

### Ein langsamer Weg nach Europa: österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945

Perchinig, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Perchinig, B. (2010). Ein langsamer Weg nach Europa: österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945. *Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid*, Migration und ethnische Minderheiten 2010/1, 11-32.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-205859>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

#### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

## Ein langsamer Weg nach Europa: Österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945<sup>1</sup>

*Bernhard Perchinig*

### 1 Selektivität und Integration: Die Politik gegenüber den „Displaced Persons“ und den Volksdeutschen

Im letzten Kriegsjahr und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gab es in Europa etwa 30 Million Flüchtlinge und Vertriebene.<sup>2</sup> In Österreich waren zwei große Gruppen bestimmend: Die „Displaced Persons“ (DP's) – vom NS- Regime zwangsrekrutierte Arbeiter, Kriegsgefangene und jüdische Überlebende der Konzentrationslager und die aus Ost- und Zentraleuropa vertriebenen deutschen Minderheiten, die „Volksdeutschen“. Zu den „Displaced Persons“ der ersten Nachkriegszeit kamen zwischen 1945 und 1947 mehrere Wellen jüdischer Flüchtlinge vor den Pogromen in Osteuropa, die größte darunter nach dem Pogrom von Kielce im Sommer 1947. Österreich hatte kein Interesse an einer Ansiedlung. Für Österreich wäre dies einem Schuldeingeständnis und einer Wiedergutmachungspflicht gleichgekommen, aber auch der neugegründete Staat Israel drängte auf eine rasche Weiterreise.<sup>3</sup>

Für alle Gruppen zusammen nennt die Literatur zwischen 1,4 Millionen und 1,65 Millionen Menschen<sup>4</sup> - immerhin zwischen einem Fünftel und einem knappen Viertel der damaligen Bevölkerung des Landes. Bis zum 30.6.1947 wurden etwa 900.000 Menschen mit Hilfe der alliierten Hilfsorganisation UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) – teilweise auch gegen ihren Widerstand - in ihre Herkunftsländer zurückgebracht. In der Bevölkerung gab es massive Vorurteile gegen die DP's. Sehr früh entstand innerhalb der österreichischen Parteienlandschaft – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Kosten der Flüchtlingsbetreuung von den Alliierten der Republik verrechnet wurden - ein parteiübergreifender Konsens darüber, die Lager der DP's möglichst schnell zu schließen, ihre Insassen außer Landes zu bringen und Integration zu verunmöglichen. Diese Haltung wurde auch von den Alliierten zum Großteil geteilt.<sup>5</sup>

Auch gegenüber den Volksdeutschen war die Politik zuerst ablehnend. Ihre Versorgung wurde als Belastung dargestellt und Österreich machte sich bei den Alliierten für ihre Abschiebung stark. Ausnahmen gab es nur für jene, die bis zum Untergang der österreichisch-ungarischen Monarchie die österreichische Staatsbürgerschaft besessen hatten und keine Ansprüche auf staatliche Unterstützung stellten. Da gemäß dem Potsdamer Abkommen die deutschsprachige Bevölkerung Osteuropas nach

1 Bei diesem Artikel handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte Version von: Bernhard Perchinig: Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. In: Österreich in Geschichte und Literatur 53.Jg, 2009, Heft 3, S. 228 – 246.

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

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

4 Volf: Politische Flüchtling, (wie Anm. 2) S. 420.

5 Volf, ebenda, S. 422.

Deutschland abgeschoben werden sollte, wurden die Volksdeutschen nach Kriegsende durch Berufsverbote für höher qualifizierte Berufe in die schlechten Arbeitsmarktsegmente gedrängt.<sup>6</sup> Als die Alliierten den Plan zur Umsiedlung der „ethnisch Deutschen“ nach Deutschland aufgaben und der Arbeitskräftemangel in Landwirtschaft und Gewerbe massiv spürbar wurde, änderte sich die Position der Regierung. Nun wollte man sich, so Bundeskanzler Figl in seiner Regierungserklärung vom 9.11.1949, für die sich in Österreich befindenden „Heimatvertriebenen“ – sprich, die Volksdeutschen – einsetzen.<sup>7</sup>

Innerhalb der Volksdeutschen entstanden schnell Selbstorganisationen, die vor allem von den Studentendeutschen getragen wurden. Diese organisierten sich sowohl in der SPÖ wie in der ÖVP in eigenen ethnischen Blöcken und setzten sich für die Gleichberechtigung mit Österreichern ein.<sup>8</sup> Auch die Kirchen unterstützten die Forderung nach Gleichberechtigung.<sup>9</sup> 1950 beschloss der Ministerrat die Einsetzung eines Ministerkomitees für die Behandlung der Flüchtlingsfragen der Volksdeutschen, dem ein Beirat für Flüchtlingsfragen zur Seite gestellt wurde, der einen Integrationsplan ausarbeiten sollte. Aufgrund der Vorschläge dieses Beirates wurden die Volksdeutschen 1952 von der für die „Displaced Persons“ weiterhin geltenden Arbeitsgenehmigungspflicht befreit und ihnen 1954 die Möglichkeit eingeräumt, die österreichische Staatsbürgerschaft per Deklaration zu erwerben.<sup>10</sup> Für die „Displaced Persons“ bestanden keine vergleichbaren Integrationsangebote – viele versuchten daher, nach dem Auslaufen des Mandats der Internationalen Flüchtlingsorganisationen ihre Zugehörigkeit zu den Volksdeutschen zu beweisen.<sup>11</sup> Bis zum 31.3.1961 wurden 300.000 Ausländer eingebürgert, 250.000 davon „Volksdeutsche“.<sup>12</sup>

Die Frühphase der Zweiten Republik war somit deutlich von einer Politik der selektiven Integration geprägt. Gelang es den Volksdeutschen, durch Selbstorganisation und Lobbying die ursprüngliche Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt zu überwinden und eine forcierte Integration durchzusetzen, blieb die Politik gegenüber fremdsprachigen, insbesondere auch jüdischen Flüchtlingen auf Integrationsverhinderung ausgerichtet. Die Kenntnis der deutschen Sprache war bei der Integration der „Volksdeutschen“ ein unterstützendes Element, da dies in der Öffentlichkeit als Symbol der Zugehörigkeit gesehen wurde.<sup>13</sup> In der in den 1970er Jahren verankerten „Gastarbeiterpolitik“ spielten Deutschkenntnisse keine Rolle, auch der Fokus des Mitte der 1970er Jahre eingeführten „muttersprachlichen Zusatzunterrichts“ für Schüler aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei lag nicht in der Förderung von Mehrsprachigkeit, sondern der Vorbereitung der Schüler auf ihre „Reintegration“ im

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

7 Volf, Politische Flüchtling, (wie Anm. 2.), S. 422.

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

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

10 Gabriele Stieber: Volksdeutsche und Displaced Persons. In: Gernot Heiss, Oliver Rathkolb (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien 1995, S. 140–156.

11 Volf: Politische Flüchtling, (wie Anm.2) S. 427.

12 ebenda

13 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 389.

Herkunftsland der Eltern.<sup>14</sup> Erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts wurde die Kenntnis der deutschen Sprache durch die Einführung einer verpflichtenden Sprachprüfung für den Erwerb eines Daueraufenthaltstitels („Integrationsvereinbarung“) wieder zu einem wesentlichen Element der österreichischen Migrationspolitik.

## 2 Der Kampf um den staatlich regulierten Arbeitsmarkt

Eine der zentralen politischen Konfliktlinien der frühen Nachkriegszeit war die Frage nach der politischen Gestaltung des Arbeitsmarktes. Während die Arbeitgebervertreter auf die Selbstregelungskräfte des Marktes setzten, verfolgten die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie die Idee eines korporatistisch regulierten Arbeitsmarktes, um eine Massenarbeitslosigkeit wie in den 1930er Jahren durch makropolitische Steuerung zu verhindern. Die Entwicklung der Migrationspolitik in den 1950ern und 1960ern ist in diese Auseinandersetzung eingeschrieben.

Die wirtschaftspolitische Stabilisierung der ersten Nachkriegsjahre wurde vor allem durch die fünf „Lohn-Preis-Abkommen“ zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in den Jahren 1947 bis 1951 erreicht. Indem sie Löhne und Preise einfroren und der paritätischen Kontrolle unterwarfen, verhinderten sie die Entwicklung einer Lohn-Preis-Spirale, ermöglichten den Unternehmen die Schaffung von Eigenkapital und legten damit den Grundstein für eine langfristig stabile Wirtschaftsentwicklung.<sup>15</sup> Den Arbeitnehmern verlangten die Abkommen Lohnzurückhaltung trotz massiven Wirtschaftswachstums ab, was im Jahr 1950 auch zu Streiks und Widerstand führte.<sup>16</sup> Während die Bundeswirtschaftskammer als Vertreterin der Unternehmer dem Modell eines unregulierten Arbeitsmarktes anhing, verlangte der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) als Preis für seine Zustimmung die Etablierung einer „makroökonomisch orientierten“ und von ihm mitbestimmten nationalen Arbeitsmarktpolitik. Für den ÖGB war die Regulierung der Ausländerbeschäftigung durch von den Interessensvertretungen paritätisch besetzte Ausschüsse bei den Arbeitsämtern ein Teil dieser makroökonomischen Arbeitsmarktsteuerung.<sup>17</sup> Angesichts der geringen Zuwanderung und des hohen Wirtschaftswachstum ging es bei der Durchsetzung dieser Forderung jedoch nicht so sehr um Beschäftigungspolitik, denn um eine möglichst weitgehende Ausdehnung der eigenen Einflussphäre in der Arbeitsmarktpolitik.<sup>18</sup> Nachdem bereits 1946 die paritätische Besetzung der Arbeitsämter durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter beschlossen worden war, erfolgte nun die Gründung von ebenso paritätisch besetzten Vermittlungsausschüssen für die Ausländerbeschäftigung. Gleichzeitig wurde auf Wunsch des ÖGB die nach zehn Jahren Beschäftigung gewährte Bewegungsfreiheit für Ausländer am Arbeitsmarkt abgeschafft. Damit orientierte sich die Migrationspolitik wieder an dem in der Ersten Republik etablierten Paradigma des „Inländerarbeitnehmerschutz“,<sup>19</sup> das die Be-

14 Çinar, Dilek; Davy, Ulrike: Von der Rückkehrförderung zum Interkulturellen Lernen: Rahmenbedingungen des muttersprachlichen Unterrichts. In: Dilek Çinar: Gleichwertige Sprachen? Muttersprachlicher Unterricht für die Kinder von Einwanderern. Wien 1998 (StudienVerlag), S.23-81, hier S. 28.

15 Emmerich Tálos: Sozialpartnerschaft. Austrokorporatismus am Ende? In: Herbert Dachs et al. (Hg.): Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien 2006, S. 434.

16 Michael Ludwig u.a. (Hg.): Der Oktoberstreik 1950, Wien 1995.

17 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 372.

18 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 373, Fußnote 556.

