

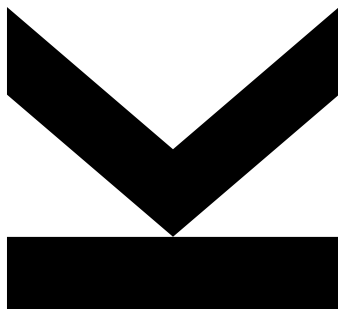
Eingereicht von  
**Jasmina Malkoc, BA**

Angefertigt am  
**Institut für Gesellschafts-  
und Sozialpolitik**

Beurteilerin  
**Univ.-Prof.<sup>in</sup> Margitta Mätzke  
Ph.D.**

Mai 2018

# **Die Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik in der Zweiten Republik aus neoinstitutionalistischer Perspektive**



Masterarbeit  
zur Erlangung des akademischen Grades

Master of Science  
im Masterstudium

Sozialwirtschaft

# **EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG**

Ich erkläre an Eides statt, dass ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig und ohne fremde Hilfe verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt bzw. die wörtlich oder sinngemäß entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Die vorliegende Masterarbeit ist mit dem elektronisch übermittelten Textdokument identisch.

Linz, am 24.05.2018

Malkoc Jasmina

## **DANKSAGUNG**

Das Thema Migrationspolitik liegt mir aufgrund meines eigenen Migrationshintergrundes sehr am Herzen. Ich bin dankbar in Österreich aufgewachsen zu sein und die damit einhergehenden Privilegien genießen zu dürfen. Ich hoffe, dass Österreich auch in Zukunft schutz- und arbeitssuchenden Menschen eben diese Möglichkeit gewähren wird.

Ich möchte an dieser Stelle zu allererst meinen Eltern danken, die in den 90er Jahren nach Österreich eingewandert sind, und seither alles getan haben, um mir das Leben und vor allem die Ausbildung zu ermöglichen, die ihnen in ihrem Herkunftsland nicht zuteilwurde.

Ein großes Dankeschön gilt auch Univ.-Prof.<sup>in</sup> Margitta Mätzke Ph.D., die mir im Rahmen unserer Beratungsgespräche mit sehr wertvollen und wegweisenden Ratschlägen zur Seite gestanden ist.

Außerdem möchte ich mich bei meinem Freund und meinen besten Freundinnen für ihre emotionale Unterstützung und ihr Verständnis bedanken.

*„Wir schaffen das.“*  
(Angela Merkel, 2015)

# INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	8
2. Migrationsgeschehen in Österreich seit 1945 .....	10
2.1. Nachkriegszeit .....	10
2.2. Politische Krisen im kommunistischen Osteuropa .....	12
2.3. Gastarbeit aus und nach Österreich .....	13
2.4. Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien.....	15
2.5. Internationale Konflikte .....	16
3. Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik.....	19
3.1. Die Bedeutung von Rechten und die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich .....	20
3.1.1. „Migrationspolitik“ der Nachkriegszeit.....	23
3.1.2. Flüchtlinge zwischen Gastarbeit und „Touristenbeschäftigung“ .....	28
3.1.3. Die Parlamentarisierung der Migrationspolitik .....	36
3.1.4. Migrationspolitik nach der „umstrittenen Wende“ .....	46
3.1.5. Integrationspolitik vs. Sicherheitspolitik .....	56
3.1.6. Phasen der österreichischen Migrationspolitik .....	78
3.2. Die Bedeutung von Akteuren in der österreichischen Migrationspolitik.....	86
4. Fazit und Ausblick.....	95
5. Quellenverzeichnis .....	97

# TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen.....	23
Tabelle 2: Phasen der österreichischen Migrationspolitik .....	85
Tabelle 3: Dominierende Akteure in den unterschiedlichen Phasen der österreichischen Migrationspolitik .....	92

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AMS	Arbeitsmarktservice
BFA	Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres
BMI	Bundesministerium für Inneres
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
GERS	Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
IOM	Internationale Organisation für Migration
IRO	International Refugee Organisation
IV	Industriellenvereinigung
NAP.I	Nationaler Aktionsplan für Integration
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organisation
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖIF	Österreichischer Integrationsfonds
ÖVP	Österreichische Volkspartei
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
UBAS	Unabhängiger Bundesasylsenat
UN	United Nations
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich

## 1. Einleitung

*Die vor drei Jahren eskalierte Migrationskrise hat das Bewusstsein der EU-Bürger nachhaltig verändert. Obwohl die Zahl der Ankommenden mittlerweile deutlich zurückgegangen ist, bleibt das Problembewusstsein bestehen. [...] Die Einwanderung wird als das größte Problem der EU wahrgenommen. Sie rangiert noch vor Terrorismus, Wirtschaftslage und Arbeitslosigkeit. Während nur acht Prozent der EU-Bürger die Situation der Umwelt als kritisch empfinden, sind 39 Prozent der Ansicht, dass die Einwanderung zu den zwei dringlichsten Problemen zählt.<sup>1</sup>*

Moderne, demokratische Nationalstaaten sehen sich in den letzten Jahrzehnten mit zunehmenden, grenzübergreifenden Wanderungsprozessen konfrontiert. Die umfangreichen politischen sowie sozio-ökonomischen Auswirkungen von Migration stellen nicht zu unterschätzende Herausforderungen dar, die entsprechende politische Antworten erfordern. Somit ist Migrationspolitik als Versuch, diese Antworten zu liefern, mittlerweile zu einem wesentlichen Gegenstand staatlicher Politik geworden. Hinsichtlich der Gestaltung migrationspolitischer Vorgehensweisen und Maßnahmen lassen sich von Staat zu Staat allerdings unterschiedliche Strategien beobachten.<sup>2</sup>

Auf europäischer Ebene hat der Diskurs über unterschiedliche Migrationspolitiken inzwischen auch in der politikwissenschaftlichen Forschung Einzug gefunden. Zuvor blieben Migrationsfragen von der Politikwissenschaft lange Zeit unbeachtet, wodurch der Fokus auf soziologischen, anthropologischen und historischen Aspekten lag, unterdessen die politikwissenschaftliche Perspektive auch von diesen ForscherInnen häufig ausgeklammert wurde.<sup>3</sup>

Die jüngsten Ansätze politikwissenschaftlicher Migrationsforschung beschäftigen sich mit der Relevanz staatlicher Regulation von Einwanderung (policies), „*der Willensbildungs-, Aushandlungs- und Implementierungsprozesse (politics) im Bereich Migrationspolitik*“ und mit den Integrationsbedingungen bereits eingewanderter

---

<sup>1</sup> Die Presse. *Umfrage: Ein nachhaltiger Migrationsschock*. [https://diepresse.com/home/ausland/eu/5372705/Umfrage\\_Ein-nachhaltiger-Migrationsschock](https://diepresse.com/home/ausland/eu/5372705/Umfrage_Ein-nachhaltiger-Migrationsschock) (30.04.2018)

<sup>2</sup> Vgl. Scholz, Antonia. *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül. Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich*. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften (2012), S. 17.

<sup>3</sup> Vgl. Müller, Doreen. *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen (2010), S. 27.



Personen in das politische Gefüge (polity) sowie mit den Auswirkungen von Migration in Hinblick auf internationale Beziehungen.<sup>4</sup>

VertreterInnen neoinstitutionalistischer Ansätze führen die Formierung gewisser policies auf bestimmte, politischen Entscheidungsprozessen und den beteiligten Akteuren zugrunde liegenden, Funktionslogiken zurück. Demnach lassen sich migrationspolitische policies durch diverse Variablen der politics, wie zum Beispiel institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen und deren Entwicklung auf innerstaatlichem, europäischem, als auch supranationalem Level, erklären.<sup>5</sup> So betonen Soysal und Joppke, beides VertreterInnen akteurszentrierter Ansätze des Neoinstitutionalismus, vor allem Akteure sowie rechtliche Strukturen als bedeutende Einflussfaktoren in der Gestaltung von migrationspolitischen „policies“.<sup>6</sup>

Vor diesem Hintergrund wird sich die vorliegende Arbeit mit der Entwicklung der österreichischen Migrationspolitik aus neoinstitutionalistischer Perspektive beschäftigen. Zu diesem Zweck werden ausgehend von den 50er Jahren zuerst die größten Migrationswellen nach Österreich zusammenfassend dargestellt und anschließend auf Veränderungen und deren Einflussfaktoren hinsichtlich der Entwicklung migrationspolitischer Gestaltung mit Fokus auf die entsprechenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen analysiert. Sowohl der historische, als auch der legislative Zugang eignen sich als Vergleichsgrundlage zur empirischen Erhebung unterschiedlicher, migrationspolitischer Vorgangsweisen. Zur Untersuchung der politischen Entwicklungen werden zum einen parlamentarische Quellen, Berichte und Statistiken öffentlicher und staatlicher Quellen sowie aus Tages- und Wochenzeitungen, und zum anderen literarische Quellen, die sich ebenfalls mit der Thematik befassen, herangezogen.

Ziel dieser über die Zeit vergleichenden Fallstudie ist es, anhand der Entwicklungslinie, die Bedeutung von unterschiedlichen Akteuren in Hinblick auf die österreichische Migrationspolitik, sowohl im jeweiligen Betrachtungszeitraum, als auch darüberhinausgehend, zu verdeutlichen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Müller, *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen*, S. 27.

<sup>5</sup> Vgl. Scholz, *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül*, S. 22.

<sup>6</sup> Vgl. Soysal und Joppke in Scholz, *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül*, S. 68.

## 2. Migrationsgeschehen in Österreich seit 1945

Österreich ist seit 1945 zum Zielland mehrerer hunderttausender MigrantInnen geworden und blickt somit auf eine lange Tradition der Zuwanderung zurück. Von den 8,8 Millionen EinwohnerInnen weisen rund 1,4 Millionen Menschen eine andere als die österreichische Staatsbürgerschaft auf. Das sind 15,8% der österreichischen Bevölkerung. Knapp mehr als die Hälfte aller MigrantInnen (694.002) sind Staatsangehörige eines EU-Mitgliedsstaates, wobei die meisten aus Deutschland (186.891) und Kroatien (76.690) stammen. Unter den Drittstaatsangehörigen (692.923) repräsentieren die serbischen (120.341), türkischen (117.277) und bosnischen (95.221) EinwanderInnen die größten Gruppen.<sup>7</sup> Hinzu reihen sich ca. 508.000 Personen, die im Ausland geboren sind und erst nach ihrer Einwanderung nach Österreich die österreichische Staatsbürgerschaft erworben haben.<sup>8</sup>

Diese Zahlen verdeutlichen, dass Österreich, obwohl es sich nicht als solches versteht, mittlerweile zu einem Einwanderungsland geworden ist – *„nicht freiwillig und nicht selbstbestimmt, sondern durch die faktische Entwicklung“*<sup>9</sup>

Diese Entwicklung soll im Folgenden dargelegt werden. Ziel ist es allerdings nicht, das gesamte Migrationsgeschehen vollständig abzubilden, sondern die größten und migrationspolitisch prägendsten Ereignisse herauszuarbeiten.

### 2.1. Nachkriegszeit

Am Ende des Zweiten Weltkriegs befanden sich etwa 1,4 Mio. bis 1,65 Mio. Flüchtlinge in Österreich. Zumal vor allem die Zahlen im Zeitraum 1945-1949 nicht auf exakten Datenerhebungen, sondern auf Schätzungen beruhen, variieren hier die offiziellen Angaben.<sup>10</sup> So geht Stieber beispielsweise von 1,4 Mio.<sup>11</sup>, Albrich von 1,6

---

<sup>7</sup> Vgl. Statistik Austria. *Bevölkerung zu Jahresbeginn 2002-2018 nach detaillierter Staatsangehörigkeit*. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung\\_nach\\_staatsangehoerigkeit\\_geburtsland/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html) (11.02.2018)

<sup>8</sup> Vgl. Statistik Austria. *Bevölkerung 2001-2017 nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung\\_nach\\_staatsangehoerigkeit\\_geburtsland/031396.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/031396.html) (11.02.2018)

<sup>9</sup> Fassmann, Heinz. *Zusammenfassung*. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag (2007), S. 394.

<sup>10</sup> Vgl. Volf, Patrik-Paul. *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik in Österreich seit 1945*. In: Zeitgeschichte, Heft 11-12. 1995 (22. Jg.), S. 418.

<sup>11</sup> Vgl. Stieber, Gabriela. *Volksdeutsche und Displaced Persons*. In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH (1995), S. 141.

Mio.<sup>12</sup> und das Bundesministerium für Inneres von 1,65 Mio.<sup>13</sup> Geflüchteten, die sich im Jahr 1945 in Österreich aufhielten, aus.

Da der Begriff „Flüchtling“ zu dieser Zeit zunächst nicht üblich war, wurden fliehende Menschen, entsprechend ihrer Fluchtgründe oder ihrer Herkunft, in unterschiedliche Gruppen gegliedert. Die beiden bedeutendsten bzw. größten dieser Zeit waren, zum einen die Displaced Persons, und zum anderen die Volksdeutschen. Kriegsgefangene, im NS-Regime zwangsrekrutierte ArbeiterInnen, sowie jüdische Überlebende aus den Konzentrationslagern wurden von den Besatzungsmächten als Displaced Persons bzw. „Versetzte Personen“ bezeichnet.<sup>14</sup> Zwischen 1945 und 1947 vergrößerte sich die Anzahl der Displaced Persons aus der ersten Nachkriegszeit zudem, aufgrund der Pogrome in Osteuropa, durch drei Wellen jüdischer Flüchtlinge, wobei die größte davon nach dem Pogrom von Kielce (Polen) im Juli 1946 einsetzte.<sup>15</sup>

Als Volksdeutsche galten hingegen die aus Ost- und Südosteuropa vertriebenen deutschsprachigen Minderheiten, wie zum Beispiel die Donauschwaben aus Ungarn, Rumänien und Ex-Jugoslawien, die Sudetendeutschen und die Karpatendeutschen aus der ehemaligen Tschechoslowakei, als auch die deutsche Bevölkerung Polens. Da sie im Rahmen von nationalsozialistischen Angriffskriegen und Umsiedlungspraktiken Teil des deutschen Reiches geworden waren, galten sie in den Nachkriegsjahren als Faschisten und wurden aus diesem Grund vertrieben.<sup>16</sup>

Bis zum Ende des Jahres 1947 reduzierte sich die Anzahl an Geflüchteten, aufgrund von Repatriierungsmaßnahmen, allerdings erheblich. Laut Angaben des Bundesministeriums für Inneres wurde rund eine Million Menschen in ihre Herkunftsländer zurückgebracht. Von den Hinterbliebenen wurden bis 1961 etwa 300.000 Personen, davon 250.000 Volksdeutsche und 50.000 fremdsprachige Displaced Persons, eingebürgert.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Albrich, Thomas. *Zwischenstation des Exodus. Jüdische Displaced Persons und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg*. In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH (1995), S. 123.

<sup>13</sup> Bericht des Bundesministeriums für Inneres an den Nationalrat X.GP, BlgNr. III-46

<sup>14</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 141.

<sup>15</sup> Vgl. Albrich, *Zwischenstation des Exodus*, S. 122.

<sup>16</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 143.

<sup>17</sup> Vgl. Bericht des BMI an den Nationalrat X.GP, BlgNR. III-46

## 2.2. Politische Krisen im kommunistischen Osteuropa

In den darauffolgenden Jahrzehnten erwies sich Österreich, infolge der politischen Krisen im kommunistischen Osteuropa, durch seine geographische Lage und Neutralität, als bedeutende Destination politischer sowie wirtschaftlicher Flüchtlinge. Von 1955 bis 1989 erreichten Österreich vier große Migrationswellen aus Osteuropa, bestehend aus UngarInnen, TschechoslowakInnen, PolInnen und JüdInnen aus der Sowjetunion.<sup>18</sup>

Nach der Niederschlagung des ungarischen Aufstandes gegen eine kommunistische Regierung und die sowjetischen Besatzungsmächte flohen in den Jahren 1956 und 1957 rund 180.000 Menschen über die grüne Grenze nach Österreich, wobei die Republik für die Mehrheit eher als Erstasylland bzw. Transitland für die Vermittlung in andere westliche Staaten, überwiegend in die USA und Kanada, diente. Tatsächlich verblieben lediglich 10% der eingereisten Ungarnflüchtlinge in Österreich und wurden eingebürgert. Die große Herausforderung dieser Migrationswelle lag in der Abstammung aus verschiedenen politischen Lagern dieser Flüchtlinge. Gleichermäßen unterschieden sich dementsprechend die Fluchtgründe von der Angst vor politischer Verfolgung hin zu einem ohnehin lang ersehnten Wunsch nach einem Leben im demokratischen Westen.<sup>19</sup>

Als der Prager Frühling im Sommer 1968, durch den Einmarsch der Warschauer Pakt Truppen in die Tschechoslowakische Republik, zu Fall gebracht wurde, gelangten innerhalb von zwei Monaten geschätzt 162.000 Personen nach Österreich.<sup>20</sup> Da Urlaubssaison herrschte, befanden sich zum Zeitpunkt des Geschehens zahlreiche BürgerInnen der Tschechoslowakei bereits außer Landes und beschlossen die politischen Entwicklungen in ihrer Heimat im Ausland als Touristen abzuwarten. Dahingehend wird angenommen, dass, nachdem Ungarn die Durchreise blockierte, von den 162.000 beispielsweise etwa 66.000 Personen über das damalige Jugoslawien nach Österreich eingereist sind. In Bezug auf die Anzahl an Einreisenden nach Österreich, bzw. Weiterreisenden in Drittstaaten durch Österreich und die Anzahl an HeimkehrerInnen, kann vor diesem Hintergrund daher nur von

---

<sup>18</sup> Vgl. Bauböck, Rainer. *Nach Rasse und Sprache verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute*. In: Reihe Politikwissenschaft. Nr.31. 1996, S. 6f.

<sup>19</sup> Vgl. Zierer, Brigitta. *Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?* In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH (1995), S. 161ff.

<sup>20</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 10.

Schätzungen ausgegangen werden.<sup>21</sup> Schließlich sollen sich bis 1970 lediglich 12.000 Personen in Österreich niedergelassen und um Asyl angesucht haben.<sup>22</sup> Danach blieb die Anzahl der Asylanträge im dreistelligen Bereich und stieg erst im Zeitraum 1979 bis 1989, infolge der Charta 77 Unterdrückung, wieder auf durchschnittlich 2.300 Anträge pro Jahr an.<sup>23</sup>

1981 wurde in Polen das Kriegerrecht verhängt, um die Demokratiebewegungen der Gewerkschaft Solidarnosc zu unterbinden. Darauf folgend gelangten bis 1982 zwischen 120.000 und 150.000 PolInnen nach Österreich.<sup>24</sup> Mit 33.000 Asylanträgen ersuchten allerdings wesentlich mehr Personen um Asyl, als in den Jahren zuvor.<sup>25</sup>

Schließlich suchten 1990, infolge der rumänischen Revolution des Jahres 1989, noch 12.199 rumänische AsylwerberInnen in Österreich Schutz.<sup>26</sup> Bis zum Jahr 1992 vervierfachte sich die Zahl beinahe auf 40.000 Asylsuchende.<sup>27</sup>

### **2.3. Gastarbeit aus und nach Österreich**

Während es in Osteuropa vermehrt zu politischen Krisen kam, machte sich in Zentral- und Westeuropa Mitte der 50er Jahre, aufgrund des hohen Wirtschaftsaufschwungs, ein steigender Arbeitskräftemangel bemerkbar. Die ehemaligen Kolonialmächte versuchten diesen Bedarf vor allem durch ImmigrantInnen aus den Kolonien zu kompensieren, während nord- und mitteleuropäische Länder, wie zum Beispiel Deutschland und die Schweiz, ihre Arbeitskräfte überwiegend aus den Nachbarländern und Südosteuropa anwarben.<sup>28</sup>

Diese Entwicklung setzte in Österreich, aufgrund von Industrialisierungsrückständen, etwas verzögert ein. Viele ÖsterreicherInnen wanderten daher in den 50er Jahren, in Hinblick auf bessere Arbeitsbedingungen, in die Schweiz und nach Deutschland aus. Andere behielten ihren ordentlichen Wohnsitz hingegen in Öster-

---

<sup>21</sup> Vgl. Vales, Vlasta. *Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989*. In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH (1995), S. 175f.

<sup>22</sup> Vgl. Fassmann, Heinz / Münz, Rainer. *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*. Wien: Dachs Verlag GmbH (1995), S. 34.

<sup>23</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 12.

<sup>24</sup> Vgl. Ebenda, S. 11f.

<sup>25</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 34.

<sup>26</sup> Vgl. Ebenda, S. 37.

<sup>27</sup> Vgl. Beciragic, Yasmina et al. *Die großen Flüchtlingswellen*. In: Bundesministerium für Inneres (Hg.): *50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich*. Schriftenreihe BMI – Band 5. Wien: Neuer wirtschaftlicher Verlag (2005), S. 99.

<sup>28</sup> Vgl. Perchinig, Bernhard. *Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik*. In: *Österreich in Geschichte und Literatur mit Geographie*. Heft 3. 2009 (53. Jg.), S. 231.

reich, gingen allerdings als Tages- oder Wochenpendler ebenfalls einer Beschäftigung in den Nachbarstaaten nach.<sup>29</sup> Anfänglich konnte der mit der Abwanderung verbundene Rückgang der inländischen Erwerbskräfte durch Binnenmigration aus den strukturschwächeren südlichen Bundesländern und durch die Volksdeutschen, die seit 1952 freien Zugang zum Arbeitsmarkt hatten, gut reguliert werden.<sup>30</sup> Doch der Bedarf nach Arbeitskräften stieg weiterhin an, so dass Österreich in den 60er Jahren schließlich begann Arbeitskräfte aus Südosteuropa, vor allem aus Jugoslawien und der Türkei, anzuwerben.<sup>31</sup> Daraufhin stieg die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte gegen Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre jährlich um rund 20.000 bis 40.000, darunter überwiegend jugoslawische GastarbeiterInnen, an und erreichte 1973 mit 226.801 Personen einen ersten Höhepunkt.<sup>32</sup> Im selben Jahr wurde, infolge des „Ölpreisschocks“ und der anschließenden Wirtschaftskrise, ein Anwerbestopp beschlossen. Mittels dieser Maßnahme konnte kurzfristig zwar die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte reduziert werden, jedoch nicht die der EinwanderInnen, zumal viele GastarbeiterInnen diese als Anlass für den Familiennachzug nahmen.<sup>33</sup> Bis 1984 reduzierte sich die Zahl ausländischer Arbeitskräfte um fast 40% auf 138.710 Personen, um im darauffolgenden Jahr wieder zu steigen. Ab Mitte der 80er Jahre begann die Gastarbeiterbeschäftigung wieder zu wachsen und überholte bereits 1991 mit 264.102 ausländischen Beschäftigten den Spitzenwert des Jahres 1973, um ab diesem Zeitpunkt kontinuierlich weiter zu wachsen.<sup>34</sup>

Grundsätzlich stammten ausländische Arbeitskräfte zwar überwiegend aus den traditionellen Entsendestaaten Jugoslawien und Türkei<sup>35</sup>, Personen aus Osteuropa, die ab Ende der 60er Jahre aufgrund der dort herrschenden politischen Krisen in Österreich Schutz suchten, wurden angesichts der Gastarbeiterpolitik jedoch ebenso als Arbeitskräfte herangezogen und erhielten gleichzeitig, ohne um Asyl ansuchen zu müssen, eine relativ sichere Aufenthaltsgenehmigung.<sup>36</sup> Von der günstigen Wirtschaftslage profitierten vor allem tschechoslowakische ImmigrantInnen, die noch vor dem Ölpreisschock nach Österreich kamen. Folglich kümmerten sich diese selbstständig um Arbeit sowie Unterkunft. Über die Vorteile eines aufrechten

---

<sup>29</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 47.

<sup>30</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 231.

<sup>31</sup> Vgl. Blasge, Ingrid. *Flüchtling, Gastarbeiter, Mensch mit „Migrationshintergrund“*. Österreichische Zuwanderungsgeschichte seit 1955 aus identitätspolitischer Perspektive. In: Strobl, Philipp (Hg.): Österreich in der Zweiten Republik. Ein Land im Wandel. Hamburg: Verlag Dr. Kovac (2014), S. 122.

<sup>32</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S.41f.

<sup>33</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 233.

<sup>34</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 42.

<sup>35</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 20.

<sup>36</sup> Vgl. Ebenda, S. 10.

Asylstatus waren viele hingegen nicht ausreichend oder gar falsch informiert.<sup>37</sup> Mit einem Anteil von 10% blieben ausländische ArbeitnehmerInnen tschechischer, slowakischer, polnischer oder ungarischer Nationalität im Vergleich zu den jugoslawischen und türkischen Arbeitskräften jedoch eher eine Minderheit.<sup>38</sup>

## 2.4. Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien

Von 1987 bis 1994 stieg die Zahl der legal anwesenden AusländerInnen um nahezu 120%<sup>39</sup> an, wobei die bedeutendsten Zuwächse, mit durchschnittlich 80.500 Personen pro Jahr (ohne Berücksichtigung von Inlandsgeburten und Einbürgerungen), zwischen 1990 und 1993 zu verzeichnen sind. Dies lässt sich auf die Tatsache zurückführen, dass Österreich zu Beginn der 90er Jahre mit der bis dahin größten Flüchtlingsbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert wurde. Allerdings war es, entgegen oftmals getätigter Annahmen, nicht die Öffnung des Eisernen Vorhangs, die den größten Zustrom an schutzsuchenden Personen lostrat, sondern der Zerfall Jugoslawiens.<sup>40</sup>

Als unmittelbares Nachbarland und ehemaliger Anwerbestaat, dessen größter Immigrantenteil ohnehin schon aus dieser Region stammte, war Österreich eines der ersten europäischen Länder, das sich mit den Massen an Flüchtenden aus dem zerfallenden Jugoslawien konfrontiert sah und im weiteren Verlauf von den Bürgerkriegen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina besonders betroffen war.<sup>41</sup>

Insgesamt wurde um den Jahreswechsel 1991/1992 13.000 kroatischen und anschließend bis 1994 80.000 bis 90.000 bosnischen Flüchtlingen in Österreich Schutz gewährt, allerdings nicht im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern in Form eines temporären Schutzes. Den sogenannten De-facto-Flüchtlingen sollte, im Gegensatz zu anerkannten Konventionsflüchtlingen, kein unbefristeter Aufenthalt und auch kein freier Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden. Infolge konnte so einer Vielzahl an Menschen rasch geholfen werden, ohne das Asylsystem zu überlasten. Die Annahme, dass die De-facto-Flüchtlinge nach Beendigung

---

<sup>37</sup> Vgl. Vales, *Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989*, S. 177.

<sup>38</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 20.

<sup>39</sup> Eigene Berechnung nach Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 19.

<sup>40</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 19ff.

<sup>41</sup> Vgl. Ebenda, S.20; s.a. Beciragic et al, *Die großen Flüchtlingswellen*, S. 104.

der Kriegsgeschehen unaufgefordert wieder in die Heimat zurückkehren würden, traf allerdings nur bedingt ein.<sup>42</sup>

Während die KroatInnen, zum Ende der Bürgerkriege überwiegend freiwillig das Land verließen, gestaltete sich die Rückführung der BosnierInnen aufgrund der anhaltenden Kampfhandlungen und dem steigenden Ausmaß an Zerstörung und ethnischer Säuberung zunehmend schwierig. Aus diesem Grund wurde beschlossen dieser Gruppe doch den Zugang zum Arbeitsmarkt einzuräumen.<sup>43</sup> Zumal sich diese im Erwerbsleben erfolgreich zu integrieren wussten, wurde ihnen sogar die Option auf dauerhaften Aufenthalt eröffnet, so dass schließlich etwa 60.000 BosnierInnen in Österreich verblieben. Die restlichen 20.000 – 30.000 kehrten hingegen in die Heimat zurück, oder wanderten von Österreich aus in andere Staaten weiter.<sup>44</sup> Aufgrund der Dunkelziffer, die sich durch Aufnahme von Geflüchteten durch bereits in Österreich sesshafte Bekannte und Verwandte ergibt, können die Zahlen in dieser Hinsicht nur geschätzt werden.<sup>45</sup>

Als zu Beginn des Jahres 1999 die Vertreibung der Kosovo-AlbanerInnen eskalierte und sich die Lage am Kosovo, infolge der NATO Luftangriffe, verschärfte, wurde Österreich erneut mit einem enormen Anstieg von Schutzsuchenden aus dem Balkan konfrontiert. 5.115 Kosovo-AlbanerInnen, überwiegend aus mazedonischen Flüchtlingslagern, erhielten ein temporäres Aufenthaltsrecht im Sinne der zuvor durchgeführten De-facto-Unterstützung. Bereits im selben Jahr begannen, nach Ende des Bürgerkriegs, die ersten Menschen wieder in ihre Heimat zurückzukehren.<sup>46</sup>

## **2.5. Internationale Konflikte**

Die Jahrtausendwende führte gleichzeitig zu einer Wende hinsichtlich der Herkunftsstaaten der Flüchtlingspopulation. Bildeten europäische AsylwerberInnen im Vergleich zu nichteuropäischen bis zu diesem Zeitpunkt noch eine Mehrheit, so wandte sich das Verhältnis im Jahr 2000 um. Dementsprechend entwickelte sich Österreich, angesichts der 1995 erworbenen EU-Mitgliedschaft und der günstigen geographischen Situierung an den bedeutendsten kontinentalen Migrationsrouten

---

<sup>42</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 21.

<sup>43</sup> Vgl. Ebenda, S. 21.

<sup>44</sup> Vgl. Beciragic et al, *Die großen Flüchtlingswellen*, S. 106.

<sup>45</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 21.

<sup>46</sup> Vgl. Begiragic et al, *Die großen Flüchtlingswellen*, S. 105f.



aus dem Mittelmeerraum, zu einer wichtigen Destination für AsylwerberInnen, die gedenken in der Europäischen Union Schutz zu suchen.<sup>47</sup>

Folglich wurden im Jahr 2000 mit einer Anzahl von 4.205 die meisten Anträge von afghanischen, gefolgt von iranischen (2.560), indischen (2.440) und irakischen (2.360) StaatsbürgerInnen eingereicht.<sup>48</sup> Anschließend kam es in den Folgejahren 2001 und 2002, resultierend aus den interventionistischen Kriegen der Vereinigten Staaten gegen die Taliban-Regierung, sowie die Terrororganisation al-Qaida, in Afghanistan, zu einem starken Anstieg an Asylanträgen.<sup>49</sup> So wurden im Jahr 2001 30.127 Asylanträge, davon mit 12.955 die meisten von AfghanInnen, und im Jahr 2002 39.354 Anträge, davon mit 6.651 ebenfalls die meisten von AfghanInnen, eingereicht.<sup>50</sup> Darauf folgten etwas ruhigere Jahre, wobei die anhaltenden Konflikte in Tschetschenien, Afghanistan und dem Irak, dennoch für einen konstanten Zustrom an AsylwerberInnen sorgten.<sup>51</sup>

Ab dem Jahr 2010 begann die Zahl der Asylanträge wieder kontinuierlich zu steigen, um 2015 mit 88.340 Asylanträgen, einen absoluten Spitzenwert zu erreichen, wobei die meisten Anträge, aufgrund der anhaltenden bzw. zunehmend eskalierenden Bürgerkriege, von AsylwerberInnen aus Afghanistan (25.563) und Syrien (24.547) eingereicht wurden, gefolgt von irakischen, iranischen, pakistanischen, kosovarischen und somalischen AsylwerberInnen. In Summe wurden schließlich beinahe so viele Anträge wie in den vorangegangenen Jahren (2010-2014: 88.408) gestellt. In Relation zur Bevölkerung wurden in Österreich somit pro 1.000 EinwohnerInnen EU-weit die drittmeisten Asylanträge verzeichnet. Lediglich in Ungarn und in Schweden gab es mehr Ansuchen pro 1.000 EinwohnerInnen.<sup>52</sup> Die österreichische Regierung reagierte darauf mit restriktiveren Maßnahmen und Gesetzen, in-

---

<sup>47</sup> Vgl. Statistik Austria. Asyl.

[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html)

<sup>48</sup> Vgl. Statistik Austria. *Asylanträge seit 2015 nach Monat der Antragstellung und Staatsangehörigkeit.*

[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/068627.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/068627.html)

<sup>49</sup> Vgl. Statistik Austria, Asyl.

<sup>50</sup> Vgl. Statistik Austria, *Asylanträge seit 2015 nach Monat der Antragstellung und Staatsangehörigkeit.*

<sup>51</sup> Vgl. Statistik Austria, Asyl.

<sup>52</sup> Vgl. Statistik Austria / Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. *Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2016.*

<http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/migrationintegration-2016.pdf>, S. 36.

folgedessen sich die Anzahl im Jahr 2016 auf 42.285<sup>53</sup> Anträge halbierte und sich im Jahr 2017 mit 24.296<sup>54</sup> gestellten Anträgen nochmals deutlich reduzierte.

---

<sup>53</sup> Bundesministerium für Inneres. *Statistik 2017. Asylwesen Dezember 2017*.  
[http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk\\_2016](http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk_2016) (25.01.2018)

<sup>54</sup> Ebenda.

### 3. Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik

Migrationspolitik stellt zum einen den Versuch dar, unter Berufung auf sicherheits- und sozialpolitische Erfordernisse wie die Arbeitsmarktregulierung oder Bekämpfung von Straffälligkeit, Einwanderung, Niederlassung sowie Integration von MigrantInnen mithilfe des Rechts und der öffentlichen Verwaltung direkt zu steuern. Zum anderen ist Migrationspolitik im nationalstaatlichen Kontext, aufgrund der betonten Differenzierung zwischen StaatsbürgerInnen und Fremden, stets auch symbolische Politik, insofern durch die Verweigerung der Einreise ins Staatsgebiet oder Verwehrung gewisser Rechte für bestimmte Gruppen, die Verbundenheit der Angehörigen der ansonsten anonymen Großgemeinschaft der Nation betont werden soll.<sup>55</sup>

Anhand dieser symbolischen Dimension lässt sich beispielsweise die zunehmend emotionale Besetzung migrationspolitischer Fragestellungen und der damit einhergehende Wert zur politischen Mobilisierung der Parteienanhängerschaft erläutern.<sup>56</sup> Vor allem in Asylfragen kommt dies deutlich zum Vorschein. Dahingehend zeigen Volf und Blasge, anhand migrationsgeschichtlicher Beispiele aus der Zweiten Republik, auf, dass Asylpolitik nicht etwa als humanitäre Politik oder als aktive Neutralitäts- und Außenpolitik zu verstehen ist, sondern vielmehr als interessensgeleitete symbolische Politik, die zur nationalen Identitätsstiftung und entsprechenden Legitimation dient.<sup>57</sup> Doch nicht ausschließlich in der Vorgehensweise gegenüber Flüchtlingen, sondern auch in Bezug auf ArbeitsmigrantInnen, lässt sich dieses politische Muster erkennen. Krings veranschaulicht, zum Beispiel, die wichtige Rolle der Politikgestaltung gegenüber GastarbeiterInnen, hinsichtlich der Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft als österreichische Korporatismusform.<sup>58</sup>

Vor diesem Hintergrund soll in den folgenden Kapiteln, einerseits die Bedeutung von Rechten und die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen näher analysiert, und andererseits auf die Bedeutung von Akteuren und deren Interessen bezüglich der Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik eingegangen werden.

---

<sup>55</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 726f.

<sup>56</sup> Vgl. Ebenda, S. 727.

<sup>57</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*; s.a. Blasge, *Flüchtling, Gastarbeiter, Mensch mit „Migrationshintergrund“*.

