

IHS Political Science Series
Working Paper 31
March 1996

"Nach Rasse und Sprache verschieden": Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute

Rainer Bauböck





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Rainer Bauböck

Title:

"Nach Rasse und Sprache verschieden": Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute

ISSN: Unspecified

1996 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

[E-Mail: office@ihs.ac.at](mailto:office@ihs.ac.at)

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online: http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at: <http://irihs.ihs.ac.at/899/>

**»Nach Rasse und Sprache verschieden«
Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie
bis heute**

Rainer Bauböck

»Nach Rasse und Sprache verschieden«
Migrationspolitik in Österreich
von der Monarchie bis heute

Rainer Bauböck

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 31

März 1996

Institut für Höhere Studien
Stumpergasse 56, A -1060 Wien
Fax: +43/1/597 06 35

Rainer Bauböck
Phone: +43/1/599 91-176
e-mail: bauboeck@ihssv.wsr.ac.at

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

Abstract

Why is Austria's rich tradition as a country of both emigration and immigration so thoroughly neglected in current debates about the admission of refugees and economic migrants? This essay sketches eight chapters in the history of Austria's migration policy since the late Habsburg monarchy and finds some strong continuities. The most conspicuous ones are: attempts to ensure a rapid transit of refugees to other destinations; strong legal barriers to the full integration of settled immigrant workers; rules for the acquisition of citizenship which ignore partial and dual affiliations among immigrants and the membership claims of second and third generations of immigrant descent; definitions of nationhood that do not allow for ethnic diversity resulting from immigration. The paper argues that Austrian migration policy has not only been driven by public interests in internal and external security, economic growth and social welfare, but also by symbolic uses of migrants in politics. Political discourses which defined immigrants as outsiders have been instrumental in shaping the ideological profile of parties as well as the boundaries of an insecure national identity.

Keywords

Migration, Immigrants, Refugees, Austrian History, National Identity.

Zusammenfassung

Warum wird Österreichs reichhaltige Tradition als sowohl Auswanderungs- wie Einwanderungsland in den gegenwärtigen Debatten über die Aufnahme von Flüchtlingen und die Zulassung ökonomischer Immigranten so sehr vernachlässigt? Der vorliegende Essay skizziert acht Kapitel aus der Geschichte österreichischer Migrationspolitik seit der späten Habsburger Monarchie und findet einige starke Kontinuitäten. Die auffälligsten darunter sind: Versuche, den raschen Transit von Flüchtlingen in andere Aufnahmestaaten zu gewährleisten; starke rechtliche Barrieren für die volle Integration niedergelassener Wanderarbeiter; Regeln für den Zugang zur Staatsbürgerschaft, die partielle und mehrfache staatliche Bindungen unter Immigranten ebenso ignorieren wie Ansprüche von zweiten und dritten Generationen auf Mitgliedschaft; Definitionen nationaler Identität, welche keinen Spielraum für ethnische Verschiedenheit lassen, die aus Einwanderung hervorgegangen ist. Der Beitrag argumentiert, daß österreichische Migrationspolitik nicht nur von öffentlichen Interessen an innerer und äußerer Sicherheit, an Wirtschaftswachstum und sozialer Wohlfahrt getrieben wurde, sondern auch von der symbolischen Verwendung der Migranten in der Politik. Politische Diskurse, welche Immigranten als Außenseiter kennzeichnen, haben dazu gedient das weltanschauliche Profil von Parteien zu schärfen und die Grenzen einer unsicheren nationalen Identität zu markieren.

Bemerkungen

Dieser Aufsatz entstand anlässlich des Auftrags, einen Beitrag für das *Handbuch des politischen Systems Österreichs* (hrsg. von Herbert Dachs et al., Wien: Manz 1996, 3. Auflage, im Erscheinen) zu verfassen. Die für diesen Band bestimmte Version wird gegenüber der hier veröffentlichten stark gekürzt werden. Ich danke den Herausgebern des *Handbuchs* für die Erlaubnis, dieses Papier in der *Reihe Politikwissenschaft* zu publizieren.

Inhalt

- 1. Migrationsdynamik im Vielvölkerreich 2**
 - 2. Ethnische Abschottung in der ungewollten Republik 3**
 - 3. Selektive Integration: Displaced Persons und Vertriebene 6**
 - 4. Flüchtlingspolitik im neutralen Frontstaat des Kalten Kriegs 8**
 - 5. Gastarbeit aus Österreich, Gastarbeit nach Österreich 12**
 - 6. Festgeschriebene Gastarbeiterpolitik trotz Einwanderung 14**
 - 7. Politisierung und Europäisierung der Wanderungspolitik 17**
 - 8. Die Migrationskrise und ihre politischen Inszenierungen 20**
 - 9. Nation, Migration und Politik 24**
- Literatur 26**

Im Laufe seiner jüngeren Geschichte war Österreich Auswanderungsland, Transitstation und Einwanderungsland; es war sowohl Ziel als auch Ursprungsgebiet ökonomisch motivierter Migration, aber auch Herkunftsregion und Aufnahmeland von Verfolgten und Vertriebenen. In der Politik gegenüber Immigranten gab es Phasen der Anwerbung, des Laissez-faire, der Begrenzung und des Abbaus; in der Flüchtlingspolitik Abwehr, Weiterleitung, vorübergehende Aufnahme oder dauerhafte Integration. Kaum ein Typus moderner Migration, für den sich nicht ein Beispiel aus der österreichischen Geschichte anführen läßt, kaum ein Ansatz der staatlichen Regelung, der nicht erprobt worden wäre. 16% der gegenwärtigen Wohnbevölkerung sind außerhalb des Staatsgebietes geboren, mehr als 5% der Staatsbürger leben im Ausland (Faßmann/Münz 1995, 9, 46). Angesichts der reichhaltigen Migrationsgeschichte und der hohen aktuellen Zahlen ist es erstaunlich, wie wenig all dies in den kollektiven Selbstbildern der Nation und den aktuellen politischen Debatten um die Gestaltung der Zuwanderung reflektiert wird. Der Kontrast mit den traditionellen Einwanderungsstaaten in Übersee könnte in dieser Hinsicht kaum größer sein.

Der folgende Beitrag untersucht das Verhältnis zwischen Politik und Migration. In der Epoche des Absolutismus konzentrierte sich Politik auf die Kontrolle der Auswanderung. Politisch gesehen war Emigration eine Verletzung der Loyalitätspflicht durch Untertanen und ökonomisch galt die merkantilistische Doktrin, daß der Reichtum des Staates sich auf Bevölkerungsreichtum gründe. In der Ära des politischen Nationalismus und des ökonomischen Liberalismus wurde dagegen die Steuerung der Einwanderung zu einem wichtigen Staatsinteresse. Im 20. Jahrhundert verstärken das globale Wohlstandsgefälle und die sozialstaatliche Sicherung in den reichsten Ländern das Anliegen der Immigrationskontrolle. Politik versucht einerseits, Zuwanderung, Niederlassung und soziale Integration mit den Mitteln des Rechts und der Verwaltung direkt zu steuern und beruft sich dabei auf ordnungs- und sozialpolitische Notwendigkeiten wie die Regulierung der Beschäftigung, die Vermeidung von Engpässen am Wohnungsmarkt und Überlastungen des Bildungswesens, die effektive Bekämpfung von Kriminalität, etc. Andererseits ist Migrationspolitik immer auch symbolische Politik: Die Unterscheidung zwischen Bürgern und Fremden definiert eine personale Außengrenze der politischen Gemeinschaft. Der Ausschluß bestimmter Gruppen vom Zugang zum Territorium, vom Daueraufenthalt, von Bürgerrechten und von der Staatsbürgerschaft verdeutlicht, was die Mitglieder der anonymen Großgemeinschaft der Nation eigentlich miteinander verbindet. Ohne diese symbolische Dimension der Ausländerpolitik wäre die emotionale Besetzung des Themas und sein politischer Wert zur weltanschaulichen Profilierung und Mobilisierung der Anhängerschaft politischer Parteien schwer zu erklären. Unter diesen Gesichtspunkten sollen acht Kapitel der österreichischen Migrationsgeschichte skizziert werden.

1. Migrationsdynamik im Vielvölkerreich

Die Spätzeit der Habsburger Monarchie war eine Epoche zweier großer Bevölkerungsbewegungen: der Auswanderung nach Übersee und der Binnenmigration in die industriellen und urbanen Zentren des Reichs. In der Volkszählung 1910 wurden in den USA 1.175.000 Personen gezählt, die im Territorium der Monarchie geboren wurden (John/Lichtblau 1990, 11). Im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts stellte Österreich-Ungarn mit 2,15 Millionen Immigranten noch vor Italien und Rußland das stärkste Einwandererkontingent in den Vereinigten Staaten. Die Auswanderungsrate der Doppelmonarchie lag in dieser Periode pro Jahr bei 4,8 Emigranten auf 1000 Bewohner (Easterlin 1982, 16f.). Die slawischen und jüdischen Emigranten der Donaumonarchie galten in den USA als besonders schwer integrierbar. In den Augen der amerikanischen »Nativisten« waren sie schlecht ausgebildet, schleppten Krankheiten ein, brachten politisch radikale Elemente ins Land und waren nicht zuletzt »rassisch« minderwertig und unassimilierbar. Ähnliche Vorurteile gab es seit der Gründung der Vereinigten Staaten auch gegen Deutsche, Iren und Italiener. Die große Welle der Immigration aus Ost-Mitteleuropa endete jedoch mit einer drastischen Wende in der Politik des offenen Tors für europäische Einwanderer. 1917 wurden Alphabetisierungstests eingeführt. In den frühen 20er Jahren etablierte das System der national origins quota Obergrenzen von 2% der jeweiligen Immigrantenteile in der Volkszählung von 1890 (Bernard 1982, 94–96). Erklärtes Ziel dieser Politik war es, den Zuzug zu den zuletzt angekommenen ethnischen Gruppen zu stoppen, um die Dominanz der alteingesessenen zu bewahren.

Die Ursachen der großen transatlantischen Emigration sind dieselben wie jene der Binnenwanderung in der Monarchie: rasches Bevölkerungswachstum, beginnende Industrialisierung und »Freisetzung« der Landbevölkerung, Verbilligung der Transportmittel. Dazu kam als nicht zu vernachlässigende Rahmenbedingung der Abbau staatlicher Kontrollen beider Formen der Migration. Meist wird jedoch angenommen, daß die Auswanderer nach Übersee alle Brücken hinter sich abbrechen, während die internen Migrationen fluktuierende Bewegungen von Arbeitskräften waren. Neuere historische Forschung zeigt jedoch gerade für die große Welle vor dem 1. Weltkrieg hohe Anteile von Rückwanderern aus den USA,¹ unter denen sich wohl viele in ihren Plänen Gescheiterte und einige wenige ökonomisch Erfolgreiche befanden.

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte sich allmählich die liberale Auffassung durch, daß Freizügigkeit der Arbeitskraft eine Voraussetzung für die industrielle Entwicklung sei und Emigration ein nützliches Ventil für wirtschaftliches Elend und politische Unzufriedenheit sein kann. Auswanderung aus der Habsburger Monarchie bedurfte ab 1832 einer behördlichen Bewilligung. Der sogenannte Emigrationskonsens beinhaltete die

¹ Faßmann und Münz geben für die Zeit von 1908 bis 1913 1,2 Millionen Überseemigranten und 460.000 Rückwanderer an (Faßmann/Münz 1995, 25). Da viele Rückwanderer in einer früheren Periode mit geringeren Auswanderungsziffern eingereist waren, liegt die tatsächliche Remigrationsquote sicherlich über 40%.

Entlassung aus der Staatsbürgerschaft. Erst im Staatsgrundgesetz von 1867 wurde das Recht auf freie Auswanderung verankert. Dennoch gab es auch noch später Versuche der staatlichen Regulierung. Voraussetzungen für legale Emigration waren die Ableistung der Wehrpflicht, ein gültiger Reisepaß und der Nachweis der (oft beträchtlichen) Geldmittel für die Fahrtkosten (Faßmann 1995, 35). Vor dem Ausbruch des Weltkriegs wurde noch ein Auswanderungsgesetz erörtert, das jedoch nicht mehr beschlossen werden konnte. Anlaß oder Vorwand dafür war der Schutz der Staatsbürger vor betrügerischen Machenschaften von Anwerbern und Transportunternehmen und wohl auch befürchtete Belastungen durch abgewiesene oder gescheiterte Rückkehrer.

