1974), The Modern World System, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. New York, Academic Press.

- 1 Prof. Dr. Heinz FASSMANN, Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, E-mail: heinz.fassmann@univie.ac.at, <http://raumforschung.univie.ac.at>
- 2 Das Modell des demographischen Überganges beschreibt die grundsätzliche Änderung der Bevölkerungsentwicklung eines Staates oder einer Region. Nach einer stabilen Phase mit hoher Fertilität und Mortalität setzt eine transformative Phase ein. Die Geburtenrate bleibt konstant hoch, während die Sterberate sinkt. Die Bevölkerungsschere öffnet sich, das Bevölkerungswachstum ist ausgesprochen hoch. In der daran anschließenden Einlenkungsphase nimmt die Geburtenrate sehr stark ab, während die Sterberate kaum noch sinkt. Das Bevölkerungswachstum geht zurück, die Bevölkerungsschere schließt sich, ein neues Gleichgewicht hat sich eingestellt.
- 3 Sie beträgt aktuell (2008) 470.000, wobei sich aber sowohl die Zählweise als auch der Gesamtbestand der Erwerbstätigen verändert hat (Statistik Austria 2009). Der relative Anteil liegt bei 11% und ist damit interessanterweise nicht viel höher als 1973.
- 4 Natürlich waren auch Spanien, Portugal, die Niederlande oder Belgien bedeutende Kolonialstaaten, doch liegt ihre Kolonialherrschaft entweder schon weiter zurück oder währte nur kürzer, so dass ihr heutiges Migrationsregime dadurch weniger beeinflusst ist.
- 5 Um letzteres zu erreichen, betrachtet die Kommission Migrationspolitik als ein Element der EU-Außenbeziehungen und schließt so genannte „Mobilitätspartnerschaften“ mit Transit- und potentiellen Herkunftsstaaten ab, die sich zu aktiver Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migration, einschließlich der Bekämpfung illegaler Migration, verpflichten. Mobilitätspartnerschaften sind gleichsam Belohnung für ein kooperatives Verhalten, denn es sollen im Gegenzug die Möglichkeiten einer legalen Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in bestimmte EU-Mitgliedstaaten verbessert werden.

Timeline zum „Gastarbeitermodell“ und Wanderungssalden:

1960–1968 Erste Phase von „Anwerbungen“ österreichischer Firmen im Ausland und Zuzug von ArbeitsmigrantInnen. Die staatliche Politik folgt der Idee des „Rotationsprinzip“ – die „Fremd-“ oder „GastarbeiterInnen“ sollen nach einigen Jahren Beschäftigung wieder in ihre Heimat zurückkehren, an eine dauerhafte Niederlassung und Integration in Österreich ist nicht gedacht. Der jährliche Durchschnitt des Wanderungssaldos beträgt + 6.393.

1961 Das im Dezember 1961 geschlossene Raab-Olah-Abkommen der Sozialpartner (ÖGB, Wirtschaftskammer) enthält auch einen Passus über die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften, der einen Kompromiss zwischen dem Wunsch der Wirtschaft nach Liberalisierung des Arbeitsmarktes und den Bedenken der Gewerkschaft darstellt. Orientierung am Schweizer Modell, verbunden mit dem Ziel, AusländerInnen nur als vorübergehende Zusatzkräfte zu bestimmten Sektoren des Arbeitsmarktes zuzulassen. Im Falle von schlechten konjunkturellen Entwicklungen sollen die „GastarbeiterInnen“ wieder zurückgeschickt werden können.

1962 In der auf dem Raab-Olah-Abkommen aufbauenden Kontingentvereinbarung der Sozialpartner wird für 1962 ein Kontingent von 47.000 AusländerInnen festgelegt. Im Rahmen dieses Kontingents müssen UnternehmerInnen nicht nachweisen, dass für einen bestimmten Arbeitsplatz keine inländische Arbeitskraft gefunden werden konnte. Die Zahlen werden im Lauf der nächsten Jahre sukzessive erhöht, auch die Ausnützungsraten steigen. Die Bundeswirtschaftskammer errichtet für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte eigene Anwerbstellen im Ausland.

Zwischenstaatliches Abkommen zur Regelung der Arbeitsmigration aus Spanien. Es ist das erste Anwerbeabkommen, das Österreich mit einem anderen Staat schließt. In der Praxis bleibt es bedeutungslos.

