

## **Migrationspolitik in Österreich seit 1945**

August Gächter, 2008-10-10

### **Ein Land mit eingewanderter Bevölkerung**

Zu Jahresbeginn 2008 hatte Österreich 8,332.000 Einwohner. Davon waren 1,265.000 in einem anderen Land geboren worden. Das sind 15,2% der Bevölkerung. Gegenüber 2001 hatte die Bevölkerung um fast 299.000 zugenommen, wovon 262.000, also sieben Achtel, auf im Ausland geborene Bevölkerung entfiel. Im Jahr 2001 war ein Achtel der Bevölkerung (12,5%) im Ausland geboren gewesen. Das war an sich nicht ungewöhnlich. Auch bei den Volkszählungen 1951 und 1934 war mit 12,2% bzw 12,0% annähernd ein Achtel der Bevölkerung im Ausland geboren gewesen, aber zwischen 1951 und 2001 war der Anteil durchwegs geringer. 1971 hatte er 8,1% betragen bzw 605.000 Personen, und 1961 wahrscheinlich nur etwa fünf Prozent.

Laut Bevölkerungsregister besaßen Anfang 2008 rund 855.000 Personen, also 10,3% der Wohnbevölkerung, nicht die österreichische Staatsangehörigkeit.

- Davon besaßen rund 309.000 eine Staatsangehörigkeit eines der anderen 26 EU oder der 4 EFTA Staaten, darunter 182.000 eine der alten EU-15 oder der 4 EFTA Staaten, 90.000 eine der zehn neuen Mitgliedsländer von 2004 und 37.000 eine der beiden neuen Mitgliedsländer von 2007. Sie alle genießen ein hohes Maß an Aufenthaltssicherheit, aber für die Bürger der meisten neuen Mitgliedsländer gelten am Arbeitsmarkt Übergangsfristen maximal bis Ende April 2011 bzw bis Ende 2013.
- Somit verbleiben rund 546.000 Drittstaatsangehörige. Die verfügbaren Daten gestatten es nur, sie in die folgenden vier Rechtskategorien zu teilen.
  - Die erste umfasst die rund 290.000 Personen mit Daueraufenthaltsrecht. Dafür sind fünf Jahre Niederlassung nötig. Es gewährt uneingeschränkten Zugang zu Beschäftigung.
  - Die zweite umfasst rund 146.000 Drittstaatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung, was heißt, dass sie gute Chancen hatten, im Lauf einiger Jahre ebenfalls ein Daueraufenthaltsrecht zu erwerben. Von der Niederlassungsbewilligung gibt es meh-

rere Arten, wovon die meisten den Zugang zu Beschäftigung erlauben und zwar spätestens nach einem Jahr uneingeschränkt.

- Die dritte umfasst ca 19.000 Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung besaßen, also formal keine Chance besitzen, sich auf Dauer niederlassen zu dürfen, in den meisten Fällen aber in mehr oder minder großem Umfang arbeiten dürfen.
- Die restlichen 91.000 als vierte Kategorie haben vermutlich ein Aufenthaltsrecht aus dem Asylwesen, was sich aber anhand der veröffentlichten Daten leider nicht verifizieren lässt. Im Moment ist auch nicht öffentlich bekannt, wie sich diese 91.000 zahlenmäßig über die sehr unterschiedlichen Rechtskategorien des Asylwesens verteilen. Im wesentlichen sind das drei. Asylberechtigte, also Personen mit positiv abgeschlossenem Asylverfahren, besitzen hohe Aufenthaltssicherheit und freien Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Beschäftigung. Im Gegensatz dazu besitzen subsidiär Schutzberechtigte nur sehr bedingte Aufenthaltssicherheit, dafür aber immerhin nach einem Jahr freien Zugang zu Beschäftigung. Asylwerber schließlich besitzen ein Aufenthaltsrecht nur für die Dauer des Verfahrens und faktisch nur Zugang zu sehr kurzfristiger Beschäftigung oder zu freiwilligen Tätigkeiten.

Gut begründete Schätzungen der Zahl der Einwohner ohne formale Berechtigung zum Aufenthalt gibt es nicht. Seit Jahrzehnten besteht unter den Experten der Sozialpartner und der Regierung eine Tendenz, die Zahl mit etwa 40.000 anzusetzen (Jandl u.a. 2007; Matuschek 1985).

### **Migrationspolitik und ihre Akteure**

Nach dieser Skizze der Einwanderung geht es nun um die Frage, in welchem Maß und auf welche Weise politische Maßnahmen den Verlauf und das bisherige Ergebnis der Einwanderung beeinflusst haben. Es geht dabei um politische Maßnahmen unterschiedlichster Art. Grundsätzlich müssen direkte und indirekte Migrationspolitik unterschieden werden. In der indirekten geht es um Attraktivität, um Signale und Anreize, um das Image und die Bekanntheit eines Landes. So wichtig das ist, hat es in der Politik und der Migrationsforschung doch wenig Beachtung gefunden. Es wird an dieser Stelle daher nicht weiter behandelt.

Österreichs politisches System hat drei wesentliche Merkmale. Erstens ist es korporatistisch, zweitens ist seine seit 1930 in Kraft befindliche Verfassung ausgesprochen positivistisch, und drittens ist es föderal. Die Migrationspolitik gehört zu jenen Bereichen, die von allen drei Merkmalen geprägt sind. Der Korporatismus bedeutet, dass die vier formalen Sozialpartner, nämlich auf der einen Seite der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) und die Österrei-

chische Arbeitskammer (OAK), wie sie heute heißt, und auf der anderen Seite die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, sehr viel Einfluss auf die Migrationspolitik und ihre Implementierung genommen haben. Das gilt insbesondere für die dreißig Jahre von 1961 bis 1991. Der Verfassungspositivismus wird im allgemeinen weit weniger gewürdigt als der Korporatismus und der Föderalismus, ist aber von eminenter Bedeutung. Er bewirkt in der Gesetzgebung eine Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament und der Parteien gegenüber den Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Gesetzestexte werden daher von den Beamtinnen und Beamten der Regierung gemacht, die in aller Regel über Jahrzehnte für ein und den selben Sachbereich zuständig sind. Das unterstützt eine Tendenz, a) alles, auch Einzelfälle, über Gesetzesänderungen zu regeln, was b) zu immer komplizierteren Gesetzen führt, wie das auch im Fremdenrecht seit Jahrzehnten der Fall ist. Auf der anderen Seite, wenn in einem Ministerium das Personal rasch ausgetauscht wird, wie im Innenministerium nach 2000, dann geht die gesamte Erfahrung verloren. Die nächste Gesetzesgeneration wird daraufhin nicht einfacher, dafür aber fehlerhafter und muss binnen weniger Jahre wieder ersetzt werden. Für die Betroffenen bedeutet all das, dass sie ohne fachliche Beratung kaum eine Chance haben, über ihren aktuellen Rechtsstatus genau Bescheid zu wissen oder gar zu ihrem Recht zu kommen. Nur die Justiz wirkt hier bis jetzt korrigierend, und zwar ausschließlich die Höchstgerichte. Der Föderalismus mit den neun Bundesländern, schließlich, bringt mit sich, dass es für die Durchführung ein und des selben Gesetzes neun verschiedene Behörden gibt, die selbstverständlich nicht immer alle den gleichen Informationsstand und die gleiche Rechtsauffassung haben. Die Bedeutung der Bundesländer bei der Durchführung des Fremdenrechts hat sich im Lauf der Zeit eher verstärkt. Es gibt also eine Vielzahl von Akteuren, die auf komplexe, nicht immer formell geregelte Weise ineinandergreifen und durchaus bemüht sein können, gegensätzliche Signale zu senden. Umso erstaunlicher mag es dann wirken, oder auch nicht, dass ab 1961 zunächst die Sozialpartner dominierten, denen jeder gesetzliche Auftrag dazu fehlte. Fragen muss man sich jedenfalls, ob es unter diesen Bedingungen gelingen konnte und kann, kurzfristige und längerfristige Ziele verbindlich zu formulieren und die Mittel aufzubauen oder bereitzustellen, um sie zu erreichen.

