universität wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die postfordistische Wende der politischen Regulation in Österreich im Bereich der Ausländer_innenpolitik 1986 bis 1992

verfasst von

Elisabeth Grösel

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:	A 312
Studienrichtung lt. Studienblatt:	Diplomstudium Geschichte
Betreut von:	ao. Univ.- Prof. Dr. Andrea Komlosy

Vielen Dank an alle lieben Freund_innen und Familienangehörigen
für ihren Zuspruch, ihre Solidarität und ihre Geduld mit mir.
Danke an Dr.in Gundula Ludwig und Mag.a Claudia Totschnig
für ihre Mühen, Anregungen und Korrekturen.
Für C., in der Hoffnung, dass er bald kommen und gehen kann, wohin er will und wann er will.

Die Realität ist Ideologie. Die Utopie muss Realität werden.

Sprung vor und -ung

sprung vor
sprung vor
sprung vor
mein heim und meine mein-ung
mein land auf bewähr-ung
wie wo die land-ung
die nie-der-lass-ung
eine beschäftig-ung bewillig-ung
mit der verlaut-ung
der neuen volksgruppengesetzgeb-ung
fu kung - kung fu
hole mir den schein
der befrei-ung
über eine firma reinig-ung

Alma Hadzibeganovic[1]

In Österreich leben am Stichtag 1. Jänner 2011 1.452.591 Personen ausländischer Herkunft. Davon sind 927.612 ausländische Staatsangehörige, dies entspricht einem Anteil von rund 11% der Gesamtbevölkerung. 524.979 Personen sind österreichische Staatsbürger_innen, aber im Ausland geboren. Insgesamt leben 1.315.512 Menschen in Österreich, die im Ausland geboren wurden. Die größte Gruppe an Ausländer_innen mit 146.392 Personen sind deutsche Staatsangehörige. 104.328 besitzen die Staatsbürgerschaft aus einem der EU-Erweiterungsstaaten von 2004, zusätzlich leben 53.124 rumänische und bulgarische Staatsbürger_innen in Österreich. 559.674 Personen sind Drittstaatsangehörige, also nicht aus EU- oder EWR-Staaten, die meisten davon postjugoslawische und türkische Staatsangehörige.[2]

[1] Alma Hadzibeganovic | 2001: ilda zuferka rettet die kunst (Wien: exil) 11
[2] Statistik Austria (Hg.) | 2011: Bevölkerungsstand 1.1.2011 (Wien: Verlag Österreich) 31f

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 4

0. Einleitung 7

1. Theoretischer Zugang: Staatstheorie, postfordistische Transformation und Migration 11

1.1 Der Nationalstaat europäischer Prägung in der Krise? 11
1.1.1 Relative Autonomie des Politischen 13
1.1.2 Die historisch konkrete Form des Politischen: Nationalstaat und hegemonialer Konsens 14
1.2 Nationaler Wohlfahrtsstaat in der Transformation - Inter- und Transnationalisierung des Staates 19
1.2.1 Der Staat als Akteur und globale Ungleichheit 21
1.2.2 Nationalstaatliche Politiken der postfordistischen Transformation: Vom Wohlfahrtsstaat zum workfare state 23
1.3 Nationalstaatliche Migrationskontrollpolitik im Postfordismus 30
1.3.1 Der Wohlfahrtsstaat und die Nationalisierung des Sozialen in der Krise? 31
1.3.2 Migrationspolitische Widersprüche und transnationale Kräfteverhältnisse 36
1.4 Methodik und Quellen 42
1.4.1 Politikfelder und Begrifflichkeiten 44
1.4.2 Quellen: Parlamentarische Materialien 48
1.4.3 Historisch-materialistische Politikanalyse 52
1.4.4 Fragestellungen zur qualitativen Auswertung 54

2. Historische Grundlagen: „Gastarbeiterpolitik" 1960 bis 1986 58

2.1 Der Sozialpartnerschaftliche Deal und das Rotationsmodell 1960 bis 1973 59
2.1.1 Konsens von Kapital und Arbeit in der 2. Republik: die österreichische Sozialpartnerschaft 59
2.1.2 Nichtnationalisierte Arbeitskräfte und Machtpolitik der Sozialpartner 62
2.1.3 Das „Gastarbeitermodell" - politische und legistische Regulation 1961 bis 1973 65
2.1.4 Praxen und Folgen der „Gastarbeiter"-Politik 69
2.2 Fordistische Krise, hegemonialer Konsens und die Politik der Des-Integration 74
2.2.1 Die Problematisierung der Ausländerbeschäftigung zu Beginn der 1970er Jahre 75
2.2.2 Debatte zur „Ausländerbeschäftigung" Mitte der 1970er 77
2.2.3 Verrechtlichung, legislative Festschreibung und Entrechtung 81
2.3 Exkurs: EG-Europäische Integration und nichtnationalisierte Arbeitskräfte 84
2.4 Nach dem AuslBG 89
2.4.1 Indirekte Entrechtung 89
2.4.2 Soziale Kontrolle und Ethnisierung von Konflikten 92
2.4.3 Abbau von „Gastarbeiter_innen" 94
2.4.4 Zunahme der nichtnationalisierten Wohnbevölkerung: eine ethnisierte Unterschicht 95

2.4.5 Politisch-öffentliche Diskurse zu Beginn der 1980er Jahre 99
2.4.6 Politische Situation Mitte der 1980er 101

3. Ausländer_innenpolitik 1986 bis 1989 104

3.1 Mitte der 1980er 104
3.1.1 Die soziale Lage der „Gastarbeiter_innen" Mitte der 1980er 104
3.1.2 Bewahrung des sozialen Friedens, Deeskalation und humanitärer Handlungsbedarf 106
3.2 Eine neue Phase gesetzgeberischer Aktivität: Fremdenpolizeigesetz 1987 109
3.2.1 Judikatur als Motor politischer Regulation in Bezug auf nichtnationalisierte Wohnbevölkerung 110
3.2.2 Staatliche Souveränität versus Menschenrechte 112
3.2.3 Wohlfahrtsystem in der Krise und Ausländerbeschäftigung 116
3.2.4 FrePG-Novelle und postfordistische Kontrollkultur 119
3.2.5 Arbeitsmarktlage und Verrechtlichung von Leiharbeit 125
3.2.6 Ausländerbeschäftigungsnovelle 1988: Thema Schwarzarbeit 130
3.2.7 Die verpasste Chance auf Integration 133
3.3 Exkurs: Diskurse der Integration und die parteipolitischen Ränder 138
3.3.1 Diskurse der Integration und die Politik der Erziehung 138
3.3.2 Neue parteipolitische Ränder? 141
3.4 Österreichs Positionierung in einem Europa in Bewegung 145
3.4.1 EG-Integration, Asyldiskussion und Mythen der Entgrenzung 145
3.4.2 Österreichische Politik der EG-Annäherung 149
3.4.3 Asylpolitik und wirtschaftliche pole position in Bezug auf Osteuropa 152
3.4.4 Exkurs: Pro und Kontra EG: Die Diskussion zur Beschlussfassung der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen 157
3.4.5 Integration im postfordistischen Arbeitsmarkt 160

4. Die ausländerpolitische Wende 1990 163

4.1 Gesellschaftliche Transformation und die Antizipation neuer Wanderungsströme 163
4.1.1 Bericht zur sozialen Lage: Profitraten und Prekarität 164
4.1.2 Arbeitskräftemangel, Arbeitskräfteüberangebot und Ausländer_innen 167
4.1.3 Substituierungsprozesse oder ausbleibender Massenexodus? Ausländische Arbeitskräfte um 1990 170
4.2 Auseinandersetzungen um Deregulierung und Ausländer_innenbeschäftigung Anfang 1990 172
4.2.1 Kampf um ein Saisonniermodell 173
4.2.2 Pläne zur Neuregelung der Ausländerbeschäftigung Anfang 1990 177
4.3 Grenzen dicht. Sammelnovelle März 1990 180
4.3.1 Pass-, Grenzkontroll- & Fremdenpolizeirecht: schengenkompatibel 181
4.3.2 Konstruktion einer Krise 183
4.3.3 Echte und unechte Flüchtlinge. Diskurse der Differenz in der Debatte zur Sammelnovelle am 14. März 1990 186
4.3.4 Grüne Kritik an der Sammelnovelle 195
4.4 Weichenstellung in der Ausländer_innenpolitik am Ende der XVII. Gesetzgebungsperiode 199
4.4.1 Wie viel Ausländer_innen verträgt Österreich? 199

4.4.2 Fragen der inneren Sicherheit ... 203
4.4.3 Befriedung der Bedürfnisse der Wirtschaft zwischen Schwarzarbeit und Integration ... 207
4.4.4 Höchstzahlenmodell ... 210

5. Eine geordnete Ausländerpolitik: Reformen 1991/92 ... 213

5.1 Politisch-öffentliche Diskurse im Kontext der Gesamtreform 1991/92 ... 213
5.1.1 Neue Gesetze und die Antizipation einer „Völkerwanderung" ... 213
5.1.2 Grenzen der Verträglichkeit und der Wille der Bevölkerung ... 216
5.1.3 Konflikte politischer hegemonialer Projekte: Grüne als Zündler, SPÖ als Erfüllungsgehilfin Haiders? ... 223
5.1.4 Sozialpolitische Belange und das Ausländerthema ... 229
5.2 Zuwanderung und EG-Europäische Integration: Österreich profiliert sich ... 234
5.2.1 Schengen- und Maastrichtkompatibilität ... 234
5.2.2 Zuwanderung Anfang der 1990er Jahre ... 239
5.3 Die Reformgesetze 1991/1992. Integration statt Neuzuzug? ... 242
5.3.1 Bundesbetreuungsgesetz 1991 ... 242
5.3.2 Sicherheitspolizeilicher Zugriff, Datenerfassung und Kriminalisierung: SiPolG und MeldeG 1991 ... 244
5.3.3 Asylgesetzgebung 1991 ... 247
5.3.4 Verrechtlichung des Aufenthalts: Aufenthaltsgesetz 1992 ... 250
5.3.5 Zeitarbeit, Saisonarbeit - Modelle der Regulierung transnationaler Arbeit ... 255
5.3.6 Das neue Fremdengesetz ... 260

6. Nach der Gesamtreform ... 265

6.1 Österreich zuerst ... 265
6.2 Selektion von Zuwanderung und Prekarisierung „gut integrierter" Ausländer_innen ... 267
6.3 Strukturbereinigung durch Behördenpraxen ... 273
6.4 Einbürgerungen ... 275
6.5 Politische Entwicklungen - Bombenattentate und Sparpakete ... 276
6.6 Ausblick ... 279

7. Zusammenfassung & Schluss ... 285

Verzeichnisse ... 293

Literaturangaben ... 293
Parlamentarische Materialien ... 303
Abkürzungen ... 307
Anhang ... 309

0. Einleitung

Die Geschichte der österreichischen Politik gegenüber Nicht-EU(Europäische Union)-Ausländer_innen der letzten Jahrzehnte war im EU-weiten Vergleich eine Geschichte der restriktiven, ausgrenzenden Gesetzgebung und behördlichen Praxen.[3] In Bezug auf dauerhaft in Österreich lebende Ausländer_innen verfolgte die österreichische staatliche Politik seit den Zeiten der Anwerbung von Gastarbeiter_innen in den 1960er Jahren konsequent bis heute einen Kurs, der nichtnationalisierte Personen rechtlich diskriminiert und ihren Aufenthalt ungesichert beließ.