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

schäftigung der Österreicher in den Vordergrund stellte und ausländische Arbeitnehmer zu Beschäftigten zweiter Klasse machte. Das Betriebsratsgesetz vom 28.3.1947 trieb die Ausgrenzung von Ausländern weiter voran: Anders als im Betriebsratsgesetz von 1919, für das die Staatsbürgerschaft kein relevantes Kriterium war, knüpfte das Betriebsratsgesetz von 1947 (BG BGBl. 97, 2.8.1947) am austrofaschistischen „Werksgemeinschaftsgesetz“ von 1934 an und schloss Ausländer vom aktiven und passiven Betriebsratswahlrecht aus.<sup>20</sup> Damit waren die Eckpfeiler für ein korporatistisches Modell der Arbeitsmarktsteuerung gesetzt, in dem Arbeitsmarktpolitik vorrangig die Beschäftigung der Staatsbürger zu sichern hatte und ausländische Arbeitskräfte als Arbeitnehmer zweiter Klasse und industrielle Reservearmee angesehen wurden. Institutionell wurden damit die Weichen für die die österreichische Migrationspolitik bis in die 1980er Jahre prägende Sozialpartnerdominanz gestellt.<sup>21</sup> Dieses Modell wurde vom Österreichischen Gewerkschaftsbund und der ihm nahe stehenden Sozialdemokratie nicht nur mitgetragen, sondern federführend entwickelt.

Die Unternehmer, aber auch die ÖVP, liefen gegen die restriktive Politik Sturm, scheiterten jedoch vor dem Verfassungsgerichtshof.<sup>22</sup> Auch die Kommunistische Partei Österreichs unterstützte die Position der SPÖ und der Gewerkschaften und forderte eine Festlegung des Inländerprimats bei der Arbeitsplatzvermittlung. ‘(E)s müsse im Falle gleichliegender sozialer Verhältnisse dem inländischen Arbeiter vor dem Ausländer zweifellos der Vorzug gegeben werden.’, hieß es etwa im Linzer KPÖ-Parteiblatt „Neue Zeit“.<sup>23</sup>

### 3 Die Erfindung der Gastarbeit

Mitte der 1950er Jahre kam es in ganz Zentral- und Westeuropa zu einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Während die ehemaligen Kolonialmächte Belgien, Frankreich, Großbritannien und die Niederlande diese vor allem durch Einwanderer aus den Kolonien deckten, rekrutierten Deutschland, die Schweiz, aber auch die Niederlande oder Schweden Arbeitskräfte vor allem in den Nachbarländern und im südeuropäischen Raum. Diese Anwerbung erfolgte nicht einseitig, sondern meist in Kooperation mit den Herkunftsländern, die über einen Arbeitskräfteüberschuss verfügten und sich durch Arbeitsmigration eine Dämpfung der Arbeitslosigkeit und Deviseneinnahmen durch Rücküberweisungen erhofften.<sup>24</sup>

Verglichen mit Deutschland und der Schweiz erfolgte der Wirtschaftsaufschwung in Österreich um einige Jahre verzögert. In den strukturschwachen südlichen Bundesländern – Kärnten, Steiermark, Burgenland – blieb die Arbeitslosigkeit hoch. Die Binnenmigranten aus den südlichen Bundesländern in die Wachstumsregion Wien und Wiener Umland und nach Vorarlberg sowie die Volksdeutschen, denen 1952 der freie Arbeitsmarktzugang eröffnet worden war, bildeten in den 1950er Jahren noch ein großes Arbeitskräftereservoir für Gewerbe und Industrie. Die Zuwanderung aus dem Aus-

20 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 282

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

22 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 376, Fußnote 558.

23 Neue Zeit Linz, 18.2.1949, zitiert in: Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 376, Fußnote 559.

24 Ahmet İçduygu: Gaining from Migration. A Comparative Analysis and Perspective on how Sending and Receiving Countries can gain from Migration. Case Study on Turkey. Paris 2006, S. 3.

land wurde in Österreich daher erst relativ spät, nämlich zu Beginn der 1960er, zu einem zentralen wirtschaftspolitischen Thema.

In den 1950er Jahren hatte sich durch die Lohn-Preis-Abkommen und die paritätische Besetzung der Arbeitsämter bereits eine Tradition der informellen Kooperation der Interessensvertretungen herausgebildet.<sup>25</sup> Diese Kooperation geriet Ende der 1950er Jahre in eine Krise, als die Bundeswirtschaftskammer aufgrund des wachsenden Arbeitskräftemangels und dem daraus resultierenden Druck auf die Löhne im Niedriglohnbereich eine Ausweitung der Ausländerbeschäftigung forderte. Der ÖGB und das Sozialministerium beantworteten diese Vorstöße mit der Forderung nach einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Mobilisierung der inländischen Arbeitskraftreserve.<sup>26</sup>

Im Dezember 1959 hob der Verfassungsgerichtshof (VfGH) die bestehenden ausländerrechtlichen Bestimmungen auf, da er eine Regelung der Ausländerbeschäftigung außerhalb des Parlaments als verfassungswidrig ansah und forderte den Gesetzgeber auf, die Materie neu zu regeln. Da die reichsdeutsche Ausländerverordnung vom VfGH voll in Kraft gesetzt worden war, bekamen ausländische Arbeitnehmer wieder das Recht, sich nach bestimmter Zeit am Arbeitsmarkt frei zu bewegen, und es wurden ihnen wieder Berufungsrechte gegen negative Bescheide eingeräumt. Damit hatte der Verfassungsgerichtshof das erste Mal grundrechtliche Überlegungen gegen die sozialpartnerschaftlich koordinierte Ausgrenzungspolitik in Stellung gebracht.

In Reaktion auf das Urteil erarbeitete das zuständige Sozialministerium in Abstimmung mit dem ÖGB im Jahr 1960 einen Entwurf für ein neues Ausländerrecht. Dieser Entwurf war von der Idee einer weitgehenden Verhinderung der Ausländerbeschäftigung und dem Verständnis des Arbeitsmarktes als ausschließlich Staatsbürgern zur Verfügung stehendes öffentliches Gut geprägt. Ausländische Arbeitskräfte sollten nur einen im spezifischen Bedarfsfall rekrutierten Puffer am Arbeitsmarkt bilden. Bei Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung sollte den Arbeitgebern die Pflicht auferlegt werden, auch eine inländische Arbeitskraft anzulernen bzw. einen inländischen Lehrling aufzunehmen, „sodass die eigene Arbeitskraft keinen Schaden erleide“<sup>27</sup>. Die Bundeswirtschaftskammer kritisierte die Vorschläge massiv und schlug stattdessen einen möglichst einfachen Zugang ausländischer Arbeitskräfte vor<sup>28</sup>. Dem hielt der ÖGB ein an der Schweiz orientiertes Rotationsmodell entgegen, das gesetzlich regeln sollte, „dass die ausländischen Hilfskräfte nach Ende der Saison auch wirklich das Land verlassen.“<sup>29</sup>

Die Verhandlungen um den Gesetzesentwurf scheiterten jedoch, gleichzeitig wurde der Ruf nach einer flexibleren Regelung der Ausländerbeschäftigung immer lauter. Im September 1961 kam es zum Kompromiss zwischen dem damaligen Gewerkschaftspräsidenten, Franz Olah, und dem damaligen Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer, Julius Raab. Sie trafen eine Vereinbarung, im nächsten Jahr 47.000 ausländische Arbeitskräfte im Kontingent und ohne Einzelverfahren zuzulassen. Der ÖGB erreichte für seine Zustimmung zur Kontingentierung die Zusage einer vertieften Einflusses im

25 Wollner, Ausländerbeschäftigung, (wie Anm. 121), S.14.

26 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 412

27 Schreiben der Bundeswirtschaftskammer an die Sektionen Handel, Geld und Kreditwesen, 1.6.1960, zitiert in: Wollner, Ausländerbeschäftigung, (wie Anm. 21), S. 50.

28 Julius Raab: Die Kammerorganisation der Gewerblichen Wirtschaft – Ansprache am Kammertag der Bundeskammer anlässlich der Wahl des Präsidenten, 26. Mai 1961, [http://wko.at/mk/60jahre/Raab\\_26\\_05\\_1961.pdf](http://wko.at/mk/60jahre/Raab_26_05_1961.pdf).

29 Tätigkeitsbericht des ÖGB 1960, zit. In Wollner, Ausländerbeschäftigung, (wie Anm. 21), S. 34.

sozialpartnerschaftlichen Unterausschuss für Lohnfragen der die Lohn- und Preisentwicklung kontrollierenden Paritätischen Kommission.<sup>30</sup> Ebenso setzte er durch, dass ausländische Arbeitnehmer zwar bei den Lohn- und Arbeitsbedingungen gleichbehandelt werden sollten, jedoch für maximal ein Jahr zugelassen und vor Inländern gekündigt werden mussten. Eine Aufenthaltsverfestigung sollte jedenfalls vermieden werden: „Es ist Ihnen sicher bekannt, dass der ÖGB nach dem Schweizer Muster darauf dringen muss, dass ausländische Arbeitskräfte nach Ablauf der Beschäftigungsgenehmigung Österreich wieder verlassen“, schrieb Olah and Raab.<sup>31</sup> So wie in Österreich wurde dieses Rotationsmodell damals in den meisten europäischen Staaten positiv gesehen.<sup>32</sup>

Das innenpolitisch bedeutendste Ergebnis des Abkommens war jedoch die endgültige Etablierung der Sozialpartnerschaft als spezifisch österreichische Form korporatistischer mehrdimensionaler Kooperation zwischen Regierung und Interessensvertretungen und ihrer Dominanz in der Arbeits- und Sozialpolitik.<sup>33</sup> Die Bundeswirtschaftskammer erkannte nun die Paritätische Kommission für Lohn- und Preisfragen, die sie immer abgelehnt und als temporäre Notlösung bezeichnet hatte, als Dauereinrichtung an und akzeptierte sie als zentrale außerparlamentarische Gestalterin der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Damit war die Sozialpartnerschaft fest im politisch-administrativen System Österreichs verankert.

#### 4 Von der Anwerbung zur Niederlassung

Anders als in Deutschland oder der Schweiz war die Schwerindustrie in Österreich zu einem großen Teil verstaatlicht und stand sowohl bei wirtschafts- wie bei personalpolitischen Entscheidungen unter massivem Regierungseinfluss. Aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Löhne war der Zugang zur Beschäftigung in der „Verstaatlichten“ sehr begehrt, jedoch meist an politische Patronage geknüpft, bei der auch die Gewerkschaften eine zentrale Rolle hatten. Die Ausländerbeschäftigung konzentrierte sich daher auf das Bauwesen sowie private gewerbliche und industrielle Betriebe und den Dienstleistungsbereich. Diese Branchen boten meist weder gute Entwicklungsperspektiven, noch hohe Entlohnung. Für ausländische Arbeitnehmer war Österreich als Zielland – im Vergleich zu anderen Zuwanderungsländern – daher anfänglich nicht besonders interessant.

Um genügend Arbeitskräfte nach Österreich zu holen, schloss die Republik daher Anwerbeabkommen, unter anderem mit Jugoslawien und der Türkei. In Zusammenarbeit mit den Arbeitsmarktbehörden der jeweiligen Entsendeländer gründete die Bundeswirtschaftskammer Anwerbestellen in den großen Städten der beiden Länder. Vor allem in der Türkei kooperierten diese eng mit den deutschen Anwerbestellen, die jene Arbeitsmigranten an Österreich weitervermittelten, die ihren eigenen Qualifikationsansprüchen nicht genügten. Noch stärker als die jugoslawische Zuwanderung konzentrierte sich die türkische Zuwanderung nach Österreich daher vor allem auf den anatolischen Raum und dort auf unqualifizierte Arbeitskräfte ohne Erfahrung in der Industrie, die direkt aus einer bäuerlich-dörflichen Welt nach Österreich kamen. Besser qualifizierte Migranten mit Erfahrungen mit In-

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

31 Wollner, *Ausländerbeschäftigung* (wie Anm. 21), S. 61-62.

32 Aristide Zolberg: *Bounded States in a Global Market: The Uses of International Labor Migrations*, in: Pierre Bourdieu, James S. Coleman (Hg.): *Social Theory for a Changing Society*. Boulder 1991, S. 301–335.