### **Anwerbung**

In Westdeutschland begann Mitte der 1950er Jahre bereits die Anwerbung im Ausland, besonders in Italien und anderen Mittelmeerstaaten. Schon kurz danach begannen auch die Unternehmer in Österreich Einwanderung zu fordern. Bis 1960 wehrten sich die Gewerkschaften dagegen, ließen sich aber dann doch darauf ein. Für die Beschäftigungsspitze im Sommer

1961 vereinbarte die Gewerkschaft Bau-Holz mit der Arbeitgeberseite ein erstes Kontingent von 7.300 ausländischen Bauarbeitern, das aber in der Praxis nur zu einem Viertel ausgeschöpft wurde (ÖGB 1962:III/67f). Der Grund war vermutlich geringer Erfolg, nicht geringer Bedarf. Die Unternehmen hatten zwar schon mehrere Jahre Erfahrung in der Anwerbung vom Südosten in den Westen Österreichs, aber das betraf vor allem die Industrie, weniger die Bau-firmen. Eine Anwerbeorganisation gab es 1961 noch nicht.

Tatsächlich ist es so, dass von selbst zunächst einmal fast niemand auf die Idee kam, sich in Österreich um einen Arbeitsplatz zu bewerben, und dass die Arbeitgeber sogar Schwierigkeiten bei der Anwerbung hatten. Gegen die Konkurrenz Deutschlands, der Schweiz, Frankreichs und der Beneluxstaaten konnten sie sich in Italien und Spanien nicht durchsetzen. Mit Italien kam es nie zu einem Anwerbeabkommen und jenes mit Spanien – zuerst 1962 abgeschlossen, dann 1963 bis 1969 neu verhandelt, um es menschenrechtskonform zu machen – blieb praktisch folgenlos. 1964 wurde eines mit der Türkei geschlossen, 1966 mit Jugoslawien. In diesen beiden Staaten wurde die von der Bundeswirtschaftskammer noch im Februar 1962 eingerichtete „Arbeitsgemeinschaft für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte“ eher fündig. Mit den Anwerbeabkommen einher ging normalerweise ein Sozialabkommen – 1966 mit Jugoslawien, erst 1969 mit der Türkei – nicht zuletzt, weil das International Labour Office in Genf den Herkunftsstaaten dazu riet. Die Anwerbestelle in Istanbul wurde erst 1993 geschlossen, während die Kommission in Belgrad spätestens 1973 ihre Arbeit faktisch einstellte, als Jugoslawien das „Gesetz zum Schutz der im Ausland beschäftigten Arbeitskräfte“ erließ. Darin wurde die Auslandsvermittlung auf Arbeitslose, selbständige Handwerker und selbständige Landwirte eingeschränkt (BWK 1974; Schierup 1990). Die formale Anwerbung von Fachkräften aus den nördlichen Landesteilen, die zuvor den Schwerpunkt gebildet hatte, wurde damit so gut wie unmöglich. Und ohnehin war im Dezember 1973 die erste Ölkrise ausgebrochen.

Anfangs war die formale Anwerbung noch von einiger Bedeutung, aber in der Praxis verselbständigte sie sich rasch, besonders mit Jugoslawien. Da das Anwerbeverfahren selbst und die Suche nach einer geeigneten, anwerbewilligen Person, die Österreich den anderen möglichen Zielländern vorzog, auch Monate dauern konnte und zudem kostenpflichtig war, kamen die Betriebsleiter auf billigere und schnellere Verfahren. Gegen Ende der 1960er Jahre wurde es Usus, die Beschäftigten selbst zu fragen, ob sie nicht jemanden kennen würden, einen Bruder, Cousin, Sohn, sonstigen Verwandten oder Bekannten, der arbeiten kommen könnte. So konnte ein Arbeitskräftebedarf oft binnen einer Woche beseitigt werden. Wichtig dafür war die Visafreiheit für touristische Aufenthalte bis drei Monate, die mit der Türkei schon seit 1955

bestand und mit Jugoslawien im Jahr 1965 vereinbart wurde. Für die Fortsetzung und den Ausbau des Gastarbeiterwesens war das viel wichtiger als die Anwerbeabkommen selbst. Deren Bedeutung war vor allem in der Herstellung der ersten Beziehungen gelegen. Durch die Visafreiheit konnten die privat angeworbenen Arbeitskräfte ohne weiteres einreisen. Während sie schon zu arbeiten anfangen, wurden ein Visum und eine Beschäftigungsbewilligung beantragt. Diese wurden erteilt und damit waren die Einreise, der Aufenthalt und die Beschäftigung legalisiert. Am Anfang der meisten Beschäftigungsverhältnisse von damals stand also eine Legalisierung. Das ganze wurde unter der Bezeichnung „Touristenbeschäftigung“ gängige Praxis. Die Wirtschaftskammer musste sie immer wieder öffentlich oder hinter Polstertüren mündlich und schriftlich verteidigen und tat das mit dem Hinweis, alles andere sei zu umständlich und im Prinzip nicht zumutbar.

In der Tat war die gesetzliche Grundlage für die Beschäftigung von ausländischen Staatsangehörigen nicht darauf angelegt, das leicht zu machen. Die Zweite Republik hatte 1945 die Deutsche „Reichsverordnung über ausländische Arbeitnehmer“ ohne jede Änderung in den Rechtsbestand übernommen. Sie war in Deutschland am 23. Januar 1933 in Kraft getreten. Eine Woche später wurde Hitler Kanzler. In Österreich galt sie seit 1. April 1941. Die Arbeitnehmerin bzw der Arbeitnehmer musste um eine Arbeitsbewilligung ansuchen, die Arbeitgeberin bzw der Arbeitgeber um eine Beschäftigungsbewilligung. Erst wenn beides erteilt war, konnte auf einem bestimmten Arbeitsplatz für eine bestimmte Zeit gearbeitet werden.