Spätestens in den 1980er Jahren setzte in den EG(Europäische Gemeinschaft)-europäischen Anwerberstaaten eine politische Diskussion ein, die eine dauerhafte Niederlassung der Gastarbeiter_innen als gesellschaftliche Realität zu thematisieren begann. Erste legistische Schritte, die in Folge unternommen wurden, verbesserten die rechtliche Lage der „Wanderarbeiter_innen", wie sie im EG-Diskurs bezeichnet wurden, etwas, hob aber eine rechtlich verankerte gesellschaftliche Spaltung entlang Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen nicht auf. Die österreichische Politik erwies sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre als sehr zögerlich und zurückhaltend in den Maßnahmen, die zur Integration im Sinne einer rechtlichen Gleichstellung und Absicherung der Gastarbeiter_innen getroffen wurden. 1990 war ein Jahr, in dem sich die politisch-öffentlichen Auseinandersetzungen rund um das „Ausländerthema" breitenwirksam intensivierten. Das Thema wurde zu einem vorherrschenden politischen Kampfthema. In den folgenden Jahren folgte eine Phase der Neuregulierung und einer teilweise kompletten Umgestaltung der Gesetzesmaterien, die Ausländer_innen betrafen. Es kam zu einer Reihe von Novellierungen und Neuschaffungen von Gesetzen, die Rechtlosigkeit und Verunsicherung von dauerhaft in Österreich lebenden Personen nicht nur fortschrieben, sondern sogar vertieften. Die Regelungen gelten im EG/EU-europäischen Vergleich als besonders restriktiv, auch in Relation zu Deutschland, und bilden bis heute die Grundlagen für die Politik in Bezug auf Drittstaaten-Ausländer_innen.

Die Frage ist, warum die österreichische Politik gerade zu dieser Zeit eine dramatische Wende in der Ausländer_innenpolitik vollzog, die in ihrer Härte und Restriktivität herausragend war.

Es sollen hier nicht Vergleiche mit politischen Entwicklungen anderer westeuropäischer kapitalistischer Staaten, die ebenfalls eine nennenswerte Zahl an Gastarbeiter_innen wie Deutschland oder aber, die Arbeitskräfte aus ehemaligen Kolonien angeworben haben, wie Frankreich oder Großbritannien, angestellt werden. Unterschiede, Veränderungen, Divergenzen oder Angleichungen

[3] Vgl.: Ulrike Davy, Dilek Çınar | 2001: Ausgewählte europäische Rechtsordnungen: Österreich. In: Ulrike Davy (Hg.) | 2001: Die Integration von Einwanderern. Band I: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 9, Frankfurt am Main: Campus) 567-708

in der Ausländer_innenpolitik werden in einer Reihe von Arbeiten zu erklären versucht: einige Ansätze beschäftigen sich mit unterschiedlichen Migrationsstrukturen und -dynamiken, ob die Zuwanderung der Arbeitskräfte in der fordistischen Phase der Anwerbung aus historisch /asymmetrisch) verbundenen oder historisch und kulturell entfernten Regionen erfolgte, ob sie forciert wurde oder einfach zugelassen. Andere vergleichende Ansätze beschäftigen sich mit politischen Strukturen und institutioneller Verfasstheit, mit unterschiedlichen Konzeptionen von Staatsbürgerschaft und sich daraus ergebenden verschiedenen rechtlichen und kulturellen Inklusions- und Exklusionsformen in Bezug auf zugewanderte Arbeitskräfte. Rinus Penninx und Judith Roosblad analysieren unterschiedliche Politiken in Bezug auf Ausländer_innen unter dem Aspekt des unterschiedlichen Verhältnisses von Gewerkschaften und staatlicher Politik.[4]

Diese Aspekte sind zu berücksichtigen, die Herangehensweise jedoch, die in dieser Arbeit gewählt wurde, ist nicht komparativer Art, sondern die des Inbeziehungsetzens und des Aufzeigens von Verbindungen. Der Fokus wird auf staatlich-politische Entscheidungsprozesse in Österreich gelegt, die in ihrer historischen Prozesshaftigkeit und in ihrer Interaktion mit Entwicklungen des durch hierarchische Beziehungen geprägten kapitalistischen Weltsystems untersucht werden.[5] Um eine ausländer_innenpolitische Wende zu begründen,, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre einsetzt, sich ab 1990 beschleunigt und eigentlich bis in die allerjüngste Vergangenheit reicht, ist die Perspektive über das Politikfeld Ausländer_innen oder Migration hinaus zu erweitern. Ursula Birsl hält dies für notwendig, um *„Migrationspolitik in den politischen Handlungs- und Entscheidungskontext von Nationalstaaten“* überhaupt erstmals einordnen zu können.[6] Hier wird ein für die Perspektive der Arbeit zentraler Aspekt angerissen: Hinter den Bereichen der Ausländer_innen- oder Migrationspolitik als Zuwanderungspolitik verbergen sich sozial- und wirtschaftspolitische Konzeptionen, an prominenter Stelle die politische Steuerung von Arbeitskraft im Rahmen nationalstaatlicher Interessen. Ausländer_innenpolitik in Österreich reguliert eine heterogene Gruppe, deren gemeinsame Eigenschaft eine andere Staatsbürgerschaft ist. Um ihre Entwicklung zu verstehen, müssen Zielsetzungen und Beweggründe staatlicher Politik miteinbezogen werden. Ein Bezugsrahmen, der häufig ausgeblendet bleibt, der vorausgesetzt wird und nicht mitreflektiert wird, ist der Nationalstaat selbst als historisch gewordene politische Form. Diese politische Form kann aus einem historischen Verständnis heraus nicht als statisch angenommen werden, nicht als universell und nicht isoliert. Staatliche Politiken entwickeln sich in Interaktion mit anderen Staaten

---

[4] Vgl.: Rinus Penninx, Judith Roosblad (Hg.) | 2000: Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries (International Studies in Social History 1, New York: Berghahn); Rainer Bauböck | 1996: Nation, Migration und Staatsbürgerschaft. In: Klaus von Beyme, Claus Offe (Hg.) | 1996: Politische Theorien in der Ära der Transformation (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Opladen: Westdeutscher Verlag) 325 - 346

[5] Vgl.: Andrea Komlosy | 2011: Globalgeschichte. Methoden und Theorien (Köln-Wien)

[6] Ursula Birsl | 2005: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? (Opladen: Budrich) 52

und Institutionen, und in einem arbeitsteiligen, hierarchisch abgestuften, weltumspannenden kapitalistischen System, wie es die Weltsystemtheorie erklärt. Eine räumliche und zeitliche Verortung staatlicher Politik sowie der Bedeutung und Funktion der historischen Form des Nationalstaats im Weltsystem bilden also den Hintergrund für die Untersuchung eines Politikbereiches, der sich explizit mit der Regulation nichtnationalisierter Bevölkerungsgruppen beschäftigt.

Der Zeitrahmen der Untersuchung wird durch eine Phase des Umbruchs des hegemonialen kapitalistischen Wirtschaftssystems markiert. In den 1980er Jahren prägten „Thatcherismus“ und „Reaganomics“ die wirtschaftspolitische Ausrichtung global: neoliberale Wirtschaftskonzepte setzten sich durch. Das kapitalistische System war in der Krise, passte sich an und veränderte sich in tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruchprozessen, die eine Ablöse fordistischer sowie neue Formen postfordistischer Arbeitsverhältnisse in den Zentren mit sich brachten. Supranationale Zusammenschlüsse internationalen Kapitals und Blockbildungen zentristischer Staaten wie die EG/ EU veränderten die Interaktionen des nationalstaatlich strukturierten Systems, neue globale Verkettungen von Produktion und Konsum entstanden.

Konkret befand sich Österreich in den 1980er Jahren nach einer Phase der antizyklischen Politik der erhöhten Staatsausgaben zur Nachfragesteigerung, Vollbeschäftigung und direkten Steuerung von wirtschaftlichen Schlüsselbereichen im Wandel. Regional und mit seinen historischen Verbindungen lag das neutrale Österreich zwischen der sich integrierenden EG/EU und den osteuropäischen Staaten, die einen radikalen und dramatischen Wandel eines der EG gegenüberstehenden hegemonialen Zusammenschlusses von Planwirtschaften zu gegenüber der EU peripheren Marktwirtschaften durchliefen.

Aus dieser Perspektive der postfordistischen, globalen Transformation des Kapitalismus und im Zusammenhang damit der Problematisierung der Veränderung der Funktion nationalstaatlicher Politik in der postfordistischen Globalisierung wird in dieser Arbeit die Frage nach dem Wandel und der Funktion der österreichischen Ausländer_innenpolitik um 1990 gestellt, wie er sich in parlamentarischen Diskursen und in gesetzgeberischen Aktivitäten manifestiert. Ein globalhistorischer Zugang ergibt sich hier aus der Konkretisierung globaler Prozesse in einem bestimmten Land, Österreich, in einem Politikbereich, der sich mit der Mobilität von Personen und der Zugangssteuerung zum nationalstaatlichen Raum beschäftigt. Die Steuerung und dieReproduktion von Arbeitskraft durch die Politik ist hier von zentraler Bedeutung ist.

Der gewählte Zugang zur Untersuchung der österreichischen Ausländer_innenpolitik in der postfordistischen Transformation versteht sich als ein kritischer Ansatz, der politische Diskurse im Sinne der Untersuchung von Herrschaft und Herrschaftssicherung analysiert: Die Geschichte der Ausländer_innenpolitik wird gelesen als eine Geschichte struktureller und systematischer staatlicher Gewalt. Politik wird als verantwortlich für Unterdrückung und Ausbeutung angesehen. Dies

bedeutet aber nicht, dass Arbeitskräfte und Subalterne politischen Prozessen ausgeliefert sind. Wenn also die Handlungsmacht und der Widerstand von Subalternen hier unzureichend beschrieben wird, liegt das nicht daran, dass diese unterschätzt oder ausgeblendet wird, sondern allein daran, dass der Fokus in dieser Arbeit auf Prozessen der Herrschaftssicherung, der Reproduktion hegemonialer Macht und von Arbeitskraft in kapitalistischen Verhältnissen liegt.

Als erster Schritt wird in einem theoretischen Kapitel versucht, Zugänge einer materialistischen Staatstheorie für eine historische Arbeit fruchtbar zu machen. Grundzüge eines materialistischen Politikverständnisses werden erarbeitet, sowie Spezifika der postfordistischen Globalisierung herausgearbeitet. Auf Grundlage von aktuellen staatstheoretischen Theorien, die auf Ansätzen Nicos Poulantzas aufbauen, werden auf einer allgemeinen Ebene Überlegungen zum Funktionswandel von Staaten im Zentrum, im Speziellen in Bezug auf EG/EU-Europa ausgeführt. Im Rahmen der Erarbeitung der theoretischen Grundlagen wird schließlich die Bedeutung von Ausländer_innenpolitik als ein Aspekt der Kontrolle von Arbeitskraft als zentrale Funktion politischer Regulation erklärt, der in der postfordistischen politischen Rekonfiguration besondere Bedeutung zukommt, besonders auch im Zusammenhang mit symbolischer, legitimatorischer Politik und der Reproduktion von Hegemonie. Weiters wird eine Operationalisierung der Historisch-materialistischen Politikanalyse in Bezug auf eine kritische Untersuchung der als Quellen verwendeten wörtlichen Stenographischen Nationalratsprotokolle vorgenommen.

Im zweiten Kapitel wird die Geschichte der österreichischen Ausländer_innenpolitik nachgezeichnet, ausgehend von der aktiven Anwerbung von Gastarbeiter_innen in der fordistischen Phase der 1960er. Schwerpunkt liegt hier in einer Beschreibung der spezifischen strukturellen und institutionellen politischen Gegebenheiten, die in der Gestaltung der Ausländer_innenpolitik in Österreich zum Tragen gekommen sind.