Während das Gebiet des heutigen Österreich als Senderegion der transatlantischen Wanderung von geringerer Bedeutung war, bildete vor allem die Reichshaupt- und Residenzstadt einen Anziehungspol für die Zuwanderung aus der Peripherie der Monarchie. Die Wiener Bevölkerung stieg von 700.000 im Jahr 1880 auf über 2 Millionen im Jahr 1910, wobei 53% des Zuwachses auf die Nettomigration (Zuwanderung minus Abwanderung) entfielen und 47% auf den Geburtenüberschuß. Der Anteil der in Wien geborenen Bevölkerung fiel bereits 1880 auf einen Tiefststand von 38,5% (Daten nach John/Lichblau 1990, 13–15).

Sprachgrenzen bildeten in der ethnischen Gemengelage des Vielvölkerreichs kein wesentliches Hindernis für Binnenmigration. In den Ballungsräumen entstanden neue Sprachinseln, welche die Aufnahme weiterer Mitglieder der Herkunftsgruppe erleichterten. Ein politisches Steuerungsinstrument und eine Barriere für die Integration der Einwanderer bildete jedoch das Heimatrecht. Nur in der Heimatgemeinde genossen Bürger ein garantiertes Aufenthaltsrecht und den Anspruch auf Armenfürsorge. Nach 1863 konnte das Heimatrecht nicht mehr durch Niederlassung »ersessen« werden und das Schubgesetz von 1871 regelte die Abschiebung mittelloser Zuwanderer. Erst ab 1901 entstand nach zehnjährigem Aufenthalt in einer Gemeinde ein Anspruch auf Heimatberechtigung. Während die Zuwanderung selbst unregelt blieb, wurde durch diese Kombination von Heimatrecht, Armenfürsorge und Schubwesen dafür gesorgt, daß Migranten eine flexible Unterschicht in den neuen Arbeitsmärkten bildeten, die bei dauernder Arbeitslosigkeit auch wieder in die Herkunftsregionen exportiert werden konnte. In dieser Hinsicht gibt es bemerkenswerte Kontinuitäten bis herauf zur Gegenwart. Die Situation der ausländischen Zuwanderer von heute mit unsicherem Aufenthaltsstatus, vorenthaltenen Sozialhilfeleistungen der Länder und drohender Aufenthaltsbeendigung bei Mittellosigkeit unterscheidet sich gar nicht so sehr von jener der einstigen Binnenmigranten (Bauböck 1988, 140–143).

2. Ethnische Abschottung in der ungewollten Republik

Der Weltkrieg brachte zwei einschneidende Veränderungen: die erste große Flüchtlingswelle und die Verwandlung bisheriger Bürger der Monarchie in Ausländer. Schätzungen sprechen von 310.000 »nichtdeutschen« Flüchtlingen, die sich Ende 1918 im heutigen Staatsgebiet

befanden (Heiss/Rathkolb 1995, 8). Als Bürger galten aufgrund des Staatsbürgerschaftsgesetzes vom 5. 12. 1918 alle in einer deutschösterreichischen Gemeinde Heimatberechtigten, unabhängig davon, wo sie vor dem Krieg gelebt hatten, sofern sie nicht freiwillig für einen der anderen Nachfolgestaaten optierten (Thienel 1989, 50; Grandner 1995, 62). Auf diese Weise wurden nicht nur die aus entfernten Teilen der Monarchie zurückkehrenden Beamte zu Neuösterreichern gemacht, sondern auch viele vor dem Weltkrieg Zugewanderte zu Ausländern.

Der 1919 abgeschlossene Staatsvertrag von St.Germain regelte die Staatsbürgerschaft neu. Auf Drängen der österreichischen Delegation wurde die Heimatberechtigung anstelle des Wohnsitzes als Voraussetzung für automatischen Erwerb festgelegt (Thienel 1989, 51, Fn.19) und das Doppelkriterium der gleichen »Rasse« und Sprache wie die jeweilige Mehrheitsbevölkerung als Voraussetzungen für die Option. Am 29. Juli legte eine Vollzugsanweisung auf Basis des Artikel 80 des Vertrags von St. Germain fest, daß Personen, die in einem Nachfolgestaat außerhalb Österreichs heimatberechtigt sind »und dort nach Rasse und Sprache von der Mehrheit der Bevölkerung verschieden sind« ... innerhalb von 6 Monaten »für die österreichische Staatsbürgerschaft optieren [können], wenn sie nach Rasse und Sprache zur deutschen Mehrheit der Bevölkerung Österreichs gehören.« (Pelz 1994, 23). Eine zuvor von christlichsozialen und deutschnationalen Politikern entfachte antisemitische Hetzkampagne gegen die Ostjuden machte klar, gegen wen sich diese Bestimmung vorrangig richtete (Hoffmann-Holter 1995, 53). Die österreichische Politik war bestrebt, den Erwerb der Staatsbürgerschaft vor allem für die jüdischen Flüchtlinge zu verhindern, von denen sich gegen Ende des Kriegs nach unterschiedlichen Schätzungen zwischen 25.000 und 34.000 in Wien aufhielten (Hoffmann-Holter 1995, 53; John/Lichblau 1990, 33). Im Gegensatz zu jenen ethnischen Gruppen, die in den Nachfolgestaaten zu nationalen Mehrheiten geworden waren, galten die jüdischen Migranten und Flüchtlinge nach dem Krieg überall als unwillkommen und hatten keine Alternative zum Verbleib in Österreich. Die Absicht, einen möglichst ethnisch reinen deutschen Staat zu schaffen, stand aber auch in Zusammenhang mit den von der Sozialdemokratie unterstützten Vereinigungsbestrebungen mit Deutschland.

Auch anderswo boten die Regeln der Zuordnung der Bürger der Monarchie zu den Nachfolgestaaten zahlreiche Möglichkeiten, die neu errungene Souveränität zur Ausbürgerung unliebsamer Minderheiten zu nutzen. Bei Migranten fiel dies besonders leicht. Die Minderheitenschutzbestimmungen des Völkerbundes erhöhten paradoxerweise den Anreiz für die neuen Nationalstaaten, sich dieses Mittels zu bedienen. So wurde die Zwischenkriegszeit zur Epoche der verfolgten Minderheiten und Staatenlosen (Arendt 1951/67, 269–290).²

Die Repatriierung der größten Gruppe, der Tschechen und Slowaken wurde auch von der Tschechoslowakischen Republik unterstützt. Dennoch zögerten selbst viele, die sich für deren

² In Österreich lebten 1934 etwa 50.000 Staatenlose (Rathkolb 1995, 110).

Staatsangehörigkeit entschieden hatten, Österreich zu verlassen. 1923 gab es in Wien noch 120.000 tschechoslowakische Bürger, im Jahr 1934 hatte sich ihre Zahl auf 58.000 verringert (John/Lichtblau 1990, 17). Die Gesamtzahl der Rückführungen von Tschechen und Slowaken aus Österreich nach 1918 wird auf 150.000 geschätzt. Assimilationsdruck und eine zweite Repatriierungswelle von ca. 10.000 verbliebenen Personen zwischen 1945 und 1948 brachten die einstmalige größte Sprachminderheit Österreichs fast völlig zum Verschwinden.³

Die über viele Jahrzehnte gewachsenen Migrationsmuster zwischen Österreich und den nun selbständigen Nachfolgestaaten wurden durch die neuen Staatsgrenzen nicht vollständig durchbrochen. In den 20er Jahren kam es trotz hoher Arbeitslosigkeit neuerlich zur Zuwanderung von nunmehr ausländischen Arbeitskräften.⁴ War es zuvor die Mittellosigkeit verarmter Migranten, welche den Anlaß für staatliches Eingreifen bildete, so wurde nunmehr gerade deren Beschäftigung zur Bedrohung für die inländische Arbeiterschaft. Die Polizeiperspektive der Schubgesetze wurde ergänzt durch jenes des Sozialstaats. So legte die Erste Republik den Grundstein für die heutige Regulierung der Ausländerbeschäftigung. Schon 1923 hatten die Bundesländer Salzburg und Vorarlberg versucht, eine solche Bewilligungspflicht einzuführen, was an jedoch an verfassungsrechtlichen Hindernissen scheiterte (Pelz 1994, 46–58). 1925 wurde schließlich ein Bundesgesetz über die zeitweilige Beschränkung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter und Angestellter (Inlandarbeiterschutzgesetz) beschlossen.⁵ Demnach bedurften Arbeitgeber für die Beschäftigung von Ausländern einer Bewilligung des Bundeskanzleramts bzw. von ihm ermächtigter industrieller Bezirkskommissionen, die von Behörden, Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt wurden.⁶ Die Vergabe solcher Bewilligungen war äußerst restriktiv. Ausländer, die seit dem 1.1.1923 ununterbrochen in Österreich lebten, waren allerdings ausgenommen. Außerdem gab es auch Ausnahmen für landwirtschaftliche Saisonarbeit. Das Bewilligungssystem machte Übertretungen des Gesetzes zu einem Delikt der Arbeitgeber, nicht der beschäftigten Ausländer. Obwohl das Gesetz als außerordentliche und vorübergehende Maßnahme gedacht war, wurde das System der Beschäftigungsbewilligungen doch bis zum heutigen Tag durchgängig beibehalten. Nach dem Anschluß an Hitlerdeutschland trat 1941 die dort seit 1933 geltende wesentlich strengere Verordnung über ausländische Arbeitnehmer in Kraft. Diese wurde in den Rechtsbestand der Zweiten Republik übernommen und bildete bis 1975 die Grundlage der Ausländerbeschäftigung. Ähnliches gilt auch für die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen. Eine Gerüchtekampagne über die bevorstehende Massenflucht rumänischer Juden nach Wien war 1936 Anlaß für die Regierung Schuschnigg, ein Bundesgesetz über den Aufenthalt von Ausländern vorzulegen, dessen Beratungen sich jedoch bis zum Anschluß

3 Zahlenangaben nach Karl Brousek (1980), zitiert in John/Lichtblau (1990, 18f.).

4 »Ende Januar 1925 gab es in Österreich 186.900 unterstützte Arbeitslose... 1924 kamen 9.697 Ausländer zur Berufsausübung nach Österreich, hievon 3.948 aus dem Deutschen Reich, 3.105 aus der Tschechoslowakei, 1.126 aus Italien und 847 aus Ungarn« (John/Lichtblau 1990, 267).

5 Eine ausführliche Darstellung der Vorgeschichte des Gesetzes findet sich in Pelz (1994).

6 Für land- und forstwirtschaftlicher Arbeiter wurden ähnliche Kommissionen bei den Landeshauptmännern eingerichtet.

hinzogen (Rathkolb 1995, 117–120). Am 10. Mai 1938 trat bereits das deutsche Gesetz über das Paß-, das Ausländerpolizei- und das Meldewesen in kraft, das auch nach 1945 weiter galt und dessen Kernbestimmungen in das Fremdenpolizeigesetz von 1954 übernommen wurden (Rosenmayer 1986, 108).

Ökonomische und politische Instabilität führten zu einer fortgesetzten Auswanderung nach Übersee, wenn auch aufgrund der Restriktionen in den USA in wesentlich geringerem Umfang als vor dem 1. Weltkrieg.⁷ Nach dem Bürgerkrieg 1934 kam dazu die politische Emigration von etwa 3000 Sozialdemokraten (Steiner 1984, 544). In der Zwischenkriegszeit war Österreich auch ein wichtiger Aufnahmestaat für politische Emigranten und Flüchtlinge, wobei das Asylrecht die an der Münchner und der ungarischen Räterepublik Beteiligten nicht immer vor Ausweisungen schützte (Heiss 1995, 95f.). Österreich hätte nach 1933 auch ein leicht erreichbares Zufluchtsland für Verfolgte der Nazi-Diktatur sein können. Aus außenpolitischer Rücksichtnahme auf Hitler wurden jedoch nicht mehr als rund 2500 jüdische Emigranten aus Deutschland aufgenommen (Rathkolb 1995, 115). Flucht und Vertreibung nach dem Anschluß betrafen zu 95% die jüdische Bevölkerung Österreichs. Bis November 1941 »emigrierten« auf diese Weise etwa 128.500 Mitglieder der jüdischen Minderheit (Anderl 1995, 287)⁸ bevor ein Großteil der Zurückgebliebenen verschleppt und ermordet wurde.

3. Selektive Integration: Displaced Persons und Vertriebene

Die Flüchtlingstragödie des ersten Weltkriegs wiederholte sich nach dem zweiten in viel größerem Umfang. Ein für die Republik wesentlicher Unterschied war jedoch, daß die Aufnahme, Unterbringung, Verpflegung und Repatriierung der Vertriebenen, Verschleppten und Geflohenen zunächst nicht in die Zuständigkeit der österreichischen Regierung fiel, sondern primär Aufgabe der Alliierten Besatzungsmächte und internationaler Organisationen wie der UNRRA und ab 1947 der IRO war.⁹ Österreich mußte jedoch Kosten der Versorgung übernehmen. Ab 1947 begann das Innenministerium, die Verwaltung der Flüchtlingslager an sich zu ziehen, ein Prozeß der erst im Juli 1950 abgeschlossen wurde (Stieber 1995, 148f.). Die Frage, welche Flüchtlinge auf Dauer in Österreich bleiben und hier integriert werden sollten, betrachtete die österreichische Regierung jedoch als ein ureigenstes Staatsinteresse, und sie begann mit allmählich steigendem Selbstvertrauen darauf Einfluß zu nehmen.