Den Inländerprimat am Arbeitsmarkt hatte es aber schon vor der Reichsverordnung gegeben. Die Regulierung des Zugangs zu Beschäftigung nach dem Kriterium der Staatsbürgerschaft und dem Prinzip „Inländer zuerst“ begann in Österreich bereits im Jahr 1925 mit dem Inlandarbeiterschutzgesetz.

Als im Frühjahr 1974 jene Schritte gegen die Touristenbeschäftigung gesetzt wurden, die von den Gewerkschaften seit drei Jahren mit zunehmender Vehemenz gefordert worden waren, reifte auch der Entschluss, das Ausländerbeschäftigungsgesetz nun doch ins Parlament zu bringen und beschließen zu lassen. Am 20. März 1975 wurde es vom Nationalrat einstimmig beschlossen, am 1. Januar 1976 trat es in Kraft. Es lag bereits seit 1960 als Entwurf vor und ist eine administrativ vereinfachte, in ihrer Wirkung für die betroffenen ausländischen Staatsangehörigen unwesentlich liberalisierte Version der Reichsverordnung. Unter anderem stellte es das seit 15 Jahren praktizierte Kontingentwesen auf eine rechtliche Basis.

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz wurde ab 1988 häufig geändert – unter anderem fünfmal im Jahr 1993 – in seinem wesentlichen Kern bildet es aber auch die Grundlage für das neue,

seit 1993 aufgezogene Gastarbeiterwesen. Auch heute enthält es im §8(2) den Auftrag, wenn die Wahl bestehe, ausländische Beschäftigte vor inländischen zu entlassen. Weiters wird die Beschäftigungsbewilligung, erstens, den Arbeitgebern, nicht den Arbeitnehmern, und, zweitens, für einen ganz konkreten Arbeitsplatz und eine ganz konkrete Person ausgestellt. Der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer steht es folglich nicht frei, den Arbeitgeber zu wechseln. Zu kündigen oder gekündigt zu werden, zog das Risiko nach sich, nicht mehr rechtzeitig bei einem neuen Arbeitgeber eine Beschäftigungsbewilligung zu erhalten, um dem Verlust des Aufenthaltsrechts zuvor zu kommen.

Im Jahr 1961 glaubten die Gewerkschaften, die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften werde eine vorübergehende Phase sein. Sie meinten, noch vor Ende der 1960er Jahre würden die Produktivitätszuwächse es möglich machen, wieder rein mit inländischen Arbeitskräften auszukommen. Sie glaubten somit an eine doppelte Zeitweiligkeit. Erstens würde der Aufenthalt jeder einzelnen Arbeitskraft nur vorübergehend sein, zweitens würde auch die Ausländerbeschäftigung insgesamt nur vorübergehend sein. Sich diese beiden Irrtümer einzugestehen, brauchten sie bis Mitte der 1990er Jahre.

### **Das Ausländerbeschäftigungssystem**

Trotz der Reichsverordnung und danach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz lag der Regulierungsschwerpunkt im Gastarbeitersystem faktisch nicht bei der Einreise, sondern beim Verbleib in Österreich. Das Gastarbeiterwesen setzte auf den bestehenden arbeitsrechtlichen und fremdenpolizeilichen Regelungen auf. Der entscheidende Punkt ist, dass die beiden ineinander griffen. Wurden ausländische Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer arbeitslos, so hatten sie zunächst Anspruch auf Arbeitslosengeld, vorausgesetzt, sie waren in den letzten zwei Jahren 52 Wochen beschäftigt gewesen. Nach Ende des Arbeitslosengeldbezugs hatten sie im Gegensatz zu österreichischen Staatsangehörigen keinen weiteren Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. In der Theorie wurden sie damit mittellos und verloren das Aufenthaltsrecht. Folglich standen sie bei Arbeitslosigkeit unter großem Druck, rasch einen neuen Arbeitsplatz zu finden, und in Beschäftigung standen sie unter eben so großem Druck, alles zu tun, damit sie den Arbeitsplatz nicht verloren, zumal ja der Zugang zu einer neuen Beschäftigung durch die Reichsverordnung bzw das Ausländerbeschäftigungsgesetz ebenfalls mit Hindernissen versehen war (Gächter 1995). In der Praxis führte das dazu, dass ausländische Arbeitslose jede sich bietende Beschäftigung annehmen mussten, solange sie die gesetzlichen Normen erfüllte, auch wenn sie unter ihrem Qualifikations- oder ihrem gewohnten Einkommensniveau lagen.

## **Rechtliche Integration**

Die Verwirklichung der Zeitweiligkeit gelang bei der Gastarbeiterbeschäftigung ganz offensichtlich nicht. Zuerst wurde das im Schulwesen unübersehbar, zumindest für jene, die hinsahen. Im Bereich der Migrationspolitik war es aber die Justiz, der es zukam, darauf hinzuweisen. Es waren zwei Sprüche des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) im Jahr 1987, welche den Abschied vom Gastarbeitersystem des Jahres 1961 einleiteten. Zuerst wurde wegen eines konkreten Falles der § 3 Absatz 2 Ziffer 7 des Fremdenpolizeigesetzes 1954 aufgehoben, weil er das in Artikel 8 der EMRK verbriefte Recht auf Privat- und Familienleben nicht hinreichend schützte. Dann, nach einer hastigen „Reparatur“ durch die Regierung bzw das Parlament, hob der Verfassungsgerichtshof die Bestimmung ein zweites Mal auf. Damit erfuhr die Freiheit der Behörden, Aufenthaltsverbote zu verhängen und die Betroffenen abzuschieben eine gewisse Einschränkung. Fünfjährige Beschäftigungsdauer vermittelte von da an ein gewisses Maß an Sicherheit gegen Abschiebung. Daraufhin sprachen sich alle vier im Parlament vertretenen Parteien „für eine Gesamtreform des Fremdenrechts aus. Bemerkenswert ist, dass die Bestimmung in der EMRK, auf die sich das Gericht bezog, bereits seit September 1958 in Österreich galt, also nahezu 30 Jahre, und dass daher der aufgehobene Paragraph des Fremdenpolizeigesetzes bereits ebenso lange im Widerspruch zur Verfassung stand.