Darauf folgt in den weiteren Kapiteln die kritische Untersuchung der österreichischen Ausländer_innenpolitik von 1986 bis 1992, in Entwicklungsphasen eingeteilt: In Kapitel drei wird die erste Phase beschrieben, die die ersten Regierungsjahre der großen Koalition unter Bundeskanzler Vranitzky bis 1989 umfasst. Hier wurden erste Schritte zum Aufbau einer Neuregulation und zur Schaffung eines Politikfeldes „Zuwanderung und Ausländer_innen“ unternommen. Das Jahr 1990 charakterisiert eine politische Wende in der Ausländer_innenpolitik, die in Kapitel vier dargestellt wird. 1990 bis 1992 erfolgte schrittweise eine komplette Neuregulation der Gesetze zu Beschäftigung, Aufenthalt und Einreise von Ausländer_innen sowie zu Asylgewährung, die im fünften Kapitel untersucht wird. Kapitel sechs bietet einen Ausblick auf die weiteren Entwicklungen nach 1993.

1. Theoretischer Zugang: Staatstheorie, postfordistische Transformation und Migration

Der für diese Arbeit entscheidende Ansatz zur Untersuchung eines Bereichs nationalstaatlicher Migrationspolitik liegt darin, dass nationalstaatliche Politiken selbst als historisch veränderliche Formen analytisch in den Blick genommen werden. Zeitlich konkret sollen hier Veränderungen politischer Regulation, wie sie für die postfordistische Rekonfiguration in den 1980er und 1990er Jahren spezifisch sind, untersucht werden.

Das weltumspannende System kapitalistischer Akkumulation unter der Hegemonie der Industriestaaten geriet seit den 1970ern deutlich in eine erneute Krise. Eine Transformation kapitalistischer Wertschöpfungssysteme wurde eingeleitet, eine Globalisierung postfordistischer Prägung, die global strukturelle Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse mit sich brachte. Die erneute und unvermutet resistente Weiterentwicklung weltumspannender kapitalistischer Akkumulation, auf deren Überwindung viele gehofft und hingearbeitet hatten, bildete eine Herausforderung für eine Reihe von Theoretiker_innen, aus marxistisch-materialistischer Sicht Erklärungsansätze und Handlungsmöglichkeiten zu finden. Die von Nicos Poulantzas in den 1970er Jahren formulierten Thesen zum Verhältnis von Staat, globalisiertem Kapitalismus und Klassenlagen in Zusammenhang mit der postfordistischen Krise werden gegenwärtig von politikwissenschaftlichen Theoretiker_innen aufgegriffen, um aktuelle Prozesse der europäischen Integration zu erklären.[7] Es sind diese Diskurse und staatstheoretischen Überlegungen, die für die historische Untersuchung spezifischer Entwicklungen in einem Bereich der Migrationspolitik in Österreich zur Zeit des Übergangs vom Fordismus zum Postfordismus in den 1980ern und 1990ern fruchtbar gemacht werden sollen. Das Politikfeld Migration wird als ein Schlüsselbereich eingeschätzt, über den sich nationalstaatliche Politik in Wechselwirkung mit veränderten, transnationalisierten Klassenlagen neu ausrichtet und reproduziert.

1.1 Der Nationalstaat europäischer Prägung in der Krise?

Die auf Massenproduktion und Massenkonsum basierende Akkumulation des kapitalistischen Nachkriegseuropas begann Ende der 1960er Jahre an ihre Produktivitätsgrenzen zu stoßen. Kapitalfraktionen suchten neue Wege und Mittel zur Profitmaximierung. Produktionen wurden zunehmend in „Billiglohnländer“ ausgelagert, die internationale Arbeitsteilung veränderte sich.

International organisierte Unternehmen konnten den in den westlichen Industriestaaten mehr oder

[7] Vgl.: Alex Demirović, Stephan Adolphs, Serhat Karakayalı | 2010: Einleitung. In: Alex Demirović, Stephan Adolphs, Serhat Karakayalı (Hg.) | 2010: Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis (Baden-Baden: Nomos) 9 - 17

weniger institutionalisierten Klassenkompromissen und damit relativ hohen Lohnkosten ausweichen. Andere Formen der flexibilisierten, deregulierten Arbeitsverhältnisse begannen in den Zentren das fordistisch geprägte Modell der stabilen, sozial abgesicherten Lohnarbeit abzulösen. Der soziale Wohlfahrtsstaat begann merklich poröser zu werden. Die Kräfteverhältnisse verschoben sich zu Gunsten des Kapitals, das sich zunehmend einzelstaatlich organisierten Regulierungszusammenhängen und den darin institutionalisierten Klassenbeziehungen entzog.[8] Die Liberalisierung der Finanzmärkte und ihre Bedeutung stiegen an, mächtige Kapitalfraktionen waren eher an Spekulationsgewinnen als an Investitionen interessiert. Das Interesse der Staaten lag darin, für Kapital und Unternehmen als Standort attraktiv zu bleiben. Nationale Wettbewerbsfähigkeit wurde so zum neuen wirtschaftlichen Imperativ. Damit einher gingen Veränderungen der Struktur und Prozesse staatlich-politischer Steuerung, staatliche Politiken durchliefen eine Phase der postfordistischen Transformation.

Die Staaten des industrialisierten westeuropäischen Zentrums beschleunigten den Prozess der EG-Integration als Blockbildung dominanten westeuropäischen Kapitals. Spätestens mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 der EG 12 wurde der Kurs in Richtung Binnenmarkt, Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft und politische Zusammenarbeit festgeschrieben. Gleichzeitig gerieten die osteuropäischen Staaten verstärkt in den Einflussbereich und in Abhängigkeit von westlichem Kapital. Die Staaten des RGW-(Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe)-Raums wandelten sich in einem drastischen und krisenhaften Prozess zu einer EG-europäischen Peripherie. Neoliberale politische Konzepte setzten sich hegemonial durch, damit einhergehende Diskurse stellten die Kompetenz einzelstaatlicher Politik, gesellschaftliches Geschehen regulieren zu können oder zu dürfen, in Frage. Das neoliberale Paradigma der Selbststeuerung des Marktes entfachte Diskussionen um die Funktion des Staates in einer postfordistisch globalisierten Welt, in der internationalisiertes Kapital scheinbar über oder außerhalb staatlicher Regulation agierte. Wenn mit der postfordistischen Transformation Kapital und Markt an Dominanz gewannen, was war dann Politik mehr als eine Funktion der Kapitalverhältnisse, als ein abhängiges Instrument des Marktes? Oder war staatliche Politik bestenfalls ohnmächtig und verlor mit den Forderungen nach Deregulierung und „weniger Staat“ an Bedeutung? Würde der Nationalstaat als historische politische Form in größeren politischen Gebilden aufgehen und obsolet werden?

---

[8] Joachim Hirsch, John Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals: die politische Form des Kapitalismus in der 'Internationalisierung des Staates'. In: Eva Hartmann, Caren Kunze, Ulrich Brand (Hg.) | 2009: Globalisierung, Macht und Hegemonie: Perspektiven einer kritischen internationalen politischen Ökonomie (Münster: Westfälisches Dampfboot) 181 - 211, hier 198

1.1.1 Relative Autonomie des Politischen

Die aktuellen Diskurse deutschsprachiger materialistischer Staatstheoretiker_innen wie Joachim Hirsch, John Kannankulam oder Alex Demirović widersprechen einem Postulat der Dominanz der Ökonomie. In ihrer Theorie des Politischen beziehen sie Impulse durch die Rezeption grundlegender Theoreme des marxistischen Theoretikers Nicos Poulantzas. Einige der grundlegenden Aspekte sollen hier skizziert werden.

Grundsätzlich werden kapitalistische Verhältnisse als nicht nur ökonomische, sondern umfassende soziale Verhältnisse verstanden, die durch inhärente Widersprüche zwischen Arbeit und Kapital und zwischen Kapitalfraktionen geprägt sind. Das Verhältnis Arbeit und Kapital hängt neben ökonomischen auch von nicht-marktvermittelten Prozessen ab, etwa von unentlohnter Reproduktionsarbeit, die über geschlechterspezifische Diskurse der Differenz hergestellt wird Oder von Prozessen bedeutungsproduzierender kultureller Muster, über die eine Person, die ihre Arbeitskraft verwerten lässt, sinnstiftende Erklärungen erzeugen kann und die so gesellschaftliche Realität mitstrukturieren. Die Kapitalakkumulation stellt einen konfliktreichen Prozess dar, der allein durch Marktbeziehungen nicht sicherzustellen ist. Das Politische dient als regulierende Kraft. Es ist im modernen Staat nicht die ökonomisch herrschende Klasse direkt, die unmittelbar Zwang anwenden muss, um Arbeitskraft zu reproduzieren oder um die Aneignung des Mehrwerts sicherzustellen,[9] sondern der Zwang ist als staatliches Ordnungssystem verobjektiviert. Wie die formal freie Lohnarbeit den Charakter der „Freiwilligkeit“ hat, steht das formal demokratische Politische scheinbar außer und über dem Ökonomischen. Eine Trennung von Ökonomie und Politik, und Staat und Gesellschaft, von öffentlich und privat ist „*notwendig, um die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise sicherzustellen“*.[10] Das Kapital selbst als solches kann sich erst im Prozess der Regulation konstituieren, in einem politisch und rechtlich organisierten gesellschaftlichen Verhältnis.[11] Der Staat verfügt über ein Gewaltmonopol, er schafft Gesetze, er legitimiert. Der Staat schafft eine dem Markt ausgelagerte Kohärenz und Stabilität, ohne die die Akkumulation nicht vorangetrieben werden könnte. Nach einem materialistischen Ansatz nimmt das Politische - und eng verbunden mit der Normierungsgewalt des Politischen auch das Recht - sowohl Charakter als auch die Funktion eines objektivierten Verhältnisses an, vor dem scheinbar alle gleich sind,

---

[9] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 184

[10] Eva Hartmann | 2009: Alles was Recht ist - Recht in der IPO. In: Eva Hartmann, Caren Kunze, Ulrich Brand, (Hg.) | 2009: Globalisierung, Macht und Ökonomie. Perspektiven einer kritischen Internationalen Politischen Ökonomie (Münster: Westfälisches Dampfboot) 242 - 264, hier 255f.

Vgl. auch: Alex Demirović | 2010: materialistische Staatstheorie und die Transnationalisierung des kapitalistischen Staates. In: Alex Demirović/Stephan Adolphs/Serhat Karakayalı (Hg.) | 2010: Das Staatsverständnisvon Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis (Baden-Baden: Nomos) 53 - 151, hier 57f

[11] Vgl.: Bob Jessop | 2003: Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulationsansatzes. In: Ulrich Brand, Werner Raza (Hg.) | 2003: Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes (Münster: Westfälisches Dampfboot) 89 - 112; hier 90

unabhängig von ihrer Klassenlage und ihrer sozialen Situation.