Die nach dem Krieg in Österreich Gestrandeten setzten sich aus zwei großen Gruppen zusammen: den Displaced Persons und den aus Ost- und Zentraleuropa vertriebenen

7 Von 1921 bis 1937 wurden mehr als 75.000 Österreicher registriert, die in außereuropäische Gebiete auswanderten (Faßmann/Münz 1995, 30).

8 Anderl weist ausdrücklich auf die Unzuverlässigkeit solcher Schätzungen hin.

9 United Nations Relief and Rehabilitation Administration, International Refugee Organization

deutschen Minderheiten. Displaced Persons waren von den Nazis zwangsrekrutierte Fremdarbeiter, Ostarbeiter und Kriegsgefangene sowie überlebende Juden. Abgesehen von den letzteren galten als DPs im engeren Sinn nur Angehörige von Staaten, gegen die Hitler Krieg geführt hatte. Bei Kriegsende befanden sich etwa 1,6 Millionen DPs im Staatsgebiet (Albrich 1995, 123), deren größte Gruppen Russen, Italiener, Franzosen und Polen waren. Viele von ihnen verließen Österreich binnen weniger Monate. Bald nach Ende der Kampfhandlungen setzten jedoch die Vertreibungen von deutschen Minderheiten ein. Jüdische Flüchtlinge kamen in drei Wellen vom Sommer 1945 bis 1947 vor allem aus Polen nach dem Pogrom von Kielce im Sommer 1947 und aus Rumänien (Albrich 1995).¹⁰ Ihre Lage war insofern anders als nach dem Ersten Weltkrieg als nun die amerikanische Besatzungsmacht sich für diese Gruppe einsetzte und in Palästina und den USA auch Zielgebiete für die Niederlassung vorhanden waren. Die Ansiedlung in Österreich war weder im Interesse der Regierung noch in jenem des 1948 gegründeten israelischen Staates (ebenda, 122). Trotz dieser neuen Situation und ihres verhältnismäßig kleinen Anteils repräsentierten die jüdischen Flüchtlinge das Paradeindbild des DPs. Antisemitische Äußerungen führender österreichischer Politiker wie Leopold Kunschak oder Oskar Helmer wurden durch vorsichtigere Vorbehalte Karl Renners und Leopold Figls gegen Niederlassung und Einbürgerung ergänzt (ebenda, 126–127). Ab 1947 forderten Kanzler und Innenminister von Besatzungsmächten immer wieder die generelle Entfernung aller fremdsprachigen Ausländer (Stieber 1995). So bleiben von den jüdischen Flüchtlingen nur rund 3500 in Österreich, von denen bis Ende 1952 gerade 23 eingebürgert wurden (Albrich 1995, 136). Die Aufnahme einer größeren Zahl von Juden wäre wohl ebenso wie die Rückholung der politischen und künstlerischen Emigration aus dem Exil als Schuldbekennnis und Wiedergutmachungspflicht interpretierbar gewesen und hätte den Mythos von Österreich als dem ersten Opfer Hitlers in Frage gestellt.

Von den insgesamt etwa 12 Millionen ethnischen Deutschen, die nach 1945 aus ihren alten Siedlungsgebieten vertrieben wurden oder flohen, wurden rund 1 Million vorübergehend in Österreich aufgenommen. Etwa 530.000 von ihnen blieben im Land und 350.000 wurden bis 1961 auch eingebürgert (Faßmann/Münz 1995, 34). Zunächst war es jedoch das Ziel der Alliierten, die aus Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn stammenden Volksdeutschen nach Deutschland zu »repatriieren«. Es war die völlige Überlastung der Aufnahmekapazitäten in Deutschland, welche den vorläufigen Verbleib in Österreich für viele prolongierte (Stieber 1995, 144). Für die österreichische Regierung waren die Volksdeutschen zwar im Gegensatz zu den DPs grundsätzlich integrierbar, sie wurden jedoch anfänglich keineswegs mit offenen Armen aufgenommen. Angesichts der allgemeinen Lebensmittelknappheit erschienen sie alleine aufgrund ihrer großen Zahl als Belastung. Diese Haltung wurde durch die symbolische

¹⁰ Die statistischen Angaben divergieren stark. Stieber setzt die Zahl der Flüchtlinge, die sich nach 1946 in Österreich aufgehalten haben, mit 450.000 bis 480.000, von denen ein Drittel DPs und zwei Drittel Volksdeutsche waren, eher niedrig an (Stieber 1995, 145). Faßmann und Münz rechnen mit mehr als 1 Million Flüchtlingen zwischen 1945 und 1950 (Faßmann/Münz 1995, 34). Albrich veranschlagt alleine für den jüdischen Exodus durch Österreich mehr als 200.000 (Albrich 1995, 135).

Abwehr einer nationalen Verantwortung für den Krieg und seine Folgen verstärkt. Erst der wachsende Arbeitskräftebedarf im Wiederaufbau und die beginnende Abwanderung von Österreichern ins benachbarte Ausland führten zu einem Umdenken. 1951 kam es in Zusammenarbeit mit dem Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zu einem breiteren Wohnungsversorgungsprogramm (Stieber 1995, 151). 1952 wurde die arbeitsrechtliche Gleichstellung der deutschen Vertriebenen beschlossen und 1954 schließlich ein eigenes Bundesgesetz, welches ihre Einbürgerung durch Optionserklärung ermöglichte (ebenda, 149).

Trotz dieser Verzögerung und aller sonstigen unterschiedlichen Rahmenbedingungen ist der Vergleich zwischen der Abwehr der DPs und der endlichen Akzeptanz der Volksdeutschen doch aufschlußreich. Letzten Endes bildete der deutschsprachige Charakter des Staates das entscheidende Kriterium für die Auswahl der integrierbaren Vertriebenen. Das offizielle Betonen der ethnisch-sprachlichen Verwandtschaft als Bedingung für erfolgreiche Eingliederung erscheint fast paradox, weil der neue Patriotismus gleichzeitig bemüht war, eine eigenständige österreichische Nation von der deutschen abzugrenzen. Dafür hätte es sich wohl angeboten, die Geschichte der österreichischen Nationalitätenkonflikte in eine Tradition ethnischer Vielfalt umzudeuten. Weder die offiziellen Selbstdarstellungen der nationalen Identität noch die Einwanderungspolitik der Zweiten Republik ließen jedoch eine solche Interpretation zu.

4. Flüchtlingspolitik im neutralen Frontstaat des Kalten Kriegs

Mitten im Kalten Krieg war es gelungen, die Unabhängigkeit Österreichs im Staatsvertrag von 1955 wiederherzustellen. Im Hunger nach nationalem Selbstbewußtsein wuchs die Zweite Republik so rasch in die zunächst weitgehend fremdbestimmte Rolle als neutraler Staat an der Front zwischen den Blöcken hinein, daß diese bald weithin als außenpolitischer Ausdruck österreichischer Identität verstanden wurde. Militärische Neutralität ging dabei einher mit dem Wunsch nach einer Vermittlerrolle zwischen den Großmächten und der klaren ideologischen Positionierung im Freien Westen. Letztere beschränkte sich keineswegs nur auf die Gestaltung der inneren politischen und ökonomischen Ordnung. Mit ihren eher neokorporatistischen Zügen orientierte sich die österreichische Nachkriegsdemokratie ja keineswegs an westlich liberalen Vorbildern, sondern viel eher an den Katastrophen der eigenen Geschichte. In der Innenpolitik ging es primär darum, durch konsoziative Teilung der Macht (Lijphart 1968) eine dauerhafte Kooperation zwischen den politischen Lagern und deren Bindung an den Staat zu erreichen. Gerade in der Außenpolitik mußte jedoch der schwierige Balanceakt versucht werden, dem Westen politische Loyalität zu demonstrieren, ohne die sowjetischen Machthaber zu provozieren. Die Flüchtlingskrisen des Kalten Krieges waren zwar keineswegs willkommene, aber insgesamt gut bestandene Bewährungsproben, in denen Österreich demonstrieren konnte, wie es seine neue Rolle interpretierte. Für hunderttausende

Menschen, die aus dem sowjetischen Machtbereich flohen, war Österreich das erste freie Land, in dem sie Schutz fanden und dies signalisierte unmißverständlich die weltanschauliche Orientierung der Republik. Gleichzeitig verstand sich Österreich nicht als Aufnahmeland für diese Flüchtlinge, sondern als Transitstation, die den endgültigen Bestimmungsländern ihre guten Dienste anbot. Der Demonstrationseffekt wurde so durch den Kooperationseffekt verstärkt, bei gleichzeitiger Minimierung der Lasten für Österreich. Zudem garantierte die traditionelle völkerrechtliche Interpretation des Asylrechts, daß die Staaten des Warschauer Pakts die österreichische Politik nicht als feindseligen Akt interpretieren konnten. Das Asylrecht ist in seinem historischen Kern ja nicht das Recht des Flüchtlings auf Schutz, sondern ein Recht des schutzbietenden gegenüber dem Verfolgerstaat.

Vier große Gruppen von Ostflüchtlingen kamen zwischen 1955 und 1989 über Österreich in den Westen: Ungarn, Tschechoslowaken, Polen und Juden aus der Sowjetunion. Jeder dieser Flüchtlingsströme hatte seine Besonderheiten und auch die österreichische Politik definierte ihre Interessen und Instrumente jeweils neu. Die Revolution und folgende Sowjetokkupation in Ungarn 1956 war die stärkste Bewährungsprobe Österreichs vor den Augen der Weltöffentlichkeit. In diesem Fall verdichteten sich die Ereignisse zu Bildern von mythischer Qualität, die als (unangemessene) Interpretationsfolien auch noch über die späteren Krisen gelegt wurden. Eine gewaltige Zahl von Menschen floh in relativ kurzer Zeit zu Fuß über die Grenze und wurde von der lokalen Bevölkerung mit großer Hilfsbereitschaft aufgenommen. 12 bzw. 24 Jahre später kamen dagegen viele Tschechoslowaken und Polen ganz regulär als Touristen (etwa 66.000 der ersteren über Jugoslawien).¹¹ In beiden Fällen erstreckte sich die Fluchtbewegung über lange Zeiträume nach den auslösenden Ereignissen (des Einmarsches der Warschauer Pakt Truppen am 21.8.1968 in der CSSR und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13.12.1981). Sie erschien daher viel eher als Kumulation individueller Emigrationsentscheidungen und nicht als kollektive Massenflucht vor einer alle betreffenden Katastrophe. Viele der Flüchtlinge warteten auch zunächst einmal die Entwicklung der Lage in ihrer Heimat ab. Solange sich die reformkommunistischen Kräfte trotz Okkupation in Machtpositionen behaupteten, kehrten zahlreiche Tschechen und Slowaken zurück. Die Grenze wurde erst im Oktober 1969 endgültig geschlossen. Der große Zustrom polnischer Flüchtlinge erfolgte noch vor der Verhängung des Kriegsrechts. Viele Polen ließen außerdem Familienmitglieder in der Heimat zurück und hielten sich damit eine spätere Rückkehr oder das Nachholen ihrer Verwandten in den Westen offen. In den Augen der österreichischen Öffentlichkeit entsprachen die Flüchtlinge aus dem Osten, je später sie kamen immer weniger dem Bild der vom Stalinismus unterdrückten und verfolgten Freiheitskämpfer, die mit ihren Füßen für den Freien Westen stimmten. Dementsprechend wurde die Aufnahmebereitschaft zunehmend schwächer, bis sie schließlich gegenüber den Flüchtlingen aus Rumänien im Jahr 1990 in offene Ablehnung umschlug.

11 siehe Vales (1995, 176).

Da die Aufnahme von Flüchtlingen so wichtig für Selbstbild und Außendarstellung der Republik als besonders belasteter Frontstaat des Kalten Kriegs war, wurde in diesem gängigen historischen Vergleich jedoch vieles ausgeblendet, was die eigenen Rollen und Motive betraf. Wenn die Ostflüchtlinge zunehmend weniger willkommen waren, so mußten sie selbst dafür verantwortlich sein, d.h. sich im Lauf der Zeit von politischen über Wirtschaftsflüchtlinge in Scheinasylanten verwandelt haben. Übersehen wird dabei, daß die Aufnahmebereitschaft in Österreich immer an die Erwartung der Weiterreise geknüpft war. Von etwa 180.000 in Österreich eingereisten Flüchtlingen aus Ungarn blieben nur rund 10% auf Dauer hier (Zierer 1995, 163). Vor allem nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen zeigte sich jedoch, daß die traditionellen Einwanderungsstaaten nicht mehr bereit waren, pauschale Aufnahmegarantien abzugeben.