33 Tálos, *Sozialpartnerschaft* (wie Anm. 15), S. 426.

dustriearbeit und urbanem Leben gingen nach Deutschland und die Schweiz, wo die großen Industriebetriebe ein deutliches besseres Einkommen und stabilere Beschäftigung boten.

Anders als in Jugoslawien, das über ein relativ flächendeckendes Schulsystem verfügte, war das Schulwesen in Anatolien zu dieser Zeit deutlich unterentwickelt. Viele türkische Zuwanderer verfügten daher über keine oder nur über rudimentäre Schulbildung.<sup>34</sup> Da die Idee der Rotation auch keinen Anreiz für Bildungs- oder Integrationsmaßnahmen beinhaltete, gaben sie ihren niedrigen Bildungsstand meist auch an ihre Kinder weiter.

Mitte bis Ende der 1960er Jahre entwickelte sich aus der Anwerbung ein selbst tragendes Migrationssystem. Um die bürokratischen Anwerbeverfahren zu umgehen, rekrutierten die Unternehmer zunehmend selbst im Bekanntenkreis ihrer ausländischer Mitarbeiter, und diese holten ihre Verwandten und Bekannten ins Land. Bald stellte sich auch die Idee der Rotation als unpraktikabel heraus: Die Unternehmer waren nicht bereit, die neu eingeschulten Arbeitskräfte jedes Jahr zu ersetzen, und die von den Migranten angestrebten Sparziele ließen sich auch meist nicht so schnell verwirklichen wie erträumt. Angesichts des Arbeitskräftemangels verlängerten die Arbeitsämter auch die bestehenden Bewilligungen recht unbürokratisch. Die Rückkehr wurde somit Jahr um Jahr aufgeschoben, und diese Rückkehrillusion wurde von der staatlichen Politik, die in den Einwanderern weiter kurzfristig anwesende „Gastarbeiter“ sah, verstärkt.<sup>35</sup>

Die im westeuropäischen Vergleich verhältnismäßig schlechte Rechtsstellung der „Gastarbeiter“ am Arbeitsmarkt ermöglichte es, sie in Krisenzeiten schnell abzubauen. In der Krise 1974 – 1976 wurden etwa 55.000 ausländischen Beschäftigten die Arbeits- und damit Aufenthaltsgenehmigung entzogen, 1982 – 1984 weiteren 33.000.<sup>36</sup> Der 1973 beschlossene Anwerbestopp führte jedoch nicht zu einem Rückgang der Einwanderung, sondern zum Anwachsen des Familiennachzugs: Konnten Migranten zuvor damit rechnen, mehrere Phasen temporärer Arbeitsmigration mit längeren Rückkehrphasen zu kombinieren, mussten sie sich nun zwischen der Rückkehr und der Niederlassung in Österreich entscheiden – wer die Familie nicht jetzt nachholte, konnte angesichts der Verschärfungen nicht sicher sein, ob er sie später überhaupt noch ins Land bringen kann.

Angesichts der Wirtschaftskrise einigten sich die Sozialpartner auf Druck der Gewerkschaft 1974 auf ein Einfrieren der Ausländerbeschäftigung auf den Stand von Oktober 1973. Neben einer Reduktion der Bewilligungskontingente sollten vor allem schärfere Kontrollen des im Ausländerbeschäftigungsrecht vorgesehenen, aber de facto nicht kontrollierten Nachweises einer ortsüblichen Unterkunft einen Rückgang bewirken. Die Verwaltung wurde von den Sozialpartnern aufgefordert, „strenger den Wohnungsnachweis zu prüfen und die fremdenpolizeilichen Maßnahmen einzusetzen, um die Missstände in der Quartierung und der Touristenbeschäftigung zu beseitigen.“<sup>37</sup>

Doch auch österreichische Gastarbeiter waren vom Anwerbestopp betroffen. Von den rund 101.000 österreichischen Gastarbeitern, die 1973 in Deutschland arbeiteten, mussten 26.100 bis 1977 Deutschland verlassen. Allein 1975 kehrten rund 15.000 Gastarbeiter nach Österreich zurück und

34 Bülent Çiçekli: *The Legal Position of Turkish Immigrants in the European Union. A Comparison of the Legal Reception and Status of Turkish Immigrants in Germany, the Netherlands and the UK.* Ankara 1998, S. 37 – 43.

35 Bauböck/Perchinig, *Migrationspolitik* (wie Anm. 3), S. 730.

36 ebenda.

37 Helga Matuschek, Helga (1985). *Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft*, in: *Journal für Sozialforschung* Jg. 25, Nr. 2, S. 182.

suchten in Österreich Arbeit, was als zusätzliches Argument für die Reduktion der Ausländerbeschäftigung im Land galt.<sup>38</sup>

Das 1975 verabschiedete Ausländerbeschäftigungsgesetz reagierte mit deutlichen Verschärfungen auf die Wirtschaftskrise. Den ausländischen Beschäftigten wurde das ihnen bisher zustehende Recht genommen, gegen die Versagung und den Widerruf der Arbeitserlaubnis Rechtsmittel zu ergreifen. Als Verbesserung wurde das Institut des Befreiungsscheins eingeführt, das Ausländern nach acht Jahren Beschäftigung einen auf zwei Jahre befristete Freizügigkeit am Arbeitsmarkt gewährte. Das 1974 beschlossene Arbeitsverfassungsgesetz gewährte Ausländern zwar das aktive Betriebsratswahlrecht, verwehrte ihnen jedoch die Kandidatur zum Betriebsrat, womit eine gewerkschaftliche Vertretung der Interessen der Arbeitsmigranten effektiv verhindert wurde.<sup>39</sup> Anders als z.B. in Deutschland, wo die Staatsbürgerschaft als Kriterium für das Betriebsratswahlrecht 1972 abgeschafft wurde und in der Folge „Gastarbeitern“ – oft gegen deutlichen innergewerkschaftlichen Widerstand – Gewerkschaftsfunktionen übernahmen,<sup>40</sup> finden sich in Österreich daher bis heute kaum Einwanderer in den Leitungspositionen der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer.

Auf struktureller Ebene verfestigte das Ausländerbeschäftigungsgesetz die Sozialpartnerdominanz in der Migrationspolitik. Der „Ausländerausschuss“ der Paritätischen Kommission wurde gesetzlich verankert und an den beim Arbeits- und Sozialministerium eingerichteten „Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen“ angekoppelt. Ihm wurde die Kompetenz zur Festlegung von Höchst- und Landesverhältniszahlen übertragen, der ÖGB erhielt einen zweiten Sitz in diesem Ausschuss. Damit war die Etablierung einer korporatistischen Steuerung des Arbeitsmarktes und der Migrationspolitik wieder einen Schritt weiter gekommen: „Durch die Ankopplung des Ausländerausschusses an die zentrale Koordinierungsstelle der Arbeitsmarktpolitik, dem Beirat und dem Sozialministerium (wurde) (...) die Ausländerpolitik an den jährlich festgelegten arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogrammen ausgerichtet“, kommentierte Helga Matuschek, eine der ersten österreichischen Migrationsforscherinnen, 1985 diese Entwicklung.<sup>41</sup>

## 5 Die Parlamentarisierung der Migrationspolitik

Ebenso wie 1959 wurde auch Mitte der 1980er Jahre der Verfassungsgerichtshof zu einem entscheidenden Akteur bei der Durchsetzung eines langfristig wirksamen Politikwandels. Aufgrund einer Beschwerde hob er 1985 das seit 1954 geltende Fremdenpolizeigesetz wegen mangelnder Konformität mit den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention zum Schutz des Privat- und Familienlebens auf und öffnete, da nun das Recht auf Familienleben gegen die arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsinteressen abzuwägen waren, damit den Weg für einen Perspektivenwechsel weg von der alleinigen Arbeitsmarkt- hin zu einer Niederlassungsperspektive.<sup>42</sup> Auch im Staatsbürgerschaftsgesetz kam es aufgrund der nötigen Anpassung an die Internationale Konvention gegen Frauendiskriminierung zu Änderungen; insbesondere bei der Übertragung der Staatsbürgerschaft auch in

38 Sensenig, Reichsfremde, (wie Anm. 6), S. 421.

39 Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 3), S.731

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

41 Matuschek 1985, Ausländerpolitik, (wie Anm. 35), S. 189.

42 Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 3), S.731.

der mütterlichen Linie. Das Abstammungsprinzip wurde jedoch beibehalten, und entgegen dem europäischen Trend auch die Doppelstaatsbürgerschaft nicht zugelassen. Der Entscheid des Verfassungsgerichtshofs bewirkte aber auch eine Änderungen des institutionellen Rahmens der Migrationspolitik: Neben dem Sozialministerium trat nun auch das Innenministerium, das zuvor nur in der Flüchtlingspolitik aktiv war, auf die Bühne der – zentral weiter von den Sozialpartnern (mit)gestalteten – Arena der Ausländerpolitik.<sup>43</sup>

Zusätzlich kam es in den späten 1980er Jahren zu massiven Umbrüchen im österreichischen Parteiensystem mit dem Führungswechsel in der FPÖ zu Jörg Haider und dem Einzug der „Grünen Alternativen“ ins Parlament. Beide Parteien waren nicht in das Elitenkartell der Sozialpartnerschaft eingebunden und benötigten Themen zur politischen Profilierung, die noch nicht von den damaligen Großparteien besetzt waren. Die Migrationspolitik, die bis dato mehr oder minder unter Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sozialpartnern gestaltet worden war, bot sich da an. Zuvor fast nur unter einer Arbeitsmarktperspektive diskutiert, wurde Migration nun von den Grünen zunehmend unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten aufgegriffen, während die FPÖ das Thema für nationalistische Mobilisierung nutzte.<sup>44</sup> Paradoxerweise ermöglichte die Parlamentarisierung der Thematik durch die beiden Kleinparteien den damaligen Großparteien SPÖ und ÖVP, weiter an der im Sozialpartnerkontext etablierten Kooperation festzuhalten, konnten sie sich doch gegen die das Thema aktionistisch zur Profilierung nutzenden FPÖ und Grünen als sachorientierte und erfahrene Akteure abgrenzen und die Fortsetzung der bisherigen Politik als Weg der Mitte darstellen.

Anfang der Neunziger tauchten auch vermehrt Konzepte einer „kompensatorischen Einwanderungspolitik“ in der Diskussion auf. Kern der Vorschläge war – im Sinne des Verständnisses als Einwanderungsland – die Zuwanderung mittels Kontingentierung zu regeln und den Zuwanderern stärkere Rechtssicherheit anzubieten. Diese von der Regierung Vranitzky (SPÖ) unterstützten Konzepte scheiterten jedoch am Widerstand der Gewerkschaften, die den Bereich der Arbeitsmigration nicht aus ihrer Kontrolle entlassen wollten. So brachte die 1988 beschlossene Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zwar eine Verbesserung der Freizügigkeit am Arbeitsmarkt, gleichzeitig verschärfte die Festschreibung einer Bundeshöchstzahl (Quotierung des Gesamtanteils der Ausländer am heimischen Arbeitsmarkt) die Rolle der Arbeitsmigranten als Reservearmee drastisch. Effekt dieser Regelung war eine Zugangssperre zum Arbeitsmarkt für zahlreiche legal in Österreich lebende Ausländer (vor allem ausländische Frauen nach der Karenz) und damit eine gezielte Verarmung ausländischer Haushalte.<sup>45</sup> Trotz der faktischen Verfestigung der Einwanderung wurde somit die im Wesentlichen gescheiterte Gastarbeiterpolitik weiter festgeschrieben.