„*Wie im Warentausch treten sich die Rechtssubjekte in der notwendigen Fiktion von Gleichheit und Unabhängigkeit gegenüber, die von existierenden Banden gegenseitiger Abhängigkeit und von Herrschaftsverhältnissen abstrahiert. Das heißt, Recht transformiert die Menschen zu etwas, was sie nicht sind: gleich*."[12]

Das Spannungsverhältnis zwischen den Sphären der Ökonomie und der Politik und den sozialen Verhältnissen im Kapitalismus ist labil und krisenanfällig. Es muss sich ständig über soziale Auseinandersetzungen und Kämpfe neu herstellen, und ist dabei selbst Ausdruck sozialer Kämpfe. Die Entwicklungen der politischen Form der Akkumulation und der Regulation sind je nach Zeit und Ort spezifisch. Historisch-konkrete Formen und Prozesse der Regulation materialisieren sich in Institutionen und politischen Strukturen, in bestimmten Reproduktionsbedingungen, aber auch in immateriellen kulturellen Formen, Vorstellungswelten, Codes oder Diskursen. Sowohl materielle als auch immaterielle Verdichtungen wirken ihrerseits wiederum strukturierend auf die Gesellschaft ein. Politische Wirklichkeitsdefinitionen tragen grundlegend dazu bei, „reale" nationalstaatlich verfasste gesellschaftliche Verhältnisse zu reproduzieren.[13] Die „relative Autonomie" der politischen Form des Staates nach Poulantzas liegt darin, dass sich Politik in Apparaten, Diskursen und Institutionen materialisiert. Formen und Institutionen staatlicher Vergesellschaftung sind dabei nicht vorgegeben, sondern sind durch gesellschaftliches Handeln produziert und reproduziert, also von bestehenden Klassen- und Ausbeutungsverhältnissen geprägt.[14] Das Politische kann als Form der Regulation nie außerhalb sozialer Kräfteverhältnisse stehen. Es ist immer nur relativ autonom, ist gesellschaftlichen Verhältnissen nicht vor-, aber auch nicht nachgelagert. Das Politische ist weder eine bloße Funktion der Ökonomie noch eine unmittelbare Konsequenz von sozialen Kräfteverhältnissen, es kann sich aber nicht außerhalb von ihnen reproduzieren und entfaltet sich innerhalb des historischen sozialen Rahmens.[15]

1.1.2 Die historisch konkrete Form des Politischen: Nationalstaat und hegemonialer Konsens

Wichtige Elemente als wesentliche Strukturbedingungen für die kapitalistische Akkumulation sind parzelliert in Konkurrenz und Abhängigkeit mit- und voneinander stehenden territorialen Staaten, die sich historisch als Nationalstaaten konstituierten. Dieses plurale System von Nationalstaaten, in dem sich das Regulationsregime im 19. Jahrhundert in Europa konsolidierte, entsprang ursächlich nicht kapitalistischen Verhältnissen und ergab sich nicht zwingend aus ihnen, rekonfigurierte sich

[12] Hartmann | 2009: Alles was Recht ist 253
[13] Birsl | 2005: Migration 59
[14] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 185
[15] Ulrich Brand | 2009: Staatstheorie und Staatsanalyse im globalen Kapitalismus. Ein „Neo-poulantzianischer" Ansatz Internationaler Politischer Ökonomie. In: Eva Hartmann, Caren Kunze, Ulrich Brand (Hg.) | 2009: Globalisierung, Macht und Hegemonie: Perspektiven einer kritischen internationalen politischen Ökonomie (Münster: Westfälisches Dampfboot) 212-241, hier 221; Demirović, Adolphs, Karakayalı | 2010: Staatsverständnis 14

jedoch historisch als ein Strukturmerkmal der bürgerlich kapitalistischen Gesellschaft.[16] Die Form der national verfassten Staatlichkeit bildete ein verobjektiviertes, unpersönliches Zwangsverhältnis, das sich über das Konzept einer klassenübergreifenden, national definierten bürgerlichen Gemeinschaft herstellte. Emmanuel Wallerstein argumentiert, dass die Idee der organischen Nation, wie sie sich mit der Wende zum 19. Jahrhundert durchzusetzen begann, historisch die Vorstellung einer kulturell-genetischen Homogenität beinhaltete. Europäische Staaten wollten homogene Nationen von Staatsbürger_innen schaffen, wobei dieses Konstrukt kultureller Einheit immer auch das der kulturellen (und biologischen) Überlegenheit gegenüber anderen Einheiten beinhaltete. [17] Während national konstruierte Staaten *„als eine gewalttätige Einheit*" dem Individuum keine relevanten öffentlichen Eigenschaften zugestanden, außer Staatsangehörige zu sein[18], so zeigt Wallerstein, dass Staatsbürgerschaft dennoch nicht als allumfassend konzipiert war. Auch wenn ihr eine nationale Gemeinschaft von Gleichen als ideologisches, vorstellungsweltliches Prinzip zu Grunde lag, bildeten Differenzkriterien von Geschlecht, Klasse und Rasse bzw. Kultur von der Zeit der Konsolidierung des bürgerlichen Nationalstaats an exklusive Mechanismen, um hierarchische Abstufung treffen zu können, wer berechtigt war, aktiver Staatsbürger zu werden, und wer nicht.[19]

Mit einem System von Inklusion und Exklusion etablierte sich der Nationalstaat europäisch-westlicher Prägung. Die Konstruktion nationaler Identitäten produzierte Klassenverhältnisse, die entlang den Grenzen der Staatszugehörigkeit abgetrennt waren, und schuf Hierarchien zwischen ihnen; die Staatsbürgerschaft begann sich allmählich als wichtigstes Zugehörigkeitskriterium zu etablieren. Im Inneren des nationalstaatlichen Raumes wurden Klassenkämpfe neutralisiert und Gegensätze überspielt, es bildeten sich Koalitionen, die innerhalb eines inter-nationalen Systems globaler ungleicher Verteilung bestrebt waren, nationale Vorteile zu sichern.

„Klassenverhältnisse auf einzelstaatlicher Ebene sind also immer auch durch die über die Staatenkonkurrenz vermittelten globalen Strukturen bestimmt."[20]

Die moderne Nation stellte das Feld dar, auf dem soziale Zusammenhänge symbolisch begründet wurden, den „*ideologischen Kitt*",[21] der dazu beitrug, globale, inter- und transnationale Interaktionen und Verbindungen auszublenden und die gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Klassenlagen strukturierende Macht des Staates zu verschleiern.

„Nur mittels des Staates ist eine gemeinsame Politik der ökonomisch herrschenden Klassen formulierbar und [können] die Beherrschten in die bestehenden Macht- und Ausbeutungsver-

[16] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 183f
[17] Immanuel Wallerstein | 2012: Der Siegeszug des Liberalismus (1789 - 1914). Das moderne Weltsystem IV (Wien: Promedia) 249
[18] ebd. 248, 254
[19] ebd. 248f
[20] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 193
[21] ebd.

hältnisse sowohl repressiv wie konsensual eingebunden werden. Der kapitalistische Regulationsmodus in seiner territorialen Verfasstheit, die auf Abgrenzung fußt und mit einem spezifischen Staatsbürgerschaftsregime mit der damit einhergehenden Mobilisierbarkeit von Nationalismus verkoppelt ist, beruht sehr wesentlich darauf, dass die im globalen und Akkumulationszusammenhang sich gegenüberstehenden Klassen durch die Existenz konkurrierender Einzelstaaten in sich selbst politisch gespalten werden." [22]

Diese Spaltung und damit auch die Möglichkeit zur Bildung von klassenübergreifenden Koalitionen bedurfte einer wirkmächtigen Ideologie als eine die Realität gestaltende Kraft. In der Betonung der Bedeutung der Ebene des Ideologischen, verstanden als Prozesse diskursiver Überzeugungskraft in der Verfolgung partikularer Interessen, knüpfte Poulantzas mit einem erweiterten Verständnis von Hegemoniekonzepten an Theorien Antonio Gramscis an. Poulantzas hat „*durch eine Verbindung von Staatstheorie, Kapitalismustheorie und Überlegungen zu Macht- und Subjektivierungsformen die Möglichkeit geschaffen, diese Perspektiven zu verschränken und damit das Verhältnis unterschiedlicher gesellschaftlicher Kämpfe zueinander zu reflektieren."*[23]

Ein wesentliches Moment des Hegemoniekonzepts Gramscis besteht darin, dass Herrschaft neben dem stets auch vorhandenen Zwang auf einem aktiven Konsens beruht. Dieser beinhaltet eine zumindest teilweise Einbeziehung subalterner Kräfte und der ausgebeuteten Klassen in Strukturen der Regulation und Akkumulation. Das bringt mit sich, dass ihre Interessen auch politisch wahrgenommen, vertreten und teilweise um- und durchgesetzt werden müssen.[24] In der Geschichte der westlichen Industriestaaten war entscheidend, dass vor allem das Industrieproletariat über Jahrzehnte des Kämpfens und Ringens sich in den national konstruierten Staat, wie er im 20. Jahrhundert global als Modell fungierte,[25] hineinschrieb und spezielle Apparate und Mechanismen der Konfliktregulation und der Transmission zwischen staatlichen Institutionen und nicht-staatlichen Organisationen etablierte. Wie Wallerstein anmerkt, forderte die Arbeiterklasse *„die Aufnahme in die Staatsbürgerschaft",*[26] dies brachte historisch nicht den Sozialismus, aber eine Einbeziehung eines Teils der organisierten Arbeiterklasse in das bürgerliche nationalstaatliche Herrschaftssystem. Der Nationalstaat bildete sich mit seinen spezifischen Kämpfen unter-

---

[22] ebd. 192f

[23] Demirović, Adolphs, Karakayalı | 2010: Staatsverständnis 16

24 Melanie Wehrheim | 2005: EU-Osterweiterung und erweiterte EU im globalen Kontext. In: Euroimperialismus? Mit Beiträgen von Otto Holman, Hans-Jürgen Bieling,Joachim Bischoff, Dieter Boris, Frank Deppe, Ingo Malcher, Paul Schäfer, Ingo Schmidt und Melanie Wehrheim (Studien der Forschungsgruppe Europäische Integration Nr. 20/2005, Marburg) online: http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/s20.pdf 119 - 142; hier 119

[25] Sylvia Hahn, Andrea Komlosy, Ilse Reiter-Zatloukal | 2006: Einführung. In: Sylvia Hahn, Andrea Komlosy, Ilse Reiter-Zatloukal (Hg.) | 2006: Ausweisung - Abschiebung - Vertreibung in Europa 16.-20. Jahrhundert (Querschnitte 20, Innsbruck: StudienVerlag) 7 - 25, hier 8

[26] Wallerstein | 2012: Siegeszug 191

schiedlicher Kapitalfraktionen, Klassen und sozialer Kräfte, die um hegemoniale politische Macht rangen, er bildete sich in den industrialisierten Zentren unter der Voraussetzung eines starken Industrieproletariats, wobei sich Teile der Arbeiterbewegung in die hegemonialen Kämpfe einschalteten und schließlich partiell konsensual in die politische Form des Staates eingebunden waren.

Die Zugehörigkeit zu einem auf dem Konstrukt des Nationalen beruhenden Staatsmodell wirkt bis in die Gegenwart über Klassengrenzen hinweg vereinheitlichend. Die politische Form des Staates ist aber dennoch kein einheitlicher Block. Unterschiedliche soziale Kräfte ringen um hegemoniale politische Macht. Die Bedeutung der Subalternen ergibt sich nicht allein aus dem Streben von Teilen oder Fraktionen der beherrschten Klassen nach Partizipation an staatlicher politischer Macht, sondern wesentlich auch aus der Mitwirkung an der Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse. In der Aneignung der Produktionsverhältnisse und dem Umgang mit ihnen im Interesse der Lebenssicherung und Verbesserung der Lebenssituation, in aktiver und passiver Widerständigkeit verändern und gestalten die beherrschten Klassen die gesellschaftlichen Verhältnisse, und unterlaufen und kritisieren im Staat institutionalisierte hegemoniale Macht, die ihrerseits auf Wandel und Veränderungen im Interesse von Macht- und Legitimationserhalt reagieren muss. Nach Alex Demirovic sind es ständige Auseinandersetzungen auch zwischen unterschiedlichen Fraktionen des Kapitals, die den Staat ausmachen.