Damit kam ein 20 Jahre dauernder Prozess in Gang, der die damaligen Gastarbeiterinnen bzw Gastarbeiter, ihre Ehepartnerinnen und Ehepartner und ihre Kinder nach und nach rechtlich in die Wohnbevölkerung integrierte, und zwar eigentlich die Kinder zuerst. Die ersten konkreten Schritte in Richtung rechtliche Integration machten noch die Sozialpartner. 1988 liberalisierten sie den Zugang der in Österreich aufgewachsenen Kinder zum Arbeitsmarkt. Zuvor war es so gewesen, dass sie sich am Tag nach dem Schulabschluss in keiner anderen Position befanden, als wenn sie eben erst aus dem Ausland eingereist wären. Von da an hatten sie unter bestimmten Bedingungen, die meist erfüllt waren, ein Recht, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Im Jahr darauf wurde beim Kernpunkt des Gastarbeiterwesens, dem Zugang zur Notstandshilfe, ein kleiner Schritt in Richtung Gleichstellung unternommen. Anerkannte Flüchtlinge und lange durchgängig beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern erhielten ein Recht, sie für maximal ein Jahr zu beziehen. Noch ein Jahr später folgte eine größere Reform des Ausländerbeschäftigungsgesetzes. Ihre Stoßrichtung war, den Zugang aus dem Ausland in den österreichischen Arbeitsmarkt zu erschweren, zugleich aber den bereits Beschäftigten mehr Sicherheit zu geben. Zugleich wurden mit Hilfe einer zeitlich befristeten Bestimmung 29.000 Beschäftigungsverhältnisse legalisiert. Der Schritt in Richtung größere Sicherheit und mehr Eigenbestimmung der ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelang

weitgehend, aber die Gewerkschaften waren nicht zufrieden mit dem Kompromiss, den sie beim Zugang aus dem Ausland eingehen mussten.

Das „Integrationspaket“ 1997 brachte für Drittstaatsangehörige mit mehr als acht Jahren Niederlassung die Lösung des Aufenthaltsrechts vom ausreichenden Lebensunterhalt. Unter der Bezeichnung „Aufenthaltsverfestigung“ bedeutete das mit 1. Januar 1998 eine gewaltige Steigerung der Aufenthaltssicherheit für rund die Hälfte der Drittstaatsangehörigen, die außerhalb des Asylwesens standen. Dieser Anteil stieg in den Folgejahren rasch an, da der Zuzug von 1990 bis 1993 nach und nach das Achtjahreskriterium erfüllte. Ab 2003 waren nur mehr fünf Jahre Niederlassung nötig.

Auch die Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden vom Innenministerium schon per 1.1.1998 durch mehrere Klauseln rechtlich abgesichert, obwohl sie nie in rechtlichem Sinne Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter gewesen waren.

1998 und 1999 wurde die Ungleichheit im Arbeitslosenversicherungsgesetz, die bis zur Aufenthaltsverfestigung der Dreh- und Angelpunkt des Gastarbeitersystems gewesen war, vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben. Das Gericht sah in der Notstandshilfe eine Versicherungsleistung und verlangte, wer gleich einzahle müsse auch gleiche Rechte beim Bezug haben. Zunächst wurde von der Regierung zusammen mit den Sozialpartnern eine vordergründig gleichere Formulierung gefunden, die das Gericht aber sofort wieder kippte. Allzu offensichtlich war sie auf den Ausschluss Drittstaatsangehöriger zugeschnitten, ohne aber das Kriterium der Staatsangehörigkeit anzuwenden. Mit 1. August 1999 trat dann eine ernsthafter gleichberechtigte Regelung in Kraft. Überdies bekam das AMS vom Sozialministerium Anweisungen, die darauf hinaus liefen, nur ja keine Härtefälle entstehen zu lassen.

### **Familienangehörige von Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern**

Der Familiennachzug zu den vormaligen Gastarbeiterinnen und Gastarbeitern wies ganz sicher zumindest zwei Wellen auf, eine ab Mitte der 1970er Jahre und eine in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Die erste wurde durch den Erlass des Sozialministers vom 1.3.1974 ausgelöst und durch nachfolgende Erlässe verstärkt. Der erste Erlass bestimmte, dass nur mehr zur Arbeitsaufnahme einreisen dürfe, wer zuvor bei der Ausreise ein A in den Pass gestempelt bekommen hatte. Das A wurde nur jenen erteilt, die einen gültigen Arbeitsvertrag oder eine Wiedereinstellungszusage hatten. Die Folge war, dass jene, die Schwierigkeiten bei der Wiedereinreise gehabt hätten, in Österreich blieben und statt dessen ihre Familie nachholten. Die Regelung mit dem A blieb bis 1988 aufrecht, obwohl ihre rechtliche Grundlage nicht klar ist. Viele der Familienangehörigen scheinen als Touristen eingereist zu sein. Ein Visum hätten sie



vermutlich nicht bekommen. Daher ist der damalige Nachzug auch in offiziellen Daten in keiner Weise dokumentiert. Eine Befragung im Auftrag des Sozialministeriums im November 1983 zeigte aber, dass seit 1977 aus Jugoslawien mehr Frauen als Männer eingereist waren, dass Frauen mit türkischer Staatsangehörigkeit 1974 bis 1977 und Kinder 1974 bis 1978 verstärkt zuzogen (Bauböck 1986:222; Bauböck u.a. 1985:64).

Das zum 1.7.1993 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz zielte unter anderem darauf, alle Aufenthalte von ausländischen Staatsangehörigen auf eine legale Basis zu stellen. Es sah aber zu diesem Zweck keine Legalisierungsprozedur vor, wie das in anderen Ländern bei solchen Anlässen üblich war, und wie das 1954 beim Inkrafttreten des Fremdenpolizeigesetzes auf eine elegant-einfache Weise eingeplant war. Dieses absichtliche Versäumnis wurde noch durch zwei Fallen im Gesetz ergänzt, die bei Verlängerungsanträgen zu Illegalisierung führen konnten, obwohl der Aufenthalt bis dahin völlig legal gewesen war. Beides zusammen führte innerhalb von wenigen Monaten zu einer großen Zahl von sogenannten Härtefällen, die besonders auch Jugendliche und Kinder betrafen. Sie alle hätten ausreisen und im Ausland einen Antrag auf eine Aufenthaltsbewilligung stellen müssen. Manche hätten danach als Touristen wieder einreisen, aber nicht arbeiten oder ihre Lehre nicht fortsetzen dürfen, andere hätten im Ausland warten müssen, bis die Bewilligung erteilt ist. Noch 1994 traten laufend neue Fälle auf. Es dauerte ein Jahr bis das Ministerium akzeptierte, dass das Gesetz bzw seine Durchführung in dieser Form nicht haltbar war. Es dauerte danach acht bis zehn Jahre, ehe der häufig so genannte „Rucksack“ dieser Nachzugsfälle abgearbeitet, sodass die Betroffenen alle einen Platz in der Einwanderungsquote erhalten hatten und mit gültigen Aufenthaltstiteln ausgestattet waren.

Dieses Fiasko der 1990er Jahre hat die Regierung und das Parlament aber nicht daran gehindert, auch nach 2000 Gesetze zu beschließen, die sich negativ auf das Familienleben und auf die Erwerbschancen von Familienangehörigen auswirken. Die Änderung des Fremdenrechts, die mit Jahresbeginn 2006 in Kraft trat, zwang erneut Ehepartnerinnen, Ehepartner und auch Kinder ohne EU Staatsangehörigkeit auszureisen, um von dort einen Antrag zu stellen und dann ein Jahr zu warten, bevor das Gesetz die Einreise erlaubt.