## 6 Auf dem Weg ins neue Europa

Die politischen Umbrüche in Europa sowie die steigende Nachfrage nach Arbeitskräften führten zwischen 1987 bis 1994 zu einem massiven Anwachsen der Wanderungsströme. Die Zahl der in Österreich lebenden Ausländer verdoppelte sich in diesem Zeitraum von 326.000 auf 713.000. Mit einer Nettozuwanderungsrate von 1% pro Kopf der Bevölkerung lag Österreich im europäischen Spit-

43 Andreas Weigl: Migration und Integration. Eine widersprüchliche Geschichte. Wien, 2009, S. 57.

44 Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 3), S. 732; Albert Kraler/Anna Stepien: Immigrant and Immigration Policy Making in Austria. Manuskript, Wien 2006, S.4.

45 August Gächter: Integration und Migration, in: SWS-Rundschau, Jg. 35, Nr. 4, 435–438. Wien 1995.

zenfeld.<sup>46</sup> Diese Entwicklungen wurden in der Öffentlichkeit vor allem als Bedrohung wahrgenommen.

Nicht zuletzt aufgrund des wachsenden Zustroms der Wähler zur FPÖ, die sich klar gegen Einwanderung positionierte, wuchs in der Regierung die Überzeugung, dass eine Neuregelung des Migrationsrechts nötig wäre. Unter Federführung des SPÖ nahen Sektionschefs im Innenministerium, Manfred Matzka, wurden Anfang der 1990er Jahre sowohl das Asylrecht neu geregelt wie ein neues Fremden- und Aufenthaltsrecht geschaffen. Das Innenministerium war nun die entscheidende Instanz für die Gestaltung der Migrationspolitik geworden. Dieses verabschiedete sich von der Migrationsregelung durch Arbeitsmarktpolitik und implementierte erstmals eine direkte Einwanderungssteuerung, indem die Höchstzahl der jährlich zu vergebenden Aufenthaltstitel gedeckelt wurde.

Der Zugang zum Aufenthaltsrecht wie zum Asyl wurde in den neuen Gesetzen deutlich erschwert. Hatte schon bisher das „Ausländerbeschäftigungsgesetz“ einen Höchstanteil von erlaubten ausländischen Beschäftigten festgelegt, so wurde im 1993 in Kraft getretenen Fremdenrechtspaket zusätzlich eine Höchstzahl von jährlich zu vergebenden Aufenthaltsgenehmigungen eingeführt. Die Aufenthaltsgenehmigung war jedoch nicht einem Recht auf Beschäftigung verbunden. Anträge auf Einwanderung mussten grundsätzlich aus dem Ausland gestellt werden, erst nach mehreren befristeten Genehmigungen konnte nach frühestens fünf Jahren eine unbefristete Bewilligung erlangt werden. Fristversäumnisse führten zum Verlust des Aufenthaltsrechts, was vor allem viele bereits langansässige Zugewanderte traf, die einen Termin übersehen hatten und nun unter sehr restriktiven Bedingungen einen Antrag auf Neuzuwanderung aus dem Ausland stellen mussten. Zusätzlich erschwerten detaillierte Bestimmungen über den Nachweis einer ortsüblichen Wohnung den Familiennachzug, der auch durch die Einrechnung in die Quote massiv behindert wurde. Da bis zur Novelle 1995 auch die im Inland geborenen Kinder in die Höchstzahl der Aufenthaltsgenehmigungen eingerechnet wurden, wurden nun auch den Neugeborenen Ausweisungsbescheide wegen illegalen Aufenthalts zuge stellt.<sup>47</sup>

Ein Jahr später wurde die „Bundeshöchstzahl“ des Ausländerbeschäftigungsgesetzes auf 8% des Arbeitskräfteangebots gesenkt und damit der Zugang zum Arbeitsmarkt weiter erschwert. In Zusammenspiel mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz bildete das Fremdenrecht nun ein System stufenweiser Ausschließung und Destabilisierung des Aufenthalts, das darauf hinzielte, ausländische Arbeitnehmer nicht nur, wie schon zuvor, bei Bedarf vom Arbeitsmarkt zu entfernen, sondern ihnen auch bei lang andauernder Arbeitslosigkeit die Grundlage für den Weiteraufenthalt in Österreich zu entziehen und den Familiennachzug möglichst einzuschränken.<sup>48</sup>

Die FPÖ nutzte die massive Neuzuwanderung, um 1993 unter dem Motto „Österreich zuerst“ ein Volksbegehren für eine restriktivere Zuwanderungs- und Asylpolitik aufzulegen. Dieser – nur von 7,4% der Wahlberechtigten unterstützt - Kampagne der FPÖ stellte sich eine breite, auch von Teilen der regierenden SPÖ unterstützte, Koalition gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit entgegen, die 1993 die größte Kundgebung der Zweiten Republik, das „Lichtermeer“, organisierte. Bei den Nationalratswahlen 1994 legte die FPÖ knapp 6% zu und entwickelte in der Folge einen scharfen

46 Bauböck/Perchinig, Migrationspolitik (wie Anm. 3), S. 732.

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

48 Ebenda.

ausländerfeindlichen und gegen den anstehenden EU-Beitritt Österreichs gerichteten Oppositionskurs. Innerhalb der den Bundeskanzler stellenden SPÖ wuchs inzwischen jedoch der Unmut über die von Teilen der Partei selbst geforderte restriktive Migrationspolitik. Insbesondere in Wien, wo 1992 mit dem „Wiener Integrationsfonds“ die erste städtische Integrationseinrichtung Österreichs von einer SPÖ-Stadtregerung ins Leben gerufen worden war, forderten einflussreiche Teile der SPÖ einen aufgeschlossenen Kurs und kritisierten die Bundes-SPÖ<sup>49</sup>.

Als aufgrund des gescheiterten Budgetentwurfs 1995 Neuwahlen ausgeschrieben wurden, verlor die FPÖ ein Mandat, und mit dem Liberalen Forum zog neben den Grünen eine weitere in Migrationsfragen liberale Partei ins Parlament ein. In der neuen Regierung wurde der dem rechten Parteiflügel zugehörige und als „law-and-order“-Mann geltende sozialdemokratische Innenminister Franz Löschnak von Caspar Einem abgelöst, der noch als Mitarbeiter der Arbeiterkammer Wien 1990 SPÖ-intern mit seinem Papier „Alternative Optionen der Zuwanderungspolitik“ den Schwenk zu einer Einwanderungspolitik mit möglichst schneller rechtlicher Gleichstellung der Migranten skizziert hatte<sup>50</sup> und als „Paradelinker“ in der SPÖ galt.

Nachdem die Höchstgerichte wesentliche Bestimmungen des Fremden- und Ausländerbeschäftigungsgesetzes aufgehoben hatten und Österreich auch mehrfach vom Europäischen Menschenrechtsgerichtshof wegen seiner Fremdengesetze verurteilt worden war, verbesserte die unter Minister Einem entstandene Fremdenrechtsnovelle 1997 die Rechtslage langansässiger Migranten durch die Einführung eines sicheren Aufenthaltsrechts nach achtjährigem Aufenthalt im Land deutlich und schützte insbesondere Jugendliche der „Zweiten Generation“ vor Abschiebungen. Die Verurteilung Österreichs durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrecht im Fall Gaygusuz gegen Österreich<sup>51</sup> erzwang die weitgehende Aufhebung der Diskriminierung von Nicht-EU-Ausländern beim Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Notstandshilfe) und führte damit zu einem ersten massiven Bruch des Inländerprimats in der Sozialpolitik. Das Sozialressort konnte mit Unterstützung der Arbeitnehmervertretung jedoch eine von Minister Einem intendierte Harmonisierung von Aufenthaltsrecht und Arbeitsmarktzugang blockieren und damit den eigenen Einfluss weiter aufrechterhalten.

In den Meinungsumfragen stieg die Popularität der FPÖ Ende der 1990er deutlich. Nach dem Rücktritt Franz Vranitzkys (SPÖ) als Bundeskanzler kam es unter dem neuen Bundeskanzler Viktor Klima (SPÖ) 1997 zu einer Regierungsumbildung. Neuer Innenminister wurde der am rechten Rand der SPÖ angesiedelte Karl Schlögl, der sich auch wiederholt für eine Zusammenarbeit mit der FPÖ aussprach und die kurze liberale Phase der Migrationspolitik beendete. Der vorherige Innenminister Caspar Einem wurde Wissenschaftsminister. In die Amtszeit Schlögls fiel auch der Fall „Omofuma“.<sup>52</sup> Marcus Omofuma war 1999 im Zuge einer Abschiebung von den begleitenden Polizisten so geknebelt und gefesselt worden, dass er während des Fluges erstickte. Schlögl stellte sich hinter die Polizisten und verteidigte, unterstützt von der FPÖ und der Kronen Zeitung, die rechtswidrigen Abschiebe-

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

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

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

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

praktiken. Für die Nichtregierungsorganisationen wurde der Fall Omofuma zum Anlass einer verstärkten Auseinandersetzung mit Rassismus und zur Entstehung verschiedener antirassistischer Plattformen und Initiativen, die, anders als die zu Beginn der 1990er Jahre in diesem Feld tätigen Nichtregierungsorganisationen, kaum mehr Kontakte in die SPÖ hatten.

## 7 Der EU – Beitritt und das Ende des nationalen Arbeitsmarkts

Hatte das Urteil im Fall Gaygusuz die Diskriminierung von Ausländern im Bereich der Arbeitslosenversicherung beendet, so geriet mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 das Inländerprimat am Arbeitsmarkt ins Schwanken. Anders als Österreich, das ein korporatistisches Modell der Arbeitsbeziehungen etabliert hatte, beruht die EU-Arbeitsmarktpolitik auf einem marktwirtschaftlichen Zugang. Eine durch Staatszugehörigkeit weitgehend ungestörte Konkurrenz sollte das Geschehen am Arbeitsmarkt prägen, nicht die Trennung in staatsbürgerliche In- und ausländische Outsider, die die österreichische Arbeitsmarktpolitik charakterisierte.<sup>53</sup> Wie schon in den Jahren zuvor, waren auch hier wieder die Höchstgerichte entscheidende Akteure bei der Durchsetzung eines Paradigmenwechsels.