„Die Verdichtung des Kräfteverhältnisses zwischen seinen Fraktionen […] nimmt die materielle Gestalt von verschiedenen staatlichen Apparaten an. Das politische Personal dieser Apparate organisiert also besondere Verhältnisse zwischen den herrschenden Klassen oder, noch pointierter, es organisiert diese herrschenden Klassen oder Fraktionen als Herrschende. Diese gewinnen ihre spezifische Identität in der besonderen Konstellation, in der sie im Staat organisiert sind. Herrschende Klassen existieren demnach nicht vor oder unabhängig vom Staat, sondern in der konkreten Weise, wie sie staatlich organisiert sind.“[27]

In Kämpfen und Auseinandersetzungen um Hegemonie sind, wie Walter Jens formuliert, "*internalisierte Normen und Werte, Wertvorstellungen, Alltagsphilosophien, die selbst im Wandel sind, zugleich aber stets Aspekte jener Grenzen und Bedingungen markieren, in denen Konflikte sich bewegen und gelöst werden*", ein wesentliches Moment des Politischen.[28]

Unterschiedliche Fraktionen sind bemüht, ihre Interessen möglichst prominent zu positionieren, wozu sie eine ausreichend große soziale Basis und Unterstützung benötigen. Nach Bob Jessop bilden sie *„hegemoniale Projekte“*. Hegemoniale Projekte sind im Verständnis John Kannankulams

---

[27] Demirović | 2010: materialistische Staatstheorie 61

[28] Jens Winter | 2003: Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. In: Ulrich Brand, Werner Raza (Hg.) | 2003: Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes (Münster: Westfälisches Dampfboot) 196-216, hier 203

und Fabian Georgis bestrebt, eine hegemoniale Führung auszuüben. Dies können sie, indem sie in der Lage sind, *„den Widerspruch zwischen den Einzelinteressen und dem Gesamtinteresse innerhalb kapitalistischer Gesellschaften aufzuheben. […] [D]ie Aufgabe eines solchen Projektes [liegt darin], durch hegemoniale Führung eine temporäre Lösung durch politische, intellektuelle oder moralische Praktiken zu erreichen. Dies beinhaltet die Mobilisierung von Unterstützung für ein „national-populäres Programm", das den Interessen der hegemonialen Fraktion auf lange Sicht ebenso wie den Interessen anderer wichtiger Fraktionen und Gruppen entspricht."*[29] Interessen, die diesem Projekt zuwiderlaufen, werden ausgegrenzt und für unmoralisch oder irrational erklärt. Hegemoniale Projekte fundieren sich in unterschiedlichem Maße sowohl materiell als auch immateriell, letzteres, indem sie auf ein Repertoire von historisch kontingenten gesellschaftlichen Codes und Bedeutungsmustern zugreifen, die nicht unbedingt unmittelbar einer ökonomischen Logik entsprechen müssen.

Die Herausbildung von weitgehend akzeptierten und unterstützten Vorstellungswelten ist entscheidend dafür, ob es einer politischen Führung gelingt, ein bestimmtes Akkumulationsregime hervorzubringen, zu rechtfertigen und zu festigen - oder eben nicht.[30] Staatliche Macht beinhaltet das Gewaltmonopol der Exekutive und der Judikatur, in demokratischen Staaten verfügt die politische Führung über die legislative Gewalt, die erstere auf einer entpersönlichten, verobjektivierten Ebene legitimiert. Staatliche Politik verfügt über das Recht der Normierung, das auf Vorstellungswelten aufbaut und in diese hineinwirkt. Auch für rechtliche Konzepte hegemonialer Projekte gilt: Recht kann nur dann effektiv in der Rechtssprechung sein, wenn sich ihr breite Gruppen der Gesellschaft freiwillig und ohne Zwang unterwerfen, sie also als legitim und gerechtfertigt betrachten. Dies muss über eine Verkoppelung mit hegemonialen politischen Prozessen hergestellt werden, in denen weitgehend konsensual Normierungen geschaffen werden können.[31] Dennoch ist es notwendig, den Interessen der Gruppierungen, die hegemonial eingebunden werden sollen, auch in materiellem Sinne Rechnung zu tragen „*denn wenn auch die Hegemonie politisch-ethisch ist, dann kann sie nicht umhin, auch ökonomisch zu sein, kann nicht umhin ihre materielle Grundlage in der entscheidenden Funktion zu haben, welche die führende Gruppe im entscheidenden Kernbereich der ökonomischen Aktivität ausübt*."[32]

Die Erfolgschancen für einzelne Gruppierungen sind höher, wenn sie im Konsens mit Teilen der beherrschten Klassen agieren können. Dies gelingt wiederum besser, wenn damit materielle

---

[29] John Kannankulam; Fabian Georgi | 2012: Die Europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen. Hegemonieprojekte im Kampf um das ‚Staatsprojekt Europa'. (Forschungsgruppe Europäische Integration Arbeitspapier Nr. 30, Marburg) online: http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/a30.pdf (15 01 2013) 28

[30] Jessop | 2003: Postfordismus 97

[31] Hartmann | 2009: Alles was Recht ist 260

[32] Kannankulam; Georgi | 2012: Europäische Integration 18

Zugeständnisse und Profitbeteiligungen verbunden sind.[33]

Ètienne Balibar weist darauf hin, dass die konsensuale Einbindung der Subalternen und damit die Regulation der Klassenkämpfe und -verhältnisse historisch wesentlich über soziale Zugeständnisse erfolgte. Sozialpolitik und „*die Institutionen zur kollektiven Sicherung zumindest eines Teiles der Lohnarbeiter, die als „Wohlfahrtsstaat", Welfare State oder Sozialstaat […] bezeichnet wird, [waren] seit dem Ende des 19. Jahrhunderts absolut unentbehrlich für die Erhaltung der nationalen Form des Staates und damit seiner Hegemonie"*.[34]

Der Zugang zur sozialen Inklusion im nationalen Wohlfahrtsstaat stellte sich historisch über die Staatsbürgerschaft her. Über sie wurde über Klassengrenzen und andere Differenzen hinweg „Gleichheit" konstruiert,[35] wobei entscheidend war, dass über die Verkoppelung einer Reihe von sozialen Rechten mit der nationalen Staatsbürgerschaft Gleichheit nicht nur formell sondern bis zu einem gewissen Grad auch materiell hergestellt wurde. Durch die Gewährleistung sozialer Rechte wurde eine Illusion gerechter Verhältnisse hergestellt, die die Grundlage der konsensualen Unterstützung bildeten.[36] Noch einmal anders formuliert: „*Die Kopplung sozialer Rechte an Staatsbürgerschaft fundiert materiell die Nationalisierung der Arbeiterklasse*".[37]

Ist die Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum in Frage gestellt, wird die Illusion der Gleichheit obsolet.

1.2 Nationaler Wohlfahrtsstaat in der Transformation - Inter- und Transnationalisierung des Staates

Wie lassen sich nun ausgehend von den oben skizzierten materialistischen Konzeptionen des Politischen als Herrschaftsmechanismus, das sich historisch als national- und sozialstaatliche, konsensual-demokratisch verfasste Politikform materialisierte, Veränderungen von Staatlichkeit im Zuge der jüngsten, postfordistischen Globalisierung darstellen und erklären? Wie strukturierte sich die politische Form neu, im Konkreten im Zusammenhang mit den europäischen Staaten des Zentrums, also des EG-Raumes und den sich beschleunigenden Prozessen der Blockbildung in den 1980er Jahren? Hegemoniale, nationale wohlfahrtsstaatliche Politiken veränderten sich auf spezifische Art und in Wechselwirkung mit sich wandelnden Verhältnissen der Staaten zueinander

---

[33] ebd. 31- 33

[34] Étienne Balibar | 1999: Kommunismus und (Staats-)Bürgerschaft. Überlegungen zur emanzipatorischen Politik. (Überarbeitung eines Vortrag auf dem internationalen Kolloquium in Erinnerung an Nicos Poulantzas, »Politik heute«, in Athen, 29.9. – 2.10.1999 durch „no spoon") online: http://www.niatu.net/nospoon/texte/balibar_staatsbuergerschaft.pdf (15 01 2013) 10

[35] Vgl.: Bauböck | 1996: Nation 339 f

[36] Klaus Eder | 1998: Warum ist Migration ein soziales Problem? Von einer politischen Ökonomie zu einer politischen Soziologie der Migration. In: Michael Bommes, Jost Halfmann (Hrsg.) | 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (Osnabrück: Univ.-Verl. Rasch) 63 - 80, hier 66

[37] Serhat Karakayalı, Vassilis Tsianos | 2003: Knietief im Antira-Dispo oder Do you remember Capitalism? In: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte (06 | 2003, Wien) 52 - 61 60

und ihrer Funktion im internationalen Beziehungsgeflecht. Denkanstöße für die gegenwärtige materialistische, staatstheoretische Diskussion bietet Nicos Poulantzas' Konzept des „Internationalisierten Staates". Wesentlich ist hier die aktive und tragende Rolle der nationalstaatlichen Politiken in der Umgestaltung der Form und der Funktion des nationalen Wohlfahrtsstaates. Diese erfolgte in Interaktion mit sich ändernden inter- und übernationalen Kräfteverhältnissen und schuf neue soziale Grenzziehungen, war aber nicht von außen fremdbestimmt.

„Mit Poulantzas lässt sich zeigen, dass die Internationalisierung bzw. Europäisierung aus dem Inneren der beteiligten Nationalstaaten vorangetrieben wird. Die Konflikte über internationalisierte Produktion und europäische Integration werden ausgefochten innerhalb der jeweiligen nationalen Machtblöcke und in deren Auseinandersetzungen mit den nationalen subalternen Gruppen."[38]

Die Staaten des westlichen, marktkapitalistischen Europa durchliefen tiefgreifende Prozesse der politikvermittelten Selbsttransformation als aktive Rekonfigurierung politischer Regulation im Zusammenhang mit einer Verschiebung von Widerspruchs- und Konfliktfeldern, wie sie aus der Krise des fordistischen Kapitalismus heraus entstanden.[39] Es lassen sich grob zwei Ebenen der Internationalisierung unterscheiden, auf denen die internationalisierte Rekonfiguration von Staatlichkeit plausibel gemacht werden kann. Die Unterscheidung ist formal, beide Ebenen stehen in Wechselwirkung zueinander. Eine Ebene betraf den Staat als Player in supra- oder internationalen Strukturen, seine Rolle als Akteur im Zusammenspiel mit international operierenden Unternehmen. Joachim Hirsch und Georgi Kannankulam bezeichnen dies als „Privatisierung der Politik" und als charakteristisches Element der postfordistischen Transformation.

Die zweite Ebene vollzog sich in der politischen Regulation der Verhältnisse von Kapital und Arbeit im Inneren der nationalstaatlich verfassten sozialen Räume, wobei sich sowohl „Kapital" als auch „Arbeit" transnationalisierten. Das bedeutet, dass sich das Verhältnis von Kapital und Arbeit im globalen System nicht mehr vorwiegend über Beziehungen zwischen Staaten, also international, vermittelte, sondern in zunehmendem Maße über Staaten hinweg, durch sie hindurch und quer zu staatlich verfassten sozialen und ökonomischen Räumen. Globale Kräfteverhältnisse und deren Konflikte wurden im staatlichen Rahmen übersetzt und reproduziert. Migrationspolitik war einer der Bereiche, in dem sich innerhalb dieses theoretischen Rahmens die „Internationalisierung" des Staates manifestierte. Alex Demirovic verwendet in einer Erweiterung des Begriffs der Inter-

[38] Kannankulam; Georgi | 2012: Europäische Integration 17

[39] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 199. Jochim Hirsch formuliert an anderer Stelle: „Man kann dies als neoliberalen Konstitutionalismus bezeichnen, d.h. als ein politisch-institutionelles System, das die angeblichen Sachzwänge des globalen Kapitalverwertungsprozesses in einer quasi entpolitisierten Weise exekutiert." Joachim Hirsch | 2010: Das Kapital baut um. Überlegungen zur "Zukunft des Sozialstaates" von Joachim Hirsch (18 01 2010) online: http://www.pumuck.de/soziale-kaempfe/sozialstaat/113-das-kapital-baut-um-joachim-hirsch.pdf (15 01 2013)

nationalisierung nach Poulantzas den Begriff eines „Transnationalen Netzwerkstaates", um zu verdeutlichen, dass staatliche Politik sich in einem Ensemble von neu zusammengesetzten Apparaten neu formatierte. Diese umfassten lokale, nationale und inter- und transnationale Einrichtungen und Organisationen auf unterschiedlichen Ebenen, waren also „multiskalar", und hatten „*eine effektive Funktion […]: die transnationale Fraktion zu organisieren, deren Politik auszuarbeiten und die Reproduktion des globalen Akkumulationsprozess im Interesse dieser Kapitalfraktion zu dominieren.*"[40]