Zweitens hatten die Ostflüchtlinge aller Wellen durchaus gemischte Motive. Dies gilt gerade für die Massenflucht aus Ungarn. »Die Fluchtgründe reichten von der Angst vor politischer Verfolgung bis zu einem ohnehin lang gehegten Wunsch nach Auswanderung in den (demokratischen) Westen« (ebenda). Nach der heute dominierenden engen Interpretation der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 – welche den Nachweis der individuellen Verfolgung durch staatliche Organe verlangt – wäre ein Großteil der damaligen Flüchtlinge nicht anerkannt worden. Der österreichische Innenminister Helmer verfügte jedoch eine pauschale Asylgewährung¹² – im Einklang mit einem parallelen Beschluß der UN-Generalversammlung, welcher die Ungarnflüchtlinge kollektiv unter das Mandat des UNHCR stellte (Vales 1995, 172). Nach der Okkupation der CSSR kam es zu keinem solchen Schritt. Flüchtlinge mußten individuell um Asyl ansuchen, welches jedoch ohne strenge Prüfung der angegebenen Gründe gewährt wurde. Dennoch blieb die Zahl der tschechoslowakischen Asylanträge in Relation zur geschätzten Zahl von 162.000 Personen, die alleine zwischen 21. August und 23. Oktober 1968 nach Österreich gekommen waren (Vales 1995, 176), sehr gering. 1968 stellten 4.176 CSSR-Bürger Asylanträge in Österreich, 1969 6.529 und 1970 noch 1.192. Danach sank die Zahl auf wenig hundert pro Jahr, um erst mit der Repression gegen die Charta 77 wieder auf durchschnittlich 2.300 in den Jahren 1979–1989 anzusteigen. Für die niedrige Zahl der Asylwerber der ersten Welle gibt es zwei Gründe: Viele wollten zunächst die weiteren Ereignisse abwarten und die Rückkehrmöglichkeit nicht durch einen Asylantrag gefährden; andererseits waren tschechoslowakische Flüchtlinge in einer Zeit der Anwerbung von Gastarbeitern als Arbeitskräfte gefragt und konnten auch ohne Asylstatus auf relativ sicheren Aufenthalt hoffen. Dieses Beispiel zeigt, wie die Kombination zwischen politischen und ökonomischen Motiven nicht nur für viele Flüchtlinge charakteristisch ist, sondern ebenso für die Aufnahmepolitik der Asylstaaten. Die polnischen Flüchtlinge gerieten in dieser Hinsicht in eine ungünstigere Konjunktur. In den Jahren 1981 bis 1984 kam es zu einem deutlichen Abbau der Ausländerbeschäftigung. Von den etwa 120.000 bis 150.000 Polen, die sich 1981 und 1982

12 Eine Einzelfallprüfung wäre alleine aufgrund der großen Zahlen unmöglich gewesen und das österreichische Asylgesetz (Bundesgesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen), welches das Anerkennungsverfahren erstmals genau regelte, trat erst 1968 in kraft.

in Österreich aufhielten, stellten wesentlich mehr, nämlich 33.000, einen Asylantrag (Faßmann/Münz 1995, 35).

Jüdische Flüchtlinge aus der Sowjetunion bilden in vieler Hinsicht eine besondere Gruppe, trugen jedoch ganz wesentlich zum Image der Zweiten Republik als Asylant bei. Etwa eine Viertel Million hielten sich zwischen 1973 und 1989 vorübergehend in Österreich auf (Faßmann/Münz 1995, 37). Im Gegensatz zu den anderen Gruppen überwandern sie nicht auf eigene Initiative den Eisernen Vorhang oder profitierten von vorübergehender allgemeiner Reisefreiheit, sondern erhielten nach Jahren zermürbenden Wartens und diskriminierender Behandlung eine Ausreisegenehmigung. Für die Sowjetunion waren diese Bewilligungen ein Export von Unzufriedenheit und eine Karte im Verhandlungspoker mit den USA. Israel förderte die Einwanderung (obwohl sich die Mehrheit für die Niederlassung in den USA entschied). Österreich konnte sich in diesem Fall als Wartestation für die Weiterreise nach den USA oder Israel anbieten und eine von allen beteiligten Staaten anerkannte Aufgabe wahrnehmen. Die jüdische Herkunft der Flüchtlinge spielte dabei angesichts der Belastungen des österreichischen Images durch die NS-Ära und deren mangelnde Aufarbeitung eine nicht unwesentliche Rolle. Gleichzeitig war die Regierung – im Gegensatz zur Frage der jüdischen Vertriebenen unmittelbar nach den beiden Kriegen – nie damit konfrontiert, auf Dauer Asyl oder Niederlassung gewähren und die Aufnahmebereitschaft der österreichischen Gesellschaft auf die Probe zu stellen zu müssen. Anders als bei der Aufnahme der Flüchtlinge aus Ungarn, der CSSR und Polen lag der positive Effekt für Österreich jedoch eher auf der Ebene der zwischenstaatlichen Beziehungen und nicht des allgemeinen öffentlichen Images. Sowohl innenpolitisch als auch international hätte allzu große mediale Aufmerksamkeit es schwer gemacht, diese schmale Brücke über die Blockgrenzen so lange Zeit offen zu halten.¹³

5. Gastarbeit aus Österreich, Gastarbeit nach Österreich

War Transit das wesentliche Merkmal der Flüchtlingsmigration in der Zweiten Republik, so läßt sich das Grundmuster der Arbeitsmigration als »Through put« beschreiben (Faßmann/Münz 1995, 47): österreichische Arbeitskräfte wanderten ins Ausland ab und ausländische wurden nach Österreich geholt. Dieses »Durchschieben« darf man sich jedoch nicht als simplen kausalen Vorgang vorstellen: Zeitlich setzte der erste Prozeß lange vor dem zweiten ein, so daß ganz eindeutig nicht eine Verdrängung von Inländern in die Emigration vorliegt. Die Arbeitsimmigration nach Österreich kann jedoch auch nur teilweise durch die umgekehrte Hypothese einer Sogwirkung der Abwanderung von Inländern erklärt werden. Wesentlicher waren andere Faktoren, die in ähnlicher Weise in fast allen westeuropäischen Staaten wirkten:

¹³ Daß das Arrangement tatsächlich prekär war, zeigte sich bereits 1974, als palästinensischen Geiselnernern die Schließung des Lagers Schönau zugesagt wurde, was zu einer schweren Verstimmung zwischen der österreichischen und der israelischen Regierung führte. Die österreichische Lösung war die Verlegung des Transitlagers nach Wöllersdorf.

die lange Phase hohen Wirtschaftswachstums, das drastische Schrumpfen der industriellen Arbeitskraftreserven unter der Landbevölkerung und das Stagnieren oder Sinken der Frauenerwerbsbeteiligung aufgrund hoher Geburtenziffern und gesellschaftlicher Geschlechtsbarrieren (Faßmann/Münz 1995, 50). Im Vergleich zu anderen Staaten machte sich in Österreich (u.a. aufgrund von Industrialisierungsrückständen und der Integration der volksdeutschen Vertriebenen) interne Arbeitskräfteknappeheit erst relativ spät als gravierendes Wachstumshindernis bemerkbar. Dieselben Rückstände motivierten auch die frühe Abwanderung von Inländern in die Nachbarstaaten Schweiz und Deutschland, wo bessere Löhne und Arbeitsbedingungen geboten wurden. Ein großer Teil der österreichischen Arbeitsemigranten waren keine Auswanderer im eigentlichen Sinn, sondern Grenzgänger oder saisonal Beschäftigte. Dennoch ließen sich, wie meist bei zunächst fluktuierender Arbeitsmigration, viele schließlich auf Dauer im Ausland nieder. Heute (1993) leben etwa 186.000 österreichische Staatsbürger in Deutschland und 28.800 in der Schweiz (Faßmann/Münz 1995, 47).

Die von Unternehmerseite geforderte Liberalisierung der Ausländerbeschäftigung in Österreich wurde lange Zeit von den Gewerkschaften blockiert. Unter der aus der NS-Zeit übernommenen Verordnung über ausländische Arbeitnehmer mußte der Unternehmer nachweisen, daß für den einzelnen Arbeitsplatz kein inländisches Arbeitskräfteangebot existiert. Erst 1961 wurde im sogenannten Raab-Olah-Abkommen ein Kontingent von 47.000 Ausländern vereinbart, für das diese Einzelfallprüfung entfallen sollte. Im Gegenzug für dieses Zugeständnis des ÖGB wurden seine wirtschaftspolitischen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen erweitert (Matuschek 1985, 163–167; Wimmer 1986, 7). Die Gewerkschaften stimmten der Kontingentregelung unter zwei wesentlichen Auflagen zu: Erstens durften Ausländer nur zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden wie Inländer; zweitens sollten Ausländer vor Inländern gekündigt werden und generell nur für ein Jahr befristet zur Beschäftigung in Österreich zugelassen werden.

Ausländerbeschäftigung als Konjunkturpuffer wurde bereits in den 60er Jahren von Organisationen wie der OECD und Experten wie C.P. Kindleberger propagiert und schien ein Arrangement, in dem es nur Gewinner gibt (Zolberg 1991, 313–316). Durch die Rotation ausländischer Arbeitnehmer konnte ihre Zahl kurzfristig der aktuellen Nachfrage der Unternehmer angepaßt werden; mit der garantierten Ausreise am Ende einer kontrollierten und befristeten Beschäftigung würden Ausländer keine stehende »industrielle Reservearmee« von Lohndrückern oder Streikbrechern bilden; die Arbeitsmigranten selbst könnten kurzfristig ihre Einkommen deutlich verbessern und Ersparnisse bilden, die sie in der Heimat investieren würden, was letztlich auch den Volkswirtschaften der Herkunftsstaaten zugute käme.

Obwohl von 1962 bis 1965 jeweils Kontingente für etwa 37.000 Ausländern beschlossen wurden, wurden diese nur in geringem Grad ausgeschöpft (Matuschek 1985, 168). Die Arbeitsmigration nach Österreich mußte nicht nur nachfrageseitig freigegeben, sondern auch

angebotsseitig stimuliert werden. 1962 wurde ein erstes Anwerbeabkommen mit Spanien geschlossen, welches jedoch unwirksam blieb. 1964 und 1966 folgten Abkommen mit den zwei wichtigsten Herkunftsstaaten der heutigen Einwanderer: der Türkei und Jugoslawien. Während sich die Gewerkschaften auf die Kontrolle der Ausländerbeschäftigung im Inland konzentrierten, übernahm die Bundeswirtschaftskammer die Rekrutierung der Arbeitskräfte im Ausland durch eigens eingerichtete Anwerbestellen. Bevorzugt waren junge, gesunde Männer (Parnreiter 1994, 116–125). Berufliche Qualifikation spielte eine geringe Rolle, da es überwiegend um Beschäftigung in Hilfs- und Anlernberufen ging.

Erst gegen Ende der 60er Jahre kam es zu einer raschen Steigerung der Ausländerbeschäftigung. 1970 wurden erstmals mehr als hunderttausend Bewilligungen gezählt und 1973 mit 226.800 ein vorläufiger Höchststand erreicht, der einem Anteil von 8.7% an der Gesamtbeschäftigung entsprach. 78,5% der ausländischen Beschäftigten kamen aus Jugoslawien, 11,8% aus der Türkei (Biffi 1995, table 11, 12). In dieser Phase änderten sich auch die Rekrutierungsmuster grundlegend. Unternehmen und bereits in Österreich beschäftigte Migranten warben Verwandte und Freunde an und umgingen dabei zunehmend die institutionalisierten Anwerbestellen. Die neuen Arbeitskräfte kamen als Touristen nach Österreich; Beschäftigungsbewilligungen wurden in der Hochkonjunktur großzügig erteilt (Wimmer 1986, 12; Davy/Gächter 1993, 165). Das System der Zugangskontrolle durch direkte Rekrutierung hatte sich als zu starr und ineffizient erwiesen. Das galt auch für die geplante Rotation. Die Unternehmen waren nicht bereit, einmal angelernte Arbeitskräfte durch frisch angeworbene zu ersetzen und die Migranten selbst verlängerten ihren Aufenthalt solange ihnen Beschäftigung geboten wurde und sie ihre Sparziele (teils aufgrund der relativ hohen Lebenshaltungskosten) nicht erreichen konnten. Auch Arbeitsämter und Gewerkschaften forderten unter diesen Umständen keine Beendigung bestehender Beschäftigungsverhältnisse. Der entscheidende Schritt im Übergang von der Gastarbeiterbeschäftigung zur dauerhaften Niederlassung erfolgte jedoch mit dem einsetzenden Familiennachzug. Dieser entsprach einerseits den subjektiven Bedürfnissen der Migranten andererseits aber auch der zunehmenden Nachfrage nach weiblicher Arbeitskraft in Branchen wie der Textilindustrie und dem expandierenden Dienstleistungssektor (Parnreiter 1994, 124). Spätestens mit der Geburt oder dem Schulbesuch von Kindern in Österreich wurde die geplante Rückkehr zur (allerdings oft hartnäckig beibehaltenen) Illusion (siehe Bauböck 1986, 233f.).