<sup>58</sup> Vgl. Krings, Torben. *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*. Heft 3. 2013 (42. Jg.), S. 267.

### 3.1. Die Bedeutung von Rechten und die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Österreich

Je nach nationaler Migrationspolitik, werden MigrantInnen verschiedene Bürgerrechte, die sich im Regelfall von jenen der StaatsbürgerInnen eines Landes unterscheiden, gewährt. Beispielsweise wurde das passive Betriebsratswahlrecht für AusländerInnen in Österreich erst 2005 eingeführt, während es in Deutschland bereits zu Beginn der 1970er Jahre verwirklicht wurde.<sup>59</sup>

Nach Kofman und Morris, ist in westeuropäischen Ländern seit den 1990er Jahren eine Differenzierung zwischen (Arbeits-)MigrantInnen und AsylwerberInnen, die mit variierenden Rechten auf Einreise, Aufenthalt und Einbürgerung einhergeht, zu beobachten. Laut Morris sind Aufenthaltstitel, Aufenthaltsdauer sowie Beschäftigungsstatus die entscheidenden Kriterien hinsichtlich des Zugangs zu diesen Rechten.<sup>60</sup> Oswald bezeichnet die Rechte von MigrantInnen als Migrationstore und betrachtet hingegen Aufenthaltstitel, Aufenthaltsdauer und, anstelle des Beschäftigungsstatus, den Integrationsfortschritt, als entscheidende Zutrittsfaktoren zu den Migrationstoren bzw. zu Aufenthalts-, Staatsbürgerschafts-, Flüchtlings- und Ausländerbeschäftigungsrechten.<sup>61</sup>

Die Bedeutung dieser Rechte wird auch in einer Studie des Europäischen Migrationsnetzwerkes hervorgehoben, zumal die Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik anhand von Regelungen zu Einreiseverfahren, Zulassungsbedingungen, rechtmäßigem Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang dargelegt wird.<sup>62</sup>

In Hinblick auf die Entwicklung von Migrationspolitiken kann, laut Atac, allerdings nicht von einer linearen Expansion von solchen Rechten ausgegangen werden. Gesetzesreformen und Änderungen des Aufenthaltsstatus ermöglichen es Staaten, MigrantInnen ihre bereits erworbenen Rechte wieder zu entziehen. Allerdings können Staaten angesichts der sogenannten „Transnationalisierung von Rechten“ in ihrer nationalen Gestaltung der Migrationspolitik ebenfalls rechtlich begrenzt werden. Die Ratifizierung der Menschenrechte auf globaler Basis und die damit ein-

---

<sup>59</sup> Vgl. Atac, Ilker. *Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: politikwissenschaftliche Perspektiven*. In: Fassmann, Heinz / Dahlvik, Julia (Hg.): *Migrations- und Integrationsforschung. Multidisziplinäre Perspektiven*. Göttingen: V&R unipress GmbH (2012), S. 269.

<sup>60</sup> Vgl. Ebenda, S. 269.

<sup>61</sup> Vgl. Weigl, Andreas. *Migration und Integration. Eine widersprüchliche Geschichte*. Innsbruck: Studienverlag GesmbH (2009), S. 51.

<sup>62</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk. *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*. Wien: Internationale Organisation für Migration (2015).

hergehende Perspektive, gegen diesbezügliche Verstöße mithilfe internationaler Gerichtshöfe, wie etwa dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, vorzugehen, stellen entsprechende Beispiele dar.<sup>63</sup>

Im Folgenden soll die Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik, unter Berücksichtigung der erläuterten Rechte, dargelegt werden; insofern der Fokus auf den aufenthalts-, staatsbürgerschafts- und arbeitsmarktrechtlichen Rahmenbedingungen liegen wird. Dementsprechend wird vor allem die Entwicklung des Fremdenpolizeigesetzes, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes, des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Staatsbürgerschaftsgesetzes analysiert.

Durch das Aufenthaltsrecht werden sowohl Aufenthaltstitel als auch Aufenthaltsdauer geregelt. Es bestätigt daher die Rechtmäßigkeit der Einreise bzw. des Aufenthalts. Nur bei Erfüllung dieser Voraussetzung werden MigrantInnen essenzielle Rechte, wie Zugang zum Arbeitsmarkt oder Anspruch auf Sozialleistungen, gewährt. Das Fremdenpolizeigesetz, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz sowie das für Arbeitsmigration geltende Ausländerbeschäftigungsgesetz stellen in dieser Hinsicht die zentralen Gesetze in Österreich dar.<sup>64</sup>

Zumal Erwerbstätigkeit die Finanzierung der Lebenshaltungskosten ermöglicht, ist sie für die erfolgreiche Integration unerlässlich. Neben dem Ausländerbeschäftigungsgesetz gibt es allerdings noch weitere Bestimmungen, die den Zugang von MigrantInnen zum Arbeitsmarkt regulieren.<sup>65</sup>

Die volle Integration kann aus rechtlicher Perspektive jedoch nur durch den Erwerb der Staatsbürgerschaft vollzogen werden, zumal dieser Schritt die vollständige rechtliche Gleichberechtigung mit ÖsterreicherInnen bewirkt, insbesondere auch in Hinblick auf die politische Mitwirkungskompetenz. Die entsprechende Gesetzeslage ist für MigrantInnen daher von hoher Relevanz.<sup>66</sup>

Die nachstehende Tabelle gibt einen ersten Überblick der entsprechenden Gesetzesentwicklung:

---

<sup>63</sup> Vgl. Atac, *Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: politikwissenschaftliche Perspektiven*, S. 268f.

<sup>64</sup> Vgl. Thienel, Rudolf. *Integration als rechtliche Querschnittsmaterie*. In: Fassmann, Heinz (Hg.): 2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag (2007); S. 92.

<sup>65</sup> Vgl. Ebenda, S. 96.

<sup>66</sup> Vgl. Thienel, *Integration als rechtliche Querschnittsmaterie*, S. 124.

## Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

<b>07 / 1945</b>	Staatsbürgerschaftsgesetz	StGBI. Nr. 60/1945
<b>06 / 1946</b>	Zweites Kontrollabkommen zwischen den Alliierten	
<b>07 / 1950</b>	Einsatz eines Ministerkomitees für Fragen der Volksdeutschen	
<b>09 / 1952</b>	Arbeitsrechtliche Gleichstellung der Volksdeutschen	BGBI. Nr. 166/1952
<b>04 / 1954</b>	Fremdenpolizeigesetz	BGBI. Nr. 75/1954
<b>08 / 1954</b>	Optionsgesetz zum Staatsbürgerschaftserwerb durch Volksdeutsche	BGBI. Nr. 142/1954
<b>04 / 1955</b>	Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention	BGBI. Nr. 55/1955
<b>12 / 1961</b>	Raab-Olah-Abkommen zur Anwerbung befristeter „GastarbeiterInnen“	
<b>1962</b>	Anwerbeabkommen mit Spanien	
<b>04 / 1964</b>	Anwerbeabkommen mit der Türkei	
<b>1966</b>	Anwerbeabkommen mit Jugoslawien	
<b>04 / 1968</b>	Erstes Asylgesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen	BGBI. Nr. 126/1968
<b>12 / 1969</b>	Passgesetz	BGBI. Nr. 422/1969
<b>01 / 1974</b>	Arbeitsverfassungsgesetz	BGBI. Nr. 22/1974
<b>04 / 1975</b>	Ausländerbeschäftigungsgesetz	BGBI. Nr. 218/1975
<b>12 / 1987</b>	Novelle des Fremdenpolizeigesetzes	BGBI. Nr. 575/1987
<b>05 / 1988</b>	Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes	BGBI. Nr. 231/1988
<b>11 / 1989</b>	Sichtvermerkplicht für bulgarische Staatsangehörige	BGBI. Nr. 530/1989
<b>04 / 1990</b>	Sichtvermerkplicht für türkische Staatsangehörige	BGBI. Nr. 222/1990
<b>05 / 1990</b>	Sichtvermerkplicht für rumänische Staatsangehörige	BGBI. Nr. 270/1990
<b>07 / 1990</b>	Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes	BGBI. Nr. 450/1990
<b>04 / 1990</b>	Novelle des Fremdenpolizeigesetzes	BGBI. Nr. 190/1990
<b>01 / 1992</b>	Asylgesetz 1991; Schaffung des Bundesasylamtes	BGBI. Nr. 8/1992
<b>07 / 1992</b>	Aufenthaltsgesetz	BGBI. Nr. 466/1992
<b>12 / 1992</b>	Erlass des Fremdengesetzes und Novelle des Asylgesetzes 1991 sowie des Aufenthaltsgesetzes	BGBI. Nr. 838/1992
<b>05 / 1995</b>	Novelle des Aufenthaltsgesetzes	BGBI. Nr. 351/1995
<b>07 / 1997</b>	Fremdengesetz 1997 (Integration des Aufenthaltsgesetzes)	BGBI. I Nr. 75/1997
<b>07 / 1997</b>	Asylgesetz 1997	BGBI. I Nr. 76/1997
<b>08 / 1997</b>	Schaffung des Unabhängigen Bundesasylsenates	BGBI. I Nr. 87/1997
<b>08 / 1998</b>	Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes	BGBI. I Nr. 124/1998
<b>08 / 2002</b>	Novelle des Fremdengesetzes 1997, des Asylgesetzes 1997 und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes	BGBI. I Nr. 126/2002
<b>08 / 2005</b>	Fremdenrechtspaket 2005: Aufhebung des Fremdengesetzes 1997; Erlass des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, und des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes	BGBI. I Nr. 100/2005
<b>03 / 2006</b>	Staatsbürgerschaftsrechts-Novelle 2005	BGBI. I Nr. 37/2006
<b>10 / 2007</b>	Schaffung der Integrationsplattform	
<b>01 / 2008</b>	Schaffung des Asylgerichtshofs; Abschaffung des UBAS	BGBI. I Nr. 2/2008
<b>12 / 2009</b>	Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009: Novelle des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes und des Staatsbürgerschaftsgesetzes	BGBI. I Nr. 122/2009
<b>01 / 2010</b>	Beschluss des Nationalen Aktionsplans für Integration	
<b>04 / 2011</b>	Einrichtung des Staatssekretariats für Integration im BMI; Gründung des Integrationsbeirates und Expertenrates für Integration	
<b>05 / 2011</b>	Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011: Novelle des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Asylgesetzes 2005 und des Staatsbürgerschaftsgesetzes	BGBI. I Nr. 38/2011
<b>08 / 2012</b>	BFA-Einrichtungs- und BFA-Verfahrensgesetz: Schaffung des BFA, Abschaffung des Bundesasylamtes	BGBI. I Nr. 87/2012

<b>04 / 2013</b>	FNG – Anpassungsgesetz: Novelle des BFA-Einrichtungsgesetzes, des BFA-Verfahrensgesetzes, des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes	BGBl. I Nr. 68/2013
<b>07 / 2013</b>	Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes	BGBl. I Nr. 136/2013
<b>03 / 2014</b>	Integrationsagenden wandern vom BMI in das BMEIA	
<b>06 / 2015</b>	Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015: Novelle des BFA-Einrichtungsgesetzes, des BFA-Verfahrensgesetzes, des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes	BGBl. I Nr. 70/2015
<b>09 / 2015</b>	Durchgriffsrecht zur Unterbringung und Aufteilung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden	BGBl. I Nr. 120/2015
<b>05 / 2016</b>	Novelle des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005 und des BFA-Verfahrensgesetzes	BGBl. I Nr. 24/2016
<b>06 / 2017</b>	Integrationspaket 2017: Erlassung des Integrationsgesetzes und des Anti-Gesichtsverhüllungsgesetzes; Novelle des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Asylgesetzes 2005, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Staatsbürgerschaftsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung	BGBl. I Nr. 68/2017
<b>10 / 2017</b>	Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017: Novelle des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Asylgesetzes 2005, des BFA-Verfahrensgesetzes	BGBl. I Nr. 145/2017

Tabelle 1: Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

### 3.1.1. „Migrationspolitik“ der Nachkriegszeit

Nach dem Zweiten Weltkrieg beanspruchten die Besatzungsmächte im zweiten Kontrollabkommen vom Juni 1946 die Verantwortung für das Flüchtlingswesen für sich. Daher erforderten alle österreichischen Entscheidungen diesbezüglich eine Genehmigung durch die Alliierten. Dem Abkommen entsprechend fielen vor allem aufenthaltsrechtliche und arbeitsrechtliche Fragen, sowie Bestimmungen zu Verpflegung und Unterkunft der Displaced Persons zunächst in die Zuständigkeit der Alliierten<sup>67</sup>, während die Repatriierung zuerst bis Ende Juni 1947 der alliierten Hilfsorganisation United Nations Relief and Rehabilitation Administration und ab Juli 1947 der International Refugee Organization oblag.<sup>68</sup>

Die österreichische Regierung wurde hingegen zur Übernahme aller flüchtlingsbezogenen Kosten sowie zur Betreuung der Volksdeutschen verpflichtet, wobei letzteres seitens Österreich in den ersten Jahren immer wieder abgelehnt wurde.<sup>69</sup> Gleichzeitig wurden Zugehörigen einer deutschsprachigen Gruppe jedoch jegliche

<sup>67</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 146.

<sup>68</sup> Vgl. Bericht des Bundesministeriums für Inneres an den Nationalrat X.GP, Bglnr. III-46

<sup>69</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 144ff.

Hilfsmittel der UNRRA und der IRO verweigert.<sup>70</sup> Die Displaced Persons mussten in ihren Barackenlagern zwar in Massen auf engstem Raum zusammenhausen und mit geringem persönlichem Freiraum auskommen, wurden dafür aber reichlicher mit Lebensmitteln und diversen anderen Versorgungsgütern gepflegt.<sup>71</sup> Grund dafür war einerseits die falsche Einschätzung der Anzahl an deutschen Flüchtlingen seitens der Besatzungsmächte und andererseits der massive Widerstand der Sowjetunion bezüglich der Unterstützung von Volksdeutschen. Erst durch die Eröffnung des österreichischen Sitzes des UNHCR im Jahr 1951, erhielten auch die Volksdeutschen Anspruch auf internationale Hilfe, wobei sie sich zu diesem Zeitpunkt aus eigener Hand bereits gewisse Rechte erkämpft hatten. Dementsprechend fungierte die ethnische Differenzierung zwischen fremdsprachigen Displaced Persons und deutschsprachigen Volksdeutschen als wesentliches Unterscheidungsmerkmal hinsichtlich der jeweiligen politischen Maßnahmen.<sup>72</sup>

Die jeweilige Vorgehensweise unterschied sich allerdings nicht nur hinsichtlich dieser Grunddifferenzierung, sondern auch in Abhängigkeit zur Herkunft der Flüchtlinge in der jeweiligen Gruppe sowie der zuständigen Besatzungsmacht. Die Repatriierung von Displaced Persons aus dem westeuropäischen Raum, welche mehrheitlich bereits im Sommer 1945 in die Heimat zurückgeführt werden konnten, ging wesentlich rascher vonstatten, als der Rücktransport in Richtung Osteuropa, da sich vor allem die russischen und ukrainischen FremdarbeiterInnen, aufgrund ihrer Ablehnung gegenüber den kommunistischen Herrschaftsgebilden, vermehrt weigerten in die Sowjetunion zurückzukehren.<sup>73</sup>

Während die sowjetischen Besatzungsmächte die Displaced Persons aus ihren Besatzungszonen ungeachtet dessen dennoch in die Heimat abtransportierten, begannen die westlichen Alliierten ab 1946 zwischen „repatriierbaren Displaced Persons“ aus westlichen Staaten und „nicht repatriierbaren Displaced Persons“ aus kommunistischen Staaten zu unterscheiden. In einer ähnlichen Weise differenzieren sie ebenso zwischen „repatriierbaren Volksdeutschen“ aus Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn, die in die westlichen Besatzungszonen Deutschlands gebracht werden sollten, und „nicht repatriierbaren Volksdeutschen“, die in keinem Staat willkommen waren. Doch auch erstere Gruppe sollte schließlich länger in

---

<sup>70</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 421.

<sup>71</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 143.

<sup>72</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 421.

<sup>73</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 141ff.



Österreich verharren, da sich die Lage in Deutschland, aufgrund der hohen Anzahl an ankommenden Ausgewiesenen, allmählich zuspitzte. Lediglich der Abtransport von ehemaligen Reichsdeutschen, die nach dem Anschluss 1938 als BeamtInnen und ArbeiterInnen nach Österreich eingereist waren, gestaltete sich unkompliziert. Im Gegensatz dazu siedelte die sowjetische Besatzungsmacht die Volksdeutschen aus ihrer Zone, ungeachtet der dortigen Bevölkerungssituation, dezidiert nach Deutschland um.<sup>74</sup>

Demgegenüber durfte die österreichische Regierung nach 1945 nur nach Befugnis der zuständigen Besatzungsmacht und bei vorliegenden Schwerverbrechen, Ausweisungen bzw. Auslieferungen unerwünschter Flüchtlinge durchführen. Gleichzeitig war die Bereitschaft, schutzsuchende Menschen, in Österreich aufzunehmen und zu integrieren, in der Bevölkerung, angesichts der Knappheit an Lebensmitteln und sonstigen Gütern in der Nachkriegszeit, eher gering.<sup>75</sup>

In dieser Hinsicht entwickelte sich unter den österreichischen Parteien sehr bald ein parteiübergreifender Konsens, indem der rasche Abtransport aller Vertriebenen, vor allem der Displaced Persons, eine zentrale Forderung der österreichischen Regierung an die Alliierten darstellte. Grundsätzlich korrespondierte diese Haltung auch mit jener der Besatzungsmächte und der internationalen Organisationen, welche das Flüchtlingsproblem viel mehr als eine vorübergehende Nachwirkung des Zweiten Weltkriegs, als eine länger andauernde Angelegenheit betrachteten. Dementsprechend wurde eine rigorose Abschiebung dieser Menschen durchaus als annehmbare Vorgehensweise wahrgenommen.<sup>76</sup> So wurde zwar allen sich in Österreich befindenden Displaced Persons und Volksdeutschen auf Grundlage der aus dem Jahr 1938 stammenden Ausländerpolizeiverordnung, eine Aufenthaltsgenehmigung gewährt. Diese musste allerdings jeden dritten Monat verlängert werden.<sup>77</sup> Diesbezüglich wurde erst im Jahr 1954, vor Abschluss des Staatsvertrages, durch das Fremdenpolizeigesetz ein eigenständiges Gesetz zu aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten erlassen. Folglich entfiel bis zu Beginn der 1990er-Jahre,

---

<sup>74</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 141ff.

<sup>75</sup> Vgl. Ebenda, S. 149ff.

<sup>76</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 421f.

<sup>77</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 149.

als eine verpflichtende Aufenthaltserlaubnis wiedereingeführt wurde, die prinzipielle Bewilligungspflicht.<sup>78</sup>

Anschließend an die im Jänner 1946 gegründete „Abteilung 12U Umsiedlung“ im Innenministerium begann Österreich ab 1947 die Verantwortung für Flüchtlingsfragen zu übernehmen, zunächst nur für Angelegenheiten der Volks- und Reichsdeutschen und ab Juli 1950 schließlich für alle Flüchtlingslager und Flüchtlingsgruppen. Dabei ging es anfangs vor allem um die Überprüfung und Aussonderung jener Flüchtlinge, welchen ein Daueraufenthalt in Österreich ermöglicht werden sollte, sowie die Expatriierung aller anderen.<sup>79</sup>

Erst als deutlich wurde, dass die Aufnahmefähigkeit Deutschlands begrenzt war und der Bedarf an Arbeitskräften in Landwirtschaft und Gewerbe durch den Wiederaufbau und die zunehmende Abwanderung von österreichischen Arbeitskräften nach Deutschland stark anwuchs, nahm die Regierung eine andere Position ein, vor allem gegenüber den gleichsprachigen Volksdeutschen, die innerhalb der Bevölkerung auf weniger Ablehnung als die Displaced Persons stießen. Dementsprechend hielt Bundeskanzler Leopold Figl in seiner Regierungserklärung vom 9.11.1949 fest, dass man sich für die „Heimatvertriebenen“, ergo die Volksdeutschen, einsetzen würde.<sup>80</sup>

So gelang es den Volksdeutschen, im Gegensatz zu den Displaced Persons, die bezüglich ihrer Interessensvertretung weitgehend auf die Alliierten und die internationalen Hilfsorganisationen angewiesen waren, zumal größere Versammlungen durch politische Androhungen hinsichtlich ihres Aufenthalts sofort aufgelöst wurden<sup>81</sup>, sich politisch zu etablieren und die Gleichstellung mit ÖsterreicherInnen einzufordern. Insbesondere die Sudetendeutschen brachten sich stark in den Parteiorganisationen „ÖVP-Referat für Heimatvertriebene“ und „Interessengemeinschaft Volksdeutscher Heimatvertriebener“ der ÖVP und SPÖ ein.<sup>82</sup> 1950 wurde außerdem vom Ministerrat der Einsatz eines Ministerkomitees, das Flüchtlingsfragen der Volksdeutschen behandeln sollte, beschlossen. Diesem wurde ein Beirat für Flüchtlingsfragen, bestehend aus etablierten VertreterInnen der Volksdeutschen aus mittlerweile allen politischen Parteien Österreichs, zur Seite gestellt, welcher Volks-

---

<sup>78</sup> Vgl. Horvath, Kenneth. *Die Logik der Entrechtung. Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime*. Göttingen: V&R unipress GmbH (2014), S. 125.

<sup>79</sup> Vgl. Ebenda, S. 147f.

<sup>80</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 422.

<sup>81</sup> Vgl. Albrich, *Zwischenstation des Exodus*, S. 17.

<sup>82</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 423.

deutschen die Ausübung politischer Mitsprache sowie das Vorbringen von Interessen ermöglichte. Infolge begünstigte dies die wirtschaftliche und soziale Integration der Volksdeutschen.<sup>83</sup>

1952 erlangten die Volksdeutschen die arbeitsrechtliche Gleichstellung mit einheimischen ArbeitnehmerInnen. Zuvor waren sie in niedrig qualifizierte Arbeitssegmente wie den Landwirtschaftssektor gedrängt und von höher qualifizierten Berufen ausgeschlossen worden. Für die Displaced Persons galt bis 1954, als sie schließlich doch in das Gesetz miteinbezogen wurden, hingegen weiterhin die Arbeitsgenehmigungspflicht.<sup>84</sup> Diese ist auf das Jahr 1925 zurückzuführen, als die Beschäftigung von AusländerInnen aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit zugunsten von InländerInnen durch das Inländerarbeiterschutzgesetz bewilligungspflichtig wurde. Nach dem Anschluss an das Deutsche Reich wurde 1941, das dort seit 1933 geltende und wesentlich strengere Gesetz über ausländische ArbeitnehmerInnen, umgesetzt und weiterführend in den Rechtsbestand der Zweiten Republik übernommen. Bis 1975 stellte es die Grundlage der Ausländerbeschäftigung dar, während das im Inländerarbeiterschutzgesetz festgelegte Prinzip der Beschäftigungsbewilligung sogar bis heute gilt.<sup>85</sup>

Zudem wurden den Volksdeutschen durch das 1954 beschlossene Optionsgesetz der generelle Erwerb der österreichischen Staatsbürgerschaft ermöglicht, während dies für fremdsprachige Flüchtlinge ausgeschlossen blieb. Sie konnten lediglich durch individuelle Überprüfung eingebürgert werden. Solche Einbürgerungen scheiterten jedoch meist an den hohen Gebühren für den Erwerb der Staatsbürgerschaft, sowie an den restriktiven Bestimmungen des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts. Laut dem Staatsbürgerschaftsgesetz von 1945 war die Einbürgerung von Flüchtlingen an gewisse Mindestaufenthalte sowie Überprüfungen von Behörden hinsichtlich etwaiger Verstöße gegen das Staatsinteresse gebunden.<sup>86</sup>

Wie gering die Zahl jener fremdsprachigen Flüchtlinge, die den Kriterien entsprachen und sich gleichzeitig die Gebühren leisten konnten, war, zeigt die entsprechende Einbürgerungsstatistik aus dem Jahr 1961, als 350.000 eingebürgerte Volksdeutsche 50.000 Displaced Persons mit erworbener Staatsbürgerschaft ge-

---

<sup>83</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 423.

<sup>84</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 149f.

<sup>85</sup> Vgl. Bauböck, Rainer / Perchinig, Bernhard. *Migrations- und Integrationspolitik*. In: Dachs, Herbert et al. (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH (2006), S. 727 & 741; s.a. Horvath, *Die Logik der Entrechtung*, S. 125.

<sup>86</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 423f.

genüberstanden. Das diesbezüglich wiederholt vorgebrachte Argument, wonach die Displaced Persons keine geregelte Erwerbstätigkeit ausüben würden und daher in der Bevölkerung auf Ablehnung stießen, erscheint in Anbetracht der damaligen Gesetzeslage, die die Displaced Persons lange Zeit vom Arbeitsmarkt ausschloss, paradox.<sup>87</sup>

### **3.1.2. Flüchtlinge zwischen Gastarbeit und „Touristenbeschäftigung“**

Bis 1955 lag die Verantwortung von Flüchtlingsangelegenheiten nominell bei der Alliierten Kommission, deren Uneinigkeiten aus österreichischer Sicht jahrelang als Begründung für dessen anfängliche Inaktivität hinsichtlich der Lösung von Flüchtlingsfragen, angeführt wurde.<sup>88</sup> Mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages im Jahr 1955 und der damit gewonnenen Unabhängigkeit sowie Neutralität, wurden die Flüchtlingskrisen des Kalten Krieges für Österreich zu Bewährungsproben, unterdessen es demonstrieren konnte, wie es seine neue Rolle als neutraler Staat interpretierte.<sup>89</sup>

Dementsprechend positionierte sich Österreich als souveräner und demokratischer Staat, der als Verbindung zum freien Westen dienen sollte. Österreichs Stellung während der langandauernden Ost-West-Migration spiegelt sich auch in den entsprechenden Migrationszahlen, zumal bis 1972 ausnahmslos Flüchtlinge aus Staaten jenseits des sogenannten „Eisernen Vorhangs“ in Österreich Schutz suchten. Im Gegensatz zur starken Ablehnung von Displaced Persons nach dem Zweiten Weltkrieg, war die Haltung gegenüber Flüchtlingen aus kommunistischen, europäischen Ländern zumindest in den Anfangsjahren von einem hohen Maß an Solidarität gezeichnet, mit Ausnahme von Flüchtlingen aus Titos Jugoslawien. Infolge des Zerwürfnisses der jugoslawischen Regierung mit Moskau sowie des Austrittes aus der COMECON 1948, wurden jugoslawische Flüchtlinge nicht mehr zu Schutzsuchenden aus den „realsozialistischen“ Staaten Europas, sondern als sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge betrachtet, wodurch der Begriff in den 50er Jahren erstmals Gebrauch in der migrationspolitischen Debatte fand. Wegen der Unterstellung, keine Flüchtlinge gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zu sein, wurden sie sowohl von Hilfeleistungen des United States Escapee Programs, als auch von Unterstüt-

---

<sup>87</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 424.

<sup>88</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 152.

<sup>89</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 728.

zungsmaßnahmen des American National Committee for Free Europe ausgenommen.<sup>90</sup>

1955 wurde das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (Genfer Flüchtlingskonvention) in das österreichische Recht aufgenommen. Die Konvention definiert, wer als Flüchtling zu betrachten ist und gibt vor, welcher rechtliche Schutz, welche Hilfsmaßnahmen und welche sozialen Rechte durch den ratifizierenden Staat zu gewährleisten sind.<sup>91</sup> Demnach ist als Flüchtling anzusehen, wer

*sich infolge von vor dem 1. Jänner 1951 eingetretenen Ereignissen aus wohlbegründeter Furcht, aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Gesinnung verfolgt zu werden, außerhalb seines Heimatlandes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, sich des Schutzes dieses Landes zu bedienen; oder wer staatenlos ist, sich infolge obiger Umstände außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet und nicht in der Lage oder im Hinblick auf diese Furcht nicht gewillt ist, in dieses Land zurückzukehren.*<sup>92</sup>

In der Präambel der GFK wird außerdem ausdrücklich auf die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ aus dem Jahr 1948 verwiesen, um in den unterzeichnenden Staaten wenigstens einen Mindeststandard sicherzustellen; wobei sich Österreich mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen ohnehin „zur allgemeinen Achtung und Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache und Religion“ verpflichtete.<sup>93</sup>

Zumal die GFK zunächst vorwiegend auf den Schutz europäischer Flüchtlinge unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg beschränkt war, wurde der Wirkungsbereich des Abkommens durch das „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ von 1967 erweitert.<sup>94</sup> Unabhängig davon hatte sich Österreich bereits 1954 freiwillig zur Aufnahme und Anerkennung internationaler Flüchtlinge verpflichtet.<sup>95</sup>

---

<sup>90</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 426ff.

<sup>91</sup> Vgl. Beciragic, Yasmina. *Die österreichische Asylgesetzgebung*. In: Bundesministerium für Inneres (Hg.): 50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich. Schriftenreihe BMI – Band 5. Wien: Neuer wirtschaftlicher Verlag (2005), S. 110f.

<sup>92</sup> BGBl. Nr. 55/1955

<sup>93</sup> Vgl. BGBl. Nr. 55/1955; s.a. Zierer, *Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?*, S. 158.

<sup>94</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 110.

<sup>95</sup> Vgl. Zierer, *Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?*, S. 158.

Nach der heute vorherrschenden engen Auslegung der GFK, die hinsichtlich individueller Bedrohung durch staatliche Organe einen Beweis fordert, wäre der Mehrheit der Ungarnflüchtlinge kein Asylstatus zugesprochen worden. Die osteuropäischen Flüchtlinge aller Flüchtlingswellen, insbesondere die Ungarn, hatten durchaus gemischte Beweggründe. Aufgrund der variierenden Motive, von der Sorge um politische Verfolgung bis hin zur lang ersehnten Auswanderung in den Westen, und der hohen Flüchtlingszahlen wäre eine Einzelfallprüfung kaum durchführbar gewesen. Daher verfügte der damalige Innenminister Oskar Helmer 1956, in Übereinstimmung mit einem parallelen Beschluss der UN-Generalversammlung<sup>96</sup>, eine pauschale Anerkennung der Ungarnflüchtlinge.<sup>97</sup>

In Bezug auf die tschechoslowakischen Flüchtlinge wurde jedoch keine solche Maßnahme ergriffen. Sie mussten durchaus individuell Asyl beantragen, zumal im Jahr 1968 in Hinblick auf die Flüchtlingsströme aus dem kommunistischen Osteuropa, das erste Asylgesetz, welches erstmals ein genau geregeltes Anerkennungsverfahren sicherstellte, verabschiedet wurde.<sup>98</sup> Im Gegensatz zu internationalen Migrationspolitiken, hatten in Österreich das Fremdenpolizeigesetz sowie die unterzeichnete GFK bis zu diesem Zeitpunkt die Entscheidungsgrundlagen zur Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft dargestellt.<sup>99</sup>

Dennoch wurde den Flüchtlingen aus der Tschechoslowakei ohne strenge Revision der angeführten Fluchtgründe Asyl erteilt und ihre Einreise nach Österreich durch den damaligen Leiter der österreichischen Botschaft in Prag, Rudolf Kirchschräger, erleichtert. Dementsprechend konnten österreichische Visa ohne großen bürokratischen Aufwand erworben und die österreichische Staatsgrenze, aufgrund der solidarisches Grenzschutz, relativ leicht ohne Visum überquert werden. Viele Tschechoslowaken kamen folglich als Touristen und nicht als Asylsuchende nach Österreich, um die Lage in ihrer Heimat vorerst abzuwarten.<sup>100</sup> Darüber hinaus waren Flüchtlinge aus der Tschechoslowakei in Zeiten der Gastarbeiteranwerbung nicht unbedingt auf einen positiven Asylbescheid angewiesen, sondern konnten sich als gefragte Arbeitskräfte ebenfalls einen Aufenthalt in Österreich sichern.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> Vgl. Vales, *Die tschechoslowakischen Flüchtlinge*, S. 172.

<sup>97</sup> Vgl. Zierer, *Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?*, S. 163.

<sup>98</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 28.

<sup>99</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 113.

<sup>100</sup> Vgl. Vales, *Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989*, S. 175f.

<sup>101</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S.10.

Als der steigende Bedarf an Arbeitskräften durch inländische ArbeitnehmerInnen nicht mehr gedeckt werden konnte, wurde 1961 im Rahmen des Raab-Olah-Abkommens zur Anwerbung „befristeter Gastarbeiter“ zwischen den Sozialpartnern, ohne vorangegangener Debatte durch die politischen Parteien, die Regierung oder das Parlament<sup>102</sup>, ein Kontingent von 47.000 zulässigen, ausländischen Arbeitskräften für das Folgejahr beschlossen.<sup>103</sup> Trotz langanhaltender Blockade durch die Gewerkschaften wurde durch das Raab-Olah-Abkommen, wie von Arbeitgeberseite gefordert, schließlich die Ausländerbeschäftigung insofern liberalisiert, dass die Einzelfallprüfung entfiel. Daher mussten Unternehmen nicht mehr, gemäß dem Inländerarbeiterschutz aus dem Jahr 1925, nachweisen, dass für eine bestimmte Arbeitsstelle keine inländische Arbeitskraft vorhanden war.<sup>104</sup> Dieses Zugeständnis erlaubte es dem ÖGB jedoch seine Gestaltungsmöglichkeiten in dem sozialpartnerschaftlichen Unterschuss der Paritätischen Kommission, vor allem in Hinblick auf Preis- und Lohnfragen, zu erweitern. Dementsprechend wurde der Kontingentregelung nur unter den Bedingungen, dass ausländische Arbeitskräfte zwar zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen wie inländische angestellt, AusländerInnen im Gegenzug aber vor InländerInnen entlassen würden und nur eine befristete Anstellung für ein Jahr erhielten, zugestimmt.<sup>105</sup>

Das Kontingent wurde zu Beginn allerdings nicht zur Gänze ausgeschöpft, da sich die Ausländerbeschäftigung in Österreich auf das Bauwesen, den Dienstleistungssektor und private Industriebetriebe konzentrierte. Diese verfügten, im Gegensatz zu Betrieben der verstaatlichten Schwerindustrie, die mehrheitlich InländerInnen beschäftigten, sowie den Nachbarstaaten Deutschland und Schweiz, über weniger attraktive Entlohnungssysteme und Entwicklungsperspektiven. Dementsprechend war der anfängliche Andrang ausländischer ArbeitnehmerInnen nach Österreich eher gering.<sup>106</sup> Um dem entgegen zu wirken wurde 1962 zunächst ein erstes Anwerbeabkommen mit Spanien, welches in der Realität jedoch relativ bedeutungslos

---

<sup>102</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 267.

<sup>103</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 41f.

<sup>104</sup> Vgl. Gächter, August. *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*. Erschien 2008 auf Serbisch als *Migraciona politika Austrije*. In: Drenka Vuković & Mihail Arandarenko (Hg.): *Tržište rada i politika zaposlenosti*. Universität Belgrad (2008), S. 3f.

<sup>105</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 12.