Tendenziell wurde der Staat zunehmend wie ein Unternehmen geführt, wobei sich ein Modus der politischen Entscheidungsfindung herausbildete, der sich von den eingespielten, parteiförmigen oder korporatistischen Mustern ablöst.[41]

1.2.1 Der Staat als Akteur und globale Ungleichheit

Gerade die ökonomisch mächtigen Staaten waren in der Lage, sich in transnationalisierten politischen Formen als Verhandler und Akteure ihren Vorteil zu sichern und für sie vorteilhafte ökonomische und gesellschaftliche Strukturen durchzusetzen:[42] *„Die Rekonfiguration der politischen Räume in globalem Maßstab ist dominiert von den kapitalistischen Metropolen des Nordwestens."*[43]

Die Schaffung supranationaler Strukturen wie der EG bzw. EU diente dazu, die Interessen der dominanten Staaten der Zentren und transnationalisierten Kapitalfraktionen, die mit diesen eng verbunden waren, in gleicher Weise zu befördern. Auseinandersetzungen um hegemoniale Strategien wurden komplexer, da eine Vielzahl von Akteur_innen auf unterschiedlichen Ebenen darin eingebunden waren: supranationale, regionale Blöcke wie die EG, international agierende Finanzkapitalorganisationen, aber auch übernationale Organisationen, die international gültige rechtliche Regelungen erarbeiten und durchzusetzen bestrebt waren. Es kristallisierte sich eine neue Struktur globaler Macht- und Herrschaftsverhältnisse heraus. Ohne dass staatliche Politik ihre Vermittlungsfunktion verlor, gewannen hegemoniale Auseinandersetzungen unterschiedlicher sozialer Kräfte auf supra- und internationaler Ebene zunehmend an Bedeutung. Sie fanden auf unterschiedlichen strategischen Ebenen statt, sie wurden multiskalar.[44]

---

[40] Demirović | 2010: materialistische Staatstheorie 72
[41] ebd. 72f
[42] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 197
[43] ebd. 201
[44] Brand | 2009: Staatstheorie und Staatsanalyse 214. Die multiskalaren Ebenen betreffen Auseinandersetzungen zwischen Kapitalfraktionen, als auch für Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit, wobei mitgedacht werden muss, dass Prozesse der „Internationalisierung" in bestehenden Herschaftsverhältnissen auch als Strategien der Stärkung des Kapitals erfolgen. Aus einer neo-gramscianischen Perspektive zielt der Begriff der multiskalaren Auseinandersetzungen auf eine Vervielfältigung der Ebenen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Institutionen, die auch - wie inter- und übernationale Menschenrechtsgerichtshöfe - Kontroll- und Vermittlungsfunktionen erfüllen.

Es bestand ein massives Interesse von EG-Staaten und von Fraktionen transnationalen Kapitals an einer Implosion der staatssozialistischen Systeme und ihrer raschen und nachhaltigen Integration in den globalen Markt. Ohne eine aktive Mitwirkung von in der Transformation staatstragenden Eliten hätte solch ein Projekt nicht umgesetzt werden können. Die Auswirkung war eine grundlegende Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und ein Wandel staatlicher Verfasstheit der osteuropäischen Staaten, der „von außen" und „von innen" mitgetragen wurde.[45]

Dominante, im Weltsystem hegemoniale Nationalstaaten suchten sich ihre internationale Gestaltungs- und Handlungsmacht in den Prozessen, mit denen sie die postfordistische Globalisierung vorantrieben, zu erhalten und waren damit weitgehend erfolgreich. Sie waren aufgrund ihrer Dominanz und der Mittel, über die sie verfügten, in der Lage, Instrumentarien zur Durchsetzung eigener Interessen zu schaffen. Die dominanten Staaten waren weiterhin in der Lage, den Kapital- und den Warenverkehr, sowie die Mobilität von Arbeitskraft in ihren eigenen Interessen zu gestalten.[46] Die „Privatisierung der Politik" manifestierte sich in den Strategien dominanter Staaten des Zentrums, ihre Marktinteressen international durchzusetzen. Dies vollzog sich auch innerhalb supranationaler Zusammenschlüsse, wie sich am Beispiel Anfang der 1990er Jahre geführten ersten Diskussionen von EU-Staaten und den so genannten „Reformstaaten" um eine Osterweiterung der EU zeigte. Es setzten sich Positionen durch, die aus ökonomischen Gründen für eine stärkere Einbindung der postsozialistischen Staaten plädierten, wobei sich in den vorbereitenden „Europa-Abkommen" zu Beginn der 1990er Jahre die Asymmetrie der Verhandlungsmacht widerspiegelte. Die Abkommen etablierten Zugangsbarrieren und Schutzmechanismen für Marktsektoren, die in Staaten wie Frankreich oder Deutschland von Bedeutung waren, zum Nachteil der post-sozialistischen Staaten.[47]

Sowenig Staatsbürger_innen „gleich" waren und sind, sowenig sind es Nationalstaaten im globalen System. Eine Rolle in der Verschleierung von Macht- und Abhängigkeitsverhältnissen spielte auch auf inter- bzw. supranationaler Ebene das Recht. Nach einem Rechtsverständnis, das sich Poulantzianische Ansätze zu eigen macht, ist die „*Rechtsprechung bei aller Autonomietendenz in*

---

[45] Vgl.: Wehrheim | 2005: EU-Osterweiterung 124

[46] Als Beispiel für doppelbödige Politiken: Im Dezember 1992 formulierte der Europäische Rat in Edinburgh erstmals die Notwendigkeit von Maßnahmen, die die Ursachen von Migration zum Gegenstand haben. Sie gingen in Richtung Einhaltung der Menschenrechte, demokratischer Weiterentwicklungen und der Beendigung bewaffneter Konflikte in den Herkunftsregionen der Zuwander_innen und hatten „liberale Handelspolitiken zur Verbesserung ökonomischer Bedingungen" zum Inhalt. Aber: *„Ein Bericht von Oxfam geht davon aus, dass Handelsbarrieren der reichen Länder die Entwicklungsländer jährlich etwa 100 Mrd. US$ kosten - doppelt so viel, wie sie als Entwicklungshilfe bekommen." Stephen* Castles | 2005: Warum Migrationspolitiken scheitern. In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 10 - 34, hier 28f

[47] Joachim Becker | 2008: Der Drang nach Osten. Wirtschaftliche Interessen und geopolitische Strategien. Der „goldene Osten". (Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen 2008 H 4, BEIGEWUM Wien: Sonderzahl) 5 - 29, hier 5f

letzter Instanz von der Politik bestimmt" - dies galt letztendlich auch für den Ausbau und die Ausübung internationaler bzw. europäischer Rechtssprechung, die über internationale bzw. transnationale Politikprozesse legitimiert und auch umgesetzt werden muss.[48] Die relative Eigenständigkeit des Rechts auf internationaler Ebene bildete ein von Herrschaftsverhältnissen abgelöstes Instrument, vor dem „*Staaten hiernach unter Abstraktion ihrer Ungleichheit als Gleiche miteinander in Beziehung*" treten, wobei aber Ungleichheiten zwischen Staaten und hegemoniale Dominanzen einiger weniger verschleiert wurden.[49] Es ist aus dieser Perspektive „*gerade das internationale Rechtssystem, das die Staaten als souveräne Rechtssubjekte setzt, Ausdruck einer Herrschaftsform, die sich in der postkolonialen Ära etablieren konnte. Die internationale Staatengemeinschaft als notwendige Fiktion von Gleichen entspricht hiernach den systemischen Erfordernissen eines zunehmend integrierten Weltmarktes.*"[50]

1.2.2 Nationalstaatliche Politiken der postfordistischen Transformation: Vom Wohlfahrtsstaat zum workfare state

Im Zuge des Integrationsprozesses der EG/EU wurden vertragliche Schritte zu einer Vereinheitlichung von unterschiedlichen Politikbereichen und gemeinsamen Organen zur Legislative, zur Rechtssprechung und Exekutive unternommen. Im Untersuchungszeitrahmen bildete der Vertrag von Maastricht am 7. Februar 1992 einen wesentlichen Meilenstein in Richtung Vergemeinschaftung im Sinne auch einer Angleichung der Rechtslagen bzw. der Geltendmachung des Gemeinschaftsrechts vor dem partikularen nationalen. In Bezug auf Justiz und Polizei war die Zusammenarbeit nach Maastricht noch intergouvernemental geregelt, erst mit dem Vertrag von Lissabon erlangte die EU auch in diesen Bereichen Rechtssetzungskompetenz.[51]

Das Verhältnis der EG- bzw. EU-Rechtssetzung und der nationalen Legislative war komplex, sowohl formal als auch inhaltlich: formal schrieb Maastricht ein Subsidiaritätsprinzip fest, das den nationalen Parlamenten möglichst weiten Umsetzungsspielraum ließ; andererseits erfüllte der aus Regierungsvertreter_innen zusammengesetzte Rat der EU gesetzgeberische Funktionen, womit auf dieser Ebene keine Trennung zwischen Legislative und Exekutive gegeben war. Erst mit Maastricht erlangte das Europäische Parlament mit dem Mitentscheidungsverfahren mehr Gewicht. Inhaltlich muss bedacht werden, dass die EG/EU in erster Linie ein Bündnis von Kapitalfraktionen und Eliten war, mit dem Ziel, die Bedingungen für das EG-europäische Kapital zu verbessern und global besser durchsetzen zu können. Insofern waren die Interessen der EG/EU-Führung tendenziell nicht grundsätzlich den Interessen der einzelstaatlichen Kapitaleliten entgegengestellt.

---

[48] Hartmann | 2009: Alles was Recht ist 264
[49] ebd. 254
[50] ebd.
[51] Der Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik blieb als einziger integouvernemental reguliert.

In der Frage nach der Bedeutung der einzelstaatlichen Politik unter postfordistischen Verhältnissen betonen Hirsch und Kannankulam, dass die Staaten und mit ihnen staatliche Politiken weiterhin wesentliche Instrumentarien zur Durchsetzung und Exekutierung von Normierungen blieben. Und zwar in einem Maß, das weit darüber hinaus ging, dass einzelne Staaten innerhalb der EG/EU - je mächtiger, desto leichter - supranationale Entscheidungen verzögern oder nur bedingt umsetzen konnten.[52] Das zentrale Gewaltmonopol der exekutiven Macht blieb einzelstaatlich organisiert,[53] und gesellschaftliche Widersprüche zwischen Kapital und Arbeit blieben einzelstaatlich vermittelt.
Die staatliche Regulation gesellschaftlicher Belange im Inneren richtete sich zunehmend nach Kriterien der Schaffung internationaler Wettbewerbsfähigkeit. „Standortdebatten" bestimmten in verstärktem Ausmaß die Wirtschafts- und auch Sozialpolitik. Staatliche Politiken bedienten sich eines neoliberalen Paradigmas, bei dem Staatsinterventionismus und wohlfahrtsstaatliche Umverteilung zugunsten der Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen zur Entfaltung der Märkte zurückgenommen wurden. Die Rolle des Staates war neben dem Schutz von Eigentum und Wettbewerb der eines Transmissionsapparates, über den Klassenverhältnisse reguliert wurden. Der transnationalisierte Staat blieb ein entscheidendes Terrain, um globale Herrschaftsverhältnisse zu reproduzieren.[54]
„[E]ntgegen der allgemeinen Auffassung, dass hierbei der Staat aus der Ökonomie einfach zurückgedrängt wird, führten die Prozesse der Privatisierung wie auch der Deregulierung und Flexibilisierung zu einem Aufbau neuer staatlicher Funktionen".[55]
So regulierten politikbegründete staatliche so genannte De-Regulierungsprozesse die Reproduktion transnationaler Arbeitskraft und sozialer gesellschaftlicher Verhältnisse im einzelstaatlichen Rahmen. Staatliche politische Agenturen verwiesen dabei auf scheinbar externe Zwänge und Entwicklungen, um ihre Anliegen zu stärken. Politik wurde in diesen Prozessen insofern unverantwortlicher und demokratisch unkontrollierbarer. *„Diese strukturellen Veränderungen [werden] durch das Handeln von staatlichen und ökonomischen Akteuren hervorgebracht, die diese Strukturen nur zu gerne als „objektive" Vorgaben ihres künftigen Handelns betrachten. Entscheidend ist hierbei, dass dieser als „Internationalisierung des Staates" zu bezeichnende Prozess die Staaten des kapitalistischen Zentrums in die Lage versetzt, ihre staatlichen Strukturen*