Ab 1998 waren Drittstaatsangehörige, wenn sie die Ehepartnerinnen, Ehepartner oder Kinder von österreichischen bzw EU Staatsangehörigen waren, nicht mehr quotenpflichtig. Für den Familiennachzug von vor 1998 eingewanderten Drittstaatsangehörigen gab es ab da eine eigene Quote, die aber zunächst nur Kindern unter 15 Jahren zugänglich sein sollte. Das galt eine Weile und wurde dann vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben. Danach galt Minderjäh-

rigkeit oder Unterhaltspflicht als Kriterium. Anfang Juni 2000 wurde Familienangehörigen von niedergelassenen Drittstaatsangehörigen durch einen Erlass des Ministers für Wirtschaft und Arbeit der Arbeitsmarkt zugänglich. Etwa 10.000 davon kamen in den nächsten neun Monaten in Beschäftigung, aber meist nur saisonal. Die darauf folgende Arbeitslosigkeit wurde dann in der Statistik sichtbar, während die faktische Arbeitslosigkeit vor Juni 2000 in der Statistik nicht aufgeschienen war. Die rechtliche Integration der vormaligen Gastarbeiterinnen bzw. Gastarbeiter und ihrer unmittelbaren Angehörigen sowohl in die Wohnbevölkerung als auch in das Beschäftigungswesen („Harmonisierung“) war damit weitgehend erreicht. Sie waren rechtlich zu niedergelassenen Einwanderinnen und Einwanderern geworden, deren weiterer Verbleib in Österreich und freier Zugang zum Arbeitsmarkt außer Streit stand. Alle weiteren Neuregelungen betrafen sie kaum mehr, sondern bezogen sich auf den Neuzuzug.

### **Einwanderung**

1990 war der Wunsch der Gewerkschaften gewesen, dass die Entscheidung über den Zugang zum Arbeitsmarkt fallen sollte, bevor die betroffene Person einreist. Die Wirtschaftskammer war aber nicht bereit, dem zuzustimmen. So einigte man sich statt dessen auf ein Limit von 10%, welches der Anteil der ausländischen Beschäftigten und Arbeitslosen an allen Beschäftigten und Arbeitslosen nicht überschreiten durfte. Zufrieden waren die Gewerkschaften damit aber nicht. Sie verlagerten ihre Bemühungen daher ins Innenministerium.

Diese 10% waren nicht neu in der Diskussion, sondern hatten schon Mitte der 1970er Jahre als Begründung für die Notwendigkeit des Ausländerbeschäftigungsgesetzes bzw. seiner restriktiven Bestimmungen herhalten müssen. Ironischerweise gab es weder 1975 noch 1990 die Daten, mit deren Hilfe die Einhaltung des Limits hätte überprüft werden können. Die Daten, die man dazu heranzog, waren völlig unzuverlässig. Zwar wurde ihre Qualität in der Folge besser, aber sie wurde nie gut. Das 10% Limit wurde in den nächsten fünf Jahren auf 8% gesenkt. Möglich wurde das durch die rasch steigende Zahl der Einbürgerungen, durch den Beitritt zur EU und durch die Befreiung der Angehörigen von österreichischen und von EU Staatsangehörigen vom Ausländerbeschäftigungsgesetz.

Im Innenministerium war man mehr als glücklich, die von den Gewerkschaften gebotene Gelegenheit zu ergreifen. In rascher Folge wurden drei neue Gesetze geschaffen. 1991 wurde das Asylgesetz mit Wirkung vom 1. Juni 1992 geändert – erstmals seit 1968, und 1992 kamen das Aufenthaltsgesetz – in Kraft ab 1. Juli 1993 – und das Fremdenengesetz mit Wirksamkeit vom 1. Januar 1993. Die letzten beiden lösten das Fremdenpolizeigesetz 1954 und das Passgesetz 1969 weitgehend ab. Mit diesen drei Neuerungen verlagerte sich erstmals der Regulierungs-

schwerpunkt vom Arbeitsmarkt und dem weiteren Verbleib in Österreich zur Einreise und zum Beginn des Aufenthalts. Der Arbeitsmarkt sollte damit besser vom Ausland isoliert werden. Das Aufenthaltsgesetz enthielt in §2 als Zweck die „geordnete Entwicklung des Arbeitsmarkts“, der auch im Fremdenrecht 1997 noch erhalten blieb, wenn auch an weniger prominenter Stelle, und dann verschwand. Es wurde eine Quote für den Neuzuzug festgelegt, von der ursprünglich angenommen wurde, sie werde etwa 20.000 pro Jahr betragen, was aber Studierende, Familienangehörige und selbst die Geburten von Drittstaatsangehörigen im Inland mit einschloss. Fast alle Anträge auf einen Platz in der Quote mussten vom Ausland aus gestellt werden. Das ist auch so geblieben, denn das ist der Zweck der Sache. Der Anspruch aber, mit der Quote jede einzelne Drittstaatsangehörige und jeden einzelnen Drittstaatsangehörigen zu erfassen, wurde in den nächsten vier Jahren aufgegeben.

Vordergründig erschien die Quote ab 1993 als das Hauptinstrument der Einwanderungspolitik. Sie bestand stets aus mehreren Teilquoten, die ihrerseits wieder auf die neun Bundesländer aufgeteilt waren. Das Innenministerium gab stets eine Art Richtwert vor und verhandelte dann mit den Bundesländern deren Teilquoten. In den Richtwert ging auch ein Gutachten des Wirtschaftsforschungsinstituts (Biffi/Bock-Schappelwein 2007) und die erwartete Zahl der Asylanträge ein. Beschlossen wurde die Aufenthalts-, später Niederlassungsverordnung jeweils von der Bundesregierung. 1994 und 1995 betrug die Gesamtquote jeweils rund 30.000, 1996 und 1997 nur mehr rund 18.000. Es gab eigene Teilquoten für Studierende, für Familienangehörige, bis 1995 für Geburten, ab 1996 für sogenannte Schlüsselkräfte und für Privatiser, Schüler und andere. Unter Schlüsselkräften stellte man sich betriebswichtige Beschäftigte vor. Das stellte sich als sehr dehnbarer Begriff heraus und wurde ab 2003 durch ein Mindestbruttoeinkommen und durch hohe Ausbildung oder Kapitalimport oder die Schaffung von Arbeitsplätzen oder besondere regionale Bedeutung oder die Ausübung einer Führungsfunktion definiert. Das monatliche Mindesteinkommen betrug anfangs €2.070 und stieg bis 2008 auf €2.358.

Das Fremdengesetz 1997 brachte die Unterscheidung zwischen bloßem Aufenthalt und Niederlassung. Der Aufenthalt wurde ab da nicht mehr quotiert. Ab 1998 bis 2002 gab es Teilquoten für Schlüsselkräfte und deren Familien, für andere Arbeitskräfte und deren Familien, für die Familienangehörigen von Personen, die vor 1998 eingewandert waren und für Privatiser. 1999 und 2000 gab es auch kleine Teilquoten für den vorübergehenden Schutz von Kosovaren. Die Gesamtquote betrug in diesen Jahren jeweils um die 8.000, wovon zuerst etwa 4.500, dann etwa 5.500 für den Familiennachzug der vor 1998 eingewanderten Drittstaatsangehörigen reserviert waren. Damit wurde der bereits erwähnte „Rucksack“ abgebaut. Seit

2006 besteht in Folge der EU Familiennachzugsrichtlinie nach drei Jahren Wartezeit ein Recht auf quotenfreie Zusammenführung. Der Familiennachzug zu österreichischen Staatsangehörigen war jetzt quotenfrei. Ab 2002 wurde die Teilquote für gewöhnliche Arbeitskräfte und deren Familien gestrichen, ab 2003 war sie auch gesetzlich nicht mehr vorgesehen.