Der erste Anlassfall für einen Konflikt, bei dem Österreich nach inhaltlichem Widerstand das EU-Recht akzeptieren musste, war die Umsetzung des Assoziationsrechts, insbesondere des Assoziationsabkommen zwischen der EWG und der Türkei 1963<sup>54</sup> und der zugehörigen EuGH-Urteile<sup>55</sup>, wonach türkischen Arbeitnehmern unter bestimmten Voraussetzungen am Arbeitsmarkt ähnliche Rechte wie Unionsbürgern zu gewähren sind. Nachdem das zuständige Sozialministerium die Gültigkeit der assoziationsrechtlichen Bestimmungen lange geleugnet hatte, setzte der Verwaltungsgerichtshof die Umsetzung des Acquis in einer Reihe von Urteilen durch.<sup>56</sup>

Noch breitere Wirkung hatte die Verurteilung des Ausschlusses von türkischen Arbeitnehmern vom passiven Betriebsrats- und Arbeiterkammerwahlrecht als rechtswidrig durch den EuGH im Jahr 2003.<sup>57</sup> Dieses Urteil machte den Weg für eine Klage der Europäischen Kommission gegen Österreich frei, in der diese den Ausschluss von Nicht-Unionsbürgern aus Ländern mit Abkommen mit der EG vom passiven AK-Wahlrecht als Vertragsverletzung wertete. Nachdem Österreich vom EuGH in der Angelegenheit verurteilt worden war<sup>58</sup> und ein weiterer Ausschluss von Zugewanderten aus Ländern ohne entsprechende Abkommen mit der Gemeinschaft nicht machbar erschien, wurden Anfang 2006 das Arbeiterkammer- sowie das Arbeitsverfassungsgesetz entsprechend geändert, sodass nun

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

54 64/732/EWG, 64/733/EWG, Abl. 64/217.

55 Bülent Çiçekli: Legal Integration of Turkish Immigrants under the Turkish-EU Association Law. Paper presented at the Conference "Integration of Immigrants from Turkey in Austria, Germany and Holland", Bogacizi University, Centre for European Studies, February 27, 2004, available at

56 Gabriele Juen/Bernhard Perchinig/Patrik-Paul Volf: Migrationspolitik: Zur Europäisierung eines Gastarbeitermodells. In: Emmerich Tálos, Gerda Falkner (Hg.): EU-Mitglied Österreich. Gegenwart und Perspektiven: Eine Zwischenbilanz, Wien, 1998, S. 211.

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

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

allen Drittstaatsangehörigen das passive Wahlrecht bei Arbeiterkammer- und Betriebsratswahlen zugesprochen wurde.<sup>59</sup>

Diese Entscheidungen markierten den Anfang vom Ende des Paradigmas vom Arbeitsmarkt als öffentliches Gut für Staatsbürger. Zwar setzte Österreich bei der Erweiterung noch lange Übergangsfristen für den Arbeitsmarktzugang der Bürger der neuen Mitgliedsstaaten durch, doch mit der Umsetzung des EU-Integrationsacquis kam es zu einer weitgehenden rechtlichen Angleichung der langansässigen Nicht-EU-Bürger am Arbeitsmarkt. Neben einer – juristisch oft bewundernswert spitzfindigen – Umsetzung der EU-Direktiven auf Minimalniveau fokussierte Österreich in der Folge seine Politik auf die direkte Beeinflussung der Entscheidungsfindung im Rat der Innenminister und wurde mit seinen Positionen zum Vorreiter einer restriktiven Migrationspolitik in Europa.<sup>60</sup>

Eine spezifische europapolitische Konstellation entstand im Frühjahr 2000, als die ÖVP und die FPÖ eine Regierungskoalition bildeten. Dies führte international zu großem Aufsehen und zur diplomatischen Isolierung Österreichs durch die Einstellung der bilateralen Kontakte der anderen EU-Staaten zu Österreich. Wesentlicher Grund dafür war die Einschätzung der EU-Mitgliedsstaaten, dass es sich bei der FPÖ um eine dezidiert fremdenfeindliche Partei handle, die sich nicht ausreichend vom Nationalsozialismus distanziert hätte. Allgemein wurde international eine massive Verschärfung der Migrationspolitik erwartet.

Paradoxe Weise führte diese Konstellation auf EU-Ebene zu einer zuvor nicht erwarteten schnellen und weitgehend änderungsfreien Annahme des EU-Antidiskriminierungsacquis, der klar das Politikziel der EU am diskriminierungsfreien Funktionieren von Arbeits- und Gütermärkten zum Ausdruck brachte. Der Vertrag hatte im Artikel 13 den Rat der Europäischen Union ermächtigt, „geeignete Vorkehrungen zu treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“. Am 25. November 1999 legte die Europäische Kommission zwei Richtlinienentwürfe zur Bekämpfung rassistisch motivierter Diskriminierung bzw. der Diskriminierung am Arbeitsmarkt sowie einen Vorschlag für ein Aktionsprogramm vor.

Die Richtlinienentwürfe, die sich deutlich am britischen Modell des „Race Relations Act“ orientierten, stießen anfangs auf starken Widerstand, vor allem von Deutschland und Frankreich, sodass alle Beobachter mit einem langwierigen Verhandlungsprozess mit vielen Entwurfsänderungen rechneten.<sup>61</sup> Nach der diplomatischen Isolierung Österreichs wegen der Regierungsbeteiligung der FPÖ wäre eine Verzögerung bei dieser Materie nicht argumentierbar. Hatte Frankreich die Entwürfe zuvor als Instrument zur Integration ethnischer Minderheiten – ein dem französischen Verfassungsverständnis fremdes Konzept – verstanden und daher bekämpft, so stellte es sie nun als europäische Antwort auf die Regierungsbeteiligung einer Partei mit einem unklaren Verhältnis zum NS-Regime dar und setzte sich, gemeinsam mit Belgien und Italien, für eine schnelle Annahme ein.<sup>62</sup> Die Richtli-

59 BGBl. I Nr. 4/2006

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

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

62 Ebenda, S. 347.

nienentwürfe wurden in der Folge am 29. Juni 2000 im Rat nahezu unverändert angenommen und halten damit den Rekord für die Annahme eines Richtlinienentwurfs in der EU.<sup>63</sup>

## 8 Migrationspolitik in Schwarz-Blau

Anders als international erwartet, kam es in der schwarz-blauen Koalition anfangs kaum zu Änderungen der bisherigen Politik. Die Regierung Schüssel I liberalisierte den Arbeitsmarktzugang für Migranten mit mindestens fünfjährigem legalen Aufenthalt und schuf eine Arbeitsgenehmigung aus sozial-humanitären Gründen, die vor allem zugewanderten Frauen nach der Familienphase den Einstieg in den Arbeitsmarkt erleichterte.<sup>64</sup> Der zweite Akzent betraf einerseits die Begrenzung der arbeitsbezogenen Einwanderung auf „Schlüsselkräfte“<sup>65</sup> und ihrer Familien, andererseits die Ausweitung der zuvor auf 5.500 jährliche Genehmigungen begrenzten Saisonbeschäftigung auf 15.000.<sup>66</sup>

Die öffentliche Diskussion der ersten Jahre der schwarz-blauen Koalition war jedoch nicht von der Arbeitsmigration, sondern von der von der FPÖ vorgeschlagenen „Integrationsvereinbarung“ - der Verpflichtung zum Besuch eines Sprach- und Integrationskurses - dominiert. Am 13.8.2001 präsentierte der Innenminister den Entwurf eines neuen „Integrationsvertrags“ erstmals im Ministerrat und bezog sich darauf vor allem auf das niederländische Vorbild. Anders als in den Niederlanden, wo ein 600-stündiger Sprachkurs ein gewisses Mindestniveau an Sprachkenntnissen ermöglichen sollte, war die Kursdauer in Österreich auf 100 Stunden beschränkt.<sup>67</sup> Trotz heftiger Kritik der Oppositionsparteien kam es mit der Reform des Fremdenrechts 2002 zur Einführung dieser verpflichtenden Sprachkurse. In der Praxis blieb die Integrationsvereinbarung symbolische Politik. Die per 1.1.2003 in Kraft getretene Fremdenrechtsnovelle schrieb zwar die Verpflichtung zum Sprachkursbesuch als Voraussetzung für einen langfristigen Aufenthaltstitel fest, sah allerdings derart viele Ausnahmen vor, dass bis Juni 2004 gerade ca. 10% der rund 118.000 Personen umfassenden Zielgruppe diese Kurse besuchten.<sup>68</sup>

Im öffentlichen Diskurs löste „Integration“ nun die langjährige Fokussierung auf den Arbeitsmarkt ab. War der Begriff noch in den 1990er Jahren vor allem als rechtliche Gleichstellung – also als Aktion der Aufnahmegesellschaft – debattiert worden, so verschob sich der Begriff nun hin in Richtung Anpassungsleistung der Migranten. Dies kam auch in der Debatte um die Integrationskurse zum Ausdruck: Diese sollten, so betonte die FPÖ, vor allem auch der „Feststellung der Integrationswilligkeit“ der Zugewanderten dienen.<sup>69</sup> Dieser Diskurs vermischte sich bald mit einem Diskurs über „gemeinsame Werte“ und der Integrationsfähigkeit des Islam. Insbesondere nach den Terroranschlägen

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

64 König/Stadler, *Entwicklungstendenzen* (wie Anm. 47), S. 236.

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

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

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

68 *Die Presse*, 17.3.2005, S. 3.

69 Rohsmann, *Integrationsvereinbarung* (wie Anm. 65), S. 75.

in London und Madrid und nach der Verhaftung von zwei in Österreich aufgewachsenen, für eine islamistische Terrororganisation aktiven jungen Migranten der Zweiten Generation, bekam dies Debatte eine dezidiert sicherheitspolitische Orientierung. Besonders gut sichtbar wurde dieser Wandel in den Akzenten, die in den Wahlkämpfen auf das Thema Migration gelegt wurden. Waren in den 1990er Jahren noch Drogenhandel und Kriminalität die wesentlichen negativen Stereotypisierungen, so zeigte insbesondere die Wahlwerbung der FPÖ zu den Nationalratswahlen 2008 und zur Europaparlamentswahl 2009 mit Plakaten wie „Abendland in Christenhand“ oder „Daham statt Islam“ eine Zuspitzung auf das Feindbild Islam.<sup>70</sup>

Das Kabinett Schüssel II gab sich ein restriktiveres migrationspolitisches Programm und kündigte Reformen des Asyl- und des Staatsbürgerschaftsrechts an. Die Asylpolitik dominierte auch die öffentliche Debatte. Schon die Regierung Schüssel I hatte Asylwerber aus per Verordnung festgelegten „sicheren Drittländern“ aus der Bundesbetreuung ausgeschlossen. Sowohl die sozialdemokratische Wiener Landesregierung wie die von einer ÖVP-Grünen-Koalition gebildete Landesregierung von Oberösterreich leiteten in der Folge ein Gesetzesprüfungsverfahren beim Verfassungsgerichtshof ein, der diese Asylgesetznovelle in wesentlichen Teilen als verfassungswidrig aufhob.<sup>71</sup> Der darauf von der Regierung vorgelegte Entwurf für ein neues Asylgesetz führte zu einem Sturm der Entrüstung bei Menschenrechtsorganisationen und den Oppositionsparteien. Zentrale Kritikpunkte waren die im Entwurf vorgesehene Ermöglichung der Zwangsernährung für Hungerstreikende, die neu geschaffene Abschiebemöglichkeit für bestimmte Gruppen traumatisierter Asylwerber und die Möglichkeit der Ausdehnung der Schubhaft auf zehn Monate.