Die Mikrorationalität der Migranten und ihrer Arbeitgeber hatte sich gegen die Makrorationalität der sozialpartnerschaftlichen Steuerung durchgesetzt – aus Gastarbeitern waren Einwanderer geworden. Dies ist keineswegs ein Prozeß, der sich grundsätzlich der politischen Kontrolle entzieht. Das läßt sich durch einen Vergleich mit den Comecon-Staaten oder den erdölproduzierenden Golf-Staaten belegen, in denen der Arbeitskräfteimport zu keiner dauerhaften Niederlassung und Integration führte. Es sind die Rahmenbedingungen der freien Marktwirtschaft einerseits und der liberalen Verfassungsdemokratie andererseits, welche die Steuerung erschweren. Je stärker Migranten in den Schutz allgemeiner Menschen- und

Bürgerrechte einbezogen werden, um so wahrscheinlicher ist es, daß aus temporärer Arbeitsmigration permanente Immigration hervorgeht.

6. Festgeschriebene Gastarbeiterpolitik trotz Einwanderung

Das österreichische System der Ausländerbeschäftigung kann in dieser Hinsicht als halbherzig bezeichnet werden. Im westeuropäischen Vergleich sind die ausländischen Arbeitern gewährten Rechte des sicheren Aufenthalts und der Freizügigkeit der Beschäftigung deutlich schwächer (Çinar et al. 1995). Dies ermöglichte einen drastischeren Abbau der beschäftigten Ausländer in Zeiten ökonomischer Krisen. 1974–76 wurde die Zahl der beschäftigten Ausländer per Saldo um ca. 55.000 reduziert; 1982–84 sank sie noch einmal um 33.000.¹⁴ Andererseits konnte auch in Österreich Niederlassung und Familiennachzug für den Großteil der Ausländer nicht verhindert werden. Der Anwerbepotential seit dem Jahr 1973 und die Beschränkungen des Neuzugangs zum Arbeitsmarkt hatten sogar den paradoxen Effekt einer Beschleunigung dieser Prozesse. Konnten Ausländer zuvor erwarten, nach einer vorübergehenden Rückkehr in ihre Heimat wieder in Österreich Beschäftigung zu finden, so war es angesichts der restriktiven Politik klüger, im Land zu bleiben und die Familie rasch nachzuholen. Die Regulierung hatte also den Effekt, eine fluktuierende Migration zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland in einen Rückwanderungs- und einen Einwanderungsstrom aufzuspalten.

Die Rezession nach dem »Ölschock« des Jahres 1973 führte in ganz Westeuropa zu einer Reduktion der Ausländerbeschäftigung. In Österreich forderten die Gewerkschaften eine neue gesetzliche Regelung, die ihre Kontrollkompetenzen ausbauen sollten. Doch das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) wurde erst 1975 beschlossen und trat am 1.1.1976 in kraft. Der massive Abbau der ausländischen Beschäftigten wurde also noch unter den alten Regelungen eingeleitet. Das AuslBG schrieb in wesentlichen Punkten die Struktur der alten Regelungen fest, verstärkte aber den Einfluß der Sozialpartner auf allen Ebenen von der Festlegung der Kontingente bis zur den Einzelbewilligungen durch die Einrichtung paritätisch besetzter Kommissionen (Matuschek 1985, 188; Wimmer 1986, 13–18; Davy/Gächter 1993, 163f.). Für die Ausländer brachte es einige Verschlechterungen – wie z.B. die Aberkennung der Rechtsstellung und Berufungsmöglichkeit im Verfahren um die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung (Matuschek 1985, 185). Kernbestimmung des Gesetzes war und ist der Generalvorbehalt, daß Ausländer nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen

¹⁴ Da es in beiden Phasen aufgrund des Familiennachzugs und nach 1981 wegen der Integration polnischer Flüchtlinge gleichzeitig beträchtliche Neuzugänge in der Ausländerbeschäftigung gab, muß der Bruttoabbau noch wesentlich größer gewesen sein. Die deutliche Reduktion der Kontingente gegenüber den Vorjahren signalisierte die Absicht der Behörden, Arbeitslosigkeit von Ausländern möglichst rasch zu »exportieren« (Davy/Gächter 1993, 166f.).

dies zulassen (AuslBG §4(1)). Innerhalb der beschlossenen Kontingente entfiel die Prüfung im Einzelfall. Nach acht Jahren ununterbrochener Beschäftigung konnten Ausländer einen auf zwei Jahre befristeten (und bei wiederum fast durchgängiger Beschäftigung erneuerbaren) Befreiungsschein beantragen, der ihnen erlaubte, selbst eine neue Arbeit zu suchen.

Bemerkenswert an diesem Gesetz sind weniger die Änderungen als das Festschreiben rechtlicher Regelungen, die für eine inzwischen gescheiterte Gastarbeiterpolitik entwickelt worden waren, trotz deutlicher Anzeichen dauerhafter Einwanderung in Österreich. Statt den echten Neuzugang zu regeln, aber die Integration der langjährig in Österreich lebenden Immigranten zu erleichtern, wurden sie weiterhin als Verschubmasse am Arbeitsmarkt behandelt. Die Folge war jedoch nicht die tatsächliche Rotation der Arbeitskräfte, sondern eine ethnische Segmentierung des einheimischen Arbeitsmarktes und extreme Abhängigkeit der Ausländer von ihren Arbeitgebern. Damit konnten zwar die Substitutionseffekte zwischen Inländern und Ausländern minimiert werden, gleichzeitig wurde jedoch gerade der von den Gewerkschaften befürchtete Effekt der Verschlechterung von Löhnen und Arbeitsbedingungen in Branchen mit hoher Ausländerbeschäftigung verstärkt (Gächter 1995). Der Gewerkschaftsbund befand sich in einem grundsätzlichen Dilemma. Er konnte entweder ausländische Arbeiter primär als (potentielle) Mitglieder ansprechen, deren Interessen gegenüber Unternehmern vertreten und Interessenkonflikte zwischen ihnen und einheimischen Arbeitern solidarisch ausgleichen, oder seinen Einfluß auf die Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt als Druckmittel in sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen einsetzen, den Inländervorrang bei Neueinstellungen und den Ausländerabbau bei Arbeitslosigkeit forcieren. Der ÖGB entschied sich dafür, Ausländer zwar als einfache Mitglieder zu rekrutieren, aber gab im Allgemeinen der zweiten Strategie den Vorrang (Bauböck/Wimmer 1988). Dies zeigte sich besonders deutlich beim Beschluß des Arbeitsverfassungsgesetzes von 1974, das Ausländern zwar das aktive Wahlrecht zum Betriebsrat einräumt, nicht jedoch das passive (ArbVG §53(1)). Damit wurde bis heute effektiv verhindert, daß Arbeitsimmigranten ihre gewerkschaftlichen Interessen selbst vertreten und innerhalb der Gewerkschaften zur Sprache bringen können.

Neben der Regelung der Beschäftigung erwiesen sich auch die anderen Rechtsinstrumente der Ausländerpolitik trotz offenkundiger Mängel und desintegrierender Effekte als erstaunlich zählebig. 1973 wurden in einer Regierungsvorlage zum Staatsbürgerschaftsgesetz wesentliche Erleichterungen der Einbürgerung für Gastarbeitern vorgeschlagen, jedoch nach heftigem politischen Widerstand fallengelassen. Im Jahr 1983 kam es dann zu einer wichtigen Reform, jedoch nicht unter Einwanderungsgesichtspunkten, sondern aufgrund der notwendigen Anpassung an die internationale Konventionen gegen die Frauendiskriminierung (Thienel 1989, 96): Ehefrauen nehmen nicht mehr wie zuvor automatisch mit der Heirat die Staatsangehörigkeit eines österreichischen Gatten an, sondern können sie erst bekommen, wenn Aufenthaltsdauer und Ehebestand zusammen fünf Jahre ergeben. Kinder erhalten nun auch die Staatsbürgerschaft der österreichischen Mutter, wenn der Vater Ausländer war. Dadurch kommt es in der Regel zu Doppelstaatsbürgerschaften. Gleichzeitig hält Österreich

als letzter westeuropäische Einwanderungsstaat neben Luxemburg am strikten Verbot der Beibehaltung einer bestehenden Staatsangehörigkeit bei Einbürgerungen fest.¹⁵ Bis heute beibehalten wurde auch das reine Abstammungsprinzip, nach welchem die Geburt im Inland keinerlei Anspruch oder auch nur Erleichterungen für den Erwerb der Staatsbürgerschaft bewirkt, im Ausland von österreichischen Eltern Geborene jedoch auch noch in den späteren Generationen Staatsbürger bleiben und sogar aktive und passive Wahlrechte genießen.¹⁶ Dieses Festhalten am reinen *ius sanguinis* und der Ausschließlichkeit der Bindung an den österreichischen Staat charakterisiert eine Grundhaltung: Die rechtliche Trennlinie zwischen Einwanderern und Einheimischen wird durch die Regeln des Erwerbs der Staatsbürgerschaft unzweideutig gezogen. Diese Linie kann individuell überschritten werden – Einbürgerung ist in Österreich leichter als etwa in Deutschland oder der Schweiz (Çinar et al, 1995) – aber sie darf nicht durch automatische Staatsangehörigkeit von Folgegenerationen, durch Mehrfachstaatsangehörigkeiten oder durch »Teil-Staatsangehörigkeiten« wie Wahlrecht für Ausländer auf kommunaler Ebene oder Einrichtung politischer Vertretungskörper für Fremde« (Löschnak 1993, 48) verwischt werden.¹⁷

Das Fremdenpolizeigesetz, welches die Aufenthaltsberechtigung und deren Verlust regelte, erlebte von seinem Beschluß 1954 bis 1986 keine einzige Novelle, d.h. es gab keinerlei Anpassung an die völlig neue Realität der Arbeitsimmigration. Der Anstoß zur Reform kam schließlich nicht aus der Politik, sondern von der Judikative. 1985 hob der Verfassungsgerichtshof den §3 FrPG auf, weil die Bestimmungen über das Aufenthaltsverbot den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention) nicht ausreichend beachteten. Ein erster notdürftiger Novellierungsversuch scheiterte wiederum an den Verfassungsrichtern. Erst 1987 kam es zu einer Novelle, welche die Abwägung der öffentlichen Interessen an einem Aufenthaltsverbot gegen die privaten Interessen des Fremden vorschrieb (Bauböck/Wimmer 1988, 677, Davy/Gächter 1993, 171).

7. Politisierung und Europäisierung der Wanderungspolitik

Im Rückblick erweist sich diese materiell eher unbedeutende Korrektur als ein politischer Wendepunkt. Erstmals tauchte die Frage der Aufenthaltssicherheit für jene auf, die doch bloß als temporäre Gastarbeiter ins Land gekommen waren und erstmals verlagerte sich die Gestaltungskompetenz der Ausländerpolitik vom Sozialministerium und den bisher völlig

15 Siehe die vergleichende Analyse der Staatsbürgerschaft in zwölf Einwanderungsländern in Çinar (1994).

16 Stimmrecht und Wählbarkeit auf nationaler Ebene werden Auslandsbürgern bei Nationalratswahlen, Bundespräsidentenwahlen und Volksabstimmungen eingeräumt; lediglich bei Volksbegehren und Volksbefragungen wird ein inländischer Wohnsitz verlangt.