<sup>106</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 232.

blieb, und zwei Jahre später ein zweites mit der Türkei und 1966 schließlich ein drittes mit Jugoslawien beschlossen.<sup>107</sup>

Trotz des Versuchs die Anwerbung durch die Abkommen formal zu regulieren, entwickelte sich rasch eine gewisse Eigendynamik, insbesondere mit Jugoslawien. Da einigen Unternehmen Anwerbeverfahren sowie die Suche nach passenden, anwerbewilligen GastarbeiterInnen zu zeit- und kostenintensiv waren, begannen viele ArbeitgeberInnen neue MitarbeiterInnen, im Zuge der dreimonatigen Visafreiheit für touristische Aufenthalte türkischer und jugoslawischer Staatsangehöriger, zu rekrutieren und erst im Anschluss an die drei Monate Beschäftigungsbewilligungen einzuholen. Zu diesem Zweck griffen sie oft auf informelle Netzwerke zurück, d.h. auf Angehörige oder Bekannte bereits beschäftigter ausländischer Arbeitskräfte. Diese Vorgangsweise wurde umgangssprachlich auch als „Touristenbeschäftigung“ betitelt.<sup>108</sup>

Die Absicht einer kontrollierten Anwerbung von GastarbeiterInnen erwies sich nicht nur in dieser Hinsicht als zu starr, sondern auch bezüglich des vorgesehenen Rotationsmodelles, sowohl für ArbeitgeberInnen als auch für ausländische Arbeitskräfte, in der Praxis als ineffizient. Unternehmen sahen keinen Nutzen darin, einmal angelernte ArbeiterInnen bereits nach einem Jahr wieder gegen neu angeworbene auszutauschen. Um ihre gesetzten Sparziele erreichen zu können, verlängerten auch die MigrantInnen bei vorhandenen Beschäftigungsmöglichkeiten ihren Aufenthalt in Österreich. Somit entwickelte sich die Gastarbeiterbeschäftigung allmählich in ein langfristiges Beschäftigungsverhältnis und führte mit dem zunehmenden Familiennachzug, ausgelöst durch die steigende Nachfrage nach berufstätigen Frauen in der Textilindustrie und im wachsenden Dienstleistungssektor sowie die subjektiven Bedürfnisse der migrierten Personen, zur dauerhaften Niederlassung. So kam es schließlich gegen Ende der 1960er zu einem raschen Anstieg der Ausländerbeschäftigung, die 1973 sogar einen erstmaligen Höchststand erreichte.<sup>109</sup>

Die wirtschaftliche Rezession nach dem „Ölschock“ von 1973 resultierte in allen westeuropäischen Staaten in zunehmender Arbeitslosigkeit einhergehend mit der

---

<sup>107</sup> Vgl. Fassmann / Münz, Einwanderungsland Österreich?, S.41f.

<sup>108</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 267; s.a. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 5; Davy, Ulrike / Gächter, August. *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*. In: *Journal für Rechtspolitik* (1993), S. 165.

<sup>109</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 730, s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 29; Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 13.



Reduktion von Ausländerbeschäftigung.<sup>110</sup> Der daraufhin vollzogene Anwerbestopp im Jahr 1974 bewirkte jedoch keine Abnahme der Einwanderungszahlen, sondern einen Anstieg des Familiennachzugs. Dennoch ermöglichte die, gemessen an westeuropäischen Standards, verhältnismäßig schwache Rechtsstellung beschäftigter AusländerInnen am österreichischen Arbeitsmarkt, einen raschen Abbau ausländischer Arbeitskräfte in Krisenzeiten.<sup>111</sup> Das 1969 verabschiedete Passgesetz begünstigte beispielsweise die Verweigerung von Einreisevisa aufgrund von öffentlichen Interessen, ökonomischen und kulturellen Überlegungen, der Arbeitsmarktsituation oder bei Überlastung des Staatsbudgets durch AusländerInnen.<sup>112</sup>

Trotz der gesetzten Maßnahmen forderten die Gewerkschaften weiterhin eine neue gesetzliche Regulierung, nicht zuletzt wegen des, von rückkehrenden österreichischen Arbeitskräften, angekurbelten Wettbewerbs am Arbeitsmarkt. Somit fiel 1975 die Entscheidung, das Ausländerbeschäftigungsgesetz, welches bereits im Jahr 1960 entworfen worden war, doch im Parlament beschließen zu lassen. Mit dem 1976 in Kraft getretenen Gesetz wurde die Struktur der zuvor angewandten Reichsverordnung im Wesentlichen fortgeschrieben. Das jahrelang praktizierte Kontingentwesen erhielt jedoch eine rechtliche Basis. Außerdem verstärkte das Gesetz den Wirkungsbereich der Sozialpartner in vielerlei Hinsicht. Dieser erstreckte sich fortan von der Vereinbarung der Kontingente bis hin zu Einzelfallprüfungen durch die Etablierung paritätisch besetzter Kommissionen, wobei bis zur Ausschöpfung der gesetzten Kontingente vereinfachte Verfahren durchgeführt wurden.<sup>113</sup>

Für ausländische Beschäftigte brachte das Ausländerbeschäftigungsgesetz hingegen einige Beschränkungen, wie etwa die Aberkennung des Rechts, gegen die Verweigerung und den Widerruf der Arbeitsbewilligung gesetzlich vorzugehen. Die Prämisse, dass Arbeitsmigration in Anbetracht der Arbeitsmarktsituation sowie öffentlicher und gesamtwirtschaftlicher Interessen reguliert werden soll (Inländerprimat), war und ist bis zur Gegenwart die Kernbestimmung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes geblieben.<sup>114</sup> Lediglich die Möglichkeit, nach achtjähriger durchgängiger Beschäftigung einen sogenannten Befreiungsschein zu erhalten, der es

---

<sup>110</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 14.

<sup>111</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 730.

<sup>112</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 29.

<sup>113</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 5; s.a. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 14; Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 163.

<sup>114</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 730f.

erlaubte in ganz Österreich innerhalb von zwei Jahren selbstständig ein neues Arbeitsverhältnis zu suchen, wurde ArbeitsmigrantInnen als eine Verbesserung zugestanden. Zuvor war die Beschäftigungsbewilligung auf ein spezifisches Unternehmen beschränkt gewesen.<sup>115</sup>

Letztlich wurden durch das Gesetz Regelungen einer bereits gescheiterten Gastarbeiterpolitik tiefer verankert. Anstatt die realen Neuzugänge zu regulieren und die Integration von bereits länger ansässigen ZuwanderInnen voranzutreiben, wurden sie am österreichischen Arbeitsmarkt weiterhin als „Verschubmasse“ gehandhabt und in ein extremes Abhängigkeitsverhältnis gegenüber ihren ArbeitgeberInnen gedrängt. Zumal die Kontingente jährlich gekürzt wurden, kam es zur gezwungenen Abwanderung arbeitslos gewordener ImmigrantInnen, da sie nach Bezugsende des Arbeitslosengeldes, anders als österreichische StaatsbürgerInnen, keine anderwärtigen Auszahlungen der Arbeitslosenversicherung erhielten. Auf die jedenfalls theoretische Mittellosigkeit folgte der Verlust des Aufenthaltsrechts.<sup>116</sup>

Obwohl es dadurch gelang die Substitutionseffekte zwischen inländischen und ausländischen Arbeitskräften zu minimieren, verschlechterten sich die Löhne und Arbeitsverhältnisse in jenen Segmenten des Arbeitsmarktes, die einen hohen AusländerInnenanteil aufwiesen. Gleichzeitig wurde eine gewerkschaftliche Interessensvertretung von ausländischen ArbeitnehmerInnen durch das zuvor beschlossene Arbeitsverfassungsgesetz 1974 unterbunden. Damit war ihnen wohl das aktive Recht zur Betriebsratswahl eingeräumt worden, jedoch nicht die Kandidatur. Im Gegensatz zu Deutschland, wo das Betriebswahlrecht seit 1972 nicht mehr von der Staatsbürgerschaft abhängt und ArbeitsmigrantInnen folglich die Möglichkeit erhielten Gewerkschaftsfunktionen zu übernehmen, zeichnen sich die Führungspositionen der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer in Österreich bis heute durch eine niedrige Quote an EinwanderInnen aus.<sup>117</sup>

Schließlich konnte der Anteil ausländischer Arbeitskräfte zwischen 1974 und 1984 durch diese Maßnahmen um fast 40% reduziert werden. Angesichts des Familiennachzugs, blieb die Anzahl der ZuwanderInnen aber konstant.<sup>118</sup> Beispielsweise

---

<sup>115</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 15.

<sup>116</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 731; s.a. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 166.

<sup>117</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 234.

<sup>118</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 42.

sank der Anteil alleinlebender jugoslawischer GastarbeiterInnen in Wien von 42% im Jahr 1974 auf 22% im Jahr 1981.<sup>119</sup>

Dahingehend gerieten die polnischen Flüchtlinge, im Gegensatz zu den ungarischen und tschechoslowakischen Flüchtlingen, in den Jahren 1981 und 1982 in eine konjunkturell ungünstige Phase. Sie konnten nicht einfach mit Touristenvisa einreisen und einer Beschäftigung nachgehen, sondern mussten bei ihrer Ankunft, um ihren rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich zu sichern, individuell um Asyl ansuchen. Dementsprechend ist die Anzahl der Asylanträge vergleichsweise wesentlich höher.<sup>120</sup>

Generell wurden Flüchtlinge aus Osteuropa, desto später sie nach Österreich einreisten, immer weniger mit sozialistischer Unterdrückung und Verfolgung assoziiert, sondern eher als Wirtschaftsflüchtlinge oder gar als sogenannte „Scheinasylanten“ tituliert. Infolgedessen wurde die anfängliche Aufnahmebereitschaft der ÖsterreicherInnen zunehmend durch offene Ablehnung abgelöst, die sich schließlich gegenüber den rumänischen Flüchtlingen im Jahr 1990 offenbarte.<sup>121</sup>

In Bezug auf die Einbürgerungen von osteuropäischen Flüchtlingen und GastarbeiterInnen gibt es zwar keine konkreten Einbürgerungsquoten nach bisheriger Staatsangehörigkeit, die Einbürgerungsstatistik zeigt jedoch, im Gegensatz zu den hohen Einbürgerungszahlen der Nachkriegsjahre, bis 1983 einen starken Einbruch. Obwohl die Anzahl mit 20.318 Einbürgerungen im Jahr 1957 bereits deutlich weniger betrug als im Jahr 1946 (82.161 Einbürgerungen), hat sie sich in den darauffolgenden Jahren jeweils um mehr als die Hälfte verringert und lag 1982 folglich nur noch bei 7.750 Einbürgerungen.<sup>122</sup>

In diesem Jahr wurde das Staatsbürgerschaftsgesetz einer wichtigen Reform unterzogen, allerdings nicht aus migrationspolitischen, sondern frauenrechtlichen Motiven. In diesem Sinne wurde die Rechtslage an die internationale Konvention gegen Frauendiskriminierung angepasst, so dass Frauen nicht länger durch Eheschließung automatisch die Staatsbürgerschaft des österreichischen Ehemanns, sondern erst nach insgesamt fünf Jahren Aufenthalt und Ehebestand, eingebürgert

---

<sup>119</sup> Vgl. Weigl, *Migration und Integration*, S. 43.

<sup>120</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 10f.

<sup>121</sup> Vgl. Ebenda, S. 9f.

<sup>122</sup> Statistik Austria. *Einbürgerungen seit 1946 nach Bundesländern*.

[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/022746.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/022746.html)

wurden. Zudem konnte die Staatsbürgerschaft ab diesem Zeitpunkt, im Falle eines ausländischen Vaters, auch durch die Mutter an das gemeinsame Kind weitergegeben werden.<sup>123</sup>

Um eine doppelte Staatsangehörigkeit, die in Österreich nach wie vor strikt abgelehnt wird, auszuschließen, wurde die Weiterführung der bisherigen Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung untersagt. Ein weiteres Charakteristikum der österreichischen Staatsbürgerschaft ist das Abstammungsprinzip, welches besagt, dass durch die Geburt im Inland weder Ansprüche noch Privilegien hinsichtlich des Erwerbs der Staatsbürgerschaft entstehen. Im Ausland geborene Personen mit österreichischen Eltern erhalten im Gegensatz dazu selbst in späteren Generationen noch das aktive und passive Wahlrecht.<sup>124</sup>

Zuvor waren in einem Regierungsvorschlag 1973 schon Einbürgerungserleichterungen für GastarbeiterInnen angeregt, aufgrund enormer politischer Resistenz jedoch wieder verworfen worden. Dennoch scheint die damalige österreichische Einbürgerungspraxis im Vergleich zu den Nachbarländern, der Schweiz und der BRD, zumindest bis zum Ende der 1990er Jahre relativ liberal gewesen zu sein.<sup>125</sup>

### **3.1.3. Die Parlamentarisierung der Migrationspolitik**

Neben dem Ausländerbeschäftigungs- und dem Staatsbürgerschaftsgesetz erwies sich auch das 1954 erlassene Fremdenpolizeigesetz, welches Aufenthaltsbewilligungen sowie -verbote reguliert, als besonders langlebig. 1985 wurde die Aufenthaltssicherheit von ArbeitsmigrantInnen in Anbetracht des zunehmenden Familien nachzugs erstmals zum Thema gemacht. Allerdings ging die Anregung zur Novellierung nicht von politischer Seite, sondern vom Verfassungsgerichtshof aus. Dieser hob § 3 des Fremdenpolizeigesetzes, dessen Regelungen die Grundlage für das Aufenthaltsverbotsverfahren darstellten, aufgrund der vernachlässigten Berücksichtigung des Anspruchs auf Achtung des Privat- und Familienlebens, gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention, auf. Schließlich kam es 1987 zu einer Neufassung dieser Bestimmung, welche bezüglich eines Aufenthaltsverbotes eine Abwägung zwischen öffentlichen Interessen und privaten Interessen von Mig-

---

<sup>123</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 15f.

<sup>124</sup> Vgl. Ebenda, S. 15f.

<sup>125</sup> Vgl. Ebenda, S. 15f.

rantInnen vorschrieb<sup>126</sup> und folglich einen politischen Paradigmenwechsel von der ausnahmslosen Arbeitsmarkt- hin zur Niederlassungsperspektive einleitete<sup>127</sup>.

Außerdem kam es hinsichtlich der Migrationspolitik zu einer Verlagerung der Gestaltungskompetenz vom Sozialministerium und den wesentlich bestimmenden Sozialpartnern zum Innenministerium, welches zuvor nur in Asylfragen beteiligt gewesen war.<sup>128</sup> Der damalige Bundesminister für Inneres, Karl Blecha, brachte mit Unterstützung fast aller Parlamentsfraktionen sogar eine umfassende Reform des Fremdenrechts, einschließlich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Asylrechts, zur Sprache. Als Grundlagen sollten die Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta sowie die GFK dienen. Angesichts diverser politischer Widerstände, konnte der Vorschlag jedoch nicht durchgesetzt werden. Dennoch wanderte die bis dahin von Sozialpartnerschaft außerparlamentarisch bestimmte Einwanderungspolitik unwiederbringlich auf die innenpolitische Agenda.<sup>129</sup> Die tatsächliche Verlagerung von migrationspolitischen Kompetenzen kann Karl Blechas Nachfolger Franz Löschnak sowie seinem Kabinettschef Manfred Matzka, die in Löschnaks Amtszeit von 1989 bis 1995 nicht nur alle aufenthalts- und fremdenrechtlichen, als auch asyl- und integrationspolitischen Agenden in einer Sektion vereinten, sondern auch im Parlament hinsichtlich der Notwendigkeit nach diesbezüglichen Reformen bzw. entsprechenden umfangreichen Gesetzen formten, zugeschrieben werden.<sup>130</sup>

Begünstigt wurde dieser Trend darüber hinaus von den 1986 stattfindenden Umbrüchen in der Parteienlandschaft, ausgelöst durch den Führungswechsel der FPÖ Spitze zu Jörg Haider und den Parlamentseinzug der „Grünen Alternativen“. Zumal keine der zwei Parteien der sozialpartnerschaftlich getragenen Konkordanzdemokratie angehörte, war es ihnen möglich migrationspolitische Debatten in der politischen Öffentlichkeit zu führen, ohne damit in den eigenen Runden Irritationen zu verursachen. Während sich die Grünen des Migrationsthemas aus einer menschenrechtlichen Perspektive annahmen, versuchte die FPÖ sich durch nationalistische Mobilisierung zu profilieren. Dementsprechend wurden Migrationsfragen ab

---

<sup>126</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 171f.

<sup>127</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 234.

<sup>128</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 17.

<sup>129</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 171; Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 17.

<sup>130</sup> Vgl. Kraler, Albert. *The case of Austria*. In: Zincone et al. (Hg.): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: Amsterdam University Press (2011), S. 31f.

diesem Zeitpunkt zunehmend zur Drehscheibe symbolischer Politik im Parteienwettbewerb, unterdessen die einzelnen Parteien als politische Entscheidungsträger gestärkt wurden.<sup>131</sup>

In dieser Zeit wurde beispielsweise, angesichts der rückläufigen Geburtenraten und der Überalterung durch die steigende Lebenserwartung mit Blick auf den Generationenausgleich der Sozialsicherung, erstmals eine „kompensatorische Migrationspolitik“ diskutiert. Der demografische Wandel sollte daher durch kontrollierte Neuzuwanderung mithilfe von Jahreskontingenten, nach dem Vorbild klassischer Einwanderungsländer, stabilisiert werden.<sup>132</sup> Eine solche Politik hätte es ermöglicht die öffentlichen Interessen Österreichs mit den privaten Interessen der EinwanderInnen, wie zum Beispiel besserer Rechtssicherheit, zu vereinen. Gleichzeitig wären die strikten Regulierungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Fremdenpolizeigesetzes überflüssig geworden. Das Konzept scheiterte allerdings vor allem am Widerstand der Gewerkschaften, die ihre Kontrollkompetenzen nicht aufgeben wollten.<sup>133</sup>

Dennoch wurde zumindest das Ausländerbeschäftigungsgesetz durch eine Reihe von Novellen ab 1988 an die neuen Rahmenbedingungen angepasst, wobei an dieser Stelle nur auf zwei der Novellen näher eingegangen wird. Durch die erste Modifizierung kam es hinsichtlich der Zusprechung des Befreiungsscheines zu ersten Liberalisierungen für die zweite Generation der GastarbeiterInnen. Darauf folgte 1990 eine Verlängerung des Befreiungsscheines auf fünf Jahre sowie die Einführung einer zweijährigen Arbeitserlaubnis für ein spezifisches Bundesland, die es ausländischen Arbeitskräften, nach zwei Jahren unselbstständiger Erwerbstätigkeit im Rahmen der Beschäftigungsbewilligung, ermöglichte, den/die ArbeitgeberIn zu wechseln. In dieser Weise wurde die Freizügigkeit der ArbeitsmigrantInnen am Arbeitsmarkt zwar erweitert, zur gleichen Zeit verschärfte sich die Gesetzeslage jedoch durch die Einführung der sogenannten Bundeshöchstzahl, welche den Gesamtanteil der ausländischen Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt durch eine Quote regulieren sollte.<sup>134</sup> Letztlich wurde der Schwerpunkt abermals, anstatt auf die Regulierung des Neuzuzugs von ausländischen Arbeitskräften, auf die Kontingentierung der bereits in Österreich lebenden ArbeitsmigrantInnen gelegt und

---

<sup>131</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 235.

<sup>132</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 10.

<sup>133</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 17.

<sup>134</sup> Vgl. Ebenda, S. 17f.

somit für viele Personen trotz legalen Aufenthalts in Österreich der Zugang zum Arbeitsmarkt stark eingeschränkt. Betroffen waren von dieser Maßnahme vor allem ausländische Frauen nach ihrer Karenzzeit.<sup>135</sup>

Generell waren die 1990er Jahre, abgesehen von der Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, von einigen politischen und gesetzlichen Neuerungen geprägt. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Anzahl der ZuwanderInnen nach Österreich zwischen 1987 bis 1994 von 326.000 auf 713.000 verdoppelte, war Österreich nicht länger nur Transitland, sondern zu einem Zielland für Auswanderungsbestrebungen geworden. Grund dafür waren zum einen die Öffnung des Eisernen Vorhangs sowie der Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien, der Österreich als Nachbarland und ehemaliger Anwerbestaat besonders betraf, und zum anderen das starke Wirtschaftswachstum mit einem Anstieg von 4,5% im Jahr 1990, vor allem in der traditionell von ausländischen Arbeitskräften bekleideten Bauwirtschaft.<sup>136</sup>

Während die Wirtschaftskammern, hinsichtlich der Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen, für eine liberale Einwanderungspolitik plädierten, sprachen sich SPÖ und ÖVP, um illegaler Einwanderung, „Schwarzarbeit“, Kriminaltourismus und Asylmissbrauch vorzubeugen, für restriktivere Regulierungen aus<sup>137</sup>, nicht zuletzt wegen der zunehmenden Abwanderung von WählerInnen zur FPÖ, die sich deutlich als Gegner von Immigration positionierte und sogar eine „Nullzuwanderung“ forderte<sup>138</sup>. Schließlich wurden ab 1989 die ersten Maßnahmen gegen AsylwerberInnen bzw. EinwanderInnen aus gewissen Staaten eingeleitet, nämlich im November 1989 die Sichtvermerkspflicht gegenüber bulgarischen Staatsangehörigen, im April 1990 gegenüber türkischen und im Mai 1990 schließlich gegenüber rumänischen, mit der Begründung, dass diese nur wegen der Hoffnung auf ein vorläufiges Aufenthaltsrecht um Asyl ansuchen würden.<sup>139</sup> Insbesondere die Rumänen, wurden im Gegensatz zu den früher ankommenden osteuropäischen Flüchtlingen, zum Inbegriff der „Scheinasyllanten“, obgleich zahlreiche Personen aufgrund ethnischer Minderheitszugehörigkeit begründete Angst vor Verfolgung aufweisen konnten.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 235f.

<sup>136</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 19f.

<sup>137</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 257.

<sup>138</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 236.

<sup>139</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 10.

<sup>140</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 20.

Gleichzeitig wurde den Grenzbehörden 1990 mit der Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes die Befugnis erteilt, MigrantInnen, die „unter Umgehung der Grenzkontrolle“ bzw. illegal nach Österreich eingereist sind, über die Grenze abzuschieben oder sie mithilfe eines Bescheids des Landes zu verweisen. Diese Novelle betraf vor allem Flüchtlinge, die meist mithilfe von „Schleppern“ über die „grüne Grenze“ nach Österreich gelangten. Die illegale Beschäftigung sollte hingegen mit den zuvor erläuterten Änderungen im Ausländerbeschäftigungsgesetz sowie der massiven Anhebung von diesbezüglichen Verwaltungsstrafen geregelt werden.<sup>141</sup>

Hinter dem Erlass des neuen Asylgesetzes im Jahr 1991 stand die Absicht, das Asylverfahren hinsichtlich der Bekämpfung von Asylmissbrauch zu reformieren. In den Erläuterungen der entsprechenden Regierungsvorlage wurde Folgendes geschildert<sup>142</sup>:

*Der größere Teil der Asylwerber kommt eben heute nicht mehr wegen politischer, rassischer oder religiöser Verfolgung nach Österreich, sondern deshalb, weil diese Menschen in ihrem Heimatstaat keine erträgliche wirtschaftliche und soziale Lebenssituation vorfinden und sich daher in einem wirtschaftlich hoch entwickelten Land eine neue Existenz aufbauen wollen. Der Asylantrag wird dabei als Mittel benutzt, in den Genuss eines zeitweisen oder dauernden Aufenthaltsrechts in Österreich zu kommen.*<sup>143</sup>

Bedeutende Neuregelungen des Gesetzes waren die Beschleunigung des Asylverfahrens, sowie die Etablierung des Bundesasylamts als zuständige Behörde für Asylanträge. Hinsichtlich der 1989, durch den gestellten Beitrittsantrag zur EU, eingeleiteten Westeinbindung wurde außerdem eines der Grundprinzipien des Dubliner Abkommens von 1990, die Drittstaatenklausel übernommen.<sup>144</sup> Demnach ist im Falle, dass eine Person auf der Flucht bereits in einem anderen Land vor Verfolgung in Sicherheit gewesen wäre, ein Antrag auf Asyl abzulehnen. Aufgrund ihrer Ratifizierung der GFK können alle Nachbarländer Österreichs als sichere Drittstaaten eingestuft werden, wodurch am Landweg angereiste AsylwerberInnen abgelehnt werden konnten. In Hinblick auf die somit herbeigeführte Lastenverlagerung

---

<sup>141</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 257f.

<sup>142</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 115.

<sup>143</sup> Zitiert in Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 115.

<sup>144</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 115; s.a. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 18.



in die an Krisengebiete angrenzenden Staaten, kam diese Regelung nicht unbedingt der österreichischen Forderung, die Lasten in Bezug auf die Kriegsflüchtlinge aus Kroatien und Bosnien international auszugleichen, nach.<sup>145</sup>

Dennoch hat das Asylgesetz einen deutlichen Rückgang der Asylanträge bewirkt, so dass die Anzahl der Ansuchen, nach Inkrafttreten der neuen Regulierungen, von 16.238 im Jahr 1993 auf lediglich 4.744 sank. Allerdings ist hier die Ausnahmelösung für die Schutzsuchenden aus dem ehemaligen Jugoslawien zu beachten. Obwohl ihnen Schutz gewährt wurde, erscheinen die etwa 13.000 kroatischen und die 80.000 bis 90.000 bosnischen Flüchtlinge nicht in der Asylstatistik. Grund dafür ist der österreichische Ausweg jenseits des Asyls. Um eine Überlastung des zuvor restriktiv ausgearbeiteten Asylverfahrens sowie die Gewährleistung von unbefristetem Aufenthalt und freiem Arbeitsmarktzugang für anerkannte Konventionsflüchtlinge zu umgehen, wurde den jugoslawischen Kriegsflüchtlingen, obwohl für die Mehrheit von ihnen laut GFK berechnete Angst vor Verfolgung aufgrund ihrer ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit anzunehmen war, nicht Asyl, sondern sogenannter „temporärer Schutz“ zugestanden. Obgleich diese Vorgangsweise den Menschen rasche Hilfe, ohne langes Asylverfahren, bot, verdeutlicht sie, im Vergleich zu den in vorangegangenen Flüchtlingskrisen pauschal erlassenen Asylanerkennungen, dass sich vielmehr die jeweilige Asylpolitik als die Fluchtgründe der MigrantInnen mit der Zeit verändert hat. Schließlich wurde der temporäre Schutz im Falle der bosnischen Flüchtlinge zu einer dauerhaften Einwanderung, da ihre Rückführung angesichts des langanhaltenden Konflikts und der ethnischen Säuberungen in Bosnien nicht möglich war und das Innen- wie auch Sozialministerium vor diesem Hintergrund beschlossen, den Betroffenen Zutritt zum Arbeitsmarkt einzuräumen.<sup>146</sup>

Diese Vorgangsweise war jedoch nicht im Sinne aller Parteien und so initiierte die FPÖ unter Führung von Jörg Haider 1992 das Ausländervolksbegehren „Österreich zuerst“, dessen erstes Anliegen es war, in der Verfassung festzuhalten, dass Österreich kein Einwanderungsland sei.<sup>147</sup> Entgegen der Erwartungen resultierte es in einer zweifachen Niederlage, zumal nur 7,4% der Wahlberechtigten unterzeichnet hatten und der strenge Kurs gegenüber Integrationsmaßnahmen für EinwandererIn-

---

<sup>145</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 733.

<sup>146</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 21f.

<sup>147</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734; s.a. Volksbegehren „Österreich zuerst“ XVIII. GP, BlgNr. 1015

nen einige Parteimitglieder dazu bewegte, sich abzuspalten und das Liberale Forum zu gründen. Im Rahmen der entsprechenden Gegenproteste entwickelten sich die neu gegründete Nichtregierungsorganisation „SOS-Mitmensch“ sowie der „Wiener Integrationsfonds“, als neue integrationspolitische Koordinationsstelle der Stadt Wien, zu wichtigen Kritikern der restriktiven Regierungspolitik.<sup>148</sup>

1992 beschloss Österreich, als einer der ersten westeuropäischen Staaten, Immigration mithilfe eines entsprechenden Gesetzes zu regulieren. In Anbetracht der vorherrschenden öffentlichen Meinung, wonach Österreich kein Einwanderungs-, aber ein Transitland war, wurde das Gesetz nicht einschlägig als Einwanderungs- sondern als Aufenthaltsgesetz bezeichnet. Ab der Inkraftnahme des Gesetzes im Juli 1993 wurden EinwanderInnen, in Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen zur EU, nach ihrer Staatsangehörigkeit als EU- und EWR-BürgerInnen oder als Drittstaatenangehörige, sowie nach ihren Migrationsgründen kategorisiert. Daher wurde ein Aufenthaltstitelsystem geschaffen, das MigrantInnen je nach Aufenthaltstitel verschiedene Rechte zuschrieb.<sup>149</sup>

Dahingehend wurde eine jährliche Quote für Neuzuwanderung festgelegt, welche bis zur Novellierung im Jahr 1995 sogar in Österreich geborene ausländische Kinder umfasste. Allerdings konnte die Aufenthaltsbewilligung für ausländische Neugeborene im Inland beantragt werden.<sup>150</sup> Alle anderen wurden verpflichtet ihren Erstantrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels für erstmals sechs Monate und bereits vor ihrer Einreise im Ausland zu stellen, um die nachträgliche Legalisierung von rechtswidrigen Aufenthalten bzw. den bis dahin gängigen Wechsel vom Touristen- zum Aufenthaltsvisum zu unterbinden.<sup>151</sup> Außerdem mussten ausreichender Lebensunterhalt sowie angemessene Wohnmöglichkeit in Österreich nachgewiesen werden. Die Voraussetzung des gesicherten Unterhalts konnte zwar unter anderem durch ein Arbeitseinkommen begründet werden, die Aufenthaltsbewilligung als solche führte allerdings nicht zwingend zu einer Arbeitserlaubnis. Arbeitsbewilligungen blieben nach wie vor kontingentiert und mussten ebenfalls per Antrag er sucht werden. BürgerInnen von EU- und EWR-Staaten durften hingegen auch ohne

---

<sup>148</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734.

<sup>149</sup> Vgl. Fassmann, Heinz / Münz, Rainer. *Österreich – Einwanderungsland wider Willen*. In: Fassmann, Heinz / Münz, Rainer (Hg.): *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag (1996), S. 219f; s.a. Kraler, *The case of Austria*, S. 33.

<sup>150</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Österreich – Einwanderungsland wider Willen*, S. 219ff.

<sup>151</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 260; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 733.

Arbeitserlaubnis einer Beschäftigung in Österreich nachgehen und waren von der neuen Quotenregelung sowie der Aufenthaltsbewilligungspflicht ausgenommen.<sup>152</sup>

Nach Ablauf der ersten sechs Monate bestand für Nicht-EU-AusländerInnen die Möglichkeit auf zeitlich begrenzte Verlängerungen ihres Aufenthaltes und nach mindestens fünf Jahren Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltsbewilligung. Hinsichtlich der Erneuerungsanträge kam es vor allem bei bereits in Österreich ansässigen MigrantInnen zu Schwierigkeiten durch Fristenversäumnisse, während die Vorgaben bezüglich „ortsüblicher Wohnunterkünfte“ von vielen ausländischen Familien, die häufig in überbelegten Wohnungen lebten, ebenso nicht erfüllt werden konnten. Die strenge Handhabung solcher Fälle sowie die niedrigen Quoten für Neuzuwanderung führten ab 1993 zu einem merklichen Rückgang der Einwanderungszahlen und hinsichtlich Familiennachzug zu einem erheblichen Rückstau. Folglich könnte dadurch sogar ein Ausweichen auf illegale Einwanderungswege begünstigt worden sein.<sup>153</sup>

Der behördliche Umgang in Bezug auf illegale MigrantInnen wurde durch das im selben Jahr reformierte Fremdenpolizeigesetz, welches ab diesem Zeitpunkt Fremdenengesetz heißen sollte, geregelt. Es beinhaltete vor allem Verschärfungen hinsichtlich der Einreise, des Aufenthaltes und der Ausweisung rechtswidrig ansässiger Personen aus Österreich.<sup>154</sup>

An dieser Stelle seien auch die zu diesem Zeitpunkt lange nicht reformierten Rechtsgrundlagen der österreichischen Migrationspolitik genannt, wie etwa das Staatsbürgerschaftsgesetz, welches, abgesehen von der 1983 durchgeführten frauenrechtlichen Anpassung, seit 1945 gleichgeblieben war. Dahingehend blieben etliche diskriminierende Bestimmungen in Hinblick auf bedeutsame soziale Rechte über die Jahre nahezu unverändert. Auch die minimalen Novellen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes änderten nichts an der rechtlichen Benachteiligung von EinwanderInnen. Sie blieben bezüglich ihrer Freizügigkeit am Arbeitsmarkt und ihrer eigenen betrieblichen sowie politischen Interessensvertretung weiterhin beschränkt. Durch die weitgehende Disqualifizierung von Bezügen der Notstands- und Sozialhilfe, als auch fehlenden Zugängen zu subventionierten Wohnungen wurden ihnen auch wichtige existenzsichernde Maßnahmen verwehrt. Paradoxe-

---

<sup>152</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Österreich – Einwanderungsland wider Willen*, S. 219ff.

<sup>153</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 733f.

<sup>154</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 261; s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 31.

weise führte dies zur Schaffung genau jener sozialen Verhältnisse und zur Rechtfertigung jener Fremdenfeindlichkeit, deren Verhinderung als Grund für die restriktive Einwanderungspolitik genannt wurde.<sup>155</sup>

Eine entsprechende Komplettreform des Fremdenengesetzes, die MigrantInnen ähnliche oder gar gleiche Rechte wie österreichischen StaatsbürgerInnen gewähren sollte, wurde 1994 von Löschnaks Nachfolger Caspar Einem vorgeschlagen. Das geplante Integrationspaket wurde allerdings aufgrund von Widerständen der ÖVP und den Sozialpartnern, sowie vorgezogenen Neuwahlen nicht durchgebracht. Dennoch kann dies als die Geburtsstunde von Integrationsagenden betrachtet werden.<sup>156</sup>

1997 wurden das Fremdenengesetz und das Aufenthaltsgesetz als Fremdenengesetz miteinander vereint. Dadurch sollten Einreise, Aufenthalt und Niederlassung von AusländerInnen reguliert werden, indem zwischen einem befristeten Aufenthaltstitel, welcher einen zeitlich begrenzten Aufenthalt ermöglichte, und einer Niederlassungsbewilligung, welche zu einer dauerhaften Niederlassung befähigte, unterschieden wurde. Diese Differenzierung stellt noch heute ein wesentliches Merkmal fremdenrechtlicher Gesetzgebung in Österreich dar.<sup>157</sup> Nach dem neuen politischen Prinzip „Integration vor Immigration“, sollte Einwanderung, durch die Senkung des Kontingents und die Beschränkung von Familiennachzug auf Minderjährige unter 15 Jahren, weiter begrenzt werden, die Aufenthaltssicherheit von bereits immigrierten Personen mit steigender Aufenthaltsdauer hingegen erhöht werden. Damit wurde zumindest eine Idee des 1994 fallengelassenen „Integrationspaketes“ umgesetzt und in Anbetracht des neuen Leitspruchs auch die Bezeichnung übernommen.<sup>158</sup>

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde befähigt, unter Voraussetzung von aufkommenden, arbeitsmarkttechnischen Engpässen in der Landwirtschaft und im Tourismus, unabhängig von der Einwanderungsquote befristete Beschäftigungsbewilligungen für sogenannte „Saisonniers“ zu erteilen. Dieser Status beinhaltete jedoch kein Recht auf eine Aufenthaltsverfestigung oder Familienzuzug.

---

<sup>155</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 23.; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734.

<sup>156</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 33f.

<sup>157</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 31.