Danach brachte das Fremden-gesetz 2002 mit 1. Januar 2003 den Niederlassungsnachweis, der alle Drittstaatsangehörigen mit mindestens fünf Jahren Niederlassung vom Ausländerbeschäftigungsgesetz befreite, ganz gleich, ob sie schon gearbeitet hatten oder nicht. Mit dem Fremden-gesetz 2005, schließlich, wurden alle Ehepartnerinnen, Ehepartner und Kinder von niedergelassenen Drittstaatsangehörigen nach einem Jahr Niederlassung vom Ausländerbeschäftigungsgesetz befreit. Scheidungen bleiben in den ersten fünf Jahren der Niederlassung riskant.

Ab 2006 gab es sechs Subquoten, nämlich eine für selbständig erwerbstätige Schlüsselkräfte, eine für unselbständig erwerbstätige Schlüsselkräfte und die Familienangehörigen von selbständig und von unselbständig erwerbstätigen Schlüsselkräften, eine für den Familiennachzug von anderen Drittstaatsangehörigen, eine für Drittstaatsangehörige, die sich ohne Erwerbsabsicht niederlassen wollen und ihre Familienangehörigen, eine Quote für Änderungen des Status von Angehörigen österreichischer Staatsangehöriger, die nicht Teil der Kernfamilie sind, auf einen selbständigen Aufenthaltsstatus, der auch Erwerbstätigkeit erlaubt, eine für Drittstaatsangehörige, die in anderen EU-Mitgliedsstaaten langfristig niedergelassen sind.

Vergleicht man die Zahl der Quotenplätze ab 1998 – rund 8.000 pro Jahr – mit dem tatsächlichen Zuzug von Drittstaatsangehörigen, so macht sie anfangs nur etwa ein Sechstel davon aus, danach mitunter weniger als ein Zwölftel. Der ganze restliche Zuzug von Drittstaatsangehörigen geschah entweder als Familiennachzug zu österreichischen Staatsangehörigen, als temporärer Aufenthalt oder durch das Asylwesen.

### **Ein neues Gastarbeitersystem**

Gleichzeitig mit der Überführung der alten Gastarbeiterbevölkerung in die dauerhafte Niederlassung wurde ein neues Gastarbeitersystem geschaffen, das die gleichen Ziele mit anderen Mitteln zu erreichen versucht, wie das alte. Unter der Bezeichnung „Saisonierbeschäftigung“ wurde mit 1.7.1993 ein neues Gastarbeiterprogramm gestartet. Ursprünglich quotengebunden, wurde ab 2003 statt dessen die jahresdurchschnittliche Beschäftigung limitiert. Die ersten zehn Jahre stand es nur der Landwirtschaft und der Gastronomie zur Verfügung, ab 2003 dann aber allen Branchen. Bis 2002 betrug die Quoten jeweils ungefähr 4.500 für die Winter- und für die Sommersaison. Das Limit ab 2003 wurde mit einer gewichteten jahresdurchschnittlichen Beschäftigung von 8.000 festgelegt. Beschäftigungsverhältnisse von weniger als sechs Wochen

werden mit null gewichtet, das heißt, sie werden nicht eingerechnet. Die Gewichtung festzulegen steht in der Kompetenz des Ministers. Die einzelne Arbeitnehmerin bzw der einzelne Arbeitnehmer kann nur maximal zwölf Monate beschäftigt werden und muss dann zwei Monate pausieren. Diese seltsam anmutende Regelung wurde 2002 getroffen, um zu vermeiden, dass nach den Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ein Anspruch auf freien Zugang zu allen Arbeitsplätzen entstehe. Das Programm speist sich vor allem aus dem näheren Umkreis Österreichs von Polen bis Kroatien.

Wie das alte Gastarbeiterprogramm steht auch das neue unter der Hoheit des Arbeitsministers bzw der Sozialpartner und wird mit Hilfe des Ausländerbeschäftigungsgesetzes über das Arbeitsmarktservice (AMS) abgewickelt. Ab Juni 1996 machte das AMS die verpflichtende monatliche Information über die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen für Saisoniers weniger öffentlich. Das neue Gastarbeiterprogramm hat in der Öffentlichkeit kaum Beachtung gefunden.

Das Arbeitsmarktservice bietet seit 1997 Anwerbung in Deutschland an. Das geschieht vorwiegend im Südwesten der ehemaligen DDR. Wie in der Schweiz auch, entstand auf diese Weise innerhalb weniger Jahre eine selbsttragende Arbeitsmigration in die Tourismus- und die Bauwirtschaft, die von Gewerkschaftern eher kritisch wahrgenommen wird. Nach etwa zehn Jahren begannen die deutschen Saisonkräfte sich auch niederzulassen und wurden allmählich in der Arbeitslosenstatistik sichtbar.

Zusätzlich entstand eine rege Beschäftigung von weiblichen Staatsangehörigen der neuen EU-Mitgliedsstaaten von 2004 und 2007 in der häuslichen Pflege von alten und chronisch kranken Menschen. Diese Beschäftigten pendeln meist in einem Zweiwochenrhythmus. 2007 wurden in einer sehr konfliktiv geführten politischen Debatte fremden-, arbeits- und sozialrechtliche Anpassungen geschaffen, um für diese Beschäftigungsverhältnisse eine Legalisierung zu ermöglichen. Zum Teil scheint das gelungen zu sein.

### **Sechs Flüchtlingswellen und ihr Beitrag zur Bevölkerung**

Das Asylwesen oblag zwar stets dem Innenministerium, dennoch hatten die Sozialpartner, vor allem die Gewerkschaften erheblichen Einfluss, und zwar weil der Innenminister von 1945 bis 1966 und von 1970 bis 2000 stets der sozialdemokratischen Partei angehörte, wie auch alle leitenden Beamtinnen und Beamten. Nach dem Regierungswechsel 2000 wurde das Ministerium sehr rasch politisch umgefärbt. Seither wird das Asylwesen von polizeilichen Denkweisen beherrscht, in denen Asylwerber häufig als Täter oder als Tatverdächtige erscheinen statt als Opfer. Was den Handlungsspielraum einschränkt, war die 1951 beschlossene, ab 1954 in-