Kritik am Entwurf kam aber auch vom Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes und dem Menschenrechtsbeirat. Zu der inhaltlichen Kritik gesellte sich auch Kritik am öffentlichen Auftreten und am autoritären Stil von Innenminister Strasser, der deshalb zunehmend die Kommunikationsbasis mit den Hilfsorganisationen verlor. Der Rücktritt Strassers im Dezember 2004 und die darauf folgende Nominierung der über die Parteigrenzen anerkannten niederösterreichischen Soziallandesrätin Lise Prokop (ÖVP) als neue Innenministerin wurde daher auch von den meisten Nichtregierungsorganisationen und der Opposition als Chance für einen Neubeginn begrüßt.<sup>72</sup>

Nachdem die Bestimmungen zur Zwangsernährung aus dem Entwurf gestrichen worden waren, sagte auch die sich in Opposition befindliche SPÖ ihre Zustimmung zu. Bund und Länder einigten sich darauf, in Zukunft die Kosten der Bundesbetreuung 60:40 zwischen Bund und Ländern zu teilen und die Flüchtlinge und Asylwerber nach einem Bevölkerungsschlüssel den Bundesländern zuzuweisen. Damit war der Grundstein für eine nachhaltige Verbesserung der Betreuungssituation dieser Gruppen gelegt.

Eine weitere wesentliche Reform betraf das Staatsbürgerschaftsrecht. Nachdem die FPÖ seit Beginn der Koalition immer wieder mit dem Verweis auf die hohen Einbürgerungszahlen der letzten Jahre ab Herbst 2004 Erschwernisse bei der Einbürgerung gefordert hatte, wurde dieses Thema 2005 von der Regierung aufgegriffen. Hintergrund dafür war das massive Anwachsen des Familiennachzugs zu – häufig erst vor kurzem eingebürgerten – österreichischen Staatsbürgern türkischer oder auch

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

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

72 Perchinig, *Einwanderungspolitik*, (wie Anm. 66), S. 299.

ex-jugoslawischer Herkunft. Da der Familiennachzug zu Nicht-EU-Bürgern durch Quoten massiv eingeschränkt, für Österreicher jedoch außerhalb der Quotierung möglich war, hatte die Einbürgerung eine wichtige einwanderungspolitische Dimension erhalten: Allein im Jahr 2004 hatten rund 23.300 Personen ihr Aufenthaltsrecht als Familienangehörige von Österreichern erlangt.<sup>73</sup>

Die Staatsbürgerschaftsrecht-Novelle 2005<sup>74</sup> sowie die zugehörige Staatsbürgerschaftsprüfungsverordnung<sup>75</sup> erhöhten die Hürden bei der Einbürgerung, insbesondere in Bezug auf die Anrechnung des Aufenthalts im Land und die nötigen Einkommensniveaus deutlich. Zudem stiegen die Gebühren für die Einbürgerung drastisch, was Österreich zu einem der teuersten europäischen Einbürgerungsländer macht.<sup>76</sup> Im internationalen Trend liegend, verlangt das neue Staatsbürgerschaftsrecht nun auch den Nachweis von Deutschkenntnissen auf dem – relativ niedrigen – Niveau A2 des europäischen Referenzrahmens sowie einer Prüfung über die „Grundkenntnisse der demokratischen Ordnung der Republik Österreich und (die) Geschichte Österreichs“<sup>77</sup>, die sich am Niveau des Sekundärschulabschlusses orientieren sollte und somit in der Praxis ein deutlich höheres Niveau der Sprachkenntnisse voraussetzt. Mit Ausnahme der im europäischen Trend liegenden Einbürgerungstests distanziert sich damit Österreich von dem in vielen EU-Staaten beobachtbaren Trend zur Liberalisierung des Einbürgerungsrechts und bildet mit Dänemark, Frankreich, Griechenland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich einen Block von EU-Staaten, die ihr Staatsbürgerschaftsrecht in den letzten Jahren restriktiver gestalteten.<sup>78</sup>

## 9 Die halbherzige Vergemeinschaftung

Mit dem Vertrag von Amsterdam war es zu einer Vergemeinschaftung der Integrationspolitik auf EU-Ebene gekommen. Grundsatz der EU-Politik in diesem Bereich war die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Tampere festgehaltene Überlegung, die Rechtsstellung von legal im Land lebenden Nicht-EU-Bürgern so weit als möglich der der Staatsbürger anzunähern:

„21. Die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen sollte der Rechtsstellung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden. Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden, die sich so nahe wie möglich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen; z.B. das Recht auf Wohnsitznahme, das Recht auf Bildung und das Recht auf Ausübung einer nichtselbständigen oder selbständigen Arbeit sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den Bürgern des Wohnsitzstaates. Der Europäische Rat billigt das Ziel, daß Drittstaatsangehörigen, die auf Dauer rechtmäßig ansässig sind,

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

74 BGBl. I Nr. 37/2006, 22.3.2006

75 BGBl. II Nr. 138/2006, 3.4.2006

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

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

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

die Möglichkeit geboten wird, die Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats zu erwerben, in dem sie ansässig sind.“<sup>79</sup>

In Umsetzung dieses Auftrages entwickelte die Kommission Richtlinienentwürfe zur Einwanderung aufgrund von Arbeitsaufnahme<sup>80</sup>, zur Familienzusammenführung<sup>81</sup> und zur Rechtstellung von langansässigen Drittstaatsangehörigen.<sup>82</sup> Die Entwürfe übertrugen im wesentlichen die bestehenden Bestimmungen für Unionsbürgern auf Drittstaatsangehörige.

Die Tampere-Prinzipien mit ihrem Impetus der weitgehenden Gleichstellung von legal ansässigen Drittstaatsangehörigen und Staatsbürgern standen von Anfang an in einem Spannungsverhältnis zum dominant sicherheitspolitischen „framing“ der Migrationspolitik im Rat und blieben großteils Rhetorik. Die Verschiebung der politischen Mehrheiten im Rat in den späten 1990er Jahren, der Konjunkturrückgang in Europa und die Terroranschläge in New York und Madrid führten zu einer deutlichen Refokussierung des Migrationsdiskurses auf sicherheitspolitische Agenden und einer Rücknahme der Gleichstellungsagenda.<sup>83</sup>

Der Richtlinienentwurf zu Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit<sup>84</sup> scheiterte, und die Richtlinienentwürfe zur Familienzusammenführung und dem Rechtsstatus von langansässigen Drittstaatsangehörigen und dem Familiennachzug fanden erst nach massiven Änderungen die Zustimmung der Innenminister, wobei insbesondere Deutschland, die Niederlande und Österreich sich gegen eine weitgehende rechtliche Gleichstellung wandten und durchsetzten, dass das Daueraufenthaltsrecht von der Erfüllung von Integrationsmaßnahmen, wie z.B. Sprachkursen, abhängig gemacht wurde.<sup>85</sup> Erhalten blieb jedoch eine weitgehende, wenn auch nicht vollständige, Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Daueraufenthaltsurlaubnis mit Staatsbürgern im arbeits- und sozialrechtlichen Bereich sowie beim Zugang zum Bildungs- und Gesundheitssystem und zu Gütern und Dienstleistungen. Damit waren – mit Ausnahme der Übergangsfristen für den freien Arbeitsmarktzugang für Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten – der die österreichische Migrationspolitik lange Zeit prägende Spaltung des Arbeitsmarktes und die Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit im Sozialbereich für langansässige Arbeitsmigranten ein Ende gesetzt.

Nachdem ursprünglich eine Adaption der österreichischen Gesetze durch entsprechende Novellen geplant war, zeigte sich schnell, dass dieser Systembruch eine Neukodifizierung der Rechtsmaterie

79 Europäischer Rat von Tampere, 15. und 16. Oktober 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

80 KOM (2001) 386 endg.

81 KOM (1999) 638 endg.

82 KOM (2001) 127 endg.

83 Petra Bendel: Everything under Control? The European Union's Policies and Politics of Immigration. In: Thomas Faist, Andreas Ette: The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union. London 2007, S. 32-49; Thomas Faist: The Migration-Security Nexus: International Migration and Security before and after 9/11. In: Michael Bodemann Michael/Gokce Yurdakul (eds.): Migration, Citizenship, Ethnos. Incorporation Regimes in Germany, Western Europe and North America. London 2006, S. 157 – 174.

84 KOM (2001) 386 endg.

85 Kai Hailbronner: Die Richtlinie zur Familienzusammenführung und zum langfristigen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen – Entstehungsgeschichte und aktuelle Fragen der Auslegung. Vortrag, Fachtagung zur EU-Immigrations- und Integrationspolitik, Arbeiterkammer Wien, 19.2.2004. Manuskript.

verlangte. Das im Sommer 2005 gemeinsam mit dem neuen Asylrecht im Parlament verabschiedete Paket setzte die neuen EU-Regelungen im wesentlichen um und brachte so auch Verbesserungen für langansässige Migranten, vor allem im aufenthaltsrechtlichen Bereich und beim Arbeitsmarktzugang. Wo möglich, wurde jedoch auf niedrigstmöglichem Niveau umgesetzt: So werden z.B. die Rechte von Familienangehörigen durch die Bindung an die Nutzung von Freizügigkeitsrechten als Unionsbürger bzw. langfristig niedergelassener Drittstaatsangehöriger nur äußerst eingeschränkt gewährt.<sup>86</sup> Der im Fremdenrecht 1997 eingeführte absolute Ausweisungsschutz für im Land geborene und aufgewachsene Kinder und Jugendliche mit einem Drittstaatenpass wurde wieder aufgehoben, und der Zugang zum Daueraufenthaltsrecht, der „Niederlassungsbewilligung“ praktisch nur mehr für „Schlüsselkräfte“ und deren Familienangehörige ermöglicht. Im Bereich der „Integrationsvereinbarung“ kam es zu einer Aufhebung der meisten Ausnahmen und einer Ausweitung der Kursbesuchspflicht von hundert auf dreihundert Stunden, wobei 50% der Kurskosten selbst zu tragen sind. Insbesondere die Bestimmungen für den Familiennachzug wurden sehr restriktiv gefasst: Das Recht auf Familiennachzug wurde an die Nutzung der EU-Freizügigkeit geknüpft, was vor allem in Österreich lebende Staatsbürger gegenüber Unionsbürgern beim Familiennachzug benachteiligt, zudem wurden die nötigen Einkommensvoraussetzungen sehr hoch angesetzt,<sup>87</sup> was zu einer Reihe von – bei der Verfassung des Artikels noch nicht entschiedenen – Verfahren vor den Höchstgerichten führte. Mit der Novellierung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes 2010 wurden die Einkommensgrenzen für den Zugang zum Status des „langansässigen Drittstaatsangehörigen“ weiter erschwert. Zur selben Zeit erfolgte auch die Ankündigung, das für diesen Titel nötige Niveau der Deutschkenntnisse von der Stufe A2 des europäischen Referenzrahmens auf die deutlich anspruchsvollere Stufe B1 anzuheben. Nachdem das EU-Recht langansässige Drittstaatsangehörige weitgehend mit Unionsbürgern gleichstellt, versucht Österreich, die Zugangsvoraussetzungen für diesen Status möglichst schwierig zu gestalten, um das die Migrationspolitik traditionell prägende Prinzip der staatsbürgerschaftlichen Trennung am Arbeitsmarkt und im Wohlfahrtsstaat weiter am Leben zu erhalten.