<sup>158</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734; s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 31.

sammenführung.<sup>159</sup> Außerdem wurde die Integration von Familienangehörigen in den österreichischen Arbeitsmarkt erleichtert. Die zugesagte Angleichung von Fremden- und Beschäftigungsrecht wurde allerdings nicht umgesetzt.<sup>160</sup> In Bezug auf die sozialrechtliche Benachteiligung von Drittstaatsangehörigen wurde die Verweigerung der Notstandshilfe vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als menschenrechtswidrig befunden und folglich eine bedeutende Reform des Arbeitslosenversicherungsgesetzes erzwungen. Schließlich wurde der Bezug der Notstandshilfe von der Staatsangehörigkeit entkoppelt, gleichwohl allerdings eine Begünstigung von in Österreich geborenen Personen eingeleitet.<sup>161</sup>

Generell wurde, infolge des EU-Beitritts Österreichs im Jahr 1995, die Implementierung europäischen Rechts erforderlich. Dementsprechend wurde 1997 das Asylgesetz erneuert, um das Schengener Übereinkommen umzusetzen und die bisherigen Richtlinien dem Dubliner Übereinkommen anzupassen, und ebenfalls im Rahmen des Integrationspaketes 1998 in Kraft genommen. Ferner wurde zur Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes der unabhängige Bundesasylsenat eingeführt.<sup>162</sup> 1999 wurden anlässlich der Inkraftnahme des Vertrages von Amsterdam und dem anschließenden EU-Gipfel von Tampere, Mindeststandards hinsichtlich der Asylverfahren sowie der Aufnahmebedingungen für AsylwerberInnen und temporär Schutzsuchende eingeführt.<sup>163</sup> Anlässlich der infolge des Kosovokrieges wieder steigenden Asylanträge, forderte die FPÖ mithilfe mehrerer Kampagnen jedoch zusätzliche Verschärfungen des Gesetzes.<sup>164</sup>

1998 wurde auch das Staatsbürgerschaftsgesetz gemäß dem Prinzip „Integration vor Immigration“ erneuert, indem Deutschkenntnisse als wesentliches Kriterium zur Feststellung des Integrationserfolges definiert wurden. Gemäß den entsprechenden Erläuterungen seien Einbürgerungen nicht als Integrationsmaßnahmen, sondern als Resultat eines gelungenen Integrationsverlaufs zu betrachten. Die Erlangung der Staatsbürgerschaft vor einem zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich wurde erschwert. Bei nachweislicher und nachhaltiger persönlicher

---

<sup>159</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Österreich – Einwanderungsland wider Willen*, S. 220; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734.

<sup>160</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734.

<sup>161</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 734f.

<sup>162</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 116; s.a. Perchinig, Bernhard, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*. In: Talos, Emmerich (Hg.): *Schwarz-Blau: eine Bilanz des „Neu-Regierens“*. Wien: LIT-Verlag (2006), S. 295.

<sup>163</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 31f.

<sup>164</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 735.

sowie beruflicher Integration konnte die Wohnsitzfrist von zehn auf sechs Jahre verkürzt werden. Die bis dahin bestehende Einbürgerungsmöglichkeit nach einem Aufenthalt von vier Jahren wurde hingegen aufgehoben. Bei „nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration“ trat der gesetzliche Anspruch auf Einbürgerung ab dieser Novelle bereits nach 15 statt nach 30 Jahren ein. Sowohl das Abstammungsprinzip als auch die Ablehnung einer Doppelstaatsbürgerschaft wurden beibehalten. Ungeachtet der fortschreitenden restriktiven Gestaltung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, verdreifachten sich die Einbürgerungszahlen von 1990 bis 2000 jedoch beinahe, und zwar von 9.200 auf knapp 25.000. Dieser Anstieg lässt sich auf die EinwanderInnen der späten 1980er und der frühen 1990er Jahre, die zu dieser Zeit eine Aufenthaltsdauer von 10 Jahren aufwiesen, zurückführen.<sup>165</sup> Fortan stieg die Zahl weiter an und näherte sich mit etwa 45.000 Einbürgerungen im Jahr 2003 erstmals der Statistik der Nachkriegszeit an.<sup>166</sup>

#### **3.1.4. Migrationspolitik nach der „umstrittenen Wende“**

Mit der Jahrhundertwende kam es in der österreichischen Politik durch die Bildung einer neuen Regierungskoalition zwischen ÖVP und FPÖ zu einer politischen Wende. Einhergehend mit dem Ende einer langen Reihe von großen Koalitionen zwischen SPÖ und ÖVP wurde auch der Einfluss der Sozialpartner in vielen Politikbereichen beschränkt. Die Regierungsbeteiligung der FPÖ sorgte nicht nur innenpolitisch für Debatten und zivilgesellschaftliche Demonstrationen, sondern auch für außenpolitische Folgen. Seitens der Regierungen anderer EU-14 Mitgliedsstaaten wurden gegen Österreich als Konsequenz Sanktionen erlegt, welche einerseits zum Rücktritt Jörg Haiders führten und andererseits das Erreichen einer Einigung, hinsichtlich der Kompensationen von ZwangsarbeiterInnen des Zweiten Weltkrieges sowie der Rückerstattung von Besitztümern, deren JüdInnen enteignet worden waren, an die jeweiligen InhaberInnen oder ErbfolgerInnen, begünstigten. Der verstärkte prüfende Blick von außen, insbesondere bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten und Gestaltung von Minderheiten- sowie Migrationspolitiken, konnte, zumindest in den Anfangsjahren, wesentliche von der FPÖ angestrebte Restriktionen unterbinden.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 295; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 735.

<sup>166</sup> Statistik Austria, *Einbürgerungen seit 1946 nach Bundesländern*.

<sup>167</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 35.

Trotz der Kritik und Sanktionen gegenüber der österreichischen Regierung positionierte sich diese auf EU-Ebene als sogenannter Hardliner. Gemeinsam mit Deutschland und den Niederlanden schaffte es Österreich, entgegen der liberalen Vorstellungen der Europäischen Kommission, strengere Auflagen hinsichtlich Familiennachzügen durchzusetzen. Dementsprechend konnten das maximale Nachzugsalter von Kindern gesenkt sowie eine Beschränkung der Familiennachzüge durch entsprechende Quoten und längere Übergangsfristen für BürgerInnen neuer Mitgliedsländer hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt durch die Staatenkoalition erzielt werden. Im Asylwesen verschaffte sich Österreich ebenfalls das Image eines bremsenden Mitgliedsstaates und wurde somit in Europa zum Vorreiterland einer konservativen Migrationspolitik.<sup>168</sup>

Angesichts der zunehmenden internationalen Konflikte zur Jahrtausendwende sah sich die neue Regierung mit einem starken Anstieg an AsylwerberInnen konfrontiert. Betrug die Anzahl der in Österreich Schutz suchenden Personen im Jahr 1997 noch 6.720, lag diese 1999 bereits bei 20.129 und verdoppelte sich im Jahr 2002 mit einem Wert von 39.354 beinahe.<sup>169</sup> Um illegaler Zuwanderung intensiver entgegen zu wirken und den Fokus auf Integration zu verstärken, wurden das Fremden-gesetz sowie das Asylgesetz um einige Bestimmungen, die im Jänner 2003 in Kraft traten, ergänzt.<sup>170</sup>

Arbeitsmarktbezogene Maßnahmen stellten einen wesentlichen Schwerpunkt des Kabinetts Schüssel I dar. Einerseits wurde die Rechtsstellung von langansässigen MigrantInnen durch die Einführung eines unbefristeten Niederlassungsnachweises und dem damit einhergehenden erleichterten Arbeitsmarktzuganges verbessert. Andererseits beschränkte die Niederlassungsverordnung die Neuzuwanderung von ArbeitsmigrantInnen auf „Schlüsselkräfte“, während gleichzeitig eine Ausdehnung der, ursprünglich auf Landwirtschaft und Tourismus begrenzten, Saisonbeschäftigung auf alle Branchen erfolgte. Der Wirtschafts- und Sozialminister erhielt die Ermächtigung die entsprechenden Genehmigungen per Verordnung auf ein Jahr und nach einer zwei Monate langen Pause um ein weiteres Jahr zu verlängern. Recht auf Familiennachzug oder Aufenthaltsverfestigung erhielten die Saisonbeschäftig-

---

<sup>168</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 736.

<sup>169</sup> Vgl. Fassmann, Heinz. *Migrations- und Integrationspolitik*. In: Kriechbaumer, Robert (Hg.): Die umstrittene Wende: Österreich 2000-2006. Wien: Böhlau (2013), S. 702.

<sup>170</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32.

ten dadurch allerdings nicht.<sup>171</sup> Die Grundvoraussetzungen für ein neues Gastarbeitermodell waren jedoch gelegt. Folglich kam es auch zu einem merklichen Anstieg der Saisonierstätigkeit in Österreich, jedoch nach wie vor überwiegend im Tourismus sowie in der Land- und Forstwirtschaft.<sup>172</sup> 67.000 Bewilligungen wurden laut dem österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) im Jahr 2004 insgesamt erteilt, während das Saisonkontingent im Gegensatz dazu zwischen 1998 und 2000 lediglich bei 5.500 Genehmigungen lag.<sup>173</sup>

Mit der in der Fremdenrechtsnovelle 2002 enthaltenen Integrationsvereinbarung wurden hingegen, abgesehen von den neuen Anforderungen für die österreichische Staatsbürgerschaft, erstmalig verpflichtende Integrationsmaßnahmen für MigrantInnen eingeführt.<sup>174</sup> Allen seit 1998 eingewanderten sowie neuzugezogenen Drittstaatsangehörigen<sup>175</sup> wurde der verbindliche Besuch von 100 Wochenstunden eines Sprach- und Integrationskurses innerhalb ihrer ersten vier Aufenthaltsjahre auferlegt. Von dieser Pflicht ausgenommen waren Kinder bis zum vollendeten 9. Lebensjahr, ältere oder kranke Menschen und Personen, die bereits über nachweisbare Deutschkenntnisse verfügten oder als Schlüsselkraft ins Land eingewandert waren.<sup>176</sup> Bei Nichteinhaltung der Auflagen drohten finanzielle oder rechtliche Sanktionen.<sup>177</sup>

Diese Androhung wurde öffentlich ausgiebig diskutiert, zum einen in Hinblick auf die Kurskosten, die für viele MigrantInnen aufgrund ihrer sozialen Bedürftigkeit, trotz teilweiser Kostenerstattung nach Abschluss des Kurses, nicht leistbar waren, und zum anderen hinsichtlich der Kursdauer. Diese wurde mit Verweis auf die intendierte gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Integration der ZuwanderInnen in die österreichische Gesellschaft, als nichtzureichend bemängelt. Aus diesem Grund wurden die Unterrichtseinheiten im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz von 2005 auf 300 Stunden erhöht und den Sprachkursen bei Bedarf Alphabetisierungskurse vorangestellt.<sup>178</sup> Der Nationalratsabgeordnete der damaligen Op-

---

<sup>171</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 296; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 737.

<sup>172</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 737.

<sup>173</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 296.

<sup>174</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 707.

<sup>175</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32.

<sup>176</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 707.

<sup>177</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32.

<sup>178</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 707.



positionspartei SPÖ, Walter Posch, äußerte sich im Rahmen einer Nationalratssitzung folgendermaßen dazu:

*In Wirklichkeit haben mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Minister Bartenstein und Strasser die intensiven Voraussetzungen für jene gesellschaftlichen Verhältnisse geschaffen, die die FPÖ stets zu bekämpfen vorgegeben hat. Das gilt in ganz besonderem Maße für den Integrationsvertrag, wobei man sagen muss, dass allein der Name schon Zynismus ist, denn in Wahrheit geht es um ein Sanktionenregime. Der Verpflichtung des Ausländers, Deutsch zu lernen, stehen keinerlei Rechte gegenüber, sondern ganz im Gegenteil: Es gibt Sanktionen, es gibt Geldstrafen und in letzter Konsequenz sogar die Ausweisung! Dazu kommt noch, dass diese Integrationsvereinbarung rückwirkend auch für Fremde gilt, die seit 1998 in unserem Land sind, und das betrifft 30.000 bis 40.000 Menschen.<sup>179</sup>*

Grundsätzlich blieb diese kontroverse Regelung aber ohnehin symbolisch, zumal nur ein geringer Anteil der verpflichteten Personen bis zur Jahresmitte 2004 einen solchen Kurs besuchte.<sup>180</sup> Die Integrationsvereinbarung sah zwar die verbindlichen Besuche von Sprachkursen als Aufenthaltsbedingung vor, enthielt jedoch ebenso viele Ausnahmen, die ein Fernbleiben der Kurse ermöglichten.<sup>181</sup>

Im Asylbereich wurde die Mitwirkungspflicht für AsylwerberInnen eingeführt. Außerdem wurden verschiedene Maßnahmen gesetzt, um das Asylverfahren zu beschleunigen<sup>182</sup>. Diese umfassten eine zeitliche Befristung von 72 Stunden für die Abwicklung in den neu geschaffenen Erstaufnahmezentren, eine Ausdehnung des Grenzgebietes zur sofortigen Rückführung<sup>183</sup>, diverse Einschränkungen der Berufungsmöglichkeiten im Asylverfahren sowie die Erleichterung der Schubhaftverhängung für AsylwerberInnen. Zudem wurde die Aufnahme in die Bundesbetreuung begrenzt und eine Auflistung sicherer Herkunftsstaaten verordnet.<sup>184</sup>

Der Gesetzesbeschluss zögerte sich durch den Widerstand der Oppositionsparteien und die heftige Kritik seitens NGOs und teils koalitions-eigener Reihen bis in den Herbst 2003 hinaus und wurde schließlich durch die darauffolgende VfGH-Klage

---

<sup>179</sup> Vgl. Stenografisches Protokoll XXI. GP, 109. Nationalratssitzung 09.07.2002

<sup>180</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 737.

<sup>181</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 298.

<sup>182</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32.

<sup>183</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 702.

<sup>184</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 298f.

der oberösterreichischen Landesregierung im Oktober 2004 in wesentlichen Punkten wegen Verfassungswidrigkeit aufgehoben.<sup>185</sup>

Nach dem Rücktritt des damaligen Innenministers Ernst Strassers, bemühte sich seine Nachfolgerin Liese Prokop um ein kooperatives Verhältnis mit den NGOs. Dennoch verfolgten die Reformbestrebungen im Wesentlichen dieselben Ziele, und zwar die Beschleunigung von Asylverfahren unter weiterer Gewährleistung rechtmäßiger und qualitativer Prozeduren.<sup>186</sup> In diesem Sinne wurde die Verhinderung von Asylmissbrauch trotz stagnierender Asylanträge wesentlich stärker betont als der Schutz von Verfolgten.<sup>187</sup> Der neue Asylgesetzesentwurf geriet bei NGOs und der Regierungsopposition vor allem wegen der beabsichtigten Option auf Zwangsernährung von hungerstreikenden Schubhäftlingen und auf verlängerbare Schubhaft auf zehn Monate sowie wegen der Abschiebemöglichkeit für bestimmte traumatisierte AsylwerberInnen unter heftige Kritik.<sup>188</sup> Nachdem, infolge eines Begutachtungsverfahrens<sup>189</sup>, die Terminologie bezüglich Zwangsernährung in Richtung „Heilbehandlung“ verändert wurde, gab die SPÖ dem minimal geänderten Gesetzesentwurf ihre Zustimmung, wodurch sich die Parteilinie ab 2005 ebenfalls veränderte, daher restriktivere Maßnahmen zur Vermeidung von Asylmissbrauch akzeptiert wurden.<sup>190</sup>

Das neue Asylgesetz enthielt allerdings auch Erweiterungen, wie z.B. die Einführung des Begriffs „Opfer von Gewalt“ und dessen Zulassung als Fluchtgrund. Darüber hinaus gelang es, die bisher unentschiedene Kosten- und Verteilungsfrage, hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung, zwischen Bund und Ländern zu regeln.<sup>191</sup>

Anlässlich des Vertrages von Amsterdam, der eine Vereinheitlichung der europäischen Migrationspolitik vorsah, wurden die Mitgliedsstaaten in einigen integrationspolitischen Bereichen, die vor allem langansässige MigrantInnen betrafen, ihrer nationalen Souveränität entbehrte. Zur Umsetzung der neuen EU-Richtlinien präsentierte die Regierung im Frühjahr 2005 für das Fremdenrecht ebenfalls einen Änderungsentwurf, welcher anschließend in Verbindung mit dem novellierten Asylgesetz im Parlament verabschiedet wurde. Die erneute Ausdifferenzierung des früheren

---

<sup>185</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 702.

<sup>186</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 703.

<sup>187</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 738.

<sup>188</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 299.

<sup>189</sup> Vgl. Ebenda, S. 300.

<sup>190</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 703.

<sup>191</sup> Vgl. Ebenda, S. 703.

Fremdengesetzes in ein Fremdenpolizeigesetz, das wesentliche Punkte des Migrationsrechts abdeckte, und ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz verdeutlicht die starke Verknüpfung von Migrations- und Sicherheitspolitik dieser Regierung.<sup>192</sup>

Im Rahmen des Fremdenpolizeigesetzes wurde der, erst im Fremdenrecht 1997 implementierte, absolute Ausweisungsschutz für in Österreich geborene und aufgewachsene Minderjährige mit Drittstaatenzugehörigkeit abgeschafft. Im Falle von eingegangenen Scheinehen oder der Beihilfe zu illegalem Aufenthalt drohten fortan, anstelle verwaltungsrechtlicher Maßnahmen, strafrechtliche Konsequenzen mit einer Höchststrafe von bis zu drei Haftjahren. Außerdem wurden, in Ergänzung zur ausgeweiteten Kursbesuchspflicht, die meisten Ausnahmen im Rahmen der Integrationsvereinbarung aufgehoben sowie die Kostenerstattung durch den Staat weiter gesenkt.<sup>193</sup>

Im Gegensatz zu diesen Neuerungen sorgten die Anpassungen im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz an die EU-Vorgaben für geringere politische Debatten, zumal diese vor allem aufenthaltsrechtliche Vorteile und einen verbesserten Arbeitsmarktzugang für langansässige MigrantInnen mit sich zogen. NeuzuwanderInnen erhielten hingegen, aufgrund der strengen Zuwanderungsquoten, praktisch nur noch als Familienangehörige und Schlüsselkräfte Zugang zu einem Daueraufenthaltstitel. Alle anderen waren auf den Erwerb schwächerer Rechtstitel angewiesen.<sup>194</sup>

Hinsichtlich des Familiennachzugs war, durch die Integration der diesbezüglichen EU-Richtlinie, AntragstellerInnen fortan nach maximal drei Jahren ein quotenfreier Nachzug von Familienmitgliedern zu gewähren. Daher konnte eine rein quantitative Begrenzung, wie bisher, nicht fortgeführt werden.<sup>195</sup> Allerdings gelang es Österreich in Verbindung mit Deutschland und den Niederlanden hinsichtlich der nachzugsberechtigten Familienangehörigen und deren Erwerbsberechtigung einen gewissen Spielraum für die Mitgliedsstaaten zu eröffnen.<sup>196</sup> Dahingehend definierte Österreich die Kernfamilie, daher EhegattInnen und ledige minderjährige Kinder, als nachzugsberechtigten Kreis. Die von der EU zugelassene Wartefrist bezüglich

---

<sup>192</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 738; s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32f.

<sup>193</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 301.

<sup>194</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 704; s.a. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 301.

<sup>195</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 710.

<sup>196</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 736.

des Zugangs zum Arbeitsmarkt wurde von Österreich ebenfalls genützt und das Nachgehen einer Erwerbstätigkeit daher erst nach einjährigem Aufenthalt gewährt, um die Attraktivität der Familienzusammenführung zu mindern. Im Vergleich zur bisherigen Gesetzeslage stellte dies tatsächlich aber eine Verbesserung für den Familiennachzug dar.<sup>197</sup>

Für Familienmitglieder österreichischer, EU- sowie EWR-StaatsbürgerInnen galten keine derartigen Begrenzungen. Dies führte zu einem hohen Anstieg quotenfreier Nachzüge von Angehörigen (eingebürgerter) ÖsterreicherInnen, Anlässlich dieser Entwicklung und der seit Ende der 1990er Jahre stark zunehmenden Einbürgerungszahlen – unter anderem wegen des hohen Anteils von Miteinbürgerungen von Familienangehörigen, der im Jahr 2002 einen Höhepunkt von 49,81% erreichte<sup>198</sup> – sollte auch das Staatsbürgerschaftsgesetz weiteren Verschärfungen unterzogen werden.<sup>199</sup>

Ungeachtet der Einsprüche seitens der Oppositionsparteien und der scharfen Kritik der NGOs trat das novellierte Staatsbürgerschaftsgesetz, welches einige Verschärfungen enthielt, per Beharrungsbeschluss durch die Regierungsparteien im März 2006 in Kraft.<sup>200</sup> So wurde die Voraussetzung eines ununterbrochenen und legalen Mindestaufenthalts von 10 Jahren um eine aufenthaltsrechtliche Bestimmung erweitert. Dementsprechend mussten AntragstellerInnen ab diesem Zeitpunkt einen mindestens fünfjährigen Niederlassungsnachweis gemäß den Niederlassungs- und Aufenthaltsbestimmungen des Jahres 2005 aufweisen. Davon ausgeschlossen sind zum Beispiel Aufenthaltsbewilligungen für AsylwerberInnen<sup>201</sup> oder Studierende, wodurch sich die Wartefrist von 10 Jahren für diese Personengruppen automatisch auf fünfzehn Jahre erhöht. Ein mehr als zweijähriger Auslandsaufenthalt führt ebenso zu einer Verlängerung der Wartefrist, zumal diese durch die Ausreise unterbrochen wird und bei der Wiedereinreise von vorne verbucht wird.<sup>202</sup>

Weitere Restriktionen wurden hinsichtlich der Anforderungen des „hinreichend gesicherten“ Lebensunterhalts, des Strafregisterauszuges sowie der Sprachkenntnisse vorgenommen. Insofern wurden der Bezug von Sozialhilfeleistungen in den letz-

---

<sup>197</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 710.

<sup>198</sup> Vgl. Cinar, Dilek. *Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005*. In: Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht: rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen: 2001-2006. Klagenfurt: Drava-Verlag (2007), S. 43.

<sup>199</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 302.

<sup>200</sup> Vgl. Ebenda, S. 303.

<sup>201</sup> Vgl. Ebenda, S. 303.

<sup>202</sup> Vgl. Cinar, *Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005*, S. 43.

ten drei Jahren vor der Antragstellung, als auch jegliche rechtskräftige Verurteilungen zu Haftstrafen oder auch schwerwiegende Verwaltungsübertretungen, wie zum Beispiel ausgewählte Verkehrsdelikte, zu Ausschlusskriterien für die österreichische Staatsbürgerschaft.<sup>203</sup> Zur Überprüfung des geforderten Sprachniveaus sowie der „Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung der Republik Österreich und der Geschichte Österreichs“ kam ein schriftlicher „Integrationstest“ zur Anwendung. Überdies wurde der Einbürgerungsprozess für EhepartnerInnen und in Österreich geborene Kinder mit ausländischer Staatszugehörigkeit erschwert. Durch die drastische Erhöhung der Bundesgebühren wurde die österreichische, im europäischen Vergleich, zu einer der teuersten Staatsbürgerschaften.<sup>204</sup>

In den auf die Gesetzesnovelle folgenden Jahren konnte zwar ein Abflachen der Einbürgerungszahlen beobachtet werden, welches allerdings nicht ausschließlich auf die Verschärfungen der ohnehin strikten Voraussetzungen zurückzuführen ist, sondern auch auf strukturelle Gründe, zumal bereits vor der Novellierung ab 2004 ein rückläufiger Trend zu beobachten war, wobei die Zahl von 44.694 im Jahr 2003 auf 34.876 im Jahr 2005 gesunken ist.<sup>205</sup> Dies lässt sich einerseits damit begründen, dass sich viele einbürgerungsbereite Personen nach der Verkündung der Gesetzesänderung dazu entschlossen, die Staatsbürgerschaft noch unter den alten Bedingungen zu erlangen. Andererseits spielten auch die im Vergleich zum Anfang der 1990er Jahre generell sinkenden Einwanderungszahlen und vor allem die Migrationsstruktur eine Rolle, insofern die, seit dem EU-Beitritt, wachsende Gruppe an MigrantInnen aus der EU eher weniger Interesse an einer Einbürgerung zeigte. Gleichwohl konnte mithilfe der Novellierung, die durchaus erwünschte prohibitive Wirkung erzielt werden, da mit den sinkenden Einwanderungszahlen der quotenfreie Familiennachzug ebenfalls reduziert werden konnte.<sup>206</sup>

2006 kam es zu einem Ende der Koalition zwischen der ÖVP und dem inzwischen von Jörg Haider gegründeten BZÖ. In den darauffolgenden Nationalratswahlen erhielt die SPÖ die meisten Stimmen und formte im Zuge der lang andauernden Regierungsverhandlungen zu Beginn des Jahres 2007 wieder eine Koalition mit der ÖVP. Angefacht durch Heinz Christian Straches FPÖ – jene Fraktion, die sich Jörg Haiders BZÖ nicht angeschlossen hatten –, aber auch von den Sozialdemokraten

---

<sup>203</sup> Vgl. Ebenda, S. 43f.

<sup>204</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 303.

<sup>205</sup> Vgl. Cinar, *Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005*, S. 43 und 46.

<sup>206</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 709.

und Grünen stark aufgegriffen, spielte Migrationspolitik sowohl im Wahlkampf, als auch in der Regierungsarbeit eine bedeutende Rolle. Dieser Trend sollte sich auch in den, durch die ÖVP ausgerufenen, Neuwahlen im Oktober 2008 und der daraus resultierenden Regierung, die unter Werner Faymann wieder eine Koalition aus SPÖ und ÖVP war, fortsetzen, wobei der Fokus auf Asylpolitik, Integrationsmaßnahmen und Arbeitsmigration lag.<sup>207</sup>

Als erste Maßnahme im Bereich des Asylwesens wurde 2007 der Asylgerichtshof, der mit 1. Juli 2008 den unabhängigen Bundesasylsenat ablöste, mit dem Ziel der Beschleunigung von Asylverfahren etabliert.<sup>208</sup> Durch den Einsatz eines Asylgerichtshofes als neue Berufungsinstanz wurde eine Entlastung des Obersten Gerichtshofes, die Beschleunigung von Berufungsverfahren und der Abbau des Rückstaus an Asylfällen in zweiter Instanz erwartet. Während letzteres Vorhaben, mitunter auch durch die abnehmenden Asylanträge, umgesetzt werden konnte, wurde der Verfassungsgerichtshof weiterhin mit zahlreichen Fällen konfrontiert,<sup>209</sup> zumal AsylwerberInnen die Berufung gegen die Urteile des Asylgerichts am Verwaltungsgerichtshof nicht mehr gewährt wurde. Wegen des daraus resultierenden mangelnden Rechtsschutzes war der Einsatz eines Asylgerichtshofes bereits im Vorfeld unter anderem vom damaligen Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofes Clemens Jabloner und dem UNHCR kritisiert worden.<sup>210</sup>

Generell war in Hinblick auf das Asylsystem, wegen der sinkenden Antragszahlen und der partiellen Umstrukturierung der Administration, durchaus eine Entlastung zu vermerken.<sup>211</sup> Dennoch kam es ab 2007 wieder zu kontroversen Debatten bezüglich langansässiger und abzuschiebender AsylwerberInnen, deren Höhepunkt die Veröffentlichung des Falles Arigona Zogaj bildete.<sup>212</sup> Nachdem der albanischen Familie, die als gut integriert galt, 2002 Asyl verwehrt wurde und die Berufung ebenfalls erfolglos blieb, sollte sie im September 2007 abgeschoben werden. Kurz vor dem angesetzten Termin tauchte die älteste Tochter Arigona Zogaj ab und drohte im Falle der tatsächlichen Abschiebung mit Selbstmord. Infolge erfuhr die Familie sowohl medial und zivilgesellschaftlich, als auch seitens der bewohnten

---

<sup>207</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 39.

<sup>208</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 37.

<sup>209</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 39f.

<sup>210</sup> Vgl. Die Presse, *Asylgericht wie geplant von der Koalition beschlossen*.

<https://diepresse.com/home/innenpolitik/346326/Asylgericht-wie-geplant-von-der-Koalition-beschlossen> (23.01.2018)

<sup>211</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 40.

<sup>212</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 704.

Gemeinde, Bezirkshauptmannschaft und Landesregierung starke Unterstützung, wodurch die Forderungen nach einer humanitären Aufenthaltsbewilligung, insbesondere in Bezug auf erfolgreich integrierte AsylwerberInnen, zunehmend stärker wurden. Schließlich kam es im April 2009 zur Einführung der Möglichkeit eines humanitären Bleiberechts, welches es, nach Meinung zahlreicher NGOs, in der Umsetzung allerdings an Konsistenz fehlte.<sup>213</sup>

Im selben Jahr folgte das Fremdenrechtsänderungsgesetz, welches am 1. Jänner 2010 in Kraft trat und im Zuge dessen das Asylgesetz in einigen Punkten und mitunter auch das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz sowie das Fremdenpolizeigesetz des Jahres 2005 novelliert wurden.<sup>214</sup> Anlassgebend waren zwei EU-Richtlinien bezüglich des Rechts auf Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit im Hoheitsgebiet der Mitgliedsländer für UnionsbürgerInnen und ihre Familienmitglieder, sowie der Rechtsstellung langansässiger Drittstaatsangehöriger mit Aufenthaltsberechtigung, welche in nationales Recht integriert werden sollten.<sup>215</sup>

Eine wesentliche Änderung betrifft die Schubhaft, welche hinsichtlich der sogenannten Dublin-Fälle – Personen, die bereits einen anderen EU Mitgliedsstaat passiert haben und folglich dort die Asylzuständigkeit liegt – deutlich verschärft wurde.<sup>216</sup> Während die Möglichkeit über diese Personen Schubhaft zu verhängen bis dahin auch schon bestanden hatte, wurde die Fremdenpolizei durch die Gesetzesänderung fortan explizit dazu aufgefordert, vorausgesetzt, dass keine subjektiven Gründe dagegen vorlagen.<sup>217</sup>

Darüber hinaus wurde der Abschiebeschutz durch Ersuchen eines Folgeantrages aufgehoben<sup>218</sup>. Grundsätzlich konnte ein solcher zwar weiterhin noch beantragt werden, das Bundesasylamt wurde jedoch ermächtigt, mit Zustimmung des Asylgerichtshofs, den aufschiebenden Effekt aufzuheben, insbesondere dann, wenn die Anträge zeitnah zur Außerlandesbringung eingebracht wurden.<sup>219</sup> Für straffällig

---

<sup>213</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 40f, s.a. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. S.704.

<sup>214</sup> Vgl. RV Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 XXIV. GP, BlgNr. 330

<sup>215</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 33.

<sup>216</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 40.

<sup>217</sup> Vgl. Die Presse, *Fremdenrecht wird deutlich verschärft*.

<https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/508322/Fremdenrecht-wird-deutlich-verschaerft>  
(23.01.2018)

<sup>218</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 33.

<sup>219</sup> Vgl. Die Presse, *Fremdenrecht wird deutlich verschärft*.

gewordene AsylwerberInnen wurde hingegen ein beschleunigtes Abschiebungsverfahren eingeführt.<sup>220</sup>

Weitere Verschärfungen gab es in Bezug auf die Mitwirkungs- und Meldepflicht. So wurden in Bundesbetreuungsstellen lebende AsylwerberInnen ersucht, ihren Unterkünften nicht länger als zwei Tage am Stück fernzubleiben. All jene, die nicht in Bundesbetreuungsstellen untergebracht waren, mussten hingegen im selben Zeitintervall regelmäßige Meldungen bei einer Polizeiinspektion vornehmen.<sup>221</sup>

Besonders umstritten waren die vorgesehenen Maßnahmen zur Altersdiagnose von Jugendlichen, um im Zweifelsfall die tatsächliche Minderjährigkeit und den damit einhergehenden besonderen Schutzbedarf feststellen zu können. Die Ärztekammer und das Gesundheitsministerium kritisierten insbesondere die Röntgendiagnose, die neben körperlichen und zahnärztlichen Untersuchungen<sup>222</sup> eingesetzt werden sollte, einerseits aus gesundheitlichen Gründen und andererseits wegen der Ungenauigkeit dieser Methode. Eine ähnliche Vorkehrung wurde auch dem Fremdenpolizeigesetz hinzugefügt, indem mittels DNA-Analysen das Ergründen von Verwandtschaftsverhältnissen erlaubt wurde.<sup>223</sup> Außerdem wurden Asylsuchende durch die sogenannte Gebietsbeschränkung nach dem Vorbild der deutschen Residenzpflicht dazu verpflichtet, während des erstinstanzlichen Verfahrens innerhalb des Gebietes einer festgelegten Bezirksverwaltungsbehörde zu bleiben.<sup>224</sup>

### **3.1.5. Integrationspolitik vs. Sicherheitspolitik**

Aufgrund der langanhaltenden Wahrnehmung von scheinbar vorübergehenden Migrationsbewegungen, blieben entsprechende Integrationsmaßnahmen für ZuwanderInnen lange Zeit ausständig. Im Gegenteil, Drittstaatsangehörigen wurden sogar Sozialleistungen und andere wichtige Teilnahmerechte, wie zum Beispiel die Berechtigung zu Betriebsratswahlen, verwehrt. Erst mit dem Beginn der 1990er Jahre gewann das Thema zunehmend an Bedeutung und resultierte zuletzt in der Integrationsvereinbarung des Jahres 2003 und strengeren Einbürgerungsaufgaben im Jahr 2005, unterdessen der Fokus vor allem auf der Beherrschung der deutschen

---

<sup>220</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 33.

<sup>221</sup> Vgl. RV Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 XXIV. GP, BlgNr. 330

<sup>222</sup> Vgl. Ebenda

<sup>223</sup> Vgl. Ebenda; s.a. Der Standard, *Innenministerium verteidigt Novelle des Fremdenrechts*. <https://derstandard.at/1262208796714/Innenministerium-verteidigt-Novelle-des-Fremdenrechts> (23.01.2018)

<sup>224</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 40.



Sprache lag. Von einer umfassenden Integrationsstrategie konnte daher nicht die Rede sein.<sup>225</sup>

Dies sollte sich mit der Schaffung einer Integrationsplattform im Jahr 2007 ändern. Ziel war es, mithilfe dieser Plattform die Arbeit der verschiedenen Regierungsebenen im Bereich der Integrationspolitik zu koordinieren. Die Diskussionsergebnisse dieser Initiative stellten die Basis für den Nationalen Aktionsplan für Integration, der im Jahr 2010 beschlossen wurde, dar.<sup>226</sup> Abgesehen von den zuständigen Bundesministerien waren auch alle Bundesländer, der Städte- und Gemeindebund, die Sozialpartner, die Industriellenvereinigung als auch Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt. Zudem wurden die sieben definierten Handlungsfelder, nämlich Sprache und Bildung, Arbeit und Beruf, Rechtsstaat und Werte, Gesundheit und Soziales, interkultureller Dialog, Sport und Freizeit sowie Wohnen und die regionale Dimension der Integration, im Vorfeld mit nationalen und internationalen ExpertInnen, sowie mit MigrantInnenorganisationen und BürgerInnen erörtert. Das Ergebnis war die Formulierung integrationspolitischer Leitlinien und Herausforderungen sowie entsprechender Maßnahmen. Seitdem wurde der NAP.I laufend durch Optimierungsvorschläge bezüglich aller Handlungsfelder aktualisiert.<sup>227</sup> Zu diesem Zweck wurden ein Integrationsbeirat, bestehend aus den beteiligten VerantwortungsträgerInnen, und ein Expertenrat für Integration gegründet.<sup>228</sup>

Durch den NAP.I wurden Integration und Integrationspolitik erstmals als breite Querschnittsmaterien wahrgenommen. Obwohl Deutschkenntnisse weiterhin eine wichtige Rolle einnahmen, wurden zusätzlich andere wichtige Handlungsfelder erkannt. Zudem etablierte sich eine neue Anschauung, indem Integration als zweidimensionaler Prozess, der daher sowohl Verpflichtungen für MigrantInnen als auch die Aufnahmegesellschaft beinhaltet, begriffen wurde. Dahingehend sei es wichtig, Möglichkeiten für ZuwanderInnen zu schaffen und Diskriminierung sowie Xenophobie zu bekämpfen. Dennoch wurden die Pflichten, die MigrantInnen zu erfüllen haben, stärker fokussiert.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 43ff.