ternational und ab 1955 in Österreich in Kraft befindliche Genfer Flüchtlingskonvention. Bei der Ratifizierung konnten die Gewerkschaften zwei Vorbehalte durchsetzen. Weder wurde anerkannten Flüchtlingen der Zutritt zum Arbeitsmarkt zu den besten, für irgendeine Gruppe ohne österreichische Staatsangehörigkeit geltenden Bedingungen gewährt noch der freie Zugang zum Arbeitsmarkt nach drei Jahren. In der Praxis wurden zwar beide Bestimmungen umgesetzt, aber auf Grundlage einer jährlichen Entscheidung, bei der stets die geringe Zahl der Betroffenen hervorgehoben wurde. Der erste Vorbehalt wurde 1961 auf Bitte des UNHCR zum 10. Jahrestag der Genfer Flüchtlingskonvention aufgegeben. Am zweiten wollten die Gewerkschaften aber unbedingt weiter festhalten. Erst mit Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zu Jahresbeginn 1976 wurde auch er aufgegeben. Das New Yorker Protokoll vom 31.1.1967, in welchem die Gültigkeit der GFK auf außereuropäische Flüchtlinge erweitert wurde, wurde von Österreich erst am 27.11.1974 ratifiziert. Zu diesem Zeitpunkt hatte Österreich bereits mit der Aufnahme von Flüchtlingen aus Afrika und Lateinamerika begonnen. Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs wandelte sich das Flüchtlingsgeschehen stark. Gleichzeitig befand sich die Sozialpartnerschaft in der bereits erwähnten Krise. 1991 begann eine allmähliche, seither in den Asylrechtsänderungen 1997, 2002 und 2005 weiter vorangetriebene Aushöhlung des Asylrechts. Dennoch war 2007 nach 1982 das Jahr mit der größten Zahl an Zuerkennungen von Flüchtlingsstatus.

Die bereits erwähnte Asylwelle von 1998 bis 2005 war die sechste seit 1945. Vorausgegangen waren ihr eine unmittelbar zu Ende des Zweiten Weltkriegs, eine zweite aus Ungarn im Winter 1956-1957, eine dritte aus der Tschechoslowakei im Sommer 1968, eine vierte aus Polen im Herbst 1981 und fünftens eine Serie von Fluchtwellen 1988 bis 2004, die mit den politischen Umwälzungen in Osteuropa zusammenhing und sich aus allen bis dahin kommunistischen Staaten speiste, vorwiegend aber aus Rumänien und Jugoslawien. Die Fluchtwellen 1956-1957, 1968, 1988-1994 und 1998-2005 hatten alle einen ähnlichen Umfang. Jene von 1945 war mit Sicherheit größer. Einzig die jene von 1981 war kleiner, irgendwo in der Größenordnung von etwa 40.000. Sie war dafür die erste, die zu dauerhafter Niederlassung eines großen Teils der Flüchtlinge führte.

Um 1990 herum bestätigte sich die Erfahrung von 1981, dass Österreich sich von einem Transitland zu einem Zielland von Flüchtlingen gewandelt hatte. Ob das der Attraktivität Österreichs geschuldet war oder verminderten Chancen in den früheren Zielländern, kann nicht gesagt werden. Jedenfalls begann das Innenministerium – unter dem Applaus der Arbeitnehmerverbände – das Asylrecht einzuschränken. Zunächst wurde mit Wirksamkeit vom 1. Juni 1992 die Möglichkeit zur Asylantragstellung etwas eingeschränkt. Mit 1. Juli 1993 wurde

dann im Fremdenrecht ein völlig neues Instrument geschaffen, nämlich ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht für schutzbedürftige Gruppen (Vertriebene). Die zeitliche Nähe zum Exodus aus dem kriegerrisch zerfallenden Jugoslawien ist nicht zu übersehen. Das Instrument hatte für die Betroffenen einerseits den Vorteil, dass es ohne den Nachweis persönlicher, politischer Verfolgung angewandt werden konnte, andererseits den Nachteil, dass es Niederlassung und Integration ausschließen sollte. Die bosnischen Kriegsflüchtlinge wurden vier Jahre später zwar dennoch rechtlich integriert, aber die Kosovaren nach ihnen nur zu kleinem Teil. Seitdem bestand kein Anlass mehr zur Anwendung des Instruments. Verlässliche Angaben über die Zahl der Betroffenen scheinen nicht zu existieren.

Der Status der „subsidiär Schutzberechtigten“ wurde mit Jahresbeginn 2003 als Teil des Asylrechts geschaffen. Auch hier wird vorübergehender Schutz vor Verfolgung geboten, aber auf individueller Basis. Betroffene müssen jährlich einen Antrag auf Verlängerung des Schutzes stellen, haben aber nach einem Jahr freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Erwerb größerer Aufenthaltssicherheit ist nicht möglich, außer durch einen humanitären Aufenthaltstitel oder nach frühestens dreißig Jahren durch Einbürgerung. Das gleiche gälte für die Kinder, wenn beide Elternteile nur subsidiär schutzberechtigt sind. Die Zahl der Betroffenen ist nicht öffentlich bekannt.

### **Schlussfolgerungen**

Die österreichische Migrationspolitik hat sich ganz offensichtlich immer wieder unrealistische Ziele gesetzt. Die Niederlassung der Gastarbeiterinnen und Gastarbeiter zu vereiteln konnte nicht gelingen. Angesichts der Bestimmungen der EMRK zum Schutz des Privat- und Familienlebens kann es auch jetzt und in Zukunft nicht gelingen, Menschen, die sich jahrelang in Österreich aufhalten, die permanente Niederlassung zu versagen, auch wenn sie während dieser Zeit nur geringe Aufenthaltssicherheit erhalten haben oder sich in einem prekären rechtlichen Zustand befanden. Auch der Versuch ab 1993, den Neuzuzug vollständig zu lenken oder auch nur zu erfassen, konnte niemals gelingen. Insbesondere konnte es nicht gelingen, die Zuzugswellen im Asylwesen und im Familiennachzug vorherzusehen, selbst dann nicht, wenn sie, wie ab 1974, unbeabsichtigte Nebeneffekte der österreichischen Migrationspolitik waren. Bei einem Teil der Zuzugswellen, etwa bei den Fluchtbewegungen 1986 bis 1991 aus den ehemals kommunistisch regierten Staaten und 1992-1993 aus Jugoslawien, wäre es vermutlich möglich gewesen, den größten Teil des Zuzugs abzuwehren. Das hätte aber einen enormen Einsatz von Polizei und Militär erfordert und eine völlige Missachtung der Genfer Flüchtlingskonvention oder der Menschenrechte. Das wieder wäre wohl nur in einer Diktatur denkbar gewesen, die kein internationales Ansehen mehr zu verlieren hat. Zu den unrealistischen

Zielen gehört aller Wahrscheinlichkeit nach auch das offenbar 2001 formulierte, es dürfe keine dauerhafte Einwanderung von regulären Arbeitskräften ohne EU oder EFTA Staatsangehörigkeit mehr geben. Arbeitskräfte, die nicht als Schlüsselkräfte klassifiziert sind, können seitdem nur mehr im Familiennachzug oder am Asylweg zu einem dauerhaften Aufenthalt kommen. Es steht außer Zweifel, dass der österreichische Arbeitsmarkt, der seit 150 Jahren eine fast ununterbrochene und große Nachfrage nach gering und nach mittelmäßig qualifizierten Arbeitskräften gezeigt hat, und zwar insbesondere in Phasen schnell zunehmenden Wohlstands, darauf nicht plötzlich verzichten kann. Er kann es vielleicht für einige Jahre, aber mit einiger Sicherheit wird er irgendwann schlagartig nachholen, was ihm jetzt vorenthalten wird.