17 Die politische Ausklammerung der Staatsbürgerschaft aus den Reformoptionen zur Integration von Einwanderern spiegelt sich auch in einer Meinungsumfrage: Nur 15% befürworteten 1994 eine leichtere Einbürgerung nach fünf Jahren (Holzer/Münz 1994, 80).

dominierenden Sozialpartnern auf das Innenministerium, welches zuvor nur in der Flüchtlingspolitik gestalterisch tätig sein konnte. Der damalige Innenminister Karl Blecha erkannte darin eine Chance und kündigte 1987 eine Gesamtreform des Fremdenrechts (einschließlich des AuslBG) unter der Federführung seines Ressorts an. Diese scheiterte zwar an vielfältigen politischen Widerständen, doch die zuvor hinter den verschlossenen Türen sozialpartnerschaftlicher Kommissionen verhandelte Einwanderungspolitik war damit endgültig zu einem Thema der Innenpolitik geworden. Dafür sorgte auch die dramatische Veränderung der Parteienlandschaft im Jahr 1986 durch den Führungswechsel an der Spitze der FPÖ und den Einzug der Grünalternativen ins Parlament. Beide Parteien waren nicht (im Fall der FPÖ nach 1986 nicht mehr) in das System der sozialpartnerschaftlich gestützten Konkordanzdemokratie eingebunden. Sie konnten daher das Thema Einwanderung in die politische Öffentlichkeit tragen, ohne schwerwiegende Irritationen in Organisationen des eigenen Lagers auszulösen. Diese neuen Rahmenbedingungen berechtigten bereits zwei Jahre vor der Öffnung der Ostgrenzen und der neuen Immigration zur Prognose, daß Einwanderungsfragen zunehmend zum Vehikel symbolischer Politik und weltanschaulicher Profilierung im Parteienwettbewerb werden würden (Bauböck/Wimmer 1988).

Kurzfristig eröffnete diese Abschwächung der bisherigen sozialpartnerschaftlichen Kontrolle jedoch eine ganz andere Option: die Umstellung von der arbeitsmarktpolitischen Konjunktursteuerung auf langfristige bevölkerungspolitische Planung. Geburtenrückgang und steigende Lebenserwartung führen zu zunehmender Überalterung der einheimischen Bevölkerung und entsprechenden Belastungen im System des Generationsausgleichs der sozialen Sicherung. Demographen wie Rainer Münz und Heinz Faßmann propagierten daher schon Ende der 80er Jahre eine »kompensatorische Migrationspolitik«, welche zumindest die Bevölkerungszahl stabilisieren sollte. In dieser Logik war Einwanderung und nicht nur Gastarbeit gefragt, allerdings nur im Umfang eines genau berechneten Bedarfs. Dem entsprach der Vorschlag, Immigration wie in den klassischen Einwanderungsstaaten über Jahreskontingente der Neuzuwanderung zu regeln. 1988 wurden solche Ideen auf einer Arbeitstagung der Bundesregierung zu den langfristigen Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung erörtert (Faßmann/Münz 1995, 10). In dieser Perspektive schien es möglich, die Interessen des Aufnahmelandes Österreich mit jenen der Einwanderer nach größerer Rechtssicherheit zu verknüpfen. Die Aufrechterhaltung der strikten Reglementierung des Aufenthalts und der Beschäftigung nach legaler Zulassung ist in einem solchen Ansatz der Einwanderungspolitik überflüssig oder sogar konterproduktiv.

Gegen eine solche Reform machten sich vor allem gewerkschaftsnahe Kreise stark, die (zu Recht) einen erheblichen Verlust ihrer Kontrollkompetenzen befürchteten. Dennoch konnte unter den neuen Bedingungen auch das bisher starre System des AuslBG nicht unverändert bleiben. Ab 1988 wurde es durch eine Serie von Novellen modifiziert, die in immer kürzeren Abständen aufeinander folgten. In dieser Materie gibt es bis heute allerdings noch keine grundlegende Reform. Die Novelle 1988 brachte erste Erleichterungen beim Zugang zum

Befreiungsschein (BS) für die Zweite Generation, 1990 wurde schließlich die Gültigkeitsdauer des BS auf fünf Jahre verlängert und als Zwischenstufe nach der Beschäftigungsbewilligung eine auf zwei Jahre befristete Arbeiterlaubnis eingeführt, welche die Freizügigkeit der Beschäftigungsaufnahme nur mehr auf ein Bundesland (und in bestimmten Fällen auf eine Wirtschaftsbranche) beschränkt. Gleichzeitig mit diesen vorsichtigen Liberalisierungen kam es jedoch zu einer drastischen Verschärfung des Gesetzes durch die Quotierung des Gesamtanteils der Ausländer am heimischen Arbeitskräftepotential. Diese »Bundeshöchstzahl« nach §12a schien ein notwendiger Ersatz für die durch regelmäßige Überziehungen unbrauchbar gewordene Steuerung durch Branchenkontingente. Sie spitzt den Grundgedanken der alten Gastarbeiterpolitik noch einmal zu: Es geht nicht um die Regelung des *Neuzuzugs* von Einwanderern, sondern um die flexible Kontingentierung des *Bestandes* ausländischer Arbeitskräfte. Daß dies eine für Arbeitsmarktengpässe weitgehend irrelevante und unter anderem auch vom Einbürgerungsverhalten abhängige Größe ist, wurde nicht berücksichtigt. Das Steuerungsmittel des Höchstzahlenregelung wurde in den vergangenen Jahren kräftig eingesetzt. So wurde die Quote sukzessive von 10% über 9% auf zuletzt 8% gesenkt, wobei als nachträgliche Korrektur Überziehungen für ausländische Manager, Jugendliche und bosnische Kriegsflüchtlinge zugelassen wurden. In der Wirkung bedeutet dies jedoch eine Zugangssperre zum Arbeitsmarkt für zahlreiche Ausländer, die sich legal im Inland aufhalten. Vor allem ausländische Frauen, die neu oder nach einer Karenzzeit in den Arbeitsmarkt eintreten, sind davon betroffen.

Nicht nur in der Innenpolitik, sondern auch außenpolitisch zeichneten sich bereits vor 1989 neue Rahmenbedingungen für die österreichische Migrationspolitik ab. Die Westeinbindung wurde noch vor der Ostöffnung eingeleitet. Das österreichische Innenressort nahm in der zweiten Hälfte der 80er Jahre als Beobachter an den Treffen der Innen- und Justizminister im Rahmen der TREVI-Gruppe teil, welche seit 1975 besteht und ihr Aufgabengebiet von der Drogenkriminalität zunehmend auf Fragen der Immigration und des Asyl verlegte. 1985 wurde im Abkommen von Schengen die Aufhebung der Binnengrenzen zwischen den (damals fünf) Vertragsstaaten und die Koordination der Kontrolle der Außengrenzen beschlossen. Ende der 80er Jahre war Österreich auch hier als Beobachter vertreten. Der 1995 vollzogene Beitritt zum Schengener Abkommen war insofern lange vorbereitet. Die volle Teilnahme Österreichs verzögert sich zur Zeit allerdings noch, weil vor allem Deutschland eine bessere Überwachung der Ostgrenzen verlangt. In der Asylpolitik hat Österreich bereits 1991, d.h. wesentlich früher als der Nachbar Deutschland, Grundprinzipien des Dubliner Abkommens von 1990 übernommen, obwohl dieses heute noch immer nicht in Kraft ist. Schon vor dem Beitritt zur EU engagierte sich Österreich stark für eine intergouvernementale Koordination der Einwanderungskontrolle unter Einbeziehung der Visegrad-Staaten. Das entspricht den Intentionen des Maastrichter Vertrags, welcher diese Fragen der »Dritten Säule« und damit der Zusammenarbeit zwischen den Innen- und Justizministern zuordnet.

Österreich sah sich in den 90er Jahren keineswegs als Nachzügler, der in der Migrationspolitik erst EU-Standards erreichen muß, sondern ganz im Gegenteil als Vorreiter für eine weitergehende Harmonisierung von Asyl- und Immigrationskontrolle als sie zur Zeit in der EU durchsetzbar ist.¹⁸ Daß dies eine Selbstüberschätzung sein könnte, zeigte sich unter anderem am Scheitern der Initiative Innenminister Löschnaks für eine Europäische Wanderungskonvention. Diese formulierte die österreichischen Prinzipien des im Jahr zuvor beschlossenen Aufenthaltsgesetzes als europäische Richtlinie und versuchte gleichzeitig andere Staaten zu einem Lastenausgleich bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen (Löschnak 1993, 125–144).

Die Westeinbindung Österreichs hatte jedoch bisher nur geringe Folgen für die rechtliche Integration der Einwanderer. Diese sind in Österreich überwiegend »EU-Drittstaatsausländer«, d.h. Bürger von Nichtmitgliedsstaaten.¹⁹ EU-Kommission und Europäisches Parlament haben zwar wiederholt signalisiert, daß deren Rechtsstellung harmonisiert und verbessert werden sollte; das ist jedoch bisher gerade an der Zuordnung zur Dritten Säule gescheitert. Der Beitritt zu EWR und EU brachte allerdings die Notwendigkeit mit sich, die Bürger der Gemeinschaft von den Restriktionen des Aufenthaltsrechts und der Beschäftigung auszunehmen und ihnen in Zukunft auch das Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene einzuräumen. Dies hätte Anlaß sein können, im Sinne des Gleichheitsprinzips auch die rechtliche Diskriminierung der niedergelassenen Einwanderer in Frage zu stellen. Statt dessen wurde (wie in anderen EU-Staaten) eine dreifache Abstufung der zivilen, sozialen und politischen Rechte zwischen Inländern, EU-Ausländern und Drittstaatsangehörigen institutionalisiert. Die territoriale Außengrenze der Gemeinschaft wird so als personale Binnengrenze innerhalb jedes einzelnen Mitgliedstaates reproduziert.

8. Die Migrationskrise und ihre politischen Inszenierungen

Von 1987 bis 1994 hat sich die ausländische Wohnbevölkerung in Österreich von 326.000 auf 713.000 verdoppelt. Die stärksten Zuwächse gab es in den Jahren 1990 bis 1993 mit einem durchschnittlichen Nettowanderungsgewinn (ohne Berücksichtigung Inlandsgeburten und Einbürgerungen) von 80.500 pro Jahr.²⁰ Die Rate von 1% Nettoimmigration pro Kopf der Bevölkerung dürfte einen europäischen Spitzenwert darstellen.²¹ Diese Entwicklung wird oft als

18 Siehe die Äußerung des Sonderbeauftragten der Regierung für Flüchtlings- und Wanderungsfragen, Willibald Pahr im Februar 1993: »Wir sind, so glaube ich, das erste Land in Europa, das eine alle Bereiche umfassende Wanderungspolitik in seiner Rechtsordnung verankert hat« (zit. nach Davy/Gächter 1993, 155).

19 Im Jahr 1994 kamen 6.3% aller ausländischen Beschäftigten aus EU-Staaten (Biffi 1995, 23). Eine gewisse arbeitsrechtliche Verbesserung ergibt sich allerdings auch aufgrund des EU-Assoziationsabkommens mit der Türkei für 18,6% der ausländischen Beschäftigten mit türkischer Staatsangehörigkeit.

20 Eigene Berechnungen nach Biffi (1995, table 9).

21 Vgl. die entsprechenden Werte anderer OECD-Staaten in SOPEMI (1995, 15).

eine »neue Völkerwanderung« beschrieben, die durch die Öffnung des Eisernen Vorhangs ausgelöst worden sei (z.B. Löschnak 1993, 1). In Wahrheit speiste sich die große Zuwanderung jedoch aus zwei Quellen: erstens dem Pull-Faktor einer sehr guten ökonomischen Konjunktur mit einem realen Wirtschaftswachstum von 4,5% im Jahr 1990 mit besonders starken Steigerungen in der Bauwirtschaft, die traditionell viele Immigranten beschäftigt und enormen Exportzuwächsen ins vereinigte Deutschland (Althaler et al. 1991, 291f.).²² Unter diesen Bedingungen wurden eher die traditionellen Wanderungsketten aktiviert, als neue Arbeitskräfte aus Osteuropa beschäftigt. Der Anteil von Tschechen, Slowaken, Polen und Ungarn an der Ausländerbeschäftigung liegt zusammengenommen 1995 bei erst 10% (BMAS 1996). Zweitens war Österreich unter den westeuropäischen Staaten vom Krieg im ehemaligen Jugoslawien besonders betroffen: als Nachbarstaat und als ehemaliger Anwerbestaat, dessen größtes Einwandererkontingent aus dieser Region stammt.