---

[52] Hirsch, Kannankulam | 2009: Räume des Kapitals 202
[53] ebd. 203. Jüngere Entwicklungen zeigten freilich, dass auch Tendenzen zur Auslagerung von exekutiver Gewalt aus dem nationalstaatlichen Rechtsbereich zu beobachten sind. So zeigte sich in der Gründung der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen, der FRONTEX, im Oktober 2004 ein Ansatz in Richtung auf die Herausbildung eines supranationalen Gewaltapparats im Bereich der Migrationskontrolle und Überwachung, der weitgehend sogar der Kontrolle legislativer Apparte entzogen ist. Vgl.: Buckel, Kannankulam, Wissel | 2007: Transnationalisierung 13f
[54] Brand | 2009: Staatstheorie und Staatsanalyse 213; Vg.: Demirović | 2010: materialistische Staatstheorie
[55] Wehrheim | 2005: EU-Osterweiterung 125

in vielfältiger Art und Weise entlang wettbewerbsstaatlicher Politiken zu reorganisieren, ohne ihren Charakter als Nationalstaat aufgeben zu müssen.“[56]

Die postfordistische kapitalistische Transformation brachte eine tiefgreifende Veränderung der inter- und transnationalen Arbeitsteilung mit sich. Sie war gekennzeichnet durch eine Fragmentierung und eine Neuzusammensetzung regionaler Konzentration von Produktion und Reproduktion als einer heterogenen und asymmetrischen Rekonfiguration von Akkumulations- und Regulationsräumen.[57] Gleichzeitig fanden auch Veränderungen im Verhältnis von Zentren und Peripherien statt. Räumliche Zuordnungen von Zonen des Reichtums und der Armut waren nicht allein an ein asymmetrisches Staatenverhältnis gekoppelt, sondern durchzogen auch staateninterne Gesellschaften. Die Kluft zwischen den Lebensbedingungen, das Wohlstandsgefälle, die Unterscheidung zwischen „*einer in der Überausbeutung gehaltenen*“ und einer materiell in den Wohlstand eingebundenen Klasse, die auf globaler Ebene unterschiedliche, in Spannungsverhältnissen stehende Klassenlagen schuf, machte sich nicht an nationalen Grenzen fest, sondern verlief quer durch sie hindurch - was an sich nichts Neues war.[58] Eine Veränderung im Zuge der postfordistischen Globalisierung lag im räumlichen, kleinteiligen Näherrücken und der Verschiebung bzw. auch Verwischung und Unsichtbarkeit von Grenzen zwischen hier auch sozial und kulturell gedachten Zonen des Zentrums und der Peripherie. Die Peripherisierung von Teilen der Gesellschaft in Staaten des Zentrums - wie den Staaten der EG bzw. EU - stand im Zusammenhang mit Marginalisierungs- Prekarisierungs- und Informalisierungsdynamiken und war notwendigerweise mit einer Veränderung der sozialen und politischen Konflikt- und Widerspruchsbearbeitung verbunden. Formelle Arbeit, reguläre Arbeit in fordistischem Sinne, stand unter wachsendem „*Deregulierungs- und Flexibilisierungsdruck, der - zunächst als strategische Option neoliberaler Bewältigung der Fordismuskrise - mittlerweile unmittelbar mit der verschärften Konkurrenz nationaler Wettbewerbsstaaten und -regionen zusammenfällt.“* [59]

Ètienne Balibar spricht die Verwertung von mobilisierter transnationaler Arbeitskraft an, „*die mehr oder weniger von bürgerlichen und sozialen Rechten ausgeschlossen ist“,* deren systematische Exklusion aus dem sozialen Raum dazu beiträgt, dass innerhalb der Staaten des Zentrums

---

[56] Olaf Köppe | 2005: Migration, Wettbewerbstaat und Europäisierung. Zur Verschärfung der Migrationspolitik in der Ära der Globalisierung. In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 172 - 194, hier 179f

[57] Jens Winter | 2005: Transnationalisierung von Arbeitskonflikten: Beispiele aus dem NAFTA Raum. In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 107 - 133, hier 108

[58] Vgl.: Andrea Komlosy | 2004: Innere Peripherien als Ersatz für Kolonien? Zentrenbildung und Peripherisierung in der Habsburgermonarchie. In: Kakanien Revisited (Onlineressource 08 | 12 | 2004) online: http://www.kakanien.ac.at/beitr/fallstudie/AKomlosy1.pdf (15 01 2013)

[59] Winter | 2005: Transnationalisierung 109

widersprüchliche, heterogene Lebensverhältnisse und neue Ausschlussformen entstanden. [60]

„Man kann sogar weiter gehen und folgende These aufstellen: Die „supra-nationalen" politisch-ökonomischen Ensembles, die durch ihre Herausbildung den nationalen Rahmen relativieren und gleichzeitig die staatlichen Integrationsmechanismen der sozialen Konflikte auf erweiterter Stufenleiter reproduzieren – wofür die EU ein typischer Fall ist –, sind systematisch auf den Spaltungen der Wohlstandsgefälle, den Mechanismen der Ungleichheit und der internen Exklusion, aufgebaut." 61

Einem materialistischen Staatsverständnis zu Folge, sind globale Verschiebungen der Kräfteverhältnisse über eine Rekonfiguration staatlicher Politik vermittelt, Poulantzas bezeichnete dies als „Interiorisierung" globaler Widersprüche. Die staatlichen Politiken in den EG-Staaten richten sich nach Kriterien aus, die gute Bedingungen am Weltmarkt für das Kapital schufen, und die mit den historisch errungenen wohlfahrtsstaatlichen Absicherungen für Arbeitnehmer_innen in den Metropolenstaaten zum Teil nicht kompatibel waren. Nationalstaaten konstituierten sich verstärkt als Wettbewerbsstaaten *„und versuchen, dieses Selbstverständnis in politische Programme zu transformieren. Spätestens mit dem Ende keynesianischer Politik in den 1970er Jahre durch den Prozess der ökonomischen und politischen Globalisierung werden durch die Dominanz der „Standortfrage" zahlreiche Politiken in den westlichen Nationalstaaten zum Element der Wettbewerbsstaatlichkeit erklärt."*[62] Wachstum wurde nicht mehr durch Nachfragesteigerung erzielt, sondern durch Profitsteigerung mittels Senkung der Kosten für Arbeit.[63] Mit der Durchsetzung neoliberaler Konzepte in den westeuropäischen Staaten Ende der 1970er Jahre wurden Prozesse der Deregulierung der Arbeitsverhältnisse eingeleitet - Stichwort Margret Thatcher. Die Bedeutung formell abgesicherter Arbeit nahm ab, und eine Vielzahl von prekarisierten und informalisierten Verhältnissen entstand, Arbeitslosigkeit wurde strukturell.

Die Politik stand dabei allerdings vor einem Dilemma, weil mit der Zurücknahme der materiellen Zugeständnisse an die ausgebeuteten Klassen die herkömmlichen Legitimationsstrategien des politischen Systems in Frage standen. Das umkämpfte Terrain wurde einerseits weiterhin vom Interesse an der Beibehaltung wohlfahrtsstaatlicher Standards zur Aufrechterhaltung eines staatstragenden Konsenses markiert, andererseits trat die Schaffung von günstigen Standortbedingungen, von niedrigeren Lohnkosten, billiger Arbeitskraft in den Vordergrund. Das Bestreben, eine massive Arbeitsplatzverlagerung und Abwanderung von Betrieben zu verhindern und gleichzeitig die Befürchtungen, dass die Folgen des Sozialdumpings und des Unterlaufens von Lohn- und Arbeits-

---

[60] Balibar | 1999: Kommunismus 11
[61] ebd.
[62] Köppe | 2005: Migration, Wettbewerbstaat 179f
[63] August Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik. In: Thomas Prader (Hg.) | 1992: Moderne Sklaven. Asyl- und Migrationspolitik in Österreich (Wien: Promedia) 48 - 69, hier 57

bedingungen den sozialen Frieden gefährdeten, bilden ein politisches Dilemma. Im Konfliktfeld Arbeitsregulierung formierte sich eine, wie Jens Winter meint, „*nachfordistische Widerspruchskonstellation*“.[64]

In der Zeit dieses Umbaus des Wohlfahrtsstaates zum „workfare state“ kam kulturell-ideologischen Politiken große Bedeutung zu, die die Verhandlungsmacht von Arbeit schwächende Maßnahmen zum Ziel hatten. Zudem verstärkten sich im Zuge der Verkleinerung der materiellen Basis der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung hegemoniale Auseinandersetzungen um privilegierende Inklusion. Der Wohlfahrtsstaat verlor seine sozialintegrative Rolle und Legitimation. Wie Jost Halfmann und Michael Bommes schreiben, wurde durch den Abbau des Wohlfahrtsstaats und durch eine politisch bestimmte Umverteilung „*der älteren klassenpolitischen Gleichheitssemantik weitgehend der Boden entzogen*.“[65] In Bezug auf Arbeitskonflikte und soziale Kräfteverhältnisse wirkten sich Politiken der Rücknahme sozialer Sicherungen und der Deregulierung von Arbeitsbeziehungen in einer stärkeren Segmentierung und Fragmentierung der Arbeitsmärkte, aber auch in einer Heterogenisierung sowie Transnationalisierung der Reproduktionsprozesse aus.

Letzteres wird häufig in seiner Bedeutung und Auswirkung ausgeblendet. Aber indem sich die wohlfahrtsstaatliche Politik schrittweise aus der Verantwortlichkeit für bestimmte Reproduktionsbereiche zu verabschieden begann, mussten diese Arbeiten in verstärktem Maße vor allem in armen Unterschichten, die sich keine marktvermittelte Absicherung leisten konnten, im weiblich markierten privaten Bereich geleistet werden, was wiederum mit einer Verhärtung von Diskursen der Differenz im Bereich der Geschlechterverhältnisse einherging. Darüber hinaus transnationalisierte sich auch die Sphäre der Reproduktion. So kam es in Folge der Peripherisierung der postsozialistischen Staaten („Ostöffnung“) verstärkt dazu, dass Frauen als Pendelmigrantinnen nach Österreich kamen und kommen, um in österreichischen Haushalten diverse Reproduktionsarbeiten zu leisten, wobei in den eigenen Haushalten in den Herkunftsländern Sorgelücken entstehen, die wiederum von anderen, gering oder unbezahlt übernommen werden müssen. Diese transnationalen Zusammenhänge und transnationalen Auslagerungen von Reproduktion werden als globale Sorgeketten („global care chains“) bezeichnet, als außer in der explizit feministischen Forschung oft unterbewertetes Gegenstück zu den Waren- und Handelsketten („commodity chains“). [66]

Folge von Fragmentierung und Transnationalisierung war, dass Lohnabhängige sowie *„deren informalisierte Reserve […] in vielfältige Konkurrenzverhältnisse zueinander gesetzt werden und*

---

[64] Winter | 2005: Transnationalisierung 110

[65] Michael Bommes, Jost Halfmann | 1998: Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtstaates In: Michael Bommes, Jost Halfmann (Hg.) | 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (Osnabrück: Rasch) 81 - 104, hier 96