<sup>226</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 37.

<sup>227</sup> Vgl. Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. *Nationaler Aktionsplan Integration*. <https://www.bmeia.gv.at/integration/nationaler-aktionsplan/> (02.02.2018)

<sup>228</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 48.

<sup>229</sup> Vgl. Ebenda, S. 48.

Außerdem wurde im April 2011, im Rahmen der durch die ÖVP veranlassten Regierungsumbildung, ein Staatssekretariat für Integration, unter dem ÖVP geführten Bundesministerium für Inneres, eingerichtet, wodurch es nach jahrzehntelanger Fragmentierung zur Institutionalisierung der Integrationsagenden kam.<sup>230</sup> Einerseits resultierte dies in einem merklichen Anstieg integrationspolitischer Maßnahmen, wie zum Beispiel einschlägigen Initiativen und Projekten, und in einem Bruch des bis dahin negativ konnotierten Sprachgebrauchs über MigrantInnen. Andererseits ist festzuhalten, dass damit nicht automatisch eine umfassende inhaltliche Neuausrichtung der Integrationspolitik stattgefunden hat<sup>231</sup>, zumal durch die, von Staatssekretär Sebastian Kurz, betonte Trennung der Bereiche Integration, Asyl und Zuwanderung<sup>232</sup> gewisse sich überschneidende Herausforderungen der abgetrennten Politikbereiche ignoriert wurden. So stellt sich in Bezug auf hohe Flüchtlingsanzahlen und entsprechend langandauernde Asylverfahren beispielsweise durchaus die Integrationsfrage.<sup>233</sup>

Das Staatssekretariat für Integration etablierte sich zwar als impulsgebende Koordinationsstelle, blieb aber, angesichts der Verstreuung der rechtlichen und inhaltlichen Kompetenzen sowie der finanziellen Ressourcen, auf die Unterstützung des jeweiligen Fachministeriums angebinden.<sup>234</sup> Im Rahmen der wahlbedingten Umstrukturierung der Bundesministerien im Jahr 2014 wurde das Staatssekretariat für Integration als Integrationssektion im dementsprechend umbenannten Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres unter dem neuen Außenminister Sebastian Kurz angesiedelt.<sup>235</sup>

2011 kam es außerdem wieder zu einer umfassenden Fremdenrechtsreform im Rahmen eines Fremdenrechtspakets, das Novellierungen der einschlägigen Gesetze beinhaltete und am 1. Juli 2011 in Kraft trat.<sup>236</sup> Besonders bemerkenswert ist, dass eine der neuen Gesetzesinitiativen maßgeblich durch die Sozialpartner, ins-

---

<sup>230</sup> Vgl. Gruber, Oliver / Rosenberger, Sieglinde. *Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung?*. Kurzfassung der Forschungsergebnisse September 2015.

[https://inex.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/p\\_inex/Kurzbericht - Integrationspolitik in Bewegung.pdf](https://inex.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_inex/Kurzbericht_-_Integrationspolitik_in_Bewegung.pdf) (23.01.2018), S. 1.

<sup>231</sup> Vgl. Ebenda, S. 11f.

<sup>232</sup> Vgl. Der Standard. *Sebastian Kurz: "Einige Menschen in Österreich leben in Parallelgesellschaft"*.

<https://derstandard.at/1304552457282/Chat-zur-Nachlese-Sebastian-Kurz-Einige-Menschen-in-Oesterreich-leben-in-Parallelgesellschaft> (23.01.2018)

<sup>233</sup> Vgl. Gruber / Rosenberger, *Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung?*, S. 3f.

<sup>234</sup> Vgl. Ebenda

<sup>235</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 38.

<sup>236</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 34.

besondere die Wirtschaftskammer und den Österreichischen Gewerkschaftsbund, erarbeitet wurde. Damit kam es infolge des Regierungswechsels 2007 und der neu aufgelegten Großkoalition zwischen SPÖ und ÖVP zu einer sozialpartnerschaftlichen Wiederbelebung, nachdem deren Einfluss seit den 1990er Jahren durch den EU-Beitritt und vor allem durch die Koalition aus ÖVP und FPÖ geschwächt worden war.<sup>237</sup>

Zumal die Anwerbung von Schlüsselkräften nicht wie geplant funktionierte und die entsprechende Teilquote nicht ausgeschöpft wurde, während die Quote für geringer qualifizierte Personen vollkommen abgeschafft worden war, begrenzte sich die Zuwanderung nach Österreich seit der Novellierungen der Migrationspolitik in den 1990er Jahren zum großen Teil auf Familiennachzug und humanitäre Migration. Der Anteil an tatsächlichen ArbeitsmigrantInnen war hingegen geringer geworden. Vor diesem Hintergrund bemühte sich die ArbeitgeberInnenseite wieder verstärkt um ein neues kriteriengeleitetes Zuwanderungssystem.<sup>238</sup>

Gemeinsam mit den Grünen, die bereits Vorschläge für ein Zuwanderungsmodell nach dem Beispiel Kanadas erarbeitet hatten, initiierte die Industriellenvereinigung schließlich die konkrete Diskussion über ein solches System. Das Resultat war ein von der IV und WKÖ in Kooperation mit der Internationalen Organisation für Migration verfasstes Diskussionspapier, welches als Grundlage für die Schaffung der Rot-Weiß-Rot-Karte fungierte. Die Erarbeitung der erforderlichen Kriterien kam ebenfalls den Sozialpartnern und der IV zu.<sup>239</sup>

Zielgruppe dieses neuen Zuwanderungsmodells waren weiterhin gut qualifizierte Personen aus Drittstaaten, welche fortan auf Grundlage einer bestimmten Punktzahl oder/und eines nachweisbaren Arbeitsplatzangebotes nach Österreich einwandern durften. Dahingehend wurde zwischen drei Qualifikationsgruppen für MigrantInnen unterschieden, „besonders Hochqualifizierten“, „Fachkräften in Mangelberufen“ und „sonstigen Schlüsselkräften“.<sup>240</sup>

Als „besonders Hochqualifiziert“ gelten HochschulabsolventInnen, die durch Ausstellung einer sechsmonatigen Aufenthaltsbewilligung nach Österreich einreisen

---

<sup>237</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 264.

<sup>238</sup> Vgl. Ebenda, S. 269f.

<sup>239</sup> Vgl. Kraller, *The case of Austria*, S. 42.

<sup>240</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 270.

und nach einem Arbeitsplatz suchen dürfen. ArbeitsmigrantInnen der anderen beiden Gruppen müssen hingegen bereits über ein konkretes und verbindliches Stellenangebot in einem Unternehmen, das zur Bezahlung des gesetzlichen Mindestgehalts bereit ist, verfügen. Während „Fachkräfte in Mangelberufen“ zudem verpflichtet sind eine abgeschlossene Ausbildung in einem der ausgewiesenen Mangelberufe vorzuweisen, darf dem AMS in Hinblick auf „sonstige Schlüsselkräfte“ keine gleichqualifizierte österreichische Arbeitskraft vorliegen. Für alle drei Qualifizierungsgruppen gilt es eine bestimmte Punkteanzahl bezüglich der Ausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und des Alters zu erreichen.<sup>241</sup>

Die Rot-Weiß-Rot-Karte ist jedoch kein Garant für dauerhafte Zuwanderung, da nach zwei Jahren<sup>242</sup> zunächst die Rot-Weiß-Rot-Karte plus, die zum uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang berechtigt und erst nach fünf Jahren eine dauerhafte Niederlassung beantragt werden kann. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den Vorbildländern Australien und Kanada, die im Rahmen ihrer Punktesysteme von vornherein Daueraufenthalt bieten.<sup>243</sup> Zudem hat es die Quotenregelung nicht zur Gänze abgelöst. Diese wurde für die Familienzusammenführung sowie Personen, die diesem Qualifikationsschema nicht entsprechen, weiterhin angewandt.<sup>244</sup> Generell erinnert die Nachfrageorientierung des neuen Zuwanderungsmodells, abgesehen von der eingeführten Punkteskala, an das vorangegangene Anwerbeverfahren.<sup>245</sup> Gleichwohl war Österreich im europäischen Vergleich eines der ersten EU-Mitgliedsländer, das ein solches Punktemodell einführte<sup>246</sup>, und setzte somit ein politisches Signal, weg von einer restriktiven, hin zu einer liberalen Arbeitsmigration.<sup>247</sup>

Hinsichtlich der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen wurde auf EU-Ebene durch die Etablierung einer sogenannten „Blue Card“ (EU Blaue Karte) dahingehend ebenfalls eine Initiative gesetzt, jedoch ohne Punktevergabe. Diese wurde gemäß der entsprechenden Richtlinie ebenfalls

---

<sup>241</sup> Vgl. O.N. *Dauerhafte Zuwanderung - Rot-Weiß-Rot – Karte*. <http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html> (23.01.2018)

<sup>242</sup> Vgl. Ebenda

<sup>243</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 271.

<sup>244</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 43.

<sup>245</sup> Vgl. OECD. *International Migration Outlook 2011*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8111121ec007.pdf?expires=1516710080&id=id&accname=ocid43018308&checksum=A1D7A432A4D36E9E9B1322953E496507> (23.01.2018), S. 108.

<sup>246</sup> Vgl. Ebenda

<sup>247</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 271.

im österreichischen Recht umgesetzt, jedoch nicht im Zuge der Rot-Weiß-Rot-Karte, sondern als zusätzliche Alternative zur Arbeitsbewilligung.<sup>248</sup>

Darüber hinaus beinhaltete das Fremdenrechtspaket 2011 eine Verschärfung hinsichtlich der Integrationsvereinbarung, indem die Erfüllungsfrist von drei auf zwei Jahre gesenkt wurde<sup>249</sup> und das geforderte Sprachniveau gemäß dem gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GERS) von A1 auf A2 gehoben wurde. Zudem wurden Deutschkenntnisse des GERS Levels A1 für Drittstaatenangehörige zur Einreisevoraussetzung nach Österreich<sup>250</sup>, wobei diese, auf Forderung der ArbeitgeberInneninteressenvertretung, für InhaberInnen der Rot-Weiß-Rot-Karte nicht zum Tragen kam. Hinsichtlich des Familiennachzugs wurde hingegen nach dem Qualifikationsniveau differenziert. Während Familienmitglieder der „besonders Hochqualifizierten“ ebenfalls von der Sprachkenntnispflicht ausgenommen waren, mussten Angehörige von „Fachkräften in Mangelberufen“ und „sonstigen Schlüsselkräften“ durchaus Deutschkenntnisse aufweisen.<sup>251</sup>

Generell fokussierte sich die Diskussion bezüglich der Sprachkenntnispflicht vor Einreise sehr stark auf Familienangehörige, zumal diese in Hinblick auf eine erfolgreiche Integration am problematischsten betrachtet werden, insbesondere niedrigqualifizierte Frauen aus ländlichen Regionen und/oder muslimischen Ländern. Diese Annahme basiert auf dem NAP.I, der aufzeigt, dass verschiedene Personengruppen, aufgrund ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihres kulturellen oder religiösen Hintergrunds unterschiedliche Integrationserfordernisse aufweisen.<sup>252</sup>

Ferner wurde die Bewegungsfreiheit von neuankommenden AsylwerberInnen im Zuge der Fremdenrechtsreform durch eine Bestimmung hinsichtlich der Mitwirkungspflicht, nach der sie bis zu einer Woche nach Antragseinreichung im entsprechenden Aufnahmezentrum verweilen mussten, weiter eingeschränkt.<sup>253</sup> Die Schubhaftbestimmungen erfuhren ebenfalls eine Verschärfung. Dementsprechend

---

<sup>248</sup> Vgl. Kraler, Albert et al. *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals. Final report of PROSINT Workpackage 4.* <https://peterscholten.files.wordpress.com/2011/12/integration-from-abroad-prosint-wp4-comparative-report.pdf> (23.01.2018), S. 56.

<sup>249</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 34.

<sup>250</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 47.

<sup>251</sup> Vgl. Kraler et al., *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals*. S. 22.

<sup>252</sup> Vgl. Kraler et al., *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals*. S. 22f.

<sup>253</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 40.

wurde der Zeitraum von zwei Jahren, innerhalb derer eine zehnmönatige Schubhaft verhängt werden konnte, auf eineinhalb Jahre verkürzt.<sup>254</sup>

Im Rahmen der 2012 beschlossenen Verwaltungsreform wurde das Bundesasylamt durch das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, welchem ab Inkraftnahme des FNG-Anpassungsgesetzes 2013 am 1. Jänner 2014 die erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis in Asylverfahren zukam, ersetzt. Weitere Kompetenzen betreffen Aufenthaltsbewilligungen aus berücksichtigungswürdigen Gründen sowie ausgewählte fremdenrechtliche Angelegenheiten. Die entsprechenden verfahrensrechtlichen Regelungen wurden im BFA-Verfahrensgesetz festgelegt. Die darüber hinausgehenden Kompetenzen wurden, durch die Auflösung des Asylgerichtshofs, wieder dem Verwaltungsgerichtshof übertragen, der damit an der Seite des Verfassungsgerichtshofs zum höchsten Gericht asyl- und fremdenrechtlicher Angelegenheiten wurde.<sup>255</sup> Die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden ebenfalls im Zuge des FNG-Anpassungsgesetzes normiert.<sup>256</sup>

Ferner beinhaltete das Anpassungsgesetz asyl-, fremdenpolizei- sowie niederlassungs- und aufenthaltsgesetzliche Änderungen, die sich allerdings überwiegend durch die Umsetzung von EU-Richtlinien ergaben. In diesem Sinne wurde der Familienbegriff um juristische VertreterInnen lediger Minderjähriger ergänzt und die befristete Aufenthaltsbewilligung für subsidiär Schutzberechtigte von einem auf zwei Jahre ausgeweitet. Außerdem wurde das BFA, in Hinblick auf die Mitwirkungspflicht, zur Suche von Familienangehörigen unbegleiteter, minderjähriger und mündiger AsylwerberInnen, verpflichtet. Insofern sie noch unmündig sind, ist die Suche auf Ersuchen der AsylwerberInnen zu unterstützen.<sup>257</sup> In Bezug auf den Arbeitsmarkt wurde Familienmitgliedern Drittstaatsangehöriger der unbegrenzte Zugang gewährt und die Beantragung der Rot-Weiß-Rot-Karte für „besonders Hochqualifizierte“, bei Vorlage eines verbindlichen Stellenangebotes, zusätzlich aus dem Ausland erlaubt.<sup>258</sup>

Eine umfassendere Novellierung fand hingegen bezüglich des Staatsbürgerschaftsgesetzes statt. Im Sinne des viel zitierten und durchaus umstrittenen Slo-

---

<sup>254</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 34.

<sup>255</sup> Vgl. Ebenda, S. 37f.

<sup>256</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2013

<sup>257</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 35, s.a. BGBl. I Nr. 68/2013

<sup>258</sup> Vgl. Ebenda.

gans „Integration durch Leistung“, der mit der Gründung des Staatssekretariats für Integration bereits eingeführt worden war<sup>259</sup>, wurde das Einbürgerungsverfahren ebenfalls nach dem Motto „Staatsbürgerschaft durch Leistung“<sup>260</sup> als dreistufiges Modell neu konzipiert.<sup>261</sup>

Demnach können „besonders gut integrierte Personen“ nach sechs Jahren (Stufe 1) zu österreichischen StaatsbürgerInnen werden, wenn sie entweder über Deutschkenntnisse des Sprachniveaus B2 gemäß des GERS verfügen, oder das Niveau B1 sowie ihre „nachhaltige persönliche Integration“ nachweisen können. Der entsprechende Nachweis kann durch ein Ehrenamt in einer Freiwilligenorganisation, wie der Rettung oder Feuerwehr, eine berufliche Tätigkeit im Bildungs-, Sozial-, oder Gesundheitswesen sowie das Innehaben eines Amtes innerhalb einer Interessensvertretung oder eines Interessensverbandes erbracht werden, wobei für alle drei Tätigkeitsarten ein Referenzzeitraum von mindestens drei Jahren darzulegen ist.<sup>262</sup>

Letztere Option wurde in Anbetracht der hervorgebrachten Kritik seitens der SPÖ, wonach ehrenamtliches Engagement für Personen, die ohnehin schon im Sozialbereich tätig sind, nicht zumutbar sei, berücksichtigt. Uneinigkeit herrschte zwischen den Koalitionspartnern außerdem in Hinblick auf die Spracherfordernisse, welche der sozialdemokratische Sozialminister Rudolf Hundstorfer generell mit dem Sprachniveau B1 festlegen wollte. Die zwei Varianten mit unterschiedlichen Spracherfordernissen für die Einbürgerung nach sechs Jahren diente schließlich als politischer Kompromiss der beiden Parteien.<sup>263</sup>

Im Falle eines rechtmäßigen und ununterbrochenen Mindestaufenthalts von zehn Jahren – wovon mindestens fünf Jahre mit Niederlassungsbewilligung sein müssen – in Österreich (Stufe 2) reicht die Erfüllung der allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen, daher Unbescholtenheit, hinreichend gesicherter Lebensunterhalt,

---

<sup>259</sup> Vgl. Die Presse. „Integration durch Leistung“: Kurz-Slogan unter Beschuss. [https://diepresse.com/home/innenpolitik/750502/Integration-durch-Leistung\\_KurzSlogan-unter-Beschuss](https://diepresse.com/home/innenpolitik/750502/Integration-durch-Leistung_KurzSlogan-unter-Beschuss) (23.01.2018)

<sup>260</sup> Vgl. Der Standard. Prinzip Leistung bei Einbürgerungen. <http://derstandard.at/1350259586993/Prinzip-Leistung-bei-Einbuengerungen> (23.01.2018)

<sup>261</sup> Vgl. Die Presse. Staatsbürgerschaftsgesetz: Novelle mit Drei-Stufen-Modell. [https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1306237/Staatsbuergerschaft\\_Novelle-mit-DreiStufenModell](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1306237/Staatsbuergerschaft_Novelle-mit-DreiStufenModell) (23.01.2018)

<sup>262</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 136/2013

<sup>263</sup> Vgl. Die Presse. Zwei Wege zur Einbürgerung im Expressverfahren. <https://diepresse.com/home/innenpolitik/1340867/Zwei-Wege-zur-Einbuengerung-im-Expressverfahren> (23.01.2018)

Deutschkenntnisse des Niveaus B1 und Bestehen des Staatsbürgerschaftstests. Diese Kriterien sind auch von „besonders gut integrierten Personen zu erfüllen“. Bei Nichteinhaltung dieser Anforderungen (Stufe 3) kann die Staatsbürgerschaft nicht verliehen werden, mit Ausnahme von Menschen, welchen das Erlernen von Deutsch oder die Selbsterhaltung, aufgrund dauerhafter schwerwiegender Krankheit oder Behinderung, nicht möglich ist.<sup>264</sup>

Diese Sonderregelung ist das Resultat eines entsprechenden Gesetzprüfungsverfahrens am Verfassungsgerichtshof, welches durch den Fall Karina de Oca initiiert wurde. Der, seit 1976 in Österreich wohnhaften, Uruguayerin war zuvor die Einbürgerung aufgrund ihres Bezuges von Sozialleistungen, auf die sie wegen fünfzigprozentiger psychischer Beeinträchtigung angewiesen ist, verwehrt worden.<sup>265</sup> Zudem konnte die SPÖ hinsichtlich der Berechnung des Einkommens, eine Verbesserung herbeiführen, insofern, dass die einkommensreichsten drei Jahre der letzten sechs für den Nachweis herangezogen werden können.<sup>266</sup>

Im Jahr 2014 präsentierte Innenministerin Johanna Mikl-Leitner, zur Unterstützung der Bundesregierung bei der Erarbeitung einer eingehenden Migrationsstrategie, einen weisungsfreien Migrationsrat, bestehend aus Fachexperten und Personen des öffentlichen Lebens.<sup>267</sup> Überschneidungen mit der Arbeit des Integrationsrates des BMEIA seien nach Mikl-Leitner nicht zu befürchten, zumal die Migration der Integration voranginge.<sup>268</sup>

In Reaktion auf die starke Zunahme irregulärer Migration und den Anstieg von Asylsuchenden um 60% im Jahr 2014<sup>269</sup>, sollten durch die Inkraftnahme des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 am 20. Juli 2015 entsprechende Gegenmaßnahmen getroffen werden. Außerdem galt es die neuverfassten Aufnahme- und Asyl-

---

<sup>264</sup> Vgl. Die Presse, *Staatsbürgerschaftsgesetz: Novelle mit Drei-Stufen-Modell*. Die Presse, *Zwei Wege zur Einbürgerung im Expressverfahren*.

<sup>265</sup> Die Presse. *Staatsbürgerschaftsrecht verfassungswidrig?*. <https://diepresse.com/home/innenpolitik/1309188/Staatsbuergerschaftsrecht-verfassungswidrig> (23.01.2018); Der Standard. *Verfassungsgericht prüft Staatsbürgerschaftsgesetz*. <http://derstandard.at/1350260363854/Verfassungsgericht-prueft-Staatsbuergerschaftsgesetz> (23.01.2018)

<sup>266</sup> Vgl. Der Standard. *Staatsbürgerschaftsnovelle: Großer Wurf sieht anders aus*. <https://derstandard.at/1360161133353/Staatsbuergerschaftsnovelle-Ein-grosser-Wurf-sieht-anders-aus> (23.01.2018)

<sup>267</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres. *„Migrationsrat für Österreich“ vorgestellt*. *Presseaussendung am 03.04.2014*. <http://bmi.gv.at/news.aspx?id=5458593070466150436C303D> (23.01.2018)

<sup>268</sup> Vgl. Salzburger Nachrichten. *Migrationsrat: Strategie für Zuwanderung*. <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/migrationsrat-strategie-fuer-zuwanderung-3712180> (23.01.2018)

<sup>269</sup> Vgl. OECD. *International Migration Outlook 2015*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8115161e.pdf?expires=1516720849&id=id&accname=ocid43018308&checksum=9079D45A7A8685E97E431467BB61D0EB> (23.01.2018), S. 186.



verfahrensrichtlinien der EU in der relevanten österreichischen Gesetzgebung umzusetzen.<sup>270</sup>

Dieses Vorhaben umfasste Anpassungen des Zulassungsverfahrens im Asylgesetz und der Vorführbestimmungen für AsylwerberInnen im BFA, infolge derer die Zuständigkeit für Erstbefragungen von den Erstaufnahmezentren an die Sicherheitsbehörden und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes übertragen wurde, damit die Einvernahme bereits im Rahmen der Antragstellung stattfindet. Durch die Adaption der Sachverhalte, die zu einer Aberkennung der aufschiebenden Wirkung herangezogen werden dürfen, wurde eine Beschleunigung des Asylverfahrens für Drittstaatsangehörige sicherer Herkunftsländer gesetzlich verankert.<sup>271</sup> In Bezug auf Aberkennungserfahren wurde weiters die Entscheidungsfrist des Bundesverwaltungsgerichts verkürzt, die entsprechende Rechtsberatung vor dem Gericht allerdings erweitert,<sup>272</sup> was von Menschenrechtsorganisationen, wie Amnesty International, begrüßt wurde.<sup>273</sup>

Anlässlich eines verwaltungsgerichtlichen Urteils, das die Verhängung von Schubhaft bezüglich Dublin-Fällen, aufgrund der fehlenden Definition von Fluchtgefahr, im März 2015 untersagte<sup>274</sup>, wurden die Bestimmungen zur Schubhaft neu geregelt und um die geforderten Kriterien zur Bemessung von Fluchtgefahr ergänzt. Folglich wäre die Schubhaftverhängung mit Inkraftnahme der Fremdenrechtsänderung ab 20. Juli 2015 wieder gesetzeskonform gewesen.<sup>275</sup> Zumal die Innenministerin Mikl-Leitner dies als zu spät erachtete, erließ sie am 28. Mai 2015 bereits eine Verordnung, welche die Erteilung von Schubhaft in Dublin-Fällen mit sofortiger Wirkung wieder ermöglichte.<sup>276</sup> Trotz der Neufassung wurde, im Gegensatz zu der einschlägigen EU-Richtlinie, die „erhebliche Fluchtgefahr“ als Haftgrund verlangt, im nationalen Gesetz weiterhin nur „Fluchtgefahr“ gefordert. Dies wurde von Amnesty In-

---

<sup>270</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 36.

<sup>271</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 70/2015

<sup>272</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 36.

<sup>273</sup> Vgl. Amnesty International. *Stellungnahme zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das BFA-Einrichtungsgesetz, das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 – FrÄG 2015).*

<https://eheohnegrenzen.files.wordpress.com/2017/11/stellungnahme-ai-frc3a4g2015.pdf> (23.01.2018)

<sup>274</sup> Vgl. Die Presse. *Asyl: Mikl-Leitner ermöglicht Schubhaft für Dublin-Fälle.*

[https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4742447/Asyl\\_MiklLeitner-ermoeglicht-Schubhaft-fuer-DublinFaelle-](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4742447/Asyl_MiklLeitner-ermoeglicht-Schubhaft-fuer-DublinFaelle-) (24.01.2018)

<sup>275</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 70/2015

<sup>276</sup> Vgl. Die Presse, *Asyl: Mikl-Leitner ermöglicht Schubhaft für Dublin-Fälle*, s.a. BGBl. II Nr. 143/2015

ternational als Widerspruch zum EU-Recht kritisiert, während die ergänzte Verhältnismäßigkeitsprüfung hingegen begrüßt wurde.<sup>277</sup>

Abgesehen davon wurde, unter anderem durch die Volksanwaltschaft und Amnesty International, auch die unzureichende Berücksichtigung von bedeutenden Punkten der EU-Aufnahme- bzw. EU-Verfahrensrichtlinie in Bezug auf besonders vulnerable Personen, die aufgrund ihrer individuellen Lebensumstände besonderen Schutzes bedürfen, bemängelt.<sup>278</sup>

Schließlich wurden bis Ende Juli 2015 mit 37.308 Asylanträgen<sup>279</sup> bereits mehr als im gesamten Vorjahr (28.064<sup>280</sup>) gestellt. Aus parteipolitischer Perspektive profitierte die FPÖ mit ihrer populistischen Rhetorik und Strategie gegen MigrantInnen und „Asylanten“ von dieser Entwicklung. Hatte sich unter den FPÖ-Führungen Haiders und Straches für die Traditionsparteien SPÖ und ÖVP bereits seit 1986 ein kontinuierlicher WählerInnenabgang abgezeichnet<sup>281</sup>, so wurde dieser Verlust in Anbetracht der Ergebnisse der Landtagswahlen 2015 in vier Bundesländern, besonders deutlich. Im Zuge dieser holte die FPÖ mit Zuwächsen von 16,1% in der Steiermark (insgesamt 26,8%)<sup>282</sup> und 15,1% in Oberösterreich (30,4%)<sup>283</sup> stark auf und erhielt auch im Burgenland mit 15% (+6%)<sup>284</sup> sowie bei der Gemeinderatswahl in Wien mit 30,4% (+5%)<sup>285</sup> enormen Zuspruch von der Bevölkerung.

Demgegenüber zeigte sich allerdings auch eine große Welle der Hilfsbereitschaft, die auf den Bahnsteigen der zentralen Bahnhöfe Österreichs, wie dem Westbahnhof Wien, wo zahlreiche freiwillige HelferInnen mit Getränken, Lebensmitteln und

---

<sup>277</sup> Vgl. Amnesty International, *Stellungnahme zum Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015*.

<sup>278</sup> Vgl. Volksanwaltschaft, *Stellungnahme der Volksanwaltschaft zum Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015*. <http://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/stellungnahme-der-volksanwaltschaft-zum-fremdenrechtsaenderungsgesetz-2015> (24.01.2018) + Amnesty International, *Stellungnahme zum Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015*.

<sup>279</sup> Statistik Austria, *Asylanträge seit 2015 nach Monat der Antragstellung und Staatsangehörigkeit*.

<sup>280</sup> Statistik Austria, *Asylanträge 2000-2016 nach Staatsangehörigkeit*. [https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html)

<sup>281</sup> Vgl. Kohler, Manfred, *Rechtspopulismus in Österreich - Systemsturz oder einfach nur Populismus?*. In: Strobl, Philipp (Hg.): *Österreich in der Zweiten Republik. Ein Land im Wandel*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac (2014), S. 107f.

<sup>282</sup> Land Steiermark - Amt der Steiermärkischen Landesregierung, *Steiermark Gesamt - endgültiges Ergebnis. 287 von 287 Gemeinden wurden ausgezählt*. [https://egov.stmk.gv.at/wahlen/LT2015/LT2015\\_60000.html](https://egov.stmk.gv.at/wahlen/LT2015/LT2015_60000.html) (24.01.2018)

<sup>283</sup> Land Oberösterreich, *Wahlergebnisse Landtagswahlen*. [http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/statistik/wahlen/wahlenooe/tw/tw\\_4.pdf](http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/statistik/wahlen/wahlenooe/tw/tw_4.pdf) (24.01.2018)

<sup>284</sup> Land Burgenland, *Landtagswahl 2015*. <http://wahl.bgld.gv.at/wahlen/lt20150531.nsf> (24.01.2018)

<sup>285</sup> Stadt Wien, *Wien Gesamt. Gemeinderatswahl 2015*. <https://www.wien.gv.at/wahl/NET/GR151/GR151-109.htm> (24.01.2018)

Sachspenden auf die Flüchtlinge warteten, sichtbar wurde.<sup>286</sup> Als einschlägige Informationsplattform diente die von Anna Schiester, einer Mitarbeiterin des Landtagsklubs der Grünen, gegründete Facebook-Gruppe "Flüchtlinge Willkommen".<sup>287</sup> Außerdem konnten am 31. August 2015 20.000 TeilnehmerInnen im Rahmen einer Demonstration für menschenwürdigere Bedingungen für Flüchtlinge in Österreich mobilisiert werden<sup>288</sup>, und auch das Solidaritätskonzert "Voices for Refugees – Konzert für ein menschliches Europa", das am 3. Oktober 2015 am Heldenplatz stattfand, verzeichnete mehr als 100.000 BesucherInnen.<sup>289</sup>

Unterdessen zeichneten sich, angesichts der hohen Flüchtlingszahlen, auf Regierungsebene bereits die ersten Schwierigkeiten ab, insofern Einreisende, aufgrund der zahlenmäßigen Überlastung, über einen langen Zeitraum ohne Registrierung oder Erstbefragung über österreichische Grenzen bzw. durch Österreich passieren durften.<sup>290</sup> Hinzu kamen Probleme bezüglich der Verteilung unter den Bundesländern, welche mit einer, im September 2015 angenommenen, aber stark umstrittenen, Verfassungsänderung geregelt wurden. Dementsprechend sicherte sich der Bund, mit dem am 1. Oktober 2015 in Kraft genommenen Gesetz, hinsichtlich der Flüchtlingsunterbringung ein Durchgriffsrecht gegenüber den Ländern und Gemeinden. Sofern diese der vorgesehenen Quote von 1,5% der Wohnbevölkerung nicht nachkamen, war das Innenministerium berechtigt Grundstücke des Bundes sowie angemietete Räumlichkeiten ohne vorherigem Verfahren (Bewilligung, Genehmigung oder Anzeige) als Flüchtlingsquartiere heranzuziehen.<sup>291</sup>

Darüber hinaus wurden ab 16. September 2015, mit Berufung auf die zu gewährleistende öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit, an den österreichischen Grenzen wieder Grenzkontrollen zu allen Nachbarländern, sowohl für den Land-, als auch Wasser- und Luftverkehr, eingeführt. Obwohl diese Verordnung ursprünglich mit 25. September 2015 ihre Gültigkeit verlieren sollte, ist sie bis heute in Kraft, nach wiederholten Anpassungen und mit jetzigem Stand, allerdings nur an den

---

<sup>286</sup> Vgl. Die Presse. "Politisch unerwünscht": Warum Österreich 2015 Hunderttausende Flüchtlinge nicht registrierte. [https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5298775/Politisch-unerwünscht\\_Warum-Oesterreich-2015-Hunderttausende](https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5298775/Politisch-unerwünscht_Warum-Oesterreich-2015-Hunderttausende) (24.01.2018)

<sup>287</sup> Vgl. Der Standard. Willkommenskultur: "Wir haben nicht geklatscht". <https://derstandard.at/2000043241942/Willkommenskultur-Wir-haben-nicht-geklatscht> (24.01.2018)

<sup>288</sup> Vgl. Die Presse. „Mensch sein in Österreich“: 20.000 bei Demonstration für Flüchtlinge in Wien. [https://diepresse.com/home/panorama/wien/4810720/Mensch-sein-in-Oesterreich\\_20000-bei-Demonstration-fuer#slide-4810720-0](https://diepresse.com/home/panorama/wien/4810720/Mensch-sein-in-Oesterreich_20000-bei-Demonstration-fuer#slide-4810720-0) (24.01.2018)

<sup>289</sup> Vgl. Der Standard. 100.000 setzen in Wien Zeichen für Solidarität mit Flüchtlingen. <https://derstandard.at/2000023167422/Fluechtlings-Aktionstag-mit-Demo-und-Konzert> (24.01.2018)

<sup>290</sup> Vgl. Die Presse. „Mensch sein in Österreich“: 20.000 bei Demonstration für Flüchtlinge in Wien.

<sup>291</sup> Vgl. BGBl. I Nr.120/2015

Binnengrenzen zu Slowenien und Ungarn im Rahmen des Landesverkehrs bis 10. Mai 2018 anzuwenden.<sup>292</sup> Das Außerkraftnehmen des Schengener Grenzabkommens ermöglicht eine entsprechende Ausnahmeregelung, die im Falle der nicht zureichenden Bewachung der EU-Außengrenzen, zeitlich begrenzte Kontrollen erlaubt.<sup>293</sup>

Als weitere Vorkehrung des „Grenzmanagements“ wurde im Dezember 2015, nach langen Verhandlungen zwischen den Koalitionspartnern, die Errichtung eines 3,7 Kilometer langen Grenzzaunes zu Slowenien beschlossen.<sup>294</sup> Dem Entschluss waren ausgiebige öffentliche Debatten voraus gegangen, indem PolitikerInnen, zur Beschwichtigung der GegnerInnen dieser Maßnahme, die oft zitierten Euphemismen wie „Tür mit Seitenteilen“ oder „besondere bauliche Maßnahmen“, anstelle des Begriffes „Grenzzaun“ verwendeten.<sup>295</sup> Kritik gab es auch seitens der Opposition. So bezeichneten die Grünen die Vorkehrung als „rechtspopulistische Symbolpolitik“ und beanstandeten, nach Bekanntgabe der Bau- und Erhaltungskosten, die diesbezüglich fehlende Ausschreibung.<sup>296</sup>

Auf EU-Ebene machte Österreich durch nationalstaatliche Alleingänge wie die Westbalkankonferenz im Februar 2016, die mit den restlichen Mitgliedsstaaten nicht koordiniert worden war und letztlich aber zur Schließung der Westbalkanroute führte, von sich reden.<sup>297</sup>

Für weitere Kontroversen sorgte die sogenannte „Obergrenze“, die zuvor im Rahmen des Asylgipfels am 20. Jänner 2016 zwischen Bund, Ländern, Städten und Gemeinden, als einer der wichtigen Punkte zur nachhaltigen Reduktion und wirksamen Regelung des „Flüchtlingsstroms“ und der Migration nach Österreich, festgelegt wurde. Alle Gebietskörperschaften einigten sich auf einen Richtwert von maximal 1,5 % der österreichischen Bevölkerung, der in den folgenden vier Jahren,

---

<sup>292</sup> Vgl. BGBl. II Nr. 260/2015, s.a. BGBl. II Nr. 306/2017

<sup>293</sup> Vgl. Österreichischer Integrationsfonds. *Fact Sheet 19. Asyl und Flucht 2015*. Wien: Österreichischer Integrationsfonds (2015), S. 5.