Die erste sichtbare Wirkung der Öffnung der Ostgrenzen war jedoch die Durchreise von etwa 45.000 DDR-Emigranten, die im Sommer 1989 aus Ungarn kommend in die BRD wollten. Im Unterschied zu dieser vorläufig letzten Gruppe problemloser und imagebildender Flüchtlinge schlug jenen aus Rumänien kommenden nach anfänglichem Mitleid rasch offene Ablehnung entgegen. Sie wurden zum Prototyp der »Scheinasylanten« stilisiert, obwohl Angehörige ethnischer Minderheiten in der damaligen Lage sicherlich vielfach berechtigte Angst vor Verfolgung geltend machen konnten. Generell war die Zahl der Asylwerber mit der Lockerung der Ausreisemöglichkeiten aus Osteuropa schon seit 1986 kontinuierlich gestiegen und erreichte 1991 27.306, was ja noch immer deutlich unter den Jahren der Ungarn- und der Polenkrisen lag. Im Gegensatz zu früher war die Regierung jedoch entschlossen, im Einklang mit den anderen westeuropäischen Staaten die Zugangsmöglichkeiten zum Asylverfahren restriktiver zu gestalten, um zu vermeiden, daß es als Einwanderungsmöglichkeit mißbraucht würde. 1990, zu einer Zeit als in großem Umfang und relativ unregelmäßig Neuzuwanderung nach Österreich stattfand, konzentrierte sich die öffentliche Aufmerksamkeit und die Aktivität des Innenministeriums ganz auf das Ansteigen der Asylwerber. Zum Symbol der Krise wurde der 260 Einwohner zählende Ort Kaisersteinbruch im Burgenland, wo Pläne des Innenministeriums, 800 rumänische Asylwerber in einer aufgelassenen Kaserne unterzubringen, nach lokalen Straßensperren und Demonstrationen scheiterten. Das zweite drastische Signal einer Krise war der Beschluß des Ministerrats vom 4.9.1990 »zur Hintanhaltung des Anstiegs der Zahl der Wirtschaftsflüchtlinge und zur spürbaren Minderung der im Zusammenhang mit illegalen Grenzübertritten feststellbaren fremden-, asyl- und kriminalpolizeilichen Probleme« das Bundesheer mit einem Assistenzinsatz zur Unterstützung der Gendarmerie und Zollwache bei der Kontrolle der östlichen Staatsgrenzen zu beauftragen (Ecker et al. 1992, 23).

²² Das Problem lag also »nicht ausschließlich in einem `zu großen Arbeitsangebot´... sondern darin, daß die Wirtschaft auf einen (exportseitigen) Nachfrageschock reagiert, indem sie Billigangebote von Arbeitskräften attrahiert...« (Althaler et al. 1991, 304).

In rascher Folge wurde 1991 ein Bundesbetreuungsgesetz beschlossen, welches den Zugang zu staatlicher Unterbringung und Unterstützung regelt und beschränkt (Rohrböck 1992, 86) und das neue Asylgesetz 1991 verabschiedet. Ein Kernprinzip des neuen Asylrechts ist die sogenannte Drittlandsklausel, nach welcher ein Asylantrag abzulehnen ist, wenn der Flüchtling bereits in einem anderen Staat vor Verfolgung sicher gewesen war (AsylG §2(2)Z.3). Da alle Nachbarstaaten Österreichs als sichere Drittstaaten gelten, weil sie die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnet haben, bietet dies die Möglichkeit, Flüchtlinge, die am Landweg kommen, abzuweisen, weil sie unterwegs bereits anderswo einen Asylantrag hätten stellen können. Der Effekt dieser Regel ist einerseits die präventive Abschreckung und andererseits die Verlagerung der Lasten der Flüchtlingsaufnahme in die den Krisenherden nächstgelegenen Staaten, also das gerade Gegenteil des von Österreich im Zusammenhang mit den Kriegsflüchtlingen aus Bosnien geforderten internationalen Lastenausgleichs. Seit Inkrafttreten des AsylG am 1.6.92 sind die Zahlen der Asylwerber drastisch zurückgegangen. 1992 gab es noch 16.238 Asylanträge, 1993 nur mehr 4.744, 1994 gab es 5.082 und 1995 gab es 5.920 Asylanträge.

Das Hauptkontingent der Flüchtlinge kam jedoch aus den kroatischen und bosnischen Kriegsgebieten. Obwohl gerade für die meisten dieser Flüchtlinge die in der GFK genannte berechnete Furcht vor Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer nationalen oder religiösen Gruppe anzunehmen war (siehe Davy 1995), suchte die österreichische Regierung ähnlich wie die deutsche eine Lösung jenseits des Asyls. Dahinter steht wohl primär eine Furcht vor der großen Zahl, die einerseits das soeben erst restriktiver gestaltete Asylverfahren überlasten könnte und andererseits den als Konventionsflüchtling Anerkannten unbefristeten Aufenthalt und freien Zugang zum Arbeitsmarkt einräumen würde. Die Lösung hieß temporärer Schutz. Es ist nicht zu bestreiten, daß auf diese Weise mehr Menschen kurzfristig geholfen werden konnte, als wenn man einzeln nach den derzeitigen Richtlinien Asylverfahren durchgeführt hätte. Dennoch zeigt der Gegensatz zur Politik der pauschalen Anerkennung in früheren Flüchtlingswellen, daß sich weniger die Motive und Verfolgungsgründe der Flüchtlinge selbst geändert haben, als vielmehr die westeuropäische Asylpolitik. In einer ersten Aktion vom 1.9. 1991 bis 29.2. 1992 wurden etwa 13.000 kroatische Kriegsflüchtlinge vorübergehend in Österreich aufgenommen. Für diese Gruppe bewährte sich das Konzept des temporären Schutzes, weil sie tatsächlich nach Beendigung der Kampfhandlungen überwiegend freiwillig in die Heimat zurückkehrten. Ganz anders war der Verlauf der folgenden Aktion für bosnische Flüchtlinge. Seit April 1992 wurden insgesamt zwischen 80.000 und 90.000 in Österreich offiziell als Kriegsflüchtlinge registriert, eine unbekannte Zahl wurde von Verwandten und Bekannten aufgenommen. Der Höchststand der staatlich unterstützten Flüchtlinge wurde Ende Juni 1993 mit 47.500 erreicht. Mit zunehmender Dauer und wachsendem Ausmaß der Zerstörungen und ethnischen Säuberungen in Bosnien erschien ihre Rückführung immer schwieriger. Innen- und Sozialministerium entschieden sich schließlich dafür, den Arbeitsmarkt für diese Gruppe zu öffnen. Auf diese Weise konnte die Unterstützungsaktion schrittweise auf

derzeit unter 18.000 (Februar 96) reduziert werden.²³ Eine zwangsweise Rückführung ist auch nach dem Friedensabkommen von Dayton nicht geplant. Temporärer Schutz hat damit unbeabsichtigt zu dauerhafter Immigration geführt.

Als »Schlußstein« der Reform des Einwanderungswesens wurden 1992 das Fremden-gesetz und das Aufenthaltsgesetz verabschiedet, die am 1.1. bzw. 1.7.1993 in Kraft traten. Gerade diese Gesetze bildeten jedoch den Anstoß für eine noch nie dagewesene Polarisierung der Öffentlichkeit hinsichtlich der Einwanderungspolitik. Die FPÖ, welche 1990 die Initiative im öffentlichen Diskurs über die Einwanderungskrise noch ganz der SPÖ überlassen hatte (Zuser 1996), hatte nun ein vitales Interesse daran, diese Krise nicht sterben zu lassen und der SPÖ die Themenführerschaft und Lösungskompetenz streitig zu machen. Sie initiierte deshalb im November 1992 ein Antiausländervolksbegehren, welches für viele Beobachter überraschend zu einer doppelten Niederlage führte: Die Zahl der Unterstützer lag mit nur 7,4% der Wahlberechtigten weit unter den Erwartungen und der aggressive Kurs gegen die Integration von Einwanderern provozierte die Abspaltung des liberalen Flügels und die Gründung des Liberalen Forums. In zeitlicher Parallele mit den Lichterketten gegen Anschläge auf Asylheime und Immigrantenzimmungen in Deutschland war dieses Volksbegehren auch der Anlaß für österreichweite Protestversammlungen gegen Xenophobie, welche mit dem Wiener Lichtermeer am 23.1.1993 in die größte Demonstration der Zweiten Republik mündeten.

Entgegen weitverbreiteten Erwartungen bewirkten diese dramatischen Ereignisse keinerlei Korrekturen im neuen Asyl- und Fremdenrecht. Erst nach empfindlichen Einbußen für die SPÖ und hohen Gewinnen der FPÖ in der Nationalratswahl vom Oktober 1994 kam es zu einer Trendwende. Der im April 1995 bestellte neue Innenminister Caspar Einem legte fünf Monate später ein Reformpaket vor, dessen Schicksal zur Zeit aufgrund der Neuwahlen im November 1995 noch ungewiß ist. Das Aufenthaltsgesetz etablierte eine jährliche Gesamtquote der Neuzuwanderung, in welche bis zur Novelle vom April 1995 sogar die im Inland geborenen Kinder eingerechnet wurden. Anträge auf Einwanderung dürfen grundsätzlich nur aus dem Ausland gestellt werden, der bisher mögliche Übergang vom Touristenstatus zur Niederlassung sollte so unterbunden werden.²⁴ Im Anschluß an die quotenpflichtige Erstbewilligung können befristete Verlängerungen der Aufenthaltsbewilligung erteilt werden und nach frühestens fünf Jahren eine unbefristete Bewilligung. Die größten Probleme ergaben sich bei Fristversäumnissen für Anträge auf Bewilligungen durch bereits langjährig im Land lebende Immigranten, die gezwungen waren auszureisen und unter Bedingungen einer sehr restriktiven Quote die Neuzulassung zu beantragen, sowie bei der Festlegung von Standards für eine »ortsübliche Unterkunft«, die von vielen in überbelegten Mietwohnungen lebenden Einwandererfamilien nicht erfüllt werden können. Aufgrund solcher Bestimmungen und der niedrigen Quotenzahlen kam es ab 1993 zu einem deutlichen Rückgang bei der

23 Zahlenangaben nach Auskunft des Bundesministerium für Inneres.

24 Ausnahmen von dieser Bestimmung wurden im April 1995 u.a. für Kriegsflüchtlinge beschlossen.

Neuzuwanderung aber auch zu einem starken Rückstau bei der Familienzusammenführung. Die Vermutung liegt nahe, daß damit ein Ausweichen in illegale Einwanderung provoziert wurde.

Ebenso wichtig wie die Asyl- und Fremdenrechtsreform der Jahre 1991–93 ist jedoch die Nichtreform der anderen Rechtsgrundlagen der Migrationspolitik: Das AuslBG, das Staatsbürgerschaftsgesetz und die zahlreichen diskriminierenden Bestimmungen bezüglich sozialer Rechte wurden praktisch unverändert beibehalten.²⁵ Die nunmehr unter strikter quantitativer Begrenzung und qualitativen Auflagen zugelassenen legalen Einwanderer werden nach wie vor durch rechtliche Beschränkungen ihrer Freizügigkeit, ihrer sozialen Sicherheit (etwa durch überwiegenden Ausschluß von der Notstands- und Sozialhilfe), des Wohnungsangebots (durch mangelnden Zugang zu geförderten und kommunalen Wohnungen) und der betrieblichen und politischen Eigenvertretung ihrer Interessen in die Position einer Unterklasse gedrängt und in ihren sozialen Aufstiegschancen blockiert. Zusätzlich verstärkt die staatliche Regulierung jene weitreichende ethnische und rassistische Diskriminierung, welche unabhängig von der Staatsbürgerschaft an kulturellen Zuschreibungen und der Herkunft bestimmter Einwanderergruppen ansetzt. Das Paradoxon der neuen Ausländerpolitik liegt darin, daß sie dazu beiträgt, genau jene sozialen Verhältnisse zu schaffen und jene Fremdenfeindlichkeit zu rechtfertigen, deren Vermeidung als Grund für die Begrenzung der Einwanderung angegeben wird.²⁶

9. Nation, Migration und Politik

Die Muster der österreichischen Auswanderung und der Einwanderung in Österreich haben viele Parallelen und Verbindungslinien zu anderen westlichen Industriestaaten. Angesichts des zunehmend transnationalen Charakters der Phänomene Flucht und Migration macht es heute kaum noch Sinn, Wanderungsbewegungen ausschließlich unter dem Blickwinkel der nationalen Geschichte eines einzelnen Landes zu analysieren. Die politische Kontrolle über Migration wird dagegen noch immer als eine Kernfrage staatlicher Souveränität gesehen und überwiegend unter dem Gesichtspunkt nationaler Interessen gestaltet. Der Schlüssel für die Erklärung der Besonderheiten österreichischer Wanderungspolitik liegt daher nicht in Zahl, Herkunft und Motiven der jeweiligen Emigranten und Immigranten, sondern darin, wie die

²⁵ In den ersten Entwürfen zum späteren Aufenthaltsgesetzes war noch vorgesehen, niedergelassene Einwanderer rechtlich mit Konventionsflüchtlingen gleichzustellen, was die meisten dieser Diskriminierungen mit einem Schlag beseitigt hätte.