1964 Zweites Anwerbeabkommen Österreichs mit der Türkei.

1966 Drittes Anwerbeabkommen Österreichs mit Jugoslawien.

- 1967** Auf dem Wiener Ostbahnhof wird ein provisorisches Arbeitsamt für „GastarbeiterInnen“ eingerichtet.
- 1969–1973** „Hochphase“ im Zuzug ausländischer Arbeitskräfte; wirtschaftliche Hochkonjunktur. Der jährliche Durchschnitt des Wanderungssaldos beträgt + 23.498. Die „GastarbeiterInnenbeschäftigung“ erreicht 1973 mit ca. 230.000 Personen ihren Höhepunkt, das entspricht einem Anteil von 8,7 Prozent am gesamten Arbeitskräftepotential. Bereits seit den 1960er Jahren kommt die Mehrzahl der ArbeitsmigrantInnen nicht über den offiziellen Weg der Anwerbung, sondern reist als TouristIn in Österreich ein, und „repariert“ den rechtlichen Status, nachdem ein Arbeitsplatz gefunden ist. Während die Gewerkschaft dieses System der „Touristenbeschäftigung“ ablehnt, wird es von der Wirtschaftskammer vehement verteidigt.
- 1973** Die „Kolaric-Plakate“ werden affiziert. Sie sind eine erste wichtige Aktion der Politik gegen AusländerInnenfeindlichkeit in Österreich.
- 1974–1976** Abbau von ausländischen Arbeitskräften. Als eine der ersten Maßnahmen wird 1974 die „Touristenbeschäftigung“ beendet. Der jährliche Durchschnitt im Wanderungssaldo beträgt – 11.109. Rezession aufgrund der ersten Erdölkrise. Das Scheitern des Rotationsprinzips und die Entwicklung zum dauerhaften Aufenthalt (Familiennachzug) wird deutlich. Erste sozialwissenschaftliche Studien im Auftrag der Sozialpartner oder von Gebietskörperschaften beschäftigen sich u.a. mit Fragen von „Rotation“ und „Integration“.
- 1974** Auf Grund der Verhandlungen mit den Sozialpartnern Erlass des Sozialministeriums zur stufenweisen Erschwerung der Zuwanderung. Einführung der Landesverhältniszahl (Orientierung der Bewilligungen an der Zahl der beschäftigten AusländerInnen im Verhältnis zur Zahl der unselbständig Beschäftigten insgesamt in einem Bundesland).
- Das Arbeitsverfassungsgesetz löst das Betriebsratsgesetz von 1947 ab. Nachwievor steht ausländischen Arbeitskräften das aktive nicht aber das passive Wahlrecht zu.
- 1976** Das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AusLBG), das die Neuzulassung ausländischer Arbeitskräfte zum österreichischen Arbeitsmarkt regelt, tritt in Kraft. Bis dahin waren auf Sozialpartnereinigungen beruhende Erlasse des Sozialministers und – als gesetzliches Regelwerk – die Reichsdeutsche Ausländerverordnung aus dem Jahr 1933 die Basis für die Arbeitsaufnahme in Österreich. Kernbestimmung des AusLBG ist der Generalvorbehalt, dass AusländerInnen nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn die Lage und die Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie wichtige öffentliche und gesamtgesellschaftliche Interessen dies zulassen. Zum ersten Mal wird mit dem Gesetz eine legale Basis für die Kontingentvereinbarungen der Sozialpartner getroffen – ironischerweise zu einem Zeitpunkt, als diese Kontingente rapide an Bedeutung verlieren.
- 1977–1984** Der jährliche Durchschnitt im Wanderungssaldo beträgt + 3.678. Insbesondere die schlechtere wirtschaftliche Lage führt am Beginn der 1980er zum „Abbau“ ausländischer Arbeitskräfte. 1984 gibt es in Österreich 138.710 registrierte ausländische Arbeitskräfte, das entspricht einem Anteil von 5,1 Prozent am Arbeitskräfteangebot.
- 1985–1988** Beginn der zweiten Migrationsphase. Der jährliche Durchschnitt im Wanderungssaldo beträgt + 12.392.
- 1987** Novelle des Fremdenpolizeigesetzes von 1954: Erstmals wird die Frage der Aufenthaltssicherheit erörtert; die Gestaltungskompetenz in der Migrationspolitik verlagert sich mit dieser Novelle immer mehr vom Sozial- zum Innenministerium. Die sozialpartnerschaftlich hinter verschlossenen Türen verhandelte Einwanderungs-

politik wird – insbesondere durch die Erfolge der FPÖ unter Jörg Haider – verstärkt zum öffentlich diskutierten Thema.

1989–1993 Hochphase in der Zuwanderung. Der jährliche Durchschnitt im Wanderungssaldo beträgt + 67.610. Wirtschaftliche Hochphase. Kriege im ehemaligen Jugoslawien führen zu verstärkter Flüchtlingsmigration nach Österreich. 1994 öffnet Österreich seinen Arbeitsmarkt für jene bosnischen Flüchtlinge, die zwar kein Asyl wohl aber ein "befristetes Aufenthaltsrecht" erhalten hatten. 1998 wird „gut integrierten“ Bosnien-Flüchtlingen ein unbefristetes Aufenthaltsrecht zugestanden.

1990 Einführung der sogenannten Bundeshöchstzahl durch eine Reform des Ausländerbeschäftigungsgesetz. Die Bundeshöchstzahl legt fest, dass nicht mehr als 10 Prozent der Beschäftigten in Österreich (seit 1994: 8 Prozent) ausländische StaatsbürgerInnen sein dürfen. Für die Länder existieren entsprechende Landeshöchstzahlen. Eine Überschreitung der Bundeshöchstzahl ist möglich, wenn der/die für Arbeitsmarkttagenden zuständige MinisterIn dies per „Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung“ festlegt.

1993–1995 Der jährliche Durchschnitt im Wanderungssaldo beträgt 1994/1995 + 10.271. Ab 1993 kommt es zu einer Verschärfung der Zuwanderungsbestimmungen durch restriktivere Gesetze.

Quelle: www.demokratiezentrum.org