In den ersten Jahren die EU-Politik mehr oder minder unbeteiligt erdulnd, wurde Österreich nach den Erfahrungen mit den „Sanktionen“ zu einem aktiven Akteur im Rat und versuchte dort erfolgreich, die eigenen Positionen durchzusetzen. Anders als gegen Ende der 1990er Jahre, als europaweit ein Liberalisierungstrend zu beobachten war, gewannen jedoch nach 2001 im gesamten EU-Raum restriktive Positionen an Gewicht. Damit rückte die Position der nationalen Souveränität im Bereich der Einwanderungs- und Integrationspolitik, die früher am Rand angesiedelt war, nun auch in der EU ins Zentrum.

---

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

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

## 10 Auf dem Weg zur Integration?

Während auf Bundesebene ein sicherheitspolitischer Fokus die Politikentwicklung prägte, änderte sich das Klima in den Bundesländern und den Städten in den letzten zehn Jahren.<sup>88</sup> Die Stadt Wien, die bereits 1992 mit dem Wiener Integrationsfonds eine erste Integrationsstelle geschaffen hatte, allerdings in ihre Migrationspolitik lange Zeit restriktiv blieb,<sup>89</sup> begann unter der neu bestellten Integrationsstadträtin Renate Brauner (SPÖ) ab dem Beginn des neuen Jahrtausends mit der Entwicklung einer hochrangig verankerten und engagierten Integrations- und Diversitätspolitik, welche die Zuwanderung nicht primär negativ, sondern als Potential für die Stadtentwicklung sah und Wien als Einwanderungsstadt definierte.<sup>90</sup> In Vorarlberg beauftragte das Land im Jahr 2001 den Verein Okay-Zusammenleben<sup>91</sup> mit der Entwicklung einer regionalen Integrationsplattform und wurde damit zu einem Vorreiter bei der Entwicklung regionaler Integrationspolitik.<sup>92</sup> Nachdem die Stadt Dornbirn im Jahr 2002 das erste städtische Integrationsleitbild in Österreich entwickelt hatte,<sup>93</sup> entwickelten im Rahmen des EU-geförderten Programms „EQUAL“ mehrere Städte in Niederösterreich und der Steiermark Integrationsleitbilder und etablierten Integration als Thema der Stadtverwaltung.<sup>94</sup>

Auch der nach dem plötzlichen Tod der Innenministerin Lieselotte Prokop im Jahr 2007 neu ins Amt gekommene Innenminister Günther Platter setzte - bei genereller Beibehaltung eines restriktiven Kurses - mit der Gründung der Integrationsplattform einen neuen Akzent.<sup>95</sup> Erstmals erkannte das Innenministerium Integration als politische Aufgabe an und setzte das Thema auf die Regierungsagenda, zudem wurde - wenn auch primär symbolisch und unter Betonung der Dominanz der Regierungsinteressen - der Dialog mit der Zivilgesellschaft gesucht. Parallel dazu begann das Innenministerium, den in den 1960ern vom UNHCR und der Republik gegründeten und vor allem in der Flüchtlingsintegration tätigen „Österreichischen Integrationsfonds“ als Kern einer neuen Integrationsbürokratie auszubauen. Dieser bekam nicht nur die Aufgabe der Koordination der Vergabe von Integrationskursen, sondern baute auch eine wissenschaftliche Abteilung auf und begann mit der Publikation von Informationsmaterial.<sup>96</sup> Mit der Wahl des Innenministers zum Landeshauptmann Tirols brachen die Aktivitäten der Integrationsplattform jedoch weitgehend wieder zusammen.

Seine Nachfolgerin, Maria Fekter, nahm die Arbeit am „Nationalen Integrationsplan“ 2009 wieder auf, allerdings ohne die Nichtregierungsorganisationen einzubinden. Das von ihr präsentierte Grund-

88 Weigl, Migration und Integration, (wie Anm. 43), S. 64.

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

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

91 <http://www.okay-line.at/>

92 Simon Burtscher: Zuwandern-Aufsteigen-Dazugehören. Etablierungsprozesse von Eingewandeten. Innsbruck 2009.

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

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

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

96 <http://www.integration.at>

lagenpapier<sup>97</sup> wertete Migration vor allem als Bedrohung und betonte sicherheitspolitische Fragen, was nicht nur innerhalb der Nichtregierungsorganisationen, sondern auch bei den Bundesländern und Gemeinden auf deutliche Kritik stieß.<sup>98</sup> Der 2009 beschlossene „Nationale Integrationsplan“ betont zwar weiter die sicherheitspolitische Dimension und definiert Integration vor allem als Bringschuld der Zugewanderten, spricht aber auch erstmals die Notwendigkeit an, Diskriminierungen zu bekämpfen und Zugewanderten bessere Teilhabemöglichkeiten in der Gesellschaft einzuräumen.<sup>99</sup>

In den Bundesländern war es inzwischen zu einer Neubewertung des Migrationsthemas gekommen. Mit der Verabschiedung eines Integrationsleitbildes in Tirol (2006)<sup>100</sup>, in Oberösterreich (2008)<sup>101</sup> und in Vorarlberg (2010)<sup>102</sup> und mit der Ausarbeitung regionaler Zuwanderungsstrategien<sup>103</sup> hatte sich auf der Länderebene ein deutlich liberalerer Zugang entwickelt. Anders als der autoritativ-hierarchische Politikstil des Bundes zeichnete sich das Vorgehen der Länder auch deutlich stärker durch eine pluralistisch-assoziative Einbindung der Zivilgesellschaft (und der Sozialpartner) aus und entsprach damit eher dem Modell der deliberativen denn der staatszentrierten Demokratie<sup>104</sup> – auch unter historischer Perspektive ein interessantes Beispiel für die Ausweitung eines korporatistischen hin zu einem assoziativen institutionellen Rahmen.

Hintergrund dieser beginnenden Neueinschätzung der Migration waren auch die im neuen Jahrtausend sowohl in Bezug auf die regionale Herkunft wie die soziale Zusammensetzung deutlich veränderten Migrationsströme und der geänderte geopolitische Rahmen. Die Migration aus den ehemaligen „Anwerbeländern“, dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei, ging in den letzten Jahren massiv zurück, während die Zuwanderung aus der „alten“, aber auch aus der „neuen“ EU deutlich zunahm. Seit 2006 sind deutsche Staatsbürger – deren Einwanderung mit einer Anwerbeaktion im Rahmen der Zusammenarbeit der europäischen Arbeitsämter begann – die größte Einwanderungsgruppe, und im Jahr 2008 stammten knapp 60% der Neuzuwanderer aus anderen Ländern als der Europäischen Union.<sup>105</sup> Insbesondere die Neuzuwanderer aus dem EU-Raum, aber auch ein Großteil der Drittstaatsangehörigen, verfügen zu einem großen Teil über mittlere und höhere Qualifikationen und entsprechen nicht mehr dem Klischee des „Gastarbeiters“.

Die geänderte geopolitische Situation und die Erweiterung der EU führten zudem zu einem deutlichen Rückgang des nationalstaatlich steuerbaren Anteils der Zuwanderung. Die Zuwanderung aus

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

98 Profil, 20.7.2009, S. 12

99 Österreichischer Integrationsfonds: Nationaler Aktionsplan für Integration. Wien 2009, [http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap\\_bericht.pdf](http://www.integrationsfonds.at/fileadmin/Integrationsfond/NAP/nap_bericht.pdf), 12.12.2009

100 Kenan Güngör: Integrationskonzept des Landes Tirol mit Maßnahmenempfehlungen. Innsbruck 2006.

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

102 Kenan Güngör, Bernhard Perchinig: Gemeinsam Zukunft gestalten. Integrationsprogramm des Landes Vorarlberg, Bregenz 2010.

103 In Wien kam es 2009 zu Gründung einer Zuwanderungskommission mit der Aufgabe der Entwicklung eines Zuwanderungskonzepts für die Stadt.

104 Joshua Cohen/Joel Rogers: Secondary Associations and Democratic Governance. In: *Politics & Society* 4, 1992, S. 393-472; Arthur Benz: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im

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

der EU ist politisch nicht steuerbar, die Zuwanderung aus dem Nicht-EU-Raum betraf vor allem Asylwerber und den Familiennachzug, die sich beide ebenso weitgehend nationalstaatlicher Steuerung entziehen. Während auf Bundesebene versucht wurde, durch Verschärfungen des Asyl- und Familiennachzugsrechts die Reste der nationalstaatlichen Steuerungsfähigkeit zu sichern, setzte der demografische Wandel die Ländern, Städte und Gemeinden unter Druck, Einwanderung als Realität zu akzeptieren und einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen einer Einwanderungsgesellschaft zu entwickeln: In der Bundeshauptstadt lag der Anteil von Migrantinnen und Angehörigen der Zweiten Generation 2008 bei mehr als einem Drittel, in den anderen großen Städten Österreichs liegt der Anteil um ein Viertel, und selbst in kleineren Städten und Gemeinden leben rund 15% aus dem Ausland Zugewanderte und deren Kinder.<sup>106</sup>

Während die Bundespolitik die sicherheitspolitische Sichtweise forcierte, entstand in den Ländern und in den größeren Städten – oft mitinitiiert und beraten von Akteuren aus den Vorreiterländern Vorarlberg und Wien, die als „epistemic community“<sup>107</sup> sich eher an der europäischen denn der österreichischen Diskussion orientierten – eine Haltung, die deutlich stärker Gleichstellungsperspektive betont und Migration als Herausforderung und Entwicklungschance wahrnimmt. Damit steht die Politik der Bundesländer heute der EU-Politik im Integrationsbereich deutlich näher als dem Bund, der Migration weiter primär aus sicherheitspolitischer Perspektive als potentielle Bedrohung sieht.

Anders als im 20. Jahrhundert ist Migrationspolitik heute ein Mehrebenenspiel zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedsstaaten, den Bundesländern und Gemeinden, den Sozialpartnern – die jedoch deutlich an Bedeutung verloren haben – und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Mehrebenen-Politik macht radikale Paradigmenwechsel unwahrscheinlich und favorisiert inkrementelle, schrittweise Politikentwicklung.<sup>108</sup> Es ist daher zu erwarten, dass auch in Österreich sich mittelfristig, ähnlich wie in anderen EU-Staaten, die Politik an einer Kombination aus restriktiver Steuerung der Neuzuwanderung und größerer Offenheit gegenüber kultureller Vielfalt orientieren wird und sich die Migrations- und Integrationspolitik zu einem weniger umstrittenen Politikfeld entwickeln wird, als sie es im 20. Jahrhundert war.

## Autoreninformation

*Dr. Bernhard Perchinig* ist Politologin und Research Fellow bei der Forschungsplattform „Menschenrechte im Europäischen Kontext“ der Universität Wien sowie Faculty-Member des Departments für Europäische Integration und Wirtschaftsrecht der Donauuniversität Krems. Zahlreiche Veröffentlichungen zur Migrations- und Integrationspolitik, zuletzt „Migration Studies in Austria – Research at the Margins?“ in: Thränhardt, Dietrich/Bommers, Michael (2010) (ed.): National Paradigms of Migration Research. Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), Band 13. Universitätsverlag Osnabrück, S. 187-206, sowie: All you need to know to become an Austrian: Naturalisation Policy and Citizenship Testing in Austria. In: Eva Ersbøll, Dora

---

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

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

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

---

Kostakopoulou, Ricky van Oers (eds.): A Redefinition of Belonging? Language and Integration Tests for Newcomers and Future Citizens. Leiden/Boston (Koninklijke Brill NV), 2010, 25 – 50.