[66] Vgl.: Christa Wichterich | 2010: Sorge, Marktökonomie und Geschlechtergerechtigkeit – das Vereinbarkeitsproblem der Politik. (Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie, Onlineressource) online: http://www.gwi-boell.de/downloads/Dossier_Care_Oekonomie_Wichterich_2010.pdf (15 01 2013)

zugleich allgemeine Arbeitsstandards in den gesellschaftlichen Debatten unter Druck geraten. Auf der untersten Sprosse der Leiter stehen schließlich jene illegalisierten MigrantInnen, die angesichts der zunehmenden Informalisierung und Prekarisierung in ihren Heimatländern versuchen, die OECD-Länder zu erreichen."[67]

In der postfordistischen Globalisierung stieg die Mobilität der Menschen sowohl in Hinblick auf die Mittel der Fortbewegung und der Kommunikation, als auch in Hinblick auf räumliche Distanzen gegenüber der Phase „*der nationalstaatlich orientierten Projekte importsubstituierender Industrialisierung.*" an.[68] Eine globale Expansion des Finanz- und Investitionskapitals ging seit den 1970er Jahren mit steigender Verschuldung peripherer Staaten und schließlich einer massenweisen Verarmung und Verelendung als Folge der von Organisationen internationalen Kapitals wie Weltbank und IWF durchgesetzten „Strukturanpassungsmaßnahmen" in Staaten der Peripherie einher. Menschen waren auf Grund der Folgeerscheinungen forcierter postfordistischer Transformationsprozesse mobilisiert. Wachsende Verarmung, der Verlust von Arbeitsplätzen, von Märkten oder von Land führten zu erhöhtem Druck, andere Wege der Existenzsicherung zu beschreiten. In Bezug auf die Staaten Mittel- und Osteuropas zeigt Hannes Hofbauer auf, wie postfordistische Transformationspläne transnationalisierter Kapitalfraktionen gemeinsam mit mächtigen westeuropäischer Staaten gezielt auf eine Anhebung der Arbeitsmobilität hinarbeiteten. Deregulierungsprozesse und eine strikte Liberalisierung der Arbeitsmärkte setzten massenweise Arbeitskräfte „frei" - letztendlich mit der Konsequenz „*sozialer Devastierung*".[69]

Es ist hier nicht der Raum und nicht das Thema, Wanderungsbewegungen zu untersuchen. Es soll an dieser Stelle lediglich darauf hingewiesen werden, dass aus dem Verständnis der staatlichen Politik als relativ autonome Form der kapitalistischen Regulation heraus Deregulierungs-, Flexibilisierung- und Informalisierungsprozesse eher als Ursachen denn als Folgen von Migration im Sinne einer Mobilisierung der beherrschten Klassen anzusehen sind. Nationalstaatliche politische Regulation baute Schranken für die Mobilität von Kapital ab, gleichzeitig wurden Zugangsschwellen für einen Teil der mobilisierten Arbeitskraft erschwert. Dies bedeutete aber nicht, dass Wanderungen verhindert werden sollten, sondern war Ausdruck einer postfordistischen Strategie der möglichst kostengünstigen Verwertung von inter- und transnationalisierter Arbeitskraft, die in ihrer Illegalisierung leichter ausbeutbar wurde. Darüber hinaus konnte sie als Druckmittel für die zunehmend in prekären Arbeitsverhältnissen stehenden Beschäftigten eingesetzt werden, um Widerstand zu ersticken. Es bildeten sich neue gesellschaftliche Konfliktfelder im

---

[67] Winter | 2005: Transnationalisierung 109f
[68] ebd. 110
[69] Hannes Hofbauer | 2003: Osterweiterung. Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration (Wien: Promedia) 55f

Zusammenhang mit sozialen Neu-Zusammensetzungen und veränderten Klassenlagen. Das soziale Gefüge von Arbeit veränderte sich in den Zentren auch deshalb, da Tätigkeiten, die über die Sphäre unmittelbarer Produktion hinausgingen und die Zirkulationssphäre betrafen, für Kapitalverwertungsprozesse an Bedeutung gewannen. Damit erweiterte sich der Bereich der immateriellen Arbeit, *„zu denken ist dabei in erster Linie an all jene Fertigkeiten, die in informationsverarbeitenden, kommunikativen und kreativen Tätigkeiten zum Einsatz kommen.“*[70]

Neben Mobilisierung und Flexibilisierung zielte die Rücknahme sozialer Sicherung auch „*auf eine allgemeine Erhöhung des Arbeitszwanges. […] Die Privatisierung der sozialen Beziehungen hat das Ziel, "verantwortliche" Subjekte zu schaffen, die ihre Lebensverhältnisse nicht als gesellschaftlich und politisch produziert, sondern als selbst geschaffen und verantwortlich begreifen. Es geht also darum, die disziplinierende Wirkung des Sozialstaats insoweit zu intensivieren und auszuweiten, dass die Menschen sich in der Form einer internalisierten "Selbstführung" als Marktsubjekte den ökonomischen Bedingungen von selbst anpassen. Hinter diesem stummen Zwang der Ökonomie steht allerdings immer die staatliche Zwangsgewalt. Angezielt wird eine Neuorganisation der Sozial- und Klassenstruktur, die durch eine verstärkte Segmentierung der Lohnabhängigen nach Qualifikation und materieller Lage und das Auseinanderdividieren von "Leistungskernen" und Marginalisierten gekennzeichnet ist.*“[71]

Diese Feststellung von Joachim Hirsch kann als sozialstaatlich vermittelte Aufforderung interpretiert werden, individuell und selbst nach Lösungen zur Lebenssicherung zu suchen, und sei es durch die Durchquerung national verfasster Räume.

Das Gegenstück zu einer Politik der Individualisierung und Heterogenisierung bildete die Politik der Sicherheit und der Repression. Der britische Kriminalsoziologe David Garland führt aus, dass sich mit der postfordistischen Transformation spezifische Kontrollregimes herausbildeten. Charakteristisch für westliche postfordistische staatliche Politik, die prioritär um die Schaffung von guten Bedingungen für internationalisiertes Kapital, Standortsicherung und Senkung der Kosten der Arbeit bemüht war, war eine damit einhergehende Entwicklung von umfangreichen Kontroll- und Sicherheitsinstrumentarien. Sicherheit gewann auf symbolischer Ebene sowohl für Liberalisierungsgewinner_innen und die große Gruppe der durch gezielte Umverteilungsprozesse von unten nach oben produzierten Gruppe risikobetroffener Liberalisierungsverlierer_innen gleichermaßen an Bedeutung, wenn auch unterschiedlich.[72] Sicherheitspolitik sollte die geschwächte Legitimität des nationalen Wohlfahrtsstaats wiederherstellen und über eine Abnahme von sozialer Sicherheit

---

[70] Max Henninger | 2006: Postfordistische Profile. In: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte 19 (2006, Wien) 9 - 19, hier 9

[71] Hirsch | 2010: Kapital baut um 2

[72] Nikolaus Dimmel | 1996: Sicher in Österreich. Innere Sicherheit und soziale Kontrolle (Wien: wuv) 116

hinwegtäuschen, sowie Unsicherheitsgefühle so kanalisieren, dass sie sich nicht in sozialen Unruhen und Widerstand gegen die Herrschenden entluden. Eine rigidere und restriktivere Absicherungs- und Sicherheitspolitik richtete sich explizit gegen diejenigen, die als „Andere" konstruiert sind: gegen so genannte „Randgruppen", sozial Schwache, Prekarisierte, Marginalisierte, oder eben „Ausländer". Es war eine gleichzeitige Diversifizierung und Privatisierung von sozialer Kontrolle zu beobachten: während der Staat demonstrierte, dass er gegenüber den Rändern versuchte, immer lückenlosere und umfassende Sicherheits- und Kontrollnetze zu wirken, wurden Sicherungsaufgaben sowohl sozialer als auch polizeilicher Art privaten Einrichtungen überlassen, wo sie als marktvermittelte Dienstleistungen für die „Gewinner" postfordistischer Transformation zur Verfügung standen. Das Thema der politischen Agenda verschob sich in der postfordistischen Transformation typischerweise von der Herstellung von Wohlfahrt und sozialer Absicherung für alle als bestem Mittel der Prävention, zur Produktion von Sicherheit als Hauptziel und Ausweitung der Sanktions- und Bestrafungsmöglichkeiten. Garland spricht von einer „Kultur der Kontrolle", die eine Zunahme von Kontrollmöglichkeiten in mehr Lebensbereichen, sowie eine zunehmende Verrechtlichung und damit auch mehr Möglichkeiten der Kriminalisierung bedeutete. Zum anderen brachte sie eine verschärfte Spaltung zwischen denen, deren Sicherheit vom Staat zu gewährleisten sei, und denjenigen, vor denen erstere geschützt werden sollen, mit sich.[73]

David Garland stellt fest, dass die Fokussierung des politischen Kriminalitätsdiskurses auf Straßendelinquenz und Eigentumsdelikte eine Kriminalisierung der beherrschten Klassen bedeutete. Sie diente dazu „*die Handlungsfähigkeit des Staates ohne großen Aufwand in einem Augenblick zu bekräftigen, in dem sie die Dogmen des Neoliberalismus übernommen haben und einstimmig seine Ohnmacht in ökonomischer und sozialer Hinsicht predigen. Die Kanonisierung des „Rechts auf Sicherheit" ist das Korrelat und das Feigenblatt der Abdankung des Rechts auf Arbeit, das zwar in die […] Verfassung eingeschrieben ist, aber tagtäglich mit Füßen getreten wird, zum einen durch die Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit inmitten des nationalen Wohlstands und zum anderen durch die Zunahme unsicherer Arbeitsverhältnisse, die denjenigen, die immer zahlreicher dazu verurteilt sind, jede Lebenssicherheit absprechen."*[74]

1.3 Nationalstaatliche Migrationskontrollpolitik im Postfordismus

Mit der Konsolidierung des nationalstaatlichen Modells im 20. Jahrhundert bildete die Staatsbürgerschaft die zentrale Grundvoraussetzung für die Realisierung von Grundrechten sozialer

---

[73] David Garland | 2001: The culture of Control. Crime and Social order in Contemporary Societies (Oxford: Oxford. Univ. Press) 37, 182 - 184

[74] Loic Wacquant | 2006: Die Wissenschaftsmythen des einheitlichen Sicherheitsdiskurses. In: Uwe H. Bittlingmayer, Ullrich Bauer (Hg.) | 2006: Die 'Wissensgesellschaft': Mythos, Ideologie oder Realität? (Wiesbaden: VS) 615 - 634, hier 615

und politischer Art. Nur über die Staatsbürgerschaft konnte formal rechtliche Gleichbehandlung unter Staatsangehörigen hergestellt werden.[75] Die Staatsbürgerschaft wurde der grundlegende institutionalisierte Ausdruck der Aufteilung der beherrschten Klassen in ein nationalisiertes „Wir" und ein fremdes, ausländisches „Anderes", als Mittel des Ein- oder Ausschlusses.[76]

Nach dem 2. Weltkrieg erschien den Vereinten Nationen (UN) die Frage nach einer Festschreibung grundlegender Menschenrechte für alle, unabhängig von Staatszugehörigkeit oder Staatenlosigkeit drängend, und Ende 1948 verabschiedeten die UN die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die alle Personen zumindest theoretisch mit gewissen Rechten ausstatteten, auch wenn sie staatenlos waren, auch wenn sie sich auf fremdem Territorium befanden. Staatsbürgerschaft spielte aber weiterhin eine zentrale Rolle, als sie tatsächlich die Voraussetzung dafür blieb, Rechte zu haben.[77] Tendenziell setzte sich mit globalem Gültigkeitsanspruch das Konzept durch, dass prinzipiell jede Person Staatsbürger_in eines, und ausschließlich eines, einzigen Staates war, und ihr als solcher in diesem Staat Schutz und gesicherte Rechte zukamen, und in anderen Staaten, wo sie ‚Staatsfremde' war, nur in einem auf ein menschrechtlich verträgliches Minimum eingeschränkten Maß. Das Hauptprinzip bestand darin, dass die Lastenverteilung und Verantwortung von Staaten immer am Konzept „