Die interessanteste Phase der österreichischen Migrationspolitik seit 1945 waren die Jahre von 1991 bis 2002. In diese Zeit fallen nachhaltige Veränderungen. Erstens wurde von 1997 bis 2000 das alte Gastarbeitersystem im wesentlichen rechtlich beendet, und allen Familienangehörigen wurde der Arbeitsmarkt zugänglich gemacht. Damit wurde Österreich, rechtlich gesehen, zumindest zu einem „Land mit Einwanderinnen und Einwanderern“. Zweitens erhielt ab 1993 das Aufenthaltsrecht nicht nur formal, sondern auch faktisch Priorität vor dem Beschäftigungsrecht. Es ist seither nicht mehr möglich, mittels Beschäftigung zu dauerhaftem Aufenthalt zu gelangen. Damit verwandelte sich die vormalige Dominanz der Sozialpartner in einen Nebenschauplatz der Migrationspolitik, während das Innenministerium mit seiner zuerst eher übertrieben juristischen, später zunehmend polizeilichen Herangehensweise dominant wurde. Drittens gelang es 1993 mit der Einführung von Niederlassungsquoten eine Art Einwanderungspolitik zu initiieren, freilich in sehr kleinem Maßstab. Die Niederlassungsquote regelt in Wahrheit nur einen kleinen Teil der permanenten Einwanderung. Zwei- bis dreimal so viele Drittstaatsangehörige wandern als Familiennachzug von österreichischen Staatsangehörigen ein. Der Zuzug von Staatsangehörigen der anderen dreißig EU- bzw EFTA-Staaten geschieht völlig außerhalb der Quote und übertraf 2007 erstmals den Zuzug von Drittstaatsangehörigen. Die Asylzahlen schwanken stark im Zeitverlauf, aber auch auf diesem Weg sind 2003 bis 2007 insgesamt 21.190 dauerhafte Niederlassungen zuerkannt worden, was mehr als der Hälfte des Quotenzuzugs in diesen Jahren entspricht. Dazu kommen die faktisch dauerhaften Zuzüge von subsidiär Schutzberechtigten, die irgendwann in einen anderen Rechtsstatus werden überführt werden müssen. Was mit Sicherheit in der österreichischen Migrationspolitik fehlt, ist das Anerkenntnis, dass in Österreich nicht nur Einwanderinnen und Einwanderer leben, sondern dass jeden Tag Einwanderung stattfindet. Soviel Realismus wird irgendwann sein müssen, dass die Illusion, Österreich könne sich irgendwann in den nächsten 50 oder 100



Jahren aussuchen, ob es Einwanderung hat und welche, verabschiedet wird. Besser wäre es, sich auf die gedeihliche und produktive Absorption der Einwanderinnen und Einwanderer zu konzentrieren und darin Kompetenz zu entwickeln, als andauernd einen Diskurs der Abwehr zu führen.

### **Literaturangaben**

Alizadeh, Homayoun (1995) Österreichische Flüchtlingspolitik der 70er Jahre; in: Heiss/Rathkolb (Hg.) 1995:188-194

Bauböck, Rainer (1986) Demographische und soziale Struktur der jugoslawischen und türkischen Wohnbevölkerung in Österreich; in: Wimmer (Hg.) 1986:181-239

Bauböck, Rainer / Neyer, Gerda / Wimmer, Hannes u.a. (1985) Ausländische Arbeitnehmer in Österreich; Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 9; Wien: BMSV

Biffl, Gudrun / Bock-Schappelwein, Julia (2007) Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich; wifo <<http://gudrun.biffl.wifo.ac.at/index.php?id=12>>

BWK (Bundswirtschaftskammer) (1962) Jahrbuch 1961; Wien: Bundswirtschaftskammer

Circo, Iulian / Vilics, Gregor (2003) Austrian Migration Legislation: An Analysis; in: Kamenova (ed.) 2003:5-90

Davy, Ulrike / Gächter, August (1993) Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich; Journal für Rechtspolitik 1/2:155-174 und 1/3:257-281

Freeman, Gary P. (1994) Can Liberal States Control Unwanted Migration?; Annals of the American Academy of Political and Social Science 534:17-30

Gächter, August (1995) Forced Complementarity: The Attempt to Protect Native Austria Workers from Immigrants; New Community 21/3:379-398

Heiss, Gernot / Rathkolb, Oliver (Hg.) (1995) Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914; Wien: Jugend & Volk

Jandl, Michael / Hollomey, Christina / Gendera, Sandra / Stepien, Anna / Bilger, Veronika (2007) Migration and Irregular Work in Austria. A comparative analysis of the structure and dynamics of irregular foreign employment in Austria at the beginning of the 21st century; International Centre for Migration Policy Development

Kamenova, Tsvetana (ed.) (2003) Migration: Austrian, Bulgarian, EU; Austrian Science and Research Liaison Office Sofia and Bulgarian Academy of Sciences

Matuschek, Helga (1985) Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die Arbeitskraft; Journal für Sozialforschung 25/2:185-198

Neurath, Erich/ Steinbach, Günther (1976) Ausländerbeschäftigungsgesetz; Verlag des ÖGB

ÖGB (Österreichischer Gewerkschaftsbund) (1962) Tätigkeitsbericht 1961; Wien: ÖGB

Parnreiter, Christof (1994) Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise; Promedia

Piore, Michael (1979) Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies; Cambridge University Press

Republik Österreich (2008) Rechtsinformationssystem; <<http://www.ris2.bka.gv.at/Bund/>>

Rosenmayr, Stefan (1986) Die öffentlich-rechtliche Stellung von Gastarbeitern, insbesondere das Aufenthaltsrecht; in: Wimmer (Hg.) 1986:89-166

Schierup, Carl-Ulrik (1990) Migration, Socialism and the International Division of Labour; Avebury

Schumacher, Sebastian / Peyrl, Johannes (2006) Fremdenrecht, 2. Auflage; ÖGB Verlag

Stieber, Gabriela (1995) Volksdeutsche und Displaced Persons; in: Heiss/Rathkolb (Hg.) 1995:140-156

Wimmer, Hannes (Hg.) (1986) Ausländische Arbeitskräfte in Österreich; Frankfurt: Campus Verlag

Zierer, Brigitta (1995) Willkommene Ungarnflüchtlinge 1956?; in: Heiss/Rathkolb (Hg.) 1995:157-171

*Erschien 2008 auf Serbisch als Migraciona politika Austrije; Seite 296-311 in: Drenka Vuković & Mihail Arandarenko (Hg.) Tržište rada i politika zaposlenosti; Universität Belgrad*