<sup>294</sup> Vgl. Die Presse. *Grenzschutz: Innenministerin will bis Mittwoch entscheiden*.

[https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4861580/Grenzschutz\\_Innenministerin-will-bis-Mittwoch-entscheiden?from=suche.intern.portal](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4861580/Grenzschutz_Innenministerin-will-bis-Mittwoch-entscheiden?from=suche.intern.portal) (24.01.2018)

<sup>295</sup> Vgl. Der Standard. *Zaunbau in Spielfeld: Das Unwort des Jahres wird Realität*.

<https://derstandard.at/2000027185318/Zaunbau-in-Spielfeld-Das-Unwort-des-Jahres-wird-Realitaet> (24.01.2018)

<sup>296</sup> Vgl. Der Standard. *Fünf Kilometer Grenzzaun in Spielfeld kosteten 168.000 Euro*.

<https://derstandard.at/2000045093155/Fuenf-Kilometer-Grenzzaun-in-Spielfeld-kosteten-168-000-Euro> (24.01.2018)

<sup>297</sup> Vgl. Die Presse. *Griechenland beordert Botschafterin aus Wien zurück*.

<https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/4933424/Griechenland-holt-Botschafterin-aus-Wien-zurueck> (24.01.2018)

zur Zulassung zu Asylverfahren angewandt werden sollte. Dementsprechend wurde eine degressiv verteilte Zulassung von Flüchtlingen vorgesehen, d.h. 37.500 im Jahr 2016, 35.000 im Jahr 2017, 30.000 im Jahr 2018 und 25.000 im Jahr 2019.<sup>298</sup>

Nach Auffassung des Europarechtsexperten Walter Obwexer und des Verfassungsjuristen Bernd-Christian Funk, die mit der Erstellung des Rechtsgutachtens betraut wurden, ergeben sich für die Regierung sowohl aus völkerrechtlicher, als auch europarechtlicher Sicht durchaus Spielräume zur Beschränkung von Zuwanderung. Dahingehend könne sich Österreich auf die Notstandsklausel hinsichtlich der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit“ im EU-Vertrag berufen. Zumal diese Regelung auch in Hinblick auf die Grenzkontrollen im Schengenraum bereits herangezogen und zugelassen wurde, sei die Gefährdung der öffentlichen Ordnung Österreichs, nach Ansicht der Begutachter, durch die EU-Kommission ohnehin schon bestätigt worden. Allerdings müsste es sich bei der festgelegten Obergrenze tatsächlich nur um einen Richtwert handeln,<sup>299</sup> denn *„würde der Richtwert („Obergrenze“) hingegen als absolute Zahl verstanden, ab deren Erreichen kein einziger Antrag auf internationalen Schutz mehr geprüft würde, wäre er sowohl völkerrechtlich als auch unionsrechtlich nicht erlaubt.“*<sup>300</sup> In einem durch Migrationskommissar Dimitris Avramopoulos verfassten Schreiben der EU-Kommission wird mit Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention, die GFK und Artikel 18 der Charta der Grundrechte der EU, das Vorhaben der österreichischen Regierung hingegen klar als rechtswidrig bezeichnet.<sup>301</sup>

In Anbetracht der insgesamt rückläufigen Asylanträge im Jahr 2016 und 2017 konnten die vereinbarten Ziele jedoch umgesetzt werden. Insofern wurden 2016 von 42.285 Asylanträgen 27.254, sowie 8.776 aus dem Jahr 2015, daher insge-

---

<sup>298</sup> Vgl. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. *Asylgipfel am 20. Jänner 2016. Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden.*

<https://www.bmdw.gv.at/Presse/Documents/Asylgipfel%20-%20Gemeinsame%20Vorgehensweise%20Bund,%20L%C3%A4nder,%20St%C3%A4dte%20und%20Gemeinden.pdf> (25.01.2018)

<sup>299</sup> Vgl. Obwexer, Walter / Funk, Bernd-Christian. *Gutachten. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. Jänner 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge.* [https://kurier.at/Gutachten\\_Richtwert\\_Fluechtlinge\\_Endversion.pdf/189.993.259](https://kurier.at/Gutachten_Richtwert_Fluechtlinge_Endversion.pdf/189.993.259) (25.01.2018), S. 50f.

<sup>300</sup> Obwexer / Funk, *Gutachten. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. Jänner 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge*, S. 51.

<sup>301</sup> Vgl. Die Presse. *EU: Österreich bricht mit Obergrenzen Recht.* [https://diepresse.com/home/ausland/eu/4928557/EU\\_Oesterreich-bricht-mit-Obergrenzen-Recht](https://diepresse.com/home/ausland/eu/4928557/EU_Oesterreich-bricht-mit-Obergrenzen-Recht) (25.01.2018)

samt 36.030 Anträge zum Verfahren zugelassen<sup>302</sup>. Bis zum Stichtag 31. Dezember 2017 waren es nur noch 20.137 zugelassene Asylanträge, davon 17.345 von insgesamt 24.296 Ansuchen aus dem Jahr 2017 und 2.792 aus zuvor erfolgten Antragsstellungen<sup>303</sup>, womit der Wert deutlich unter dem vereinbarten Richtwert von 35.000 für 2017 liegt<sup>304</sup>. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang der um 30% gestiegene Anteil an Außerlandesbringungen, welche 2016 zu einem Schwerpunkt des BFA erklärt wurden, indes die Möglichkeit zur freiwilligen Rückkehr, durch entsprechende Reintegrationsprojekte wie RESTART der Internationalen Organisation für Migration und IRMA plus der Caritas Österreich<sup>305</sup>, weiter ausgebaut wurde. Insgesamt erfolgten somit 5.797 freiwillige Ausreisen und 4.880 Abschiebungen.<sup>306</sup> Im Jahr 2017 kehrte sich dieses Verhältnis um. Ein Quartalsvergleich mit Stichtag 31.10.2017 zeigt, dass die Anzahl der freiwilligen Ausreisen um 16% gesunken ist, während bei den Abschiebungen, trotz stagnierender Asylanträge, ein Anstieg um 50,7% erfolgt ist.<sup>307</sup>

Dennoch wurde im Rahmen der Novellierung des Asylgesetzes, das am 01. Juni 2016 in Kraft trat, anstelle einer fixen Obergrenze, die Möglichkeit einer Notverordnung, im Sinne der Notstandsklausel (Artikel 72) der EU, gesetzlich verankert.<sup>308</sup> Demnach ist die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats ermächtigt, im Falle der „Gefährdung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und des Schutzes der inneren Sicherheit“, eben diese Verordnung für bis zu sechs Monate zu erlassen. Infolge können Schutzsuchende an der Grenze abgewiesen und an einer Antragstellung um Asyl in Österreich gehindert werden. Die Feststellung einer solchen Situation ist gesetzlich jedoch nicht eindeutig geregelt. Dahingehend besagt das novellierte Asylgesetz nur, dass die Bundesregierung dem Hauptausschuss des Nationalrates eine schriftliche Begründung mit

---

<sup>302</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres. *Jahresstatistiken. Asylwesen 2016*.  
[http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk\\_2016](http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk_2016) (25.01.2018)

<sup>303</sup> Vgl. Bundesministerium für Inneres. *Statistik 2017. Asylwesen Dezember 2017*.

<sup>304</sup> Vgl. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, *Asylgipfel am 20. Jänner 2016. Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*.

<sup>305</sup> Vgl. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl. *Spezielle Länderprogramme*.  
<http://www.bfa.gv.at/return/programme/start.aspx> (25.01.2018)

<sup>306</sup> Vgl. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl. *Statistiken. Jahresbilanz 2016*.  
<http://www.bfa.gv.at/publikationen/statistiken/start.aspx> (25.01.2018)

<sup>307</sup> Vgl. Die Presse. *Asyl-Obergrenze dürfte heuer unterschritten werden*.  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5320636/AsylObergrenze-duerfte-heuer-unterschritten-werden>  
(25.01.2018)

<sup>308</sup> Vgl. Die Presse. *Flüchtlinge: Notverordnung wird die nächste Hürde*.  
[https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5001866/Fluechtlinge\\_Notverordnung-wird-die-naechste-Huerde](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5001866/Fluechtlinge_Notverordnung-wird-die-naechste-Huerde)  
(25.01.2018)

Bezug auf die Anzahl von AsylwerberInnen sowie jene staatlichen Apparate, dessen Abläufe durch das Migrationsgeschehen beeinträchtigt werden, liefern muss.<sup>309</sup>

Während das Notstandsverordnungsrecht erst Mitte April 2016 durch einen Abänderungsantrag Teil des novellierten Asylgesetzes wurde, hatte Innenministerin Johanna Mikl-Leitner bereits im November 2015 eine Regierungsvorlage hinsichtlich der weiteren Änderungen zur Begutachtung eingereicht, mit dem Ziel, Asyl nur bei Erfüllung der unionsrechtlichen Vorschriften und nur solange tatsächlich Fluchtgründe vorhanden sind, zu gewähren<sup>310</sup> sowie Österreichs Attraktivität als Zielland zu minimieren und somit ein entsprechendes „Signal an Flüchtlinge“ zu vermitteln<sup>311</sup>.

Zu diesem Zweck wurde das sogenannte „Asyl auf Zeit“ eingeführt, eine auf drei Jahre befristete Aufenthaltsberechtigung für anerkannte Flüchtlinge. Insofern es in diesem Zeitraum zu einer Stabilisierung der Verhältnisse im jeweiligen Herkunftsstaat kommt, wird nach Ablauf der Frist ein Aberkennungsverfahren eingeleitet. Geschieht dies nicht, wird der Aufenthaltstitel unbefristet verlängert. Die entsprechende Prüfung der Lage in den Herkunftsländern soll jährlich stattfinden. Zur Bescheinigung des rechtmäßigen Aufenthalts erhalten Asylberechtigte künftig eine entsprechende Karte.<sup>312</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt konnte der dauerhaft gewährte Asylstatus zwar ebenfalls entzogen werden, eine systematische Überprüfung der Herkunftsstaaten war dabei allerdings nicht angewandt worden. Aus diesem Grund kritisierten beispielsweise die NEOS die Regelung als rein symbolischen Akt.<sup>313</sup>

Weitere Verschärfungen erfolgten in Hinblick auf den Familiennachzug. Dieser wurde vor allem für subsidiär Schutzberechtigte erschwert, so dass Familienmitglieder erst drei Jahre nach Anerkennung des Angehörigen in Österreich, einen Einreiseantrag stellen dürfen. Dahingehend kann, ausgenommen für den Nachzug der Eltern minderjähriger Personen, der Nachweis einer Unterkunft, einer Krankenversicherung und regelmäßiger finanzieller Einkünfte verlangt werden. Insofern Familienangehörige von Asylberechtigten nicht innerhalb drei Monaten nach Asylgewährung der Bezugsperson einen Antrag stellen, gelten dieselben Vorausset-

---

<sup>309</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 24/2016

<sup>310</sup> Vgl. RV AsylG, XXV. GP, BlgNR. 996

<sup>311</sup> Vgl. Der Standard. *Regierung verteidigt schärfere Asylgesetze*. <http://derstandard.at/2000024991062/Regierung-will-mit-Asyl-auf-Zeit-Signale-aussenden> (25.01.2018)

<sup>312</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 24/2016

<sup>313</sup> Vgl. Die Presse. *„Asyl auf Zeit“: Kritik aus dem Parlament*. [https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4928002/Asyl-auf-Zeit\\_Kritik-aus-dem-Parlament](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4928002/Asyl-auf-Zeit_Kritik-aus-dem-Parlament) (25.01.2018)

zungen.<sup>314</sup> Sowohl NGOs, als auch die Opposition erachteten diese Maßnahme für besonders problematisch, zumal der vereinbarte Zeitraum nicht zumutbar sei und die hinterbliebene Familie, meist Frauen und Kinder, daher in illegale Wege getrieben würden.<sup>315</sup>

Innerhalb dieser Novelle wurde die Integrationspflicht auch auf Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte ausgedehnt, insofern diese fortan gesetzlich angewiesen sind, unmittelbar nach Erteilung des Aufenthaltstitels, einen persönlichen Termin im jeweiligen bundesstaatlichen Integrationszentrum des ÖIF wahrzunehmen. Im Rahmen eines Orientierungsgesprächs sollen sie über Integrationserfordernisse sowie die zu erbringenden Integrationsleistungen (Deutschkenntnisse, demokratische Grundkenntnisse und Werte) aufgeklärt werden. Es soll vor allem Bewusstsein über die Eigenverantwortung hinsichtlich des Integrationsprozesses geschaffen werden, da fehlende Integrationsfortschritte vom BFA als Entscheidungskriterium zur Beurteilung des Privat- und Familienlebens im Rahmen von Rückkehrentscheidungen berücksichtigt werden können.<sup>316</sup>

Eine umfassendere Gesetzesänderung in Hinblick auf Integration folgte im Juni 2017 durch das sogenannte Integrationspaket, im Zuge dessen das neu geschaffene Integrationsgesetz sowie das medial bereits widersprüchlich diskutierte Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz präsentiert wurden.<sup>317</sup> Beide Maßnahmen waren bereits im neuen Regierungsprogramm „Für Österreich“ der SPÖ und ÖVP angekündigt worden.<sup>318</sup> Erstmals wurde eine bundesgesetzliche Definition des Integrationsbegriffs implementiert, wonach Integration „ein gesamtgesellschaftlicher Prozess, dessen Gelingen von der Mitwirkung aller in Österreich lebenden Menschen abhängt und auf persönlicher Interaktion beruht“, ist.<sup>319</sup>

Dahingehend verpflichtete sich der Bund mit dem Integrationsgesetz Deutsch- sowie Werte- und Orientierungskurse für Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte ab dem vollendeten 15. Lebensjahr zu fördern. Diese stimmen durch die Unterzeichnung einer obligatorischen Integrationserklärung hingegen der „vollständigen Teil-

---

<sup>314</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 24/2016

<sup>315</sup> Vgl. ZEIT ONLINE. *Österreich führt "Asyl auf Zeit" ein.* <http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-11/fluechtlinge-oesterreich-asylrecht-unhcr-caritas> (25.01.2018)

<sup>316</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 24/2016

<sup>317</sup> Vgl. PK-Nr. 432/2017

<sup>318</sup> Vgl. Die Presse. *"Für Österreich": Das neue Programm der Regierung.*

[https://diepresse.com/home/innenpolitik/5161929/Fuer-Oesterreich\\_Das-neue-Programm-der-Regierung](https://diepresse.com/home/innenpolitik/5161929/Fuer-Oesterreich_Das-neue-Programm-der-Regierung) (25.01.2018)

<sup>319</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017



nahme, Mitwirkung und zum Abschluss der angebotenen und zumutbaren Kursmaßnahmen“ zu. Bei Nichteinhaltung der Integrationspflichten drohen Sanktionen hinsichtlich der Erbringung von Sozialleistungen. Die Integrationspflicht gilt jedoch nicht für Personen, welchen bereits vor dem 1. Jänner 2015 Schutzstatus gewährt wurde.<sup>320</sup>

Die Umsetzung des mehrstufigen Sprachfördermodells „Startpaket Deutsch und Integration“ obliegt dem Außen- und Sozialministerium<sup>321</sup>. Unterstützt werden sie bei der Abwicklung der jeweiligen Maßnahmen vom ÖIF bzw. AMS, insofern der ÖIF Kurse auf A1-Niveau und das AMS für erwerbsfähige Personen Kurse auf A2-Niveau anbieten muss<sup>322</sup>. An dieser Stelle schließt das ebenfalls neu erlassene Integrationsjahrgesetz an. Durch das darin festgelegte Integrationsjahr sollen arbeitslose Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte, die nicht auf den Arbeitsmarkt vermittelt werden können, mit 1. September 2017, als auch AsylwerberInnen mit hohen Bleibechancen ab 1. Jänner 2018 durch die verbindliche Teilnahme an einem standardisierten Integrationsprogramm erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert und folglich gesellschaftlich teilhabe- sowie finanziell selbsterhaltungsfähig werden. Für AsylwerberInnen stellt die Mitwirkung jedoch keine Garantie für einen positiven Bescheid dar. Vorgesehen sind, abgesehen von Deutschkursen ab A2-Niveau, ein Kompetenzclearing, Hilfestellung beim Anerkennungsverfahren von Zeugnissen und Qualifikationen, Werte- und Orientierungskurse, Berufsorientierungs- und Bewerbungstraining, Arbeitsvorbereitungsmaßnahmen sowie die Ausübung von ehrenamtlichen Tätigkeiten.<sup>323</sup>

Außerdem enthält das Integrationsgesetz neue Regelungen hinsichtlich der bereits bestehenden Integrationsvereinbarung für Drittstaatsangehörige. Zum einen wurde die Vereinbarung aus dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz entfernt und in das neue Integrationsgesetz inkludiert, womit Modifikationen und Adaptionen im Asyl-, Fremdenpolizei- und Staatsbürgerschaftsgesetz einhergingen.<sup>324</sup> Zum anderen wurde eine bundeseinheitliche Integrationsprüfung eingeführt und der Expertenrat für Integration sowie der Integrationsbeirat gesetzlich verankert. Hinsichtlich der Prüfung werden Missachtungen der Prüfungsordnung künftig als Verwaltungsübertretung gewertet und daher mit einer Geldstrafe von bis zu 500 Euro oder, bei

---

<sup>320</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017

<sup>321</sup> Vgl. PK-Nr. 432/2017

<sup>322</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017

<sup>323</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 75/2017

<sup>324</sup> Vgl. PK-Nr. 432/2017

Uneinbringlichkeit dieser, mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Wochen, geahndet.<sup>325</sup>

Im Sinne einer systematischen Integrationsstrategie im Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, wurde neben einer Forschungskordinationsstelle ein Integrationsmonitoring, zur bundesweiten statistischen Erfassung von Daten aus den Bereichen Asyl und Aufenthalt, Schulbildung und Erwachsenenbildung, Sozialleistungen, Arbeitsmarkt, Deutschkurse, Werte- und Orientierungskurse und Wissenschaft, eingerichtet.<sup>326</sup>

Um der „Verbreitung radikalen Gedankenguts“ entgegenzuwirken, wurde im Zuge des Integrationspakets auch die Straßenverkehrsordnung angepasst, insofern Bewilligungen zur Straßennutzung bei Annahme, dass das Vorhaben gegen „die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit“ verstoßen könnte, verweigert werden können.<sup>327</sup>

Darüber hinaus wurde ebenfalls zugunsten der Integrationsförderung ein Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz erlassen, das am 1. Oktober 2017 in Kraft trat. Infolge dürfen Gesichtszüge in der Öffentlichkeit, einschließlich des Bus-, Schienen-, Flug- und Schiffsverkehrs, nicht mehr durch Kleidung oder andere Gegenstände derart verhüllt bzw. verborgen werden, dass sie nicht mehr augenscheinlich sind. Bei Missachtung kann aufgrund einer Verwaltungsübertretung eine Geldstrafe von bis zu 150 € eingefordert werden. Ausgenommen sind bundes- oder landesgesetzlich angedachte oder veranstaltungs-, sport-, gesundheits- bzw. berufsbedingte Verhüllungen bzw. Verbergungen.<sup>328</sup> Während das durch die ÖVP initiierte Vollverschleierungsverbot bereits im Voraus als Eingriff in die Grundrechte kritisierte wurde, gab es hinsichtlich des fortan gesetzlichen Anspruchs auf Deutschkurse positive Resonanz. Weiters wurde die starke Betonung von Sanktionen anstatt der Schaffung von Integrationsanreizen bemängelt.<sup>329</sup>

---

<sup>325</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017

<sup>326</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017

<sup>327</sup> Vgl. PK-Nr. 432/2017

<sup>328</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017

<sup>329</sup> Vgl. Der Standard. *Wie das Integrationspaket funktionieren soll.*

<https://derstandard.at/2000055018491/Wie-das-Integrationspaket-funktionieren-soll> (25.01.2018) Die Presse. *Integrationspaket: Zu viel Sanktion, zu wenig Anreiz?*

[https://diepresse.com/home/innenpolitik/5173190/Integrationspaket\\_Zu-viel-Sanktion-zu-wenig-Anreiz](https://diepresse.com/home/innenpolitik/5173190/Integrationspaket_Zu-viel-Sanktion-zu-wenig-Anreiz) (25.01.2018)

Dennoch wurde auch in der folgenden Gesetzesnovellierung, dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017, mit Inkraftnahme am 18. Oktober 2017, der Druck auf Flüchtlinge weiter erhöht, vor allem auf jene ohne Bleiberecht.<sup>330</sup> Diesbezüglich wurden die Bestimmungen für Außerlandesbringungen durch höhere Ahndungen, Grundversorgungsentzug und Wohnsitzauflagen für Personen, gegen die bereits eine wirksame Rückkehrentscheidung vorliegt, sowie Gebietsbeschränkungen in den Bundesländern für AsylwerberInnen im Rahmen des Bezugs der Grundversorgung, weiter verschärft. Zudem wurden ausreisepflichtige Personen im Falle einer freiwilligen Ausreise zur Mitwirkung hinsichtlich der Beschaffung von Ausreisedokumenten verpflichtet, wobei bei Verweigerung fortan Geldbußen eingefordert werden können. Geldstrafen drohen auch aufgrund von wissentlich falsch getätigten Angaben im Zuge der Einreise und des Asylverfahrens, als auch wegen Weigerung der Ausreise bzw. Versuchs der Einreise im Falle eines negativen Asylscheids.<sup>331</sup>

Ferner wurden die Schubhaftverhängungsbestimmungen ergänzt, insofern bereits ab Straffälligkeit, und nicht erst ab rechtmäßiger Verurteilung einer asylberechtigten Person, ein Aberkennungsverfahren veranlasst werden kann. Zugleich wurde die potentielle Schubhaftdauer von vier auf bis zu sechs Monate verlängert, wobei unter gesonderten Gegebenheiten sogar eine Festhaltung von bis zu 18 Monaten (bisher zehn) am Stück ermöglicht wurde.<sup>332</sup> Dahingehend heißt es seitens Innenminister Sobotka: *"Illegaler Aufenthalt in Österreich ist kein Kavaliersdelikt. Dementsprechend restriktiv werden wir das neue Fremdenrecht auch handhaben."*<sup>333</sup>

Zudem wurden durch das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2017 einige Neuerungen in Bezug auf Saisoniers, Schlüsselarbeitskräfte und ausländische Studierende vorgenommen. Insofern wurden nationale Visa D mit bis zu neunmonatiger Gültigkeit für Saisoniers eingeführt, wobei Verlängerungsanträge ab diesem Zeitpunkt auch aus dem Inland eingereicht werden können. Außerdem wurden eigene Aufenthaltstitel zur Niederlassung von KünstlerInnen, ForscherInnen und Fremden, *„die in bestimmten Fällen vom sachlichen Anwendungsbereich des Ausländerbe-*

---

<sup>330</sup> Vgl. Der Standard. *Ab Mittwoch gelten für Asylwerber schärfere Regeln.*  
<https://derstandard.at/2000066924761/Ab-Mittwoch-gelten-fuer-Asylwerber-verschaerfte-Regelungen>  
(25.01.2018)

<sup>331</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 145/2017

<sup>332</sup> Vgl. Die Presse. *Fremdenrechtspaket tritt am Mittwoch in Kraft.*  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5312141/Fremdenrechtspaket-tritt-am-Mittwoch-in-Kraft>  
(25.01.2018)

<sup>333</sup> Ebenda

*schäftigungsgesetzes ausgenommen sind*“, geschaffen. Die „Rot-Weiß-Rot-Karte“ wurde hingegen für Start-Up GründerInnen erweitert und gilt für Studierende aus Drittstaaten anlässlich der Arbeitssuche, anstelle eines halben, fortan für ein ganzes Jahr. Für alle anderen wurde die Karte um ein Jahr, daher auf insgesamt zwei Jahre verlängert. Anschließend kann erst die „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ für den unbegrenzten Arbeitsmarktzugang verliehen werden.<sup>334</sup>

Knapp zwei Monate nach der Nationalratswahl am 15. Oktober 2017, wurde in Österreich am 18. Dezember 2018 erneut eine schwarz-blaue bzw. türkis-blaue Regierung angelobt. Am Tag der Angelobung kam es zwar zu zivilgesellschaftlichen Protesten, indem rund 5.500 Menschen gegen die neue Koalition demonstrierten, die internationale Reaktion fiel jedoch im Gegensatz zum Jahr 2000, wo sogar diplomatische EU-Sanktionen gegen Österreich verhängt wurden, harmloser aus.<sup>335</sup> Die internationale Presse stellt allerdings einen klaren Rechtsruck in Österreich fest, den sie nicht nur der FPÖ unter Heinz Christian Strache, sondern vor allem Sebastian Kurz und seiner neu ausgerichteten Volkspartei zuschreibt.<sup>336</sup>

Dementsprechend kam es zwischen den Koalitionspartnern bezüglich migrations- und sicherheitspolitischer Themen, die auch den Wahlkampf maßgeblich geprägt und zwischen den beiden Parteien die meisten Berührungspunkte aufgezeigt hatten, schnell zu ersten Einigungen.<sup>337</sup> Vor allem im Bereich der Asylpolitik sieht das neue Regierungsprogramm mit dem Titel „Zusammen. Für unser Österreich“ drastische Verschärfungen vor, insofern AsylwerberInnen zukünftig im Rahmen der Grundversorgung nur noch Sachleistungen erhalten und zur Deckung der Grundversorgungskosten zum Zeitpunkt der Asylantragsstellung ihr gesamtes Bargeld abgeben sollen. Zur Identitätsklärung und Ausforschung der Fluchtroute soll auf elektronische Daten am Handy zugegriffen werden können. Außerdem soll die ärztliche Verschwiegenheitspflicht im Falle, dass eine „grundversorgungsrelevante“

---

<sup>334</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 145/2017

<sup>335</sup> Vgl. Die Presse. *Die neue Regierung ist angelobt, 5500 Menschen demonstrierten.* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5340249/Die-neue-Regierung-ist-angelobt-5500-Menschen-demonstrierten> (05.02.2018); s.a. Der Kurier. *Israelische Zeitung: FPÖ "mit Nazi-Wurzeln". Das sagt die internationale Presse über die Regierungsübereinkunft zwischen ÖVP und FPÖ.* <https://kurier.at/politik/inland/regierung-das-sagt-die-internationale-presse/302.458.170> (05.02.2018)

<sup>336</sup> Vgl. Die Presse. *Sebastian Kurz, ein Rechtspopulist?* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/nationalratswahl/5304223/Sebastian-Kurz-ein-Rechtspopulist> (05.02.2018)

<sup>337</sup> Vgl. Die Presse. *Themen, die die Wahl entscheiden: Migration vor Sozialem.* [https://diepresse.com/home/innenpolitik/nationalratswahl/5301717/Umfrage\\_Themen-die-die-Wahl-entscheiden\\_Migration-vor-Sozialem](https://diepresse.com/home/innenpolitik/nationalratswahl/5301717/Umfrage_Themen-die-die-Wahl-entscheiden_Migration-vor-Sozialem) (05.02.2018); s.a. Die Presse. *ÖVP und FPÖ planen massive Verschärfungen bei Asyl.* <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/oevp-und-fpoe-planen-massive-verschaerfungen-bei-asyl-20604970> (05.02.2018)

Erkrankung vorliegt, ausgehoben werden.<sup>338</sup> Eine entsprechende Fremdenrechtsnovelle wurde vom neuen Innenminister Herbert Kickl bereits eingeleitet.<sup>339</sup> Ungeachtet der verfassungsgerichtlichen Aufhebung einer entsprechenden Regulierung im Oktober 2017<sup>340</sup>, sind verkürzte Beschwerdefristen geplant.<sup>341</sup>

In diesem Sinne äußerte sich der mit Dezember 2017 geschiedene Präsident des Verfassungsgerichtshofes Gerhart Holzinger kritisch gegenüber den Regierungsvorhaben sowie der generellen kontinuierlich stattfindenden Novellierung und Verschärfung der Asylgesetzgebung<sup>342</sup>:

*In den Bereichen Asyl und Migration gibt es tatsächlich ein stakkatoartiges Aufeinanderfolgenlassen von Novellen. Das kann so nicht funktionieren, weil der Apparat, der diese Gesetze vollziehen soll, im Monats- oder Halbjahrestakt mit immer neuen Vorschriften konfrontiert ist. Mein Standpunkt ist: Wenn es ein Problem gibt, sollte man zuerst prüfen, ob die bestehenden Gesetze nicht ohnedies ausreichen. Konsequente Handhabung und Anwendung der Gesetze ist manchmal aber mühsamer als das Veröffentlichen von neuen Projekten der Parteien.<sup>343</sup>*

Zu den konkret geplanten Maßnahmen der Regierung kann er sich berufsbedingt zwar zu diesem Zeitpunkt noch nicht äußern, merkt allerdings an, dass rechtspolitische Bestrebungen bereits in der Vergangenheit vom Verfassungsgerichtshof begrenzt werden konnten.<sup>344</sup>

In Bezug auf Arbeitsmigration will die Regierung, im Gegensatz zur restriktiven Asylpolitik, eine Strategie für qualifizierte EinwanderInnen sowie die Weiterentwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte forcieren. In diesem Kontext wird gegenwärtig vor allem die Ausweitung der Mangelberufsliste, welche durch die Fachkräfteverord-

---

<sup>338</sup> Vgl. Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022 der Neuen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs. <https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf> (05.02.2018)

<sup>339</sup> Vgl. Der Standard. Innenminister Kickl bringt neue Asyl-Verschärfungen auf den Weg. <https://derstandard.at/2000078002933/Innenminister-Kickl-bringt-neue-Asyl-Verschaeftungen-auf-den-Weg> (06.05.2018)

<sup>340</sup> Vgl. Verfassungsgerichtshof Österreich. VfGH hebt verkürzte Beschwerdefrist in Asylverfahren als verfassungswidrig auf. [https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH\\_hebt\\_verkuerzte\\_Beschwerdefrist\\_in\\_Asylverfahren.de.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_hebt_verkuerzte_Beschwerdefrist_in_Asylverfahren.de.php) (05.02.2018)

<sup>341</sup> Vgl. Zusammen. Für unser Österreich.

<sup>342</sup> Vgl. Der Standard. VfGH-Chef Holzinger kritisiert rasante Verschärfung der Asylgesetze. <https://derstandard.at/2000071095626/VfGH-Chef-Holzinger-kritisiert-rasante-Verschaeftung-der-Asylgesetze> (06.02.2018)

<sup>343</sup> Ebenda

<sup>344</sup> Vgl. Der Standard. VfGH-Chef Holzinger kritisiert rasante Verschärfung der Asylgesetze.

nung im Ausländerbeschäftigungsgesetz geregelt ist, öffentlich stark diskutiert, indes nun die SPÖ vor 150.000 zusätzlichen ZuwanderInnen warnt und der FPÖ Verrat an der Wählerschaft vorwirft, zumal dadurch die inländische Arbeitslosigkeit nicht gesenkt würde.<sup>345</sup> Im Gegensatz dazu positionieren sich die Neos klar gegen jegliche Form von (Rechts-)Populismus<sup>346</sup> und kritisierten das "Anti-Ausländer-Match" von SPÖ und FPÖ und bestehen sogar auf eine zusätzliche Ausdehnung der Mangelberufsliste.<sup>347</sup>

Unterdessen versucht Vizekanzler Heinz-Christian Strache die FPÖ als regierungsfähige Partei zu präsentieren. Doch bereits in den ersten Monaten nach Regierungsantritt reiht sich ein problematisches Vorkommnis an das nächste, wie zum Beispiel Innenminister Herbert Kickls Aussage AsylwerberInnen zukünftig „konzentriert“ in Grundversorgungszentren beherbergen zu wollen, oder die NS-Liederbuch-Causa rundum den mittlerweile zurückgetretenen niederösterreichischen FPÖ-Spitzenkandidaten Udo Landbauer.<sup>348</sup> Eine vollständige Liste findet sich auf der Webseite der Tageszeitung „Der Standard“ unter dem Titel „*Eine ständig aktualisierte Liste rechter ‚Ausrutscher‘*“.<sup>349</sup> Zuletzt sorgte vor allem die BVT-Affäre für intensive Debatten, infolgedessen mittlerweile ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss zur Überprüfung der fragwürdigen Vorgangsweise durch die Oppositionsparteien SPÖ, Neos und Liste Pilz vorbereitet wird.<sup>350</sup>

### 3.1.6. Phasen der österreichischen Migrationspolitik

Die über die Zeit vergleichende Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Migrationspolitik zeichnet ein gegensätzliches Bild, insofern im Laufe der Zweiten Republik sowohl gegenüber ArbeitsmigrantInnen als auch in Bezug auf AsylwerberInnen, einerseits liberale Phasen von Anwerbung, Laissez-faire und

---

<sup>345</sup> Vgl. Der Standard. *SPÖ warnt vor 150.000 zusätzlichen Zuwanderern durch Regierungspläne.* <https://derstandard.at/2000072245936/SPOe-warnt-vor-150-000-zusaetzlichen-Zuwanderern-durch-Regierungsplaene> (05.02.2018)

<sup>346</sup> Vgl. Die Presse. *Neos wollen "bei Anfall von Rechtspopulismus pinke Linie ziehen".* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5310195/Neos-wollen-bei-Anfall-von-Rechtspopulismus-pinke-Linie-ziehen> (05.02.2018)

<sup>347</sup> Vgl. Der Standard. *SPÖ warnt vor 150.000 zusätzlichen Zuwanderern durch Regierungspläne.*

<sup>348</sup> Vgl. Die Presse. *Das FPÖ-Dilemma.* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/5361094/Das-FPOeDilemma> (06.02.2018)

<sup>349</sup> Vgl. Der Standard. *Eine ständig aktualisierte Liste rechter "Ausrutscher".* <https://derstandard.at/2000072943520/einzelfall-ausrutscher-fpoe-oevp-regierung> (06.05.2018)

<sup>350</sup> Vgl. Der Standard. *Opposition richtet zur BVT-Affäre gemeinsamen U-Ausschuss ein.* <https://derstandard.at/2000078043729/Opposition-richtet-in-BVT-Affaeregemeinsam-U-Ausschuss-ein> (06.05.2018)

Aufnahme bis hin zur dauerhaften Integration, und andererseits restriktive Phasen von Beschränkung, Abbau, Abwehr sowie Weiterleitung zu beobachten sind.<sup>351</sup>

Die Migrationspolitik der Nachkriegszeit, sofern diese als solche bezeichnet werden kann, zumal es an einer umfassenden, gesetzlichen Regulierung noch mangelte, kann als selektiv beschrieben werden. Die ethnische Differenzierung zwischen fremdsprachigen Displaced Persons und deutschsprachigen Volksdeutschen fungierte als wesentliches Unterscheidungsmerkmal hinsichtlich der jeweiligen politischen Maßnahmen.<sup>352</sup> So erhielten zwar beide Gruppen auf Grundlage der Ausländerpolizeiverordnung von 1938, die erst 1954 durch das erste Fremdenpolizeigesetz ersetzt wurde, eine vorübergehende Aufenthaltsgenehmigung,<sup>353</sup> von der arbeitsrechtlichen Gleichstellung profitierten jedoch zuerst und von der Möglichkeit des generellen Staatsbürgerschaftserwerbs ausschließlich die deutschsprachigen Volksdeutschen<sup>354</sup>.