*Kontakt:* [bernhard.perchinig@univie.ac.at](mailto:bernhard.perchinig@univie.ac.at)

---

## Einführung

### Forschungs- und Literaturinformationen

*Hermann Schock und Peter Schimany*

GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften legt mit dem „Sozialwissenschaftlichen Fachinformationsdienst“ (soFid) zweimal jährlich aktuelle Informationen zum Thema „Migration und ethnische Minderheiten“ vor.

Quelle der im jeweiligen soFid enthaltenen Informationen sind die von GESIS produzierten Datenbanken **SOLIS (Sozialwissenschaftliches Literaturinformationssystem)** und **SOFIS (Sozialwissenschaftliches Forschungsinformationssystem)**. Die Datenbank SOLIS stützt sich auf vorwiegend deutschsprachige Veröffentlichungen, d.h. Zeitschriftenaufsätze, Monographien, Beiträge in Sammelwerken sowie auf Graue Literatur in den zentralen sozialwissenschaftlichen Disziplinen. GESIS beobachtet die juristische Fachliteratur nicht und weist für den Migrationskontext relevante rechtswissenschaftliche Veröffentlichungen nur dann nach, wenn sie in sozialwissenschaftlichen Zeitschriften oder Sammelbänden enthalten sind. Alle anderen Literaturinformationen sind in den Informationsdatenbanken ASYLIS/MILo des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge [www.bamf.de] enthalten. Weiterhin ist auf die Dienste des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung zu verweisen [www.dipf.de]. Sie vervollständigen den Überblick über den Aspekt interkultureller Bildung und informieren z.B. auch über schularten- und schulstufenspezifische Unterrichtshilfen.

SOFIS wird durch jährliche Erhebungen in den deutschsprachigen Ländern und Auswertungen verschiedenster Quellen gespeist und deckt die sozialwissenschaftliche Forschung im weiteren Sinne ab. Befragt werden auch rechts- und erziehungswissenschaftliche Institute. Es liegt im Ermessen und Selbstverständnis der jeweiligen Befragten, ob sie Informationen über laufende Forschungsprojekte und Literaturnachweise zur Verfügung stellen.

Im folgenden Dokumentationsteil des soFid sind Literaturhinweise durch ein „-L“ nach der laufenden Nummer gekennzeichnet, Forschungsnachweise durch ein „-F“. Im Gegensatz zu Literaturhinweisen erscheint ein Forschungsnachweis in mehreren aufeinander folgenden Ausgaben des soFid, wenn sich sein Zuschnitt ändert. Es handelt sich also bei einem wiederholten Nachweis um eine aktualisierte Fassung, die Rückschlüsse auf den Fortgang der Arbeiten an einem Projekt zulässt.

\* \* \*

Die dem **Dokumentationsteil zugrunde liegende thematische Gliederung** aus 1999 wurde aufgrund der Ausdifferenzierung der Migrations- und Integrationsforschung in 2008 überarbeitet und seit 2009 den Ausgaben zugrunde gelegt.

Maßgebend für die Zuordnung zu einzelnen Sachgebieten sind einerseits die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Migrationsforschung sowie andererseits der pragmatische Gesichtspunkt des Literaturzugangs und der Forschungsmeldungen bei GESIS. Das soFid-Konzept erlaubt für jede Informationseinheit nur eine einmalige Zuordnung zu einem Sachgebiet. Auch Beiträge mit übergreifenden Themenstellungen werden aus diesem Grund nur einmal verortet. Der Nutzer kann ergänzend

das Sachregister zu Hilfe nehmen. Verwertet sind dort die Suchbegriffe aus dem sozialwissenschaftlichen Thesaurus der GESIS, die bei der Inhaltserschließung den Informationseinheiten zugeordnet wurden. Das Register der Druckfassung des soFid kann aus Kapazitätsgründen nur einstufig angeboten werden. Der verallgemeinernde Charakter der Suchbegriffe führt bei zentralen Begriffen leider zu Häufungen, die dem Nutzer wiederholtes Nachschlagen abverlangen. Er kann auf elektronische Dienste (des soFid auf CD oder des Sozialwissenschaftlichen Portals [sowiport.org](http://sowiport.org)) ausweichen und dort mit ergänzenden Sucheingaben zu den gewünschten Informationen gelangen.

### **Den Sachgebieten sind unter anderem folgende Inhalte zugeordnet:**

Kapitel/Sachgebiete	enthält auch Themen/Studien wie
1 <b>Demographie, Statistik und Methodik</b>	Quantifizierte internationale Migration, Zu- und Abwanderung einzelner Migrantengruppen, statistische Informationen zu Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund und methodische Ansätze.
2 <b>Theorieansätze, Migrationsmotive und –verhalten</b>	Theorieansätze sowie soziologische, psychologische und ökonomische Motive und Verhaltensweisen der Zu-, Ab- und Weiterwanderung.
3 <b>Internationales und globales Migrationsgeschehen</b>	Wanderungen zwischen Entwicklungs- und Industriestaaten, Situation in Herkunfts- und Zielländern (jedoch ausgeklammert sind spezifische Situationen in und zwischen Entwicklungsländern.)
4 <b>Remigration und Resettlement</b>	freiwillige Rückkehr und die Rückwanderungsentscheidungen sowie die Reintegrationsprobleme von Migranten in den Herkunftsländern.
5 <b>Politische und rechtliche Aspekte der Migration</b>	
5.1 Migrationspolitik	hierunter werden auch die politischen und rechtlichen Themen der illegalen Migration und des Menschenschmuggels aufgeführt.
5.2 Asylpolitik	Rechte auf Asyl, Abschiebung(spraxis)
5.3 Migrationspolitik in europäischer Perspektive	besondere Relevanz haben hier Studien zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik in der EU
5.4 Migrationspolitik in internationaler Perspektive	internationale Organisationen als Akteure und globale Migrationspolitik
6 <b>Menschen- und Minderheitenrechte</b>	in EU- und auch osteuropäischen Staaten, Recht auf eigene Sprache/ Sprachenpolitik, Schutzrechte auf kulturelle Identität, Religionsfreiheit
7 <b>Migration und Integrationspolitik</b>	Evaluation von Maßnahmen zur Integration insbesondere Sprach- und Orientierungskurse

---

8	<b>Politische Partizipation</b>	Staatsbürgerschaft und Einbürgerung, Interessenvertretung in Ausländerbeiräten, Parteien, Gewerkschaften (oberhalb der lokalen Ebene), in Parlamenten, kommunales Wahlrecht und Wahlverhalten
9	<b>Migrantenorganisationen und soziale Partizipation</b>	Migrantische Selbstorganisation
10	<b>Sozioökonomische Aspekte der Migration</b>	
10.1	Folgen für Wirtschaft, Arbeitsmarkt und Systeme der Sozialen Sicherung	Vorwiegend auf der Makroebene: Integrationsprobleme und -hilfen in den Arbeitsmarkt, Be- und Entlastungen der Renten- und anderen Versicherungen
10.2	Folgen für Unternehmen und Verwaltungen	Vorwiegend auf der Mikroebene: Arbeitsbeziehungen, Ausländer als Unternehmer, sowie Studien zum wirtschaftlichen Verhalten und zu cultural diversity
11	<b>Staatliche und nichtstaatliche Arbeit mit Migranten</b>	Betreuung durch soziale Dienste, spezifische Formen der Ausländersozialarbeit und deren Inanspruchnahme
12	<b>Migration im kommunalen Kontext</b>	kommunale Integrationsarbeit und sozialräumliche Aspekte, Wohnsituation, infrastrukturelle Situationen und Wohnsegregation, weiterhin Verhalten lokaler Behörden im Umgang mit Migranten
13	<b>Migration und Gesundheit</b>	Nachfrage und Inanspruchnahme von Gesundheitseinrichtungen durch Migranten, Anforderungen an ein migrations sensibles Gesundheitswesen einschließlich Einrichtungen der Pflege, Gesundheitsverhalten, Morbidität und Mortalität sowie psychosoziale Situation, Inanspruchnahme von Therapie und Situation von Flüchtlingen
14	<b>Sozialisation junger Migranten</b>	Familienorientierung, Kontakte und Beziehungen, Partnerwahl und Heiratsverhalten, Geschlechterdifferenz, kulturelle Identität, auch hier: Freizeitverhalten und Jugendarbeit
15	<b>Bildung und Integration von Migranten</b>	
15.1	Vorschulische Bildung	Sprachkompetenz, Förderbedarf und -maßnahmen
15.2	Schulische Bildung	Migranten im Schulsystem, interkulturelle Erziehung und Bilingualität, Schul- und Klassensituationen, Administration, Lehrpersonal und Schulsozialarbeit
15.3	Berufliche Bildung	Berufsbildendes Schulwesen, Bildungsabschlüsse, Übergang Schule - Beruf
15.4	Hochschulbildung	Studienneigung, Studienverlauf, Abschlüsse und Übergang in den Arbeitsmarkt

15.5	Erwachsenenbildung und berufliche Weiterbildung	Qualifizierungsbedarf, Maßnahmenevaluation
15.6	Übergreifende Themenstellungen zur Bildungssituation von Migranten	Bildungsmotivation, Bildungs- und Berufsverläufe, Bildung und Kommunikation
<b>16</b>	<b>Lebenslagen und soziale Situation</b>	
16.1	Soziale Lage einzelner Gruppen	soziale Situation (u.a. Erwerbstätigkeit, Einkommen, Wohnsituation) einzelner Migrantengruppen und Vergleichsstudien.
16.2	Soziale Lage türkischer Migranten	Türken stellen die größte Migrantengruppe. Verschiedentlich befassen sich Studien ausschliesslich mit der sozialen Lage der türkischen Migranten, die daher in einem eigenen Unterkapitel aufgeführt werden.
<b>17</b>	<b>Lebenslagen und kulturelle Situation</b>	Kultur, Religion(sunterricht), Identität und Fremdheit. Hierunter fallen auch Studien zur Assimilation und Akkulturation auf der individuellen- und Gruppenebene.
<b>18</b>	<b>Abweichendes Verhalten</b>	auch: Kriminalität
<b>19</b>	<b>Kommunikation und Medien</b>	Darstellung der Migranten in den Medien, Medienverhalten von Migranten hinsichtlich Medienkonsum und -nutzung (einschließlich Internetnutzung), eigene Medien der Migranten und Migranten als Medienproduzenten sowie Beschäftigung von Migranten im Mediensektor. auch: kommunikationswissenschaftliche Themen sofern ohne Bezug zu Bildungsfragen (Kap. 15)
<b>20</b>	<b>Nation, Ethnizität und Kultur</b>	
20.1	Interdependenzen von Gesellschaft, Ethnizität und Kultur	Multikulturalität, Leitkultur, Transkulturalität, Citizenship und transnationale Identität
20.2	Diskriminierung und Rassismus	Xenophobie (Fremdenfeindlichkeit), Rassismus, Antisemitismus; Einstellungsforschung sowie staatliche und zivilgesellschaftliche Antidiskriminierungsmaßnahmen
<b>21</b>	<b>Geschichte der Migration</b>	lokale, nationale und internationale Wanderungen, Flucht und Vertreibung, Leben im Exil, sowie (historische) Rückwanderungen
<b>22</b>	<b>Kapitelübergreifende Themenstellungen</b>	Sammelwerke mit breit gestreuten Themen, Dokumentationen soweit nicht kapitelspezifisch zuzuordnen, Sammelbesprechungen wie z.B. die der Soziologischen Revue