²⁶ Das ethische Motiv sozialdemokratischer Ausländerpolitik wird vom früheren Innenminister programmatisch formuliert: »Entscheidend für den zuwandernden Menschen und für die Gesellschaft als Grundrechtsträger ist nämlich nicht die Frage, wer die Grenzen überschreiten kann, sondern vielmehr, welche Chancen und Möglichkeiten ein Zuwanderer nach dem Grenzübertritt vorfindet« (Löschnak 1993, 43). Der erste Teil dieser Aussage impliziert eine problematische Konditionalität (moralischer) Grundrechte auf Schutz vor Verfolgung und auf Familienzusammenführung, der zweite Teil steht in offenkundigem Widerspruch zur Aufrechterhaltung rechtlicher Integrationsbarrieren für legale Immigranten.

Unterscheidungen zwischen Einheimischen und Fremden ein hegemoniales Selbstverständnis des politischen Gemeinwesens artikulieren.

Die Verbindungslinien zwischen dem letztlich an Nationalitätenkonflikten zerbrochenen Habsburgerreich, der um den Anschluß an Deutschland bemühten Ersten und der Zweiten Republik sind deutlich genug. Im Vokabular der Psychoanalyse ließen sie sich wohl als Abwehr und Wiederkehr verdrängter Ethnizität beschreiben. Die österreichische Nation nach 1945 konnte sich weder auf eine unumstrittene ethnische Identität der Mehrheitsbevölkerung stützen noch auf ein durch eine neue Verfassung bekräftigtes republikanisches Selbstverständnis. Während die Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit eine doppelte (und darum auch widersprüchliche) völkisch-republikanische Identität entwickelte, war die österreichische zunächst durch ein doppeltes Defizit und die Negation des »Nie mehr wieder!« bestimmt, das sich nicht nur auf 1938, sondern auch auf 1934 bezog. Die Obsession der Ausgrenzung des ethnisch Fremden, welche sowohl die Minderheitenpolitik als auch die Zuwanderungspolitik der Zweiten Republik charakterisiert, wurde durch die Selbstabgrenzung von der deutschen Nation nicht gemildert. Dagegen hilft auch kein Appell an die ethnische Vielfalt der österreichischen Vergangenheit, welcher meist im Verweis auf die slawischen Familiennamen im Wiener Telefonbuch gipfelt. Schon in der Monarchie war die Assimilation der zugewanderten Minderheiten der Metropole eine Bedingung für Integration und sozialen Aufstieg (Wischenbart 1994, 77–81) – in der Zwischenkriegszeit wurde sie zur Bedingung für das Recht zu bleiben. Wer der vollständigen Assimilation das Überleben dieser Epoche in Österreich verdankt, will nicht an seine ethnische Herkunft erinnert werden. Das Schicksal der zur unassimilierbaren Rasse erklärten Juden bekräftigte diese Lektion über den Nutzen des Vergessens.

Eine Wendung zu einer positiven Definition und rasch steigende demoskopische Zustimmungsraten erhielt die österreichische Identität erst in den 60er und 70er Jahren. Die unsichere nationale Identität wurde durch den Aufbau eines Sozialstaates westlicher Prägung gefestigt. Die Überlagerung beider Identifikationen bewirkte jedoch eine neue Grenzziehung im Inneren der Gesellschaft. Es kam nun nicht mehr darauf an, die ethnisch fremden Zuwanderer abzuwehren oder im Transit rasch wieder aus dem Land zu schaffen, sondern die Errungenschaften des Sozialstaats für die Bürger des Landes zu sichern. Der Import ausländischer Arbeitskraft trug wesentlich zum sozialen Aufstieg der heimischen Arbeiterschaft bei und ethnische Distanz war dafür kein Hindernis, sondern erleichterte die geplante Rotation durch freiwillige Rückkehr. Die Niederlassung von Einwanderern schien daher wie eine Verletzung der Vertragsbedingungen, unter denen sie ins Land gelassen wurden. Gerade die damit begründete hartnäckige Fortschreibung der Gastarbeiterpolitik mit ihrer starken rechtlichen Differenzierung zwischen Bürgern und Fremden provoziert jedoch eine Verfestigung ethnischer Distanz, welche das Gegenteil von tolerierter Vielfalt ist. Sie identifiziert »die Ausländer« einschließlich der bereits im Inland geborenen als Problem, das es durch staatliche Kontrolle zu bewältigen gilt. Andererseits ist nicht zu bestreiten, daß Demokratie

und Wohlfahrtsstaat in Österreich auch zur sozialen Integration der Immigranten beigetragen haben, und dies in mancher Hinsicht effektiver als in Einwanderungsstaaten mit mehr formaler Gleichberechtigung aber wesentlich schwächeren Systemen sozialer Sicherheit. In den frühen 90er Jahren wurde diese Grundlage durch das Zusammentreffen von konjunktureller Immigration mit einer Strukturkrise des Wohlfahrtsstaates erschüttert. Die politische Reaktion darauf war nicht nur die Begrenzung der Neuzuwanderung, sondern eine gleichzeitige Mobilisierung der Ressentiments gegen die zuvor zugewanderten Minderheiten – ein fatales Muster, das sich in allen Epochen der neueren österreichischen Geschichte zu wiederholen scheint. Diese Migrationskrise der frühen 90er Jahre macht deutlich, wie prekär faktische soziale Integration bleibt, wenn sie nicht durch einen nationalen Konsens abgesichert wird, daß nicht nur die Einwanderung selbst unumkehrbar ist, sondern auch die durch sie bewirkte Pluralisierung der österreichischen Gesellschaft.

Literaturangaben

- Albrich, Thomas (1995) Zwischenstation des Exodus. Jüdische Displaced Persons und Flüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit., 122–139.
- Althaler, Karl, Wilfried Altzinger, Ernst Fehr, Thomas Grandner und Markus Marterbauer (1991) Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog? *Wirtschaft und -Gesellschaft*, 17. Jg, No. 3, 285–307.
- Anderl, Gabriele (1995) Flucht und Vertreibung 1938–1945, in Traude Horvath und Gerda Neyer (Hg.) op. cit., 236–290.
- Arendt, Hannah (1951/1967), *The Origins of Totalitarianism*, revised edition, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, San Diego.
- Bauböck, Rainer (1986) Demographische und soziale Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung in Österreich, in: Wimmer, Hannes (Hg.) op. cit., 181–240.
- Bauböck, Rainer (1986) Die zweite Generation am Arbeitsmarkt, in H. Wimmer: *Ausländische Arbeitskräfte in Österreich*, Frankfurt/Main.
- Bauböck, Rainer (1988) Kein zweites soziales Netz für ausländische Arbeiterfamilien. In: Karl Althaler/Sabine Stadler: *Risse im Netz*, Wien.
- Bauböck, Rainer und Hannes Wimmer (1988) Social Partnership and 'Foreigners Policy'. in: *European Journal of Political Research* 16, 659–681.
- Bernard, William S. (1982) A History of U.S. Immigration Policy, in: Thernstrom, Stephan (ed.), op. cit.: 75–105.
- Biff, Gudrun (1995) SOPEMI Report on Labour Migration. Austria 1994/95, WIFO, Wien.
- BMAS (1996) Bewilligungspflichtig beschäftigte Ausländer und Ausländerinnen 1995, *Arbeitsmarktservice, Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, Wien.
- Brousek, Karl (1980) *Wien und seine Tschechen*, Wien.
- Çinar, Dilek (1994) From Aliens to Citizens. A Comparative Analysis of Rules of Transition, in: Rainer Bauböck (ed.) *From Aliens to Citizens. Redefining the Status of Immigrants in Europe*, Aldershot, UK.

- Çinar, Dilek, Christof Hofinger und Harald Waldrauch (1995) Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern, Reihe Politikwissenschaft No. 25, Institut für Höhere Studien, Wien
- Davy, Ulrike und August Gächter (1993) Zuwanderungsrecht und – Zuwanderungspolitik in Österreich, in: *Journal für Rechtspolitik*, Jg.1, S. 153–74, 257–281.
- Davy, Ulrike (1995) Refugees from Bosnia and Herzegovina: Are They Genuine?, in: *Suffolk Transnational Law Review*, vol.27, No.1, 53–131.
- Easterlin, Richard A. (1982) Economic and Social Characteristics of the Immigrants, in: Thernstrom, Stephan (ed.), op.cit.: 1–34.
- Ecker Gerold, Markus Kemmerling, Christof Parnreiter (1992) Achtung Staatsgrenze! Zeitbombe Migration? Europas Krieg gegen die Armen, Wien.
- Faßmann, Heinz (1995) Auswanderungen von 1869–1910, in Traude Horvath und Gerda Neyer (Hg.) op.cit.,
- Faßmann, Heinz und Rainer Münz (1995) Einwanderungsland Österreich, Wien.
- Gächter, August (1995) Integration und Migration, in: SWS-Rundschau, vol.35, Nr.4, 435–438.
- Grandner, Margarete (1995) Staatsbürger und Ausländer. Zum Umgang Österreichs mit den jüdischen Flüchtlingen nach 1918, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:60–85.
- Heiss, Gernot (1995) Ausländer, Flüchtlinge, Bolschewiken: Aufenthalt und Asyl 1918–1933, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:86–108.
- Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (1995) (Hg.) Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914, Wien.
- Hoffmann-Holter; Beatrix (1995) Jüdische Kriegsflüchtlinge in Wien, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:45–59.
- Holzer, Werner und Rainer Münz (1994) Wissen und Einstellungen zu Migration, ausländischer Bevölkerung und staatlicher Ausländerpolitik in Österreich, Institut für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien.

- Horvath, Traude und Gerda Neyer (1995) (Hg.) Auswanderungen aus Österreich. Endbericht des Forschungsprojekts, 3 Bde., Österreichische Akademie der Wissenschaften, Institut für Stadt- und Regionalforschung, Wien.
- John, Michael und Albert Lichtblau (1990) Schmelztiegel Wien, Wien.
- Lijphart, Arend (1968) Typologies of Democratic Systems, Comparative Political Studies vol.1, No.1:3–44.
- Löschner, Franz (1993) Menschen aus der Fremde. Flüchtlinge, Vertriebene, Gastarbeiter, Wien.
- Matuschek, Helga (1985) Ausländerpolitik in Österreich 1962–1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft, in: *Journal für Sozialforschung* Jg.25, No.2, 159–198.
- Parnreiter, Christof (1994) Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise, Wien.
- Pelz, Sylvia (1994) Ausländerbeschränkungen Österreichs in der Zwischenkriegszeit, Diplomarbeit, Institut für Geschichte der Universität Salzburg.
- Rathkolb, Oliver (1995) Asyl- und Transitland 1933–1938?, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:109–121.
- Rohrböck, Josef (1992) Asylpolitik und Asylgesetz in Österreich, in: Althaler, Karl und Andrea Hohenwarter (Hg.) Torschlöß, Wanderungsbewegungen und Politik in Europa, Wien, 84–99.
- SOPEMI (1995) Trends in International Migration, Annual Report 1994, OECD, Paris.
- Steiner, Herbert (1984) Die Österreichische Sozialdemokratische Emigration 1934, in: Erich Fröschl und Helge Zoitl (Hg.) Februar 1934. Ursachen, Fakten, Folgen, Wien, 533–547.
- Stieber, Gabriele (1995) Volksdeutsche und Displaced Persons, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:140–156.
- Thernstrom, Stephan (ed.), op.cit. *Immigration, Dimensions of Ethnicity, A series of Selections from the Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Thienel, Rudolf (1989) Österreichische Staatsbürgerschaft, Bd.1, Österreichische Staatsdruckerei, Wien.

Vales, Vlasta (1995) Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968–1989, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:172–181.

Wimmer, Hannes (1986) (Hg.) Ausländische Arbeitskräfte in Österreich, Campus-Verlag, Frankfurt/Main.

Wimmer, Hannes (1986a) Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich, in: Wimmer, Hannes (Hg.) op.cit., 5–32.

Wischenbart, Rüdiger (1994) National Identity and Immigration in Austria – Historical Framework and Political Dispute, in: Martin Baldwin-Edwards, Martin Schain (eds.) The Politics of Immigration in Western Europe, Frank Cass, Ilford, UK, 72–90.

Zierer, Brigitta (1995) Willkommene Ungarnflüchtlinge?, in: Heiss, Gernot und Oliver Rathkolb (Hg.) op. cit.:157–171.

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

Zuser, Peter (1995) Zur Entstehung einer »Ausländerfrage« in Österreich. Der öffentliche Ausländerdiskurs in Österreich bis zur Nationalratswahl 1990, unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Höhere Studien, Abteilung Politikwissenschaft, Wien.