Im Gegensatz zur ablehnenden Haltung gegenüber Displaced Persons, war die Politik gegenüber Flüchtlingen aus kommunistischen, europäischen Ländern zumindest in den Anfangsjahren von einem hohen Maß an Solidarität gekennzeichnet.<sup>355</sup> Da es bis 1968, als das erste Asylgesetz beschlossen wurde, keine explizite Regulierung bezüglich der Auslegung der GFK gab, war es möglich den Ungarnflüchtlingen mit Verzicht auf Einzelfallprüfungen eine pauschale Anerkennung zu gewähren.<sup>356</sup> Die tschechoslowakischen Flüchtlinge mussten hingegen individuell Asyl beantragen, sofern in dieser Zeit das erste Asylgesetz, welches erstmals ein genau geregeltes Anerkennungsverfahren sowie die Rechtsstellung von AsylwerberInnen definierte, bereits in Kraft getreten war.<sup>357</sup> Bis dahin hatten das Fremdenpolizeigesetz sowie die GFK die Entscheidungsgrundlagen zur Beurteilung der Flüchtlingseigenschaft dargestellt.<sup>358</sup> Die Vergabe von Asyl erfolgte jedoch ohne strenge Revision der angeführten Fluchtgründe. Außerdem kamen viele Tschechoslowaken, in Anbetracht der liberalen Grenzkontrollen, als Touristen und nicht als

---

<sup>351</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 726.

<sup>352</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 421.

<sup>353</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 149; s.a. Horvath, *Die Logik der Entrechtung*, S. 125.

<sup>354</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 727; s.a. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 423f.

<sup>355</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 426ff.

<sup>356</sup> Vgl. Zierer, *Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?*, S. 163.

<sup>357</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 28.

<sup>358</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 113.

Asylsuchende nach Österreich.<sup>359</sup> Darüber hinaus waren sie zu Zeiten der Gastarbeiteranwerbung nicht unbedingt auf einen positiven Asylbescheid angewiesen, sondern konnten sich als gefragte Arbeitskräfte ebenfalls einen Aufenthalt in Österreich sichern.<sup>360</sup> Die Ausländerbeschäftigung wurde durch das Raab-Olah-Abkommen im Jahr 1961 insofern liberalisiert, als die Einzelfallprüfung für Unternehmen entfiel<sup>361</sup> und folglich ein rascher Anstieg der Ausländerbeschäftigung ermöglicht wurde.<sup>362</sup> Die, an westeuropäischen Standards gemessen, verhältnismäßig schwache Rechtsstellung von GastarbeiterInnen am österreichischen Arbeitsmarkt, ermöglichte in Krisenzeiten, wie zum Beispiel infolge des „Ölschocks“ 1973 allerdings einen raschen Abbau ausländischer Arbeitskräfte.<sup>363</sup> Das 1976 in Kraft genommene Ausländerbeschäftigungsgesetz brachte für ausländische Beschäftigte weitere Beschränkungen. Die darin festgeschriebene Prämisse, dass Arbeitsmigration in Anbetracht der Arbeitsmarktsituation sowie öffentlicher und gesamtwirtschaftlicher Interessen reguliert werden soll (Inländerprimat), ist nach wie vor eine Kernbestimmung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes.<sup>364</sup>

Die polnischen Flüchtlinge gerieten, im Gegensatz zu den ungarischen und tschechoslowakischen Flüchtlingen, in eine konjunkturell ungünstige Phase und konnten nicht einfach als Touristen oder ArbeitsmigrantInnen einreisen, sondern mussten individuell um Asyl ansuchen.<sup>365</sup> Generell wurden Flüchtlinge aus Osteuropa ab diesem Zeitpunkt zunehmend als Wirtschaftsflüchtlinge oder gar als sogenannte „Scheinasylanten“ betrachtet.<sup>366</sup> Schließlich wurden ab 1989 in Form der Sichtvermerkpflcht die ersten Maßnahmen gegen AsylwerberInnen bzw. EinwanderInnen aus gewissen Staaten eingeleitet.<sup>367</sup> Außerdem wurden Grenzbehörden mit dem 1990 novellierten Fremdenpolizeigesetz befugt, illegale MigrantInnen des Landes zu verweisen<sup>368</sup> und hinter dem Erlass des neuen Asylgesetzes im Jahr 1991 stand die Absicht, das Asylverfahren hinsichtlich der Bekämpfung von Asylmissbrauch zu

---

<sup>359</sup> Vgl. Vales, *Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989*, S. 175f.

<sup>360</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S.10.

<sup>361</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 3f.

<sup>362</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 730, s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 29; Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 13.

<sup>363</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 730.

<sup>364</sup> Vgl. Ebenda, S. 730f.

<sup>365</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 10f.

<sup>366</sup> Vgl. Ebenda, S. 9f.

<sup>367</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 10.

<sup>368</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 257f.



reformieren.<sup>369</sup> Um eine Überlastung des zuvor restriktiv ausgearbeiteten Asylverfahrens zu umgehen, wurde den jugoslawischen Kriegsflüchtlingen nicht Asyl, sondern sogenannter „temporärer Schutz“ gewährt.<sup>370</sup> 1987 kam es auch in Hinblick auf Arbeitsmigration zu einem politischen Paradigmenwechsel von der ausnahmslosen Arbeitsmarkt- hin zur Niederlassungsperspektive<sup>371</sup>, wodurch die Freizügigkeit der ausländischen Beschäftigten am Arbeitsmarkt zwar erweitert, zur gleichen Zeit die Gesetzeslage jedoch durch die Einführung der sogenannten Bundeshöchstzahl verschärft wurde.<sup>372</sup> Dementsprechend erließ Österreich 1992 zur Regulation von Immigration ein Aufenthaltsgesetz, welches MigrantInnen abhängig von ihrer Herkunft und ihren Migrationsgründen entsprechende Aufenthaltstitel mit verschiedenen Rechten zuschrieb. Arbeitsbewilligungen blieben unabhängig davon kontingentiert und mussten ebenfalls per Antrag ersucht werden. EU- und EWR-BürgerInnen brauchten beispielsweise weder eine Zuwanderungsbewilligung, noch eine Arbeitserlaubnis zur Arbeitsaufnahme in Österreich.<sup>373</sup>

Zur Jahrhundertwende stellten arbeitsmarktbezogene Maßnahmen wieder einen Schwerpunkt dar, wobei auch hier ein selektiver Zugang zu beobachten ist. Einerseits wurde zwar die Rechtsstellung von langansässigen MigrantInnen verbessert, andererseits die Neuzuwanderung von ArbeitsmigrantInnen auf „Schlüsselkräfte“ beschränkt. Zugleich erfolgte jedoch eine Ausdehnung der Saisonbeschäftigung auf alle Branchen<sup>374</sup>, welche zu einem merklichen Anstieg der Saisonierstätigkeit in Österreich führte.<sup>375</sup> Im Asylbereich wurden hingegen verschiedene Maßnahmen, überwiegend in Zusammenhang mit Rückführ- bzw. Abschiebemöglichkeit sowie Schubhaft, gesetzt, um das Asylverfahren zu beschleunigen und illegaler Migration entgegenzuwirken.<sup>376</sup> Zudem wurde die Aufnahme begrenzt und eine Auflistung sicherer Herkunftsstaaten verordnet.<sup>377</sup> Generell wurde Migrationspolitik zunehmend stärker mit Sicherheitspolitik verknüpft.<sup>378</sup> Durch die Integrationsvereinbarung wurden außerdem erstmalig Integrationsmaßnahmen für MigrantInnen eingeführt, welche vor allem mit Pflichten bezüglich des Spracherwerbs verbunden

---

<sup>369</sup> Vgl. Beciragic, *Die österreichische Asylgesetzgebung*, S. 115.

<sup>370</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 21f.

<sup>371</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 234.

<sup>372</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 17f.

<sup>373</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Österreich – Einwanderungsland wider Willen*, S. 219ff.

<sup>374</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 296; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 737.

<sup>375</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 737.

<sup>376</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32.

<sup>377</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 298f.

<sup>378</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 738.

waren.<sup>379</sup> Bei Nichteinhaltung der Auflagen drohten finanzielle oder rechtliche Sanktionen.<sup>380</sup> Eine umfassende Integrationsstrategie wurde erst später durch den Nationalen Aktionsplan für Integration<sup>381</sup> sowie die Schaffung des Integrationsbeirates und Expertenrates für Integration formuliert.<sup>382</sup>

Im Bereich der Arbeitsmigration wurde durch die Schaffung der Rot-Weiß-Rot-Karte und dem damit eingeführten Punktemodell im Jahr 2011 wieder ein politisches Signal in Richtung liberaler Migrationspolitik gesetzt.<sup>383</sup> Obwohl dieses Einwanderungsmodell an die Punktesysteme Australiens und Kanadas erinnert, ist der Daueraufenthalt nicht von vornherein gesichert, sondern kann erst nach einiger Zeit beantragt werden.<sup>384</sup> Dennoch hat sich Österreich mit diesem Modell im EU-Vergleich als Vorreiterland etabliert.<sup>385</sup> Zuletzt wurde die Forcierung einer Strategie für qualifizierte EinwanderInnen sowie einer Weiterentwicklung der Rot-Weiß-Rot-Karte angekündigt.<sup>386</sup> Hingegen wurde die Gesetzeslage zu Asyl kontinuierlich restriktiver gestaltet, von Einschränkungen der Bewegungsfreiheit<sup>387</sup>, Verschärfungen der Schubhaftbestimmungen<sup>388</sup>, Verkürzungen der Aberkennungsverfahren<sup>389</sup> bis hin zur Einführung des sogenannten „Asyls auf Zeit“<sup>390</sup>. Zudem wurde der sicherheitspolitische Aspekt in den letzten Jahren durch die Wiedereinführung von Grenzkontrollen<sup>391</sup>, der Errichtung eines Grenzzaunes<sup>392</sup> und der Einführung einer Obergrenze hinsichtlich der Zulassung zu Asylverfahren noch stärker betont<sup>393</sup>. Dabei verfolgte Österreich nicht immer die offizielle EU-Linie.<sup>394</sup> Schließlich wurde die Integrationspflicht auch auf Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte ausgedehnt<sup>395</sup> und im Rahmen eines umfassenden Integrationspakets unter ande-

---

<sup>379</sup> Vgl. Fassmann, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 707.

<sup>380</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32.

<sup>381</sup> Vgl. Ebenda, S. 37.

<sup>382</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 48.

<sup>383</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 271.

<sup>384</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 43.

<sup>385</sup> Vgl. OECD, *International Migration Outlook 2011*, S. 108.

<sup>386</sup> Vgl. Der Standard, *SPÖ warnt vor 150.000 zusätzlichen Zuwanderern durch Regierungspläne*.

<sup>387</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 40.

<sup>388</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 34.

<sup>389</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 36.

<sup>390</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 24/2016

<sup>391</sup> Vgl. BGBl. II Nr. 260/2015, zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 306/2017

<sup>392</sup> Vgl. Die Presse, *Grenzschutz: Innenministerin will bis Mittwoch entscheiden*.

<sup>393</sup> Vgl. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, *Asylgipfel am 20. Jänner 2016. Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*.

<sup>394</sup> Vgl. Die Presse, *Griechenland beordert Botschafterin aus Wien zurück*.

<sup>395</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 24/2016

rem ein entsprechendes Integrationsgesetz sowie das umstrittene Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz erlassen.<sup>396</sup>

Die Entwicklung des Staatsbürgerschaftsgesetzes lässt sich in diese verschiedenen Phasen nicht einordnen. Im Gegensatz zu den arbeitsmarkt-, aufenthalts-, fremden- und asylrechtlichen Regulierungen wurde hier, abgesehen von dem 1954 beschlossenen Optionsgesetz, das den Volksdeutschen eine einfache Einbürgerung ermöglichte, kontinuierlich eine restriktive Linie befolgt. So scheiterten schon die Displaced Persons im Vergleich zu den Volksdeutschen meist an den hohen Gebühren, sowie an den restriktiven Bestimmungen des österreichischen Staatsbürgerschaftsrechts.<sup>397</sup> Mittlerweile zählt die österreichische, im europäischen Vergleich, bereits zu einer der teuersten Staatsbürgerschaften.<sup>398</sup> Die Erfordernisse sind ebenfalls gewachsen, wobei Deutschkenntnisse, wie auch in der Nachkriegszeit, eine bedeutende Rolle einnehmen, da sie ein wesentliches Kriterium zur Feststellung des Integrationserfolges sind. Ein gelungener Integrationsverlauf stellt hingegen eine wichtige Voraussetzung für eine Einbürgerung dar.<sup>399</sup> Dementsprechend wurde das Einbürgerungsverfahren gemäß der Leitlinie „Integration durch Leistung“ nach dem Motto „Staatsbürgerschaft durch Leistung“<sup>400</sup> als dreistufiges Modell neu konzipiert<sup>401</sup>, infolgedessen „besonders gut integrierte Personen“ früher zu österreichischen StaatsbürgerInnen werden können.<sup>402</sup> Eine doppelte Staatsangehörigkeit wird in Österreich nach wie vor strikt abgelehnt. Die Weiterführung bisheriger Staatsangehörigkeiten ist bei Einbürgerung daher untersagt. Ein weiteres wesentliches Charakteristikum ist das Abstammungsprinzip, welches besagt, dass durch die Geburt im Inland weder Ansprüche, noch Privilegien hinsichtlich des Erwerbs der Staatsbürgerschaft entstehen. Im Ausland geborene Personen mit österreichischen Eltern erhalten im Gegensatz dazu selbst in späteren Generationen noch das aktive und passive Wahlrecht.<sup>403</sup>

---

<sup>396</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 68/2017

<sup>397</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 423f.

<sup>398</sup> Vgl. Perchinig, *Einwanderungs- und Integrationspolitik*, S. 303.

<sup>399</sup> Vgl. Ebenda, S. 295; s.a. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 735.

<sup>400</sup> Vgl. Der Standard. *Prinzip Leistung bei Einbürgerungen*. <http://derstandard.at/1350259586993/Prinzip-Leistung-bei-Einbuengerungen> (23.01.2018)

<sup>401</sup> Vgl. Die Presse. *Staatsbürgerschaftsgesetz: Novelle mit Drei-Stufen-Modell*. [https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1306237/Staatsbuergerschaft\\_Novelle-mit-DreiStufenModell](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1306237/Staatsbuergerschaft_Novelle-mit-DreiStufenModell) (23.01.2018)

<sup>402</sup> Vgl. BGBl. I Nr. 136/2013

<sup>403</sup> Vgl. Ebenda

In der folgenden Tabelle werden, zum einen die unterschiedlichen Zugänge hinsichtlich ArbeitsmigrantInnen und AsylwerberInnen in den unterschiedlichen Phasen abgebildet und zum anderen die jeweilige allgemeine rechtliche Tendenz identifiziert. Dahingehend werden die Phasen einerseits in Hinblick auf das Ausmaß der Aufnahme von MigrantInnen oder AsylwerberInnen entweder als „expansiv“ oder als „begrenzend“ kategorisiert, und andererseits werden die rechtlichen Erfordernisse und Ansprüche entweder als „liberal“ oder als „restriktiv“ eingestuft. Beispielsweise können in einer Phase viele AsylwerberInnen aufgenommen worden sein (expansiv), deren Rechte in Österreich, wie etwa der Zugang zum Arbeitsmarkt, jedoch sehr beschränkt gewesen sein (restriktiv).

Phase		Arbeitsmigration	Asyl
<p style="text-align: center;">Nachkriegszeit</p> <p style="text-align: center;">Politische Krisen im kommunistischen Osteuropa</p> <p style="text-align: center;">Gastarbeit aus und nach Österreich</p> <p style="text-align: center;">Bürgerkrieg im ehemaligen Jugoslawien</p> <p style="text-align: center;">Internationale Konflikte und Bürgerkriege</p>	1945 - 1955		<p><b>expansiv / selektiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitsrechtliche Gleichstellung und Optionsgesetz für Volksdeutsche</li> <li>Repatriierung von Displaced Persons</li> </ul>
	1955 - 1980	<p><b>expansiv / restriktiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Intensive Anwerbung von GastarbeiterInnen mit Hilfe von Anwerbeabkommen</li> <li>Schwache Rechtsstellung</li> </ul>	<p><b>expansiv / liberal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pauschale Anerkennung der Ungarnflüchtlinge</li> <li>Asyl ohne strenge Revision für Tschechoslowaken oder Einreise durch Touristenvisa oder Arbeit</li> </ul>
	1980-2000	<p><b>selektiv / liberal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Paradigmenwechsel von der ausnahmslosen Arbeitsmarkt- hin zur Niederlassungsperspektive</li> <li>Aufenthaltsgesetz zur Schaffung eines Aufenthaltstitelsystems</li> </ul>	<p><b>selektiv / restriktiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufkommen von Bezeichnungen wie „Wirtschaftsflüchtling“ und „Scheinasylant“</li> <li>Sichtvermerkplicht für gewisse Nationalitäten</li> <li>Restriktive Asylverfahren zur Bekämpfung von Asylmissbrauch</li> <li>De-facto Lösung für Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien (exkl. Kosovaren)</li> </ul>
	2000-2010	<p><b>selektiv / liberal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschränkung auf „Schlüsselkräfte“</li> <li>Ausdehnung der Saisonierstätigkeit</li> <li>Verbesserung der Rechtsstellung langansässiger MigrantInnen</li> <li>Verpflichtende Integrationsmaßnahmen</li> </ul>	<p><b>begrenzend / restriktiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Starke Verknüpfung von Migrations- und Sicherheitspolitik durch Verschärfungen bzgl. Rückführ- bzw. Abschiebemöglichkeit sowie Schubhaft</li> <li>Beschleunigung von Asylverfahren und Bekämpfung von illegaler Migration</li> </ul>
	seit 2010	<p><b>expansiv / liberal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte und geplante Weiterentwicklung</li> <li>Umfassende Integrationsstrategie</li> </ul>	<p><b>begrenzend / restriktiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zahlreiche Restriktionen/Beschränkungen</li> <li>Verstärkte Betonung des sicherheitspolitischen Aspekts</li> <li>Ausweitung der Integrationspflicht auf Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte</li> </ul>

Tabelle 2: Phasen der österreichischen Migrationspolitik

Diese Übersicht verdeutlicht die unterschiedlichen migrationspolitischen Strategien, die nicht nur aufgrund der Differenzierung zwischen ArbeitsmigrantInnen und AsylwerberInnen variieren. Denn während die Einwanderungsgründe der jeweiligen Gruppe im Grunde gleichgeblieben sind, haben sich die jeweiligen Rahmenbedingungen in Hinblick auf die damit einhergehenden Rechte im Laufe der Zeit immer wieder verändert. Dahingehend stellt sich die Frage, wodurch sich die unterschiedlichen Phasen der österreichischen Migrationspolitik voneinander unterscheiden.

### **3.2. Die Bedeutung von Akteuren in der österreichischen Migrationspolitik**

Das politische System in Österreich basiert auf drei wesentlichen Komponenten, welche sich unter anderem hinsichtlich ihrer Akteurskonstellation unterscheiden, – dem Korporatismus, einer stark positivistisch geprägten Verfassung und dem Föderalismus. Jede dieser Komponenten ist im Bereich der Migrationspolitik von Bedeutung, wobei erstere beiden in Hinblick auf die Gestaltung der österreichischen Migrationspolitik, aufgrund der legislativen und exekutiven Kompetenzen, die überwiegend auf Bundesebene verortet sind<sup>404</sup>, im Rahmen dieser Arbeit nähere Betrachtung finden.

Die Sozialpartner setzen sich aus vier Interessensvertretungen zusammen, wobei der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Arbeiterkammer (AK), die Interessen der ArbeitnehmerInnen wahrnehmen, während die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) und die Landwirtschaftskammer (LK) ArbeitnehmerInnen sowie LandwirtInnen vertreten.<sup>405</sup> Trotz bestehender Interessensgegensätze konnten die großen Dachverbände im Sinne der korporatistischen Tradition Kompromisse erzielen und dementsprechend Einfluss im Bereich der Migrationspolitik und ihrer Umsetzung walten lassen.<sup>406</sup>

Durch den Verfassungspositivismus hat sich im Rahmen der Gesetzgebung eine Dominanz von Regierung und Parteien gegenüber dem Parlament und den ParlamentarierInnen etabliert. Diese Konstellation begünstigt die Neigung Problemstellungen, sogar in Bezug auf Einzelfälle, über Gesetzesänderungen zu regulieren,

---

<sup>404</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 2; s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 19.

<sup>405</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 2f.

<sup>406</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*. S. 265f.

wodurch die Gesetzeslage immer komplexer wird, wie anhand der Entwicklung des österreichischen Fremdenrechts zu erkennen ist. Die Höchstgerichte fungieren an dieser Stelle als Korrektive.<sup>407</sup>

Weigl geht beispielsweise davon aus, dass die österreichische Migrationspolitik durch vier sich teilweise überlappende Phasen, die sich in erster Linie durch ihre zentralen, steuernden Institutionen unterscheiden, gekennzeichnet ist. Während der ersten Phase, die weitgehend der Besatzungszeit entspricht, bestimmten die Alliierten die Zu- und Abwanderung nach und aus Österreich. Diese endete in einer kurzen Dominanz des Innenministeriums während der Ungarnkrise. Phase zwei, die durch den Einfluss der Sozialpartner geprägt wurde, reichte bis in die 1980er Jahre. Darauf folgte die dritte Phase, die zusätzlich zu den Sozialpartnern, durch zentrale Vorgaben des Innenministeriums beeinflusst wurde. Schließlich führte der Beitritt zur EU 1995 zu einem langsamen Übergang, der ab 2000 in der vierten Phase endete, welche die EU als bestimmende Kraft sah.<sup>408</sup> Im Folgenden soll diese Einteilung nicht nur zeitlich, sondern auch um etwaige andere Akteure erweitert werden.

Die strenge Unterscheidung zwischen Volksdeutschen und Displaced Persons, die von den für das Flüchtlingswesen verantwortlichen Alliierten<sup>409</sup> getätigt wurde, führte in der Nachkriegszeit zu einer selektiven Migrationspolitik. Während sich die deutschsprachigen Volksdeutschen durch politische Mobilisierung gewisse Rechte erkämpfen konnten<sup>410</sup>, stießen die Displaced Persons auf eine ausgrenzende Politik. In diesem Zusammenhang fungierte die deutsche Sprache als Zugehörigkeitssymbol zur österreichischen Gesellschaft als wichtiges Integrationskriterium. Obwohl die Sprachkenntnisse zwischendurch keine wesentliche migrationspolitische Rolle einnahmen, sind sie durch die Integrationsvereinbarung aus dem Jahr 2002 wieder zu einem bedeutenden Faktor geworden.<sup>411</sup>

---

<sup>407</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 3.

<sup>408</sup> Vgl. Weigl, *Migration und Integration*, S. 51f.

<sup>409</sup> Vgl. Stieber, *Volksdeutsche und Displaced Persons*, S. 146.

<sup>410</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*, S. 423.

<sup>411</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 229.

Bereit zum Ende der Frühphase der Zweiten Republik begann das Innenministerium Verantwortung für Flüchtlingsfragen zu übernehmen<sup>412</sup> und fand sich spätestens mit der Unterzeichnung des Staatsvertrages im Jahr 1955 und der damit gewonnenen Unabhängigkeit sowie Neutralität Österreichs vor einer großen Herausforderung. Die Flüchtlingskrisen des Kalten Krieges wurden für Österreich zu Bewährungsproben, unterdessen es demonstrieren konnte, wie es seine neue Rolle als neutraler Staat interpretierte.<sup>413</sup> Dementsprechend positionierte sich Österreich als souveräner und demokratischer Staat, der als Verbindung zum freien Westen dienen sollte. Ungarnflüchtlingen wurde pauschal Asyl gewährt<sup>414</sup> und auch die Vergabe von Asyl an Tschechoslowaken erfolgte ohne strenge Revision der angeführten Fluchtgründe, wenn sie, in Anbetracht der liberalen Grenzkontrollen, nicht ohnehin als Touristen nach Österreich kamen.<sup>415</sup> Darüber hinaus konnten sich viele Tschechoslowaken als gefragte Arbeitskräfte ebenfalls einen Aufenthalt in Österreich sichern<sup>416</sup>, denn als der steigende Bedarf an Arbeitskräften durch inländische ArbeitnehmerInnen nicht mehr gedeckt werden konnte, widmeten sich die Sozialpartner ebenfalls der Migrationspolitik und beschlossen im Rahmen des Raab-Olah-Abkommens, ohne vorangegangener Debatte durch die politischen Parteien, die Regierung oder das Parlament<sup>417</sup> – was die damalige bedeutende Position der Sozialpartner unterstreicht – , ein Jahreskontingent zur Anstellung von ausländischen Arbeitskräften.<sup>418</sup> Trotz anfänglicher Interessensgegensätze wurde die Ausländerbeschäftigung schließlich hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt liberalisiert<sup>419</sup>, insofern sich der ÖGB, vor allem in Hinblick auf Preis- und Lohnfragen, erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten sowie ein Druckmittel verschaffte.<sup>420</sup> Damit lässt sich auch die weiterhin restriktiv gehaltene rechtliche Stellung von ausländischen Beschäftigten erklären. Zumal sich dieses korporatistische Politikmuster in Rahmen von migrationspolitischen Verhandlungen mehrmals wiederholen sollte,

---

<sup>412</sup> Vgl. Horvath, *Die Logik der Entrechtung*, S. 147f.

<sup>413</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 728.

<sup>414</sup> Vgl. Zierer, *Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?*, S. 163.

<sup>415</sup> Vgl. Vales, *Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989*, S. 175f.

<sup>416</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S.10.

<sup>417</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 267.

<sup>418</sup> Vgl. Fassmann / Münz, *Einwanderungsland Österreich?*, S. 41f.

<sup>419</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 3f.

<sup>420</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 12.



stand die Gastarbeiterpolitik in enger Beziehung zur Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft<sup>421</sup>

Auf die wirtschaftliche Rezession nach dem „Ölschock“ folgte ein Anwerbestopp<sup>422</sup>, was verdeutlicht, dass hinter der migrationspolitischen Gestaltung Akteure mit politischen, als auch ökonomischen Motiven stehen. Hinsichtlich der Flüchtlinge aus Polen kam nicht wie zuvor für andere Ostflüchtlinge eine pauschale Aufnahme aller Schutzsuchenden zum Tragen. Vielmehr gerieten sie in eine Phase, in der zunehmend von „Wirtschaftsflüchtlingen“ und „Scheinasylanten“ die Rede war, denn hinsichtlich der einst angestrebten Rolle als verbindender Staat zum Westen, galt es die abnehmende Solidarität zu begründen. Daher wurde die Verantwortung, auf die sich wandelnden Motive der Ostflüchtlinge, übertragen.<sup>423</sup> Zur selben Zeit setzte auch auf institutioneller Ebene ein Paradigmenwechsel ein, indem das Innenministerium sich als dominanter Akteur bezüglich Migrationspolitik etablierte. Durch die damit einhergehende Parlamentarisierung der Migrationspolitik wandelte sich das „policy-making“ von einem informellen Prozess im Rahmen der Sozialpartnerschaft zu einem formalen, legislativen Vorgang. Außerdem wurden die Parteien zu wichtigeren Entscheidungsträgern, infolgedessen die migrationspolitischen Debatten im Parlament zunahm.<sup>424</sup> Begünstigt wurde diese Entwicklung auch durch die Umbrüche in der Parteienlandschaft, indem die FPÖ und die Grünen an Zuspruch gewannen. Während sich die Grünen des Migrationsthemas aus einer menschenrechtlichen Perspektive annahm, versuchte die FPÖ sich durch nationalistische Mobilisierung zu profilieren. Dementsprechend wurden Migrationsfragen ab diesem Zeitpunkt zunehmend zur Drehscheibe symbolischer Politik im Parteienwettbewerb.<sup>425</sup> Infolge der steigenden Anzahl an EinwanderInnen, führte dies vor allem im Asylbereich zu restriktiveren Maßnahmen.<sup>426</sup> In Anbetracht der Abwanderung von WählerInnen zur FPÖ<sup>427</sup>, sprachen auch SPÖ und ÖVP sich für restriktivere Regulierungen aus.<sup>428</sup> Nachdem Migration ab diesem Zeitpunkt nicht länger primär über den Arbeitsmarktzugang geregelt wurde, nahm der Einfluss der Sozialpartner, trotz Bemühungen sich als erfahrene und sachorientierte Akteure zu positionieren, im

---

<sup>421</sup> Vgl. Gächter in Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 267.

<sup>422</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 730.

<sup>423</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S.10.

<sup>424</sup> Vgl. Gächter in Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 268.

<sup>425</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 235.

<sup>426</sup> Vgl. Bauböck, *Nach Rasse und Sprache verschieden*, S. 19f.

<sup>427</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 236.

<sup>428</sup> Vgl. Davy / Gächter, *Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich*, S. 257.

migrationspolitischen Bereich ab.<sup>429</sup> Dafür nahmen die EU sowie die Höchstgerichte fortan einen wichtigen Stellenwert in der migrationspolitischen Gestaltung ein, zumal viele liberalisierende Reformen auf vorgegebene EU-Standards oder Entscheidungen von Höchstgerichten folgten.<sup>430</sup>

Mit der Jahrhundertwende kam es in der österreichischen Politik, durch die Bildung einer neuen Regierungskoalition zwischen ÖVP und FPÖ schließlich, zu einer politischen Wende. Einhergehend mit dem Ende einer langen Reihe von großen Koalitionen zwischen SPÖ und ÖVP wurde der stagnierende Einfluss der Sozialpartner weiter beschränkt. Dementsprechend wurde nicht nur die Asylpolitik noch restriktiver, sondern auch die Maßnahmen gegenüber ArbeitsmigrantInnen und ihrem Familiennachzug strenger. Allerdings konnte die, infolge der Regierungsbeteiligung der FPÖ, verstärkte Achtsamkeit der EU und der Höchstgerichte, insbesondere bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten und Gestaltung von Minderheiten- sowie Migrationspolitiken, einige von der FPÖ angestrebte Restriktionen unterbinden.<sup>431</sup> Dennoch positionierte sich die österreichische Regierung in dieser Zeit auf EU-Ebene als sogenannter Hardliner. Im Asylwesen verschaffte sich Österreich sogar das Image eines bremsenden Mitgliedsstaates und wurde somit in Europa zum Vorreiterland einer konservativen Migrationspolitik.<sup>432</sup>

Während ab 2010 im Bereich der Arbeitsmigration durch die Schaffung der Rot-Weiß-Rot-Karte unter erneuter Einbindung der Sozialpartner wieder ein politisches Signal in Richtung offenerer Migrationspolitik gesetzt wurde<sup>433</sup>, setzte sich die bereits zuvor eingeschlagene restriktive Linie im Asylbereich fort und wurde sogar weiter verschärft. Die Betonung sicherheitspolitischer Aspekte wurde in den letzten Jahren noch stärker<sup>434</sup>, wodurch Österreich auf EU-Ebene abermals auf Kritik stieß<sup>435</sup>. Den hohen Anstieg von Asylanträgen im Jahr 2015<sup>436</sup> nutzte die FPÖ, um mit ihrer populistischen Rhetorik eine emotionalisierte Migrationsdebatte hervorzurufen. Obwohl die Traditionsparteien SPÖ und ÖVP bereits seit 1986 einen kontinuierlichen WählerInnenabgang verzeichnen, wurde dieser Verlust in Anbetracht der

---

<sup>429</sup> Vgl. Perchinig, *Von der Fremdarbeit zur Integration?*, S. 235.

<sup>430</sup> Vgl. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 32; s.a. Kraler, *The case of Austria*, S. 35.

<sup>431</sup> Vgl. Kraler, *The case of Austria*, S. 35.

<sup>432</sup> Vgl. Bauböck / Perchinig, *Migrations- und Integrationspolitik*, S. 736.

<sup>433</sup> Vgl. Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*, S. 271.

<sup>434</sup> Vgl. Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, *Asylgipfel am 20. Jänner 2016. Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*.

<sup>435</sup> Vgl. Die Presse, *Griechenland beordert Botschafterin aus Wien zurück*.

<sup>436</sup> Statistik Austria, *Asylanträge seit 2015 nach Monat der Antragstellung und Staatsangehörigkeit*.

Ergebnisse der vier Landtagswahlen im Jahr 2015 besonders deutlich.<sup>437</sup> Schließlich kam es im Dezember wieder zur Angelobung einer schwarz-blauen bzw. türkis-blauen Regierung<sup>438</sup>, allerdings hatte sich in diesem Wahlkampf auch die neu ausgerichtete ÖVP unter Sebastian Kurz auf migrations- und sicherheitspolitische Themen fokussiert, wodurch Österreich international ein klarer Rechtsruck nachgesagt wurde.<sup>439</sup>

Im Folgenden ist die zuvor abgebildete Tabelle, mit Ergänzung der, in der jeweiligen Phase, dominierenden Akteure (in schwarz) sowie gegebenenfalls weiteren einflussreichen Akteuren (in grau) zu sehen:

---

<sup>437</sup> Vgl. Kohler, *Rechtspopulismus in Österreich - Systemsturz oder einfach nur Populismus?*. In: Strobl, Philipp (Hg.): *Österreich in der Zweiten Republik. Ein Land im Wandel*, S. 107f.

<sup>438</sup> Vgl. Die Presse. *Die neue Regierung ist angelobt, 5500 Menschen demonstrierten.*; s.a. Der Kurier. *Israelische Zeitung: FPÖ "mit Nazi-Wurzeln". Das sagt die internationale Presse über die Regierungsübereinkunft zwischen ÖVP und FPÖ.*

<sup>439</sup> Vgl. Die Presse. *Sebastian Kurz, ein Rechtspopulist?*

Dominierende Akteure		Arbeitsmigration	Asyl
ALLIIERTE	1945 - 1955		<b>expansiv / selektiv</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Arbeitsrechtliche Gleichstellung und Optionsgesetz für Volksdeutsche</li> <li>Repatriierung von Displaced Persons</li> </ul>
SOZIALPARTNER BMI	1955 - 1980	<b>expansiv / restriktiv</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Intensive Anwerbung von GastarbeiterInnen mit Hilfe von Anwerbeabkommen</li> <li>Schwache Rechtsstellung</li> </ul>	<b>expansiv / liberal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pauschale Anerkennung der Ungarnflüchtlinge</li> <li>Asyl ohne strenge Revision für Tschechoslowaken oder Einreise durch Touristenvisa oder Arbeit</li> </ul>
BMI EU FPÖ	1980-2000	<b>selektiv / liberal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Paradigmenwechsel von der ausnahmslosen Arbeitsmarkt- hin zur Niederlassungsperspektive</li> <li>Aufenthaltsgesetz zur Schaffung eines Aufenthaltstitelsystems</li> </ul>	<b>selektiv / restriktiv</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aufkommen von Bezeichnungen wie „Wirtschaftsflüchtling“ und „Scheinasylant“</li> <li>Sichtvermerkplicht für gewisse Nationalitäten</li> <li>Restriktive Asylverfahren zur Bekämpfung von Asylmissbrauch</li> <li>De-facto Lösung für Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien (exkl. Kosovaren)</li> </ul>
EU FPÖ	2000-2010	<b>selektiv / liberal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Beschränkung auf „Schlüsselkräfte“</li> <li>Ausdehnung der Saisonierstätigkeit</li> <li>Verbesserung der Rechtsstellung langansässiger MigrantInnen</li> <li>Verpflichtende Integrationsmaßnahmen</li> </ul>	<b>begrenzend / restriktiv</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Starke Verknüpfung von Migrations- und Sicherheitspolitik durch Verschärfungen bzgl. Rückführ- bzw. Abschiebemöglichkeit sowie Schubhaft</li> <li>Beschleunigung von Asylverfahren und Bekämpfung von illegaler Migration</li> </ul>
FPÖ Sozialpartner	seit 2010	<b>expansiv / liberal</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte und geplante Weiterentwicklung</li> <li>Umfassende Integrationsstrategie</li> </ul>	<b>begrenzend / restriktiv</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zahlreiche Restriktionen/Beschränkungen</li> <li>Verstärkte Betonung des sicherheitspolitischen Aspekts</li> <li>Ausweitung der Integrationspflicht auf Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte</li> </ul>

Tabelle 3: Dominierende Akteure in den unterschiedlichen Phasen der österreichischen Migrationspolitik

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die österreichische Migrationspolitik in Hinblick auf ihre dominieren Akteure durch fünf Phasen, gekennzeichnet ist. Somit wurde die Gliederung Weigls um eine Phase, die maßgeblich durch die FPÖ beeinflusst wurde, erweitert. Außerdem wurden weitere bedeutende Akteure in den jeweiligen Phasen ergänzt.

In Bezug auf die Asylpolitik ist auffällig, dass unter der Dominanz der Sozialpartner, als Migrationspolitik überwiegend über den Zutritt zum Arbeitsmarkt reguliert wurde, eher ein Laissez-faire Ansatz herrschte. Es wurde eine Vielzahl an Flüchtlingen aufgenommen, zum Teil durch die Gewährung von Asyl, zum Teil aber auch durch die Vergabe von Touristenvisa oder Zulassung in Arbeitsverhältnisse. Diese Vorgangsweise änderte sich mit der Parlamentarisierung der Migrationspolitik durch das zunehmend dominierende Innenministerium, infolgedessen sicherheitspolitische Aspekte zunehmend wichtiger wurden. Zudem wurden die entsprechenden Regulierungen kontinuierlich restriktiver. Dahingehend stellen die durch die FPÖ, die spätestens ab der Wende 2000 zu einem bedeutenden Akteur in der österreichischen Migrationspolitik wurde, emotionalisierten Debatten einen wesentlichen Einflussfaktor dar. Während die EU als weiterer wichtiger Akteur durch entsprechende Vorgaben und Standards in dieser Hinsicht lange Zeit entgegenwirken konnte, bewegt sich die österreichische Migrationspolitik mittlerweile in einigen Fällen in den gesetzlichen Grauzonen.

Interessant ist hingegen, dass durch eben jene symbolisch aufgeladenen Diskussionen integrationspolitische Themen stark vorangetrieben wurden, wobei die eingeführten Integrationsmaßnahmen verpflichtend sind und daher auch mit Sanktionen einhergehen. Ein wesentlicher Grund für die relativ spät einsetzende Beschäftigung mit Integration ist auch der Tatsache geschuldet, dass sich Österreich lange Zeit lediglich als Transit- und nicht als Einwanderungsland betrachtet hat. Ein entsprechendes Bekenntnis gibt es jedoch bis heute nicht. In diesem Sinne lässt sich auch die durchgehend restriktive Linie des Staatsbürgerschaftsgesetzes erklären.

Während der Bereich Asyl unter den Sozialpartnern sehr liberal gehandhabt wurde, war die Politik gegenüber GastarbeiterInnen, trotz großzügiger Anwerbung und Aufnahme, im Sinne des Inländerprimats sehr restriktiv, zumal sich der ÖGB sehr für die Interessen der österreichischen ArbeitnehmerInnen einsetzte. Erst mit dem schwindenden Einfluss der Sozialpartner rückte die wirtschaftliche Perspektive zunehmend in den Mittelpunkt. Spätestens mit dem Beitritt zur EU und die entspre-

chend umzusetzenden Regulierungen der EU, nahm die soziale Benachteiligung von ausländischen ArbeitnehmerInnen, und vor allem von Personen aus den EU-Mitgliedsstaaten, merklich ab. Dafür wurde in Hinblick auf die Aufnahme ein selektiver Ansatz verfolgt, welcher durch die spätere Wiedereinbindung der Sozialpartner abermals liberalisiert wurde.

## 4. Fazit und Ausblick

Die einführende Darstellung des Migrationsgeschehens in Österreich hat verdeutlicht, dass Österreich seit 1945 zum Zielland mehrerer hunderttausender MigrantInnen geworden ist und dementsprechend auf eine lange Tradition der Zuwanderung zurückblickt. Daher ist Migrationspolitik als Versuch, Antworten auf die damit einhergehenden Herausforderungen anzubieten, zu einem wesentlichen Gegenstand staatlicher Politik geworden.

Die vorliegende Arbeit hat sich daher mit der konkreten Ausgestaltung der österreichischen Migrationspolitik aus neoinstitutionalistischer Perspektive beschäftigt, zumal dies ein jüngerer Ansatz politikwissenschaftlicher Migrationsforschung ist. Er befasst sich mit dem Einfluss von institutionellen Rahmenbedingungen bzw. Akteuren auf die Migrationspolitik, in der der Entwicklung von Rechten eine bedeutende Rolle zukommt.<sup>440</sup>

Die Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen hat gezeigt, dass es nicht nur, wie von Kofman und Morris festgestellt, eine Differenzierung zwischen ArbeitsmigrantInnen und AsylwerberInnen in Hinblick auf die gewährten Rechte gibt<sup>441</sup>, sondern auch innerhalb des jeweiligen Bereichs unterschiedliche Entwicklungen vollzogen wurden. In diesem Sinne wurde Atacs Aussage, dass Rechte nicht linear expandieren, sondern bereits erworbene Rechte wieder entzogen werden können<sup>442</sup>, bestätigt. Gleichzeitig wurde deutlich, dass Staaten durch supranationale Akteure wie die EU in ihrer nationalen Gestaltung der Migrationspolitik ebenfalls rechtlich begrenzt werden können.

Außerdem erweisen sich der für die österreichische Politik charakteristische Korporatismus sowie die positivistisch geprägte Verfassung<sup>443</sup>, in Anbetracht der dadurch hervorgehenden Akteure, als besonders wichtig, zumal der starke Einfluss der Sozialpartner und die Dominanz von Regierung und Parteien gegenüber dem Parlament in mehreren Phasen deutlich werden. Zudem wird die Rechtslage im Migrationsbereich, aufgrund der Neigung Problemstellungen über Gesetzesänderungen

---

<sup>440</sup> Vgl. Scholz, *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül*, S. 22.

<sup>441</sup> Vgl. Kofman und Morris in Atac, *Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: politikwissenschaftliche Perspektiven*, S. 269.

<sup>442</sup> Vgl. Atac, *Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: politikwissenschaftliche Perspektiven*, S. 268f.

<sup>443</sup> Vgl. Gächter, *Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945*, S. 2; s.a. Europäisches Migrationsnetzwerk, *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*, S. 19.

zu regulieren, immer komplexer. Gerade im Asylwesen wurden die entsprechenden Gesetzesänderungen ab den 90er Jahren immer häufiger und meist in Paketen vollzogen, aber auch in Hinblick auf ausländische ArbeitnehmerInnen werden die Regulierungen angesichts der vielen Differenzierungen immer komplizierter.

Hinsichtlich der Motive und Interessen von Akteuren ist die, von Volf, Blasge und Krings angesprochene, symbolische Dimension von Migrationspolitik<sup>444</sup> ebenfalls sichtbar geworden, insofern migrationspolitische Themen im Laufe der zweiten Republik zur nationalen Identitätsstiftung, Institutionalisierung der Sozialpartnerschaft und Wahlkampfführung genutzt wurden.

Dahingehend eröffnet sich die Frage, inwiefern die tatsächlichen „Policy-Outcomes“ (Implementierung) mit den jeweiligen „Policy-Zielen“ (Interessen und Vorhaben) sowie „Policy-Outputs“ (migrationspolitische Inhalte und Umsetzungen) übereinstimmen. Wie in Österreich vor allem im Asylbereich mehrmals ersichtlich wird, klaffen oftmals offizielle restriktive Zielsetzungen und geradezu liberale Outcomes auseinander. Die Gap-Hypothese<sup>445</sup>, die genau diese Frage zum Untersuchungsgegenstand macht, stellt daher eine bedeutende Ausgangslage zahlreicher politikwissenschaftlicher Untersuchungen dar. In diesem Sinne wäre es interessant, die vorliegende Arbeit in einem weiteren Schritt auf diese Abweichungen näher zu untersuchen sowie mögliche Gründe dafür zu identifizieren.

Überdies erschließt sich durch den kürzlichen Regierungswechsel möglicherweise eine neue Phase, die eine weiterführende Analyse erfordert. Zum einen steht die Regierung vor der Herausforderung, die seit 2015 zahlreich eingereisten Flüchtlinge erfolgreich zu integrieren, zum anderen weist das neue Regierungsprogramm jedoch sehr restriktive Vorhaben auf. In Hinblick auf den demografischen Wandel und die damit einhergehende Überalterung der österreichischen Gesellschaft, wird die Gestaltung der arbeitsbezogenen Migrationserfordernisse ebenso eine nicht zu unterschätzende Angelegenheit darstellen.

---

<sup>444</sup> Vgl. Volf, *Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik*; s.a. Blasge, *Flüchtling, Gastarbeiter, Mensch mit „Migrationshintergrund“*; Krings, *Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich*.

<sup>445</sup> Müller, *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen*, S. 28ff.



## 5. Quellenverzeichnis

### Parlamentarische Quellen

Online: <https://www.parlament.gv.at/>, <https://www.ris.bka.gv.at/>

### **Glossar**

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BlgNR.	Beilagennummer
FrÄG	Fremdenrechtsänderungsgesetz
GP	Gesetzgebungsperiode
NRSitz	Nationalratssitzung
PK	Parlamentskorrespondenz
RV	Regierungsvorlage
Sten Prot	Stenographisches Protokoll
StGBI.	Staatsgesetzblatt

Bericht des BMI an den Nationalrat X.GP, BlgNR. III-46

BGBI. Nr. 55/1955

BGBI. Nr. 166/1952

BGBI. Nr. 75/1954

BGBI. Nr. 142/1954

BGBI. Nr. 55/1955

BGBI. Nr. 126/1968

BGBI. Nr. 422/1969

BGBI. Nr. 22/1974

BGBI. Nr. 218/1975

BGBI. Nr. 575/1987

BGBI. Nr. 231/1988

BGBI. Nr. 530/1989

BGBI. Nr. 222/1990

BGBI. Nr. 270/1990

BGBI. Nr. 450/1990

BGBI. Nr. 190/1990

BGBI. Nr. 8/1992

BGBI. Nr. 466/1992

BGBI. Nr. 838/1992

BGBI. Nr. 351/1995  
BGBI. I Nr. 75/1997  
BGBI. I Nr. 76/1997  
BGBI. I Nr. 87/1997  
BGBI. I Nr. 124/1998  
BGBI. I Nr. 126/2002  
BGBI. I Nr. 100/2005  
BGBI. I Nr. 37/2006  
BGBI. I Nr. 2/2008  
BGBI. I Nr. 122/2009  
BGBI. I Nr. 38/2011  
BGBI. I Nr. 87/2012  
BGBI. I Nr. 68/2013  
BGBI. I Nr. 136/2013  
BGBI. I Nr. 70/2015  
BGBI. I Nr. 120/2015  
BGBI. II Nr. 143/2015  
BGBI. II Nr. 260/2015  
BGBI. I Nr. 24/2016  
BGBI. I Nr. 68/2017  
BGBI. I Nr. 145/2017  
BGBI. II Nr. 306/2017  
PK-Nr. 432/2017  
RV FrÄG, XXIV. GP, BlgNR. 330  
RV AsylG, XXV. GP, BlgNR. 996  
Sten Prot XXI. GP, 109. NRSitz 09.07.2002  
StGBI. Nr. 60/1945  
Volksbegehren „Österreich zuerst“ XVIII. GP, BlgNR. 1015

## **Berichte und Statistiken öffentlicher und staatlicher Quellen**

Amnesty International (2015): *Stellungnahme zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das BFA-Einrichtungsgesetz, das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2015 – FrÄG 2015)*. <https://eheohnegrenzen.files.wordpress.com/2017/11/stellungnahme-ai-frc3a4g2015.pdf> (23.01.2018)

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Ohne Datum): *Spezielle Länderprogramme*. <http://www.bfa.gv.at/return/programme/start.aspx> (25.01.2018)

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Ohne Datum): *Statistiken. Jahresbilanz 2016*. <http://www.bfa.gv.at/publikationen/statistiken/start.aspx> (25.01.2018)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. (2016): *Asylgipfel am 20. Jänner 2016. Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden*. <https://www.bmdw.gv.at/Presse/Documents/Asylgipfel%20-%20Gemeinsame%20Vorgehensweise%20Bund,%20L%C3%A4nder,%20St%C3%A4dte%20und%20Gemeinden.pdf> (25.01.2018)

Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. *Nationaler Aktionsplan Integration*. <https://www.bmeia.gv.at/integration/nationaler-aktionsplan/> (02.02.2018)

Bundesministerium für Inneres (2014): *„Migrationsrat für Österreich“ vorgestellt. Presseaussendung am 03.04.2014*. <http://bmi.gv.at/news.aspx?id=5458593070466150436C303D> (23.01.2018)

Bundesministerium für Inneres (2016): *Jahresstatistiken. Asylwesen 2016*. [http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk\\_2016](http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk_2016) (25.01.2018)

Bundesministerium für Inneres (2017): *Statistik 2017. Asylwesen Dezember 2017*. [http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk\\_2016](http://www.bmi.gv.at/301/Statistiken/start.aspx#pk_2016) (25.01.2018)

Europäisches Migrationsnetzwerk (2015): *Die Gestaltung der Asyl- und Migrationspolitik in Österreich*. Wien: Internationale Organisation für Migration.

- Land Burgenland (2015): *Landtagswahl* 2015.  
<http://wahl.bglld.gv.at/wahlen/lt20150531.nsf> (24.01.2018)
- Land Oberösterreich (2015): *Wahlergebnisse Landtagswahlen*. [http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/statistik/wahlen/wahlenooe/ltw/ltw\\_4.pdf](http://www.land-oberoesterreich.gv.at/files/statistik/wahlen/wahlenooe/ltw/ltw_4.pdf)  
 (24.01.2018)
- Land Steiermark - Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2015): *Steiermark Gesamt - endgültiges Ergebnis. 287 von 287 Gemeinden wurden ausgezählt*.  
[https://egov.stmk.gv.at/wahlen/LT2015/LT2015\\_60000.html](https://egov.stmk.gv.at/wahlen/LT2015/LT2015_60000.html)  
 (24.01.2018)
- O.N. (Ohne Datum): *Dauerhafte Zuwanderung - Rot-Weiß-Rot – Karte*.  
<http://www.migration.gv.at/de/formen-der-zuwanderung/dauerhafte-zuwanderung-rot-weiss-rot-karte.html> (23.01.2018)
- O.V. (2017): *Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022 der Neuen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs*.  
<https://www.oevp.at/download/Regierungsprogramm.pdf> (05.02.2018)
- Obwexer, Walter / Funk, Bernd-Christian (2016): *Gutachten. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für den beim Asylgipfel am 20. Jänner 2016 in Aussicht genommenen Richtwert für Flüchtlinge*.  
[https://kurier.at/Gutachten\\_Richtwert\\_Fluechtlinge\\_Endversion.pdf/189.993.259](https://kurier.at/Gutachten_Richtwert_Fluechtlinge_Endversion.pdf/189.993.259) (25.01.2018)
- OECD (2011): *International Migration Outlook 2011*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8111121ec007.pdf?expires=1516710080&id=id&ac-ccname=ocid43018308&checksum=A1D7A432A4D36E9E9B1322953E496507> (23.01.2018)
- OECD (2015): *International Migration Outlook 2015*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8115161e.pdf?expires=1516720849&id=id&ac-ccname=ocid43018308&checksum=9079D45A7A8685E97E431467BB61D0EB> (23.01.2018)

Österreichischer Integrationsfonds (2015): *Fact Sheet 19. Asyl und Flucht 2015*.  
Wien: Österreichischer Integrationsfonds.

Stadt Wien (2015): *Wien Gesamt. Gemeinderatswahl 2015*.  
<https://www.wien.gv.at/wahl/NET/GR151/GR151-109.htm> (24.01.2018)

Statistik Austria (2017): *Einbürgerungen seit 1946 nach Bundesländern*.  
[http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/022746.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/einbuengerungen/022746.html) (11.01.2018)

Statistik Austria (2018): *Asyl*.  
[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html) (11.01.2018)

Statistik Austria (2018): *Asylanträge 2000-2016 nach Staatsangehörigkeit*.  
[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/index.html) (11.01.2018)

Statistik Austria (2018): *Asylanträge seit 2015 nach Monat der Antragstellung und Staatsangehörigkeit*.  
[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/068627.html](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/wanderungen/asyl/068627.html) (11.01.2018)

Statistik Austria / Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften (2016): *Migration & Integration. Zahlen, Daten, Indikatoren 2016*.  
<http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/migrationintegration-2016.pdf> (11.01.2018)

Verfassungsgerichtshof Österreich (2017): *VfGH hebt verkürzte Beschwerdefrist in Asylverfahren als verfassungswidrig auf*.  
[https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH\\_hebt\\_verkuerzte\\_Beschwerdefrist\\_in\\_Asylverfahren.de.php](https://www.vfgh.gv.at/medien/VfGH_hebt_verkuerzte_Beschwerdefrist_in_Asylverfahren.de.php) (05.02.2018)

Vgl. Statistik Austria (2017): *Bevölkerung 2001-2017 nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland*.  
[https://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/menschen\\_und\\_gesellschaft/bevoelke-](https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelke-)

<http://www.volksanwaltschaft.gv.at/berichte/2018/031396.html> (11.02.2018)

Volksanwaltschaft (2015): *Stellungnahme der Volksanwaltschaft zum Fremdenrechtsänderungsgesetz* 2015.  
<http://volksanwaltschaft.gv.at/artikel/stellungnahme-der-volksanwaltschaft-zum-fremdenrechtsaenderungsgesetz-2015> (24.01.2018)

### **Berichte aus Tages- und Wochenzeitungen**

Der Kurier (2017): *Israelische Zeitung: FPÖ "mit Nazi-Wurzeln". Das sagt die internationale Presse über die Regierungsübereinkunft zwischen ÖVP und FPÖ.*  
<https://kurier.at/politik/inland/regierung-das-sagt-die-internationale-presse/302.458.170> (05.02.2018)

Der Standard (2010): *Innenministerium verteidigt Novelle des Fremdenrechts.*  
<https://derstandard.at/1262208796714/Innenministerium-verteidigt-Novelle-des-Fremdenrechts> (23.01.2018)

Der Standard (2011): *Sebastian Kurz: "Einige Menschen in Österreich leben in Parallelgesellschaft".*  
<https://derstandard.at/1304552457282/Chat-zur-Nachlese-Sebastian-Kurz-Einige-Menschen-in-Oesterreich-leben-in-Parallelgesellschaft> (23.01.2018)

Der Standard (2012): *Prinzip Leistung bei Einbürgerungen.*  
<http://derstandard.at/1350259586993/Prinzip-Leistung-bei-Einbuengerungen> (23.01.2018)

Der Standard (2012): *Verfassungsgericht prüft Staatsbürgerschaftsgesetz.*  
<http://derstandard.at/1350260363854/Verfassungsgericht-prueft-Staatsbuergerschaftsgesetz> (23.01.2018)

Der Standard (2013): *Staatsbürgerschaftsnovelle: Großer Wurf sieht anders aus.*  
<https://derstandard.at/1360161133353/Staatsbuergerschaftsnovelle-Ein-grosser-Wurf-sieht-anders-aus> (23.01.2018)

Der Standard (2015): *100.000 setzen in Wien Zeichen für Solidarität mit Flüchtlingen.*  
<https://derstandard.at/2000023167422/Fluechtlings-Aktionstag-mit-Demo-und-Konzert> (24.01.2018)

- Der Standard (2015): *Regierung verteidigt schärfere Asylgesetze.*  
<http://derstandard.at/2000024991062/Regierung-will-mit-Asyl-auf-Zeit-Signale-aussenden> (25.01.2018)
- Der Standard (2015): *Zaubau in Spielfeld: Das Unwort des Jahres wird Realität.*  
<https://derstandard.at/2000027185318/Zaubau-in-Spielfeld-Das-Unwort-des-Jahres-wird-Realitaet> (24.01.2018)
- Der Standard (2016): *Fünf Kilometer Grenzzaun in Spielfeld kosteten 168.000 Euro.*  
<https://derstandard.at/2000045093155/Fuenf-Kilometer-Grenzzaun-in-Spielfeld-kosteten-168-000-Euro> (24.01.2018)
- Der Standard (2016): *Willkommenskultur: "Wir haben nicht geklatscht".*  
<https://derstandard.at/2000043241942/Willkommenskultur-Wir-haben-nicht-geklatscht> (24.01.2018)
- Der Standard (2017): *Ab Mittwoch gelten für Asylwerber schärfere Regeln.*  
<https://derstandard.at/2000066924761/Ab-Mittwoch-gelten-fuer-Asylwerber-verschaerfte-Regelungen> (25.01.2018)
- Der Standard (2017): *VfGH-Chef Holzinger kritisiert rasante Verschärfung der Asylgesetze.*  
<https://derstandard.at/2000071095626/VfGH-Chef-Holzinger-kritisiert-rasante-Verschaerfung-der-Asylgesetze> (06.02.2018)
- Der Standard (2017): *Wie das Integrationspaket funktionieren soll.*  
<https://derstandard.at/2000055018491/Wie-das-Integrationspaket-funktionieren-soll> (25.01.2018)
- Der Standard (2018): *Eine ständig aktualisierte Liste rechter "Ausrutscher".*  
<https://derstandard.at/2000072943520/einzelfall-ausrutscher-fpoe-oevp-regierung> (06.05.2018)
- Der Standard (2018): *Innenminister Kickl bringt neue Asyl-Verschärfungen auf den Weg.*  
<https://derstandard.at/2000078002933/Innenminister-Kickl-bringt-neue-Asyl-Verschaerfungen-auf-den-Weg> (06.05.2018)
- Der Standard (2018): *Opposition richtet zur BVT-Affäre gemeinsamen U-Ausschuss ein.*  
<https://derstandard.at/2000078043729/Opposition-richtet-in-BVT-Affaeregemeinsam-U-Ausschuss-ein> (06.05.2018)

- Der Standard (2018): *SPÖ warnt vor 150.000 zusätzlichen Zuwanderern durch Regierungspläne.* <https://derstandard.at/2000072245936/SPOe-warnt-vor-150-000-zusaetzlichen-Zuwanderern-durch-Regierungsplaene> (05.02.2018)
- Die Presse (2007): *Asylgericht wie geplant von der Koalition beschlossen.* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/346326/Asylgericht-wie-geplant-von-der-Koalition-beschlossen> (23.01.2018)
- Die Presse (2009): *Fremdenrecht wird deutlich verschärft.* <https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/508322/Fremdenrecht-wird-deutlich-verschaerft> (23.01.2018)
- Die Presse (2012): *„Integration durch Leistung“: Kurz-Slogan unter Beschuss.* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/750502/Integration-durch-Leistung-KurzSlogan-unter-Beschuss> (23.01.2018)
- Die Presse (2012): *Staatsbürgerschaftsgesetz: Novelle mit Drei-Stufen-Modell.* <https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1306237/Staatsbuergerschaft-Novelle-mit-DreiStufenModell> (23.01.2018)
- Die Presse (2012): *Staatsbürgerschaftsrecht verfassungswidrig?.* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/1309188/Staatsbuergerschaftsrecht-verfassungswidrig> (23.01.2018)
- Die Presse (2013): *Zwei Wege zur Einbürgerung im Expressverfahren.* <https://diepresse.com/home/innenpolitik/1340867/Zwei-Wege-zur-Einbuengerung-im-Expressverfahren> (23.01.2018)
- Die Presse (2015): *Asyl: Mikl-Leitner ermöglicht Schubhaft für Dublin-Fälle.* [https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4742447/Asyl\\_MiklLeitner-ermoeglicht-Schubhaft-fuer-DublinFaelle](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4742447/Asyl_MiklLeitner-ermoeglicht-Schubhaft-fuer-DublinFaelle) (24.01.2018)
- Die Presse (2015): *Grenzschutz: Innenministerin will bis Mittwoch entscheiden.* [https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4861580/Grenzschutz\\_Innenministerin-will-bis-Mittwoch-entscheiden?from=suche.intern.portal](https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4861580/Grenzschutz_Innenministerin-will-bis-Mittwoch-entscheiden?from=suche.intern.portal) (24.01.2018)



- Die Presse (2016): „Asyl auf Zeit“: Kritik aus dem Parlament.  
<https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/4928002/Asyl-auf-Zeit-Kritik-aus-dem-Parlament> (25.01.2018)
- Die Presse (2016): EU: Österreich bricht mit Obergrenzen Recht.  
<https://diepresse.com/home/ausland/eu/4928557/EU-Oesterreich-bricht-mit-Obergrenzen-Recht> (25.01.2018)
- Die Presse (2016): Flüchtlinge: Notverordnung wird die nächste Hürde.  
<https://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/5001866/Fluechtlinge-Notverordnung-wird-die-naechste-Huerde> (25.01.2018)
- Die Presse (2016): Griechenland beordert Botschafterin aus Wien zurück.  
<https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/4933424/Griechenland-holt-Botschafterin-aus-Wien-zurueck> (24.01.2018)
- Die Presse (2017): "Für Österreich": Das neue Programm der Regierung.  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5161929/Fuer-Oesterreich-Das-neue-Programm-der-Regierung> (25.01.2018)
- Die Presse (2017): "Politisch unerwünscht": Warum Österreich 2015 Hunderttausende Flüchtlinge nicht registrierte.  
<https://diepresse.com/home/ausland/aussenpolitik/5298775/Politisch-unerwuenscht-Warum-Oesterreich-2015-Hunderttausende> (24.01.2018)
- Die Presse (2017): Asyl-Obergrenze dürfte heuer unterschritten werden.  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5320636/AsylObergrenze-duerfte-heuer-unterschritten-werden> (25.01.2018)
- Die Presse (2017): Die neue Regierung ist angelobt, 5500 Menschen demonstrieren.  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5340249/Die-neue-Regierung-ist-angelobt-5500-Menschen-demonstrieren> (05.02.2018)
- Die Presse (2017): Fremdenrechtspaket tritt am Mittwoch in Kraft.  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5312141/Fremdenrechtspaket-tritt-am-Mittwoch-in-Kraft> (25.01.2018)

- Die Presse (2017): *Integrationspaket: Zu viel Sanktion, zu wenig Anreiz?*.  
[https://diepresse.com/home/innenpolitik/5173190/Integrationspaket\\_Zu-viel-Sanktion-zu-wenig-Anreiz](https://diepresse.com/home/innenpolitik/5173190/Integrationspaket_Zu-viel-Sanktion-zu-wenig-Anreiz) (25.01.2018)
- Die Presse (2017): Neos wollen "bei Anfall von Rechtspopulismus pinke Linie ziehen".  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5310195/Neos-wollen-bei-Anfall-von-Rechtspopulismus-pinke-Linie-ziehen> (05.02.2018)
- Die Presse (2017): *ÖVP und FPÖ planen massive Verschärfungen bei Asyl*.  
<https://www.sn.at/politik/innenpolitik/oevp-und-fpoe-planen-massive-verschaerfungen-bei-asyl-20604970> (05.02.2018)
- Die Presse (2017): *Sebastian Kurz, ein Rechtspopulist?*  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/nationalratswahl/5304223/Sebastian-Kurz-ein-Rechtspopulist> (05.02.2018)
- Die Presse (2017): *Themen, die die Wahl entscheiden: Migration vor Sozialem*.  
[https://diepresse.com/home/innenpolitik/nationalratswahl/5301717/Umfrage\\_Themen-die-die-Wahl-entscheiden\\_Migration-vor-Sozialem](https://diepresse.com/home/innenpolitik/nationalratswahl/5301717/Umfrage_Themen-die-die-Wahl-entscheiden_Migration-vor-Sozialem) (05.02.2018)
- Die Presse (2018): *Das FPÖ-Dilemma*.  
<https://diepresse.com/home/innenpolitik/5361094/Das-FPOeDilemma>  
 (06.02.2018)
- Die Presse (2018): *Umfrage: Ein nachhaltiger Migrationsschock*.  
[https://diepresse.com/home/ausland/eu/5372705/Umfrage\\_Ein-nachhaltiger-Migrationsschock](https://diepresse.com/home/ausland/eu/5372705/Umfrage_Ein-nachhaltiger-Migrationsschock) (30.04.2018)
- Die Presse (Ohne Datum): *„Mensch sein in Österreich“: 20.000 bei Demonstration für Flüchtlinge in Wien*.  
[https://diepresse.com/home/panorama/wien/4810720/Mensch-sein-in-Oesterreich\\_20000-bei-Demonstration-fuer#slide-4810720-0](https://diepresse.com/home/panorama/wien/4810720/Mensch-sein-in-Oesterreich_20000-bei-Demonstration-fuer#slide-4810720-0) (24.01.2018)
- Salzburger Nachrichten (2014): *Migrationsrat: Strategie für Zuwanderung*.  
<https://www.sn.at/politik/innenpolitik/migrationsrat-strategie-fuer-zuwanderung-3712180> (23.01.2018)

ZEIT ONLINE (2015): Österreich führt "Asyl auf Zeit" ein.  
<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-11/fluechtlinge-oesterreich-asylrecht-unhcr-caritas> (25.01.2018)

## Literatur

Albrich, Thomas (1995): Zwischenstation des Exodus. Jüdische Displaced Persons und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg. In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH. S. 122-139.

Atac, Ilker (2012): Migrationspolitik und Inkorporation von MigrantInnen: politikwissenschaftliche Perspektiven. In: Fassmann, Heinz / Dahlvik, Julia (Hg.): *Migrations- und Integrationsforschung. Multidisziplinäre Perspektiven*. Göttingen: V&R unipress GmbH. S. 265-280.

Bauböck, Rainer (1996): Nach Rasse und Sprache verschieden. Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. In: Institut für Höhere Studien (Hg.), Reihe Politikwissenschaft, Nr.31.

Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard (2006): Migrations- und Integrationspolitik. In: Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller Wolfgang C./Talos, Emmerich (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH. S. 726-742.

Beciragic, Yasmina (2005): Die österreichische Asylgesetzgebung. In: Bundesministerium für Inneres (Hg.): *50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich*. Schriftenreihe BMI – Band 5. Wien: Neuer wirtschaftlicher Verlag (2005). S. 107-118.

Beciragic, Yasmina/ Delevigne, Rene/ Girardi, Michael (2005): Die großen Flüchtlingswellen. In: Bundesministerium für Inneres (Hg.): *50 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention in Österreich*. Schriftenreihe BMI – Band 5. Wien: Neuer wirtschaftlicher Verlag. S.99-106.

Blasge, Ingrid (2014): Flüchtling, Gastarbeiter, Mensch mit „Migrationshintergrund“. Österreichische Zuwanderungsgeschichte seit 1955 aus identitätspolitischer

- Perspektive. In: Strobl, Philipp (Hg.): *Österreich in der Zweiten Republik. Ein Land im Wandel*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac. S.117 – 132.
- Cinar, Dilek (2007): Integration vor Einbürgerung: die Staatsbürgerschaftsrechtsnovelle 2005. In: *Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht: rechtliche Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen, sozioökonomische Strukturen: 2001-2006*. Klagenfurt: Drava-Verlag. S. 41-46.
- Davy, Ulrike / Gächter, August (1993): Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: *Journal für Rechtspolitik (JRP)*. S.155-174 und 257-281.
- Fassmann, Heinz (2007): Zusammenfassung. In: Fassmann, Heinz (Hg.): *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*. Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag. S. 393-399.
- Fassmann, Heinz (2013): Migrations- und Integrationspolitik. In: Kriechbaumer, Robert (Hg.): *Die umstrittene Wende: Österreich 2000-2006*. Wien: Böhlau. S. 695-712.
- Fassmann, Heinz / Münz, Rainer (1995): *Einwanderungsland Österreich? Historische Migrationsmuster, aktuelle Trends und politische Maßnahmen*. Wien: Dachs Verlag GmbH.
- Fassmann, Heinz / Münz, Rainer (1996): Österreich – Einwanderungsland wider Willen. In: Fassmann, Heinz / Münz, Rainer (Hg.): *Migration in Europa. Historische Entwicklung, aktuelle Trends, politische Reaktionen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag. S. 209-230.
- Gächter, August (2008): Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 12. Migrationspolitik in Österreich seit 1945. Erschien 2008 auf Serbisch als *Migraciona politika Austrije*. In: Drenka Vuković & Mihail Arandarenko (Hg.): *Tržište rada i politika zaposlenosti*. Universität Belgrad. S. 296-311.
- Gruber, Oliver / Rosenberger, Sieglinde (2015): *Ein Staatssekretariat für Integration: Integrationspolitik in Bewegung?. Kurzfassung der Forschungsergebnisse* September 2015.  
[https://inex.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/p\\_inex/Kurzbericht - Integrationspolitik in Bewegung.pdf](https://inex.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/p_inex/Kurzbericht_-_Integrationspolitik_in_Bewegung.pdf) (23.01.2018)

- Horvath, Kenneth (2014): *Die Logik der Entrechtung. Sicherheits- und Nutzendiskurse im österreichischen Migrationsregime*. Göttingen: V&R unipress GmbH.
- Kohler, Manfred (2014): Rechtspopulismus in Österreich - Systemsturz oder einfach nur Populismus?. In: Strobl, Philipp (Hg.): *Österreich in der Zweiten Republik. Ein Land im Wandel*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac. S. 103-117.
- Kraler, Albert (2011): The case of Austria. In: Zincone, Giovanna/Penninx, Rinus/Borkert, Maren (Hg.): *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*. Amsterdam: Amsterdam University Press. S. 21-60.
- Kraler, Albert et al. (2011): *Integration from abroad? Perception and impacts of pre-entry tests for third country nationals. Final report of PROSINT Workpackage 4*. <https://peterscholten.files.wordpress.com/2011/12/integration-from-abroad-prosint-wp4-comparative-report.pdf> (23.01.2018)
- Krings, Torben (2013): Von der „Ausländerbeschäftigung“ zur Rot-Weiß-Rot-Karte: Sozialpartnerschaft und Migrationspolitik in Österreich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)*. Heft 3. 2013 (42. Jg.). S. 263-278.
- Müller, Doreen (2010): *Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens*. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Perchinig, Bernhard (2006): Einwanderungs- und Integrationspolitik. In: Talos, Emmerich (Hg.): *Schwarz-Blau: eine Bilanz des „Neu-Regierens“*. Wien: LIT-Verlag. S. 295-311.
- Perchinig, Bernhard (2009): Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. In: *Österreich in Geschichte und Literatur mit Geographie*. Heft 3. 2009 (53. Jg.). S. 228-246.
- Scholz, Antonia (2012): *Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül. Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich*. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Stieber, Gabriela (1995): Volksdeutsche und Displaced Persons. In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH. S. 140-156.
- Thienel, Rudolf (2007): Integration als rechtliche Querschnittsmaterie. In: Fassmann, Heinz (Hg.): *2. Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht*. Klagenfurt/Celovec: Drava Verlag. S. 83-130.
- Vales, Vlasta (1995): Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989. In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH. S. 172-181.
- Volf, Patrik-Paul (1995): Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik in Österreich seit 1945. In: *Zeitgeschichte*, Heft 11-12. 1995 (22. Jg.). S. 415-436.
- Weigl, Andreas (2009): *Migration und Integration. Eine widersprüchliche Geschichte*. Innsbruck: Studienverlag GesmbH.
- Zierer, Brigitta (1995): Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956? In: Heiss, Gernot/ Rathkolb, Oliver (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914*. Wien: Dachs Verlag GmbH. S. 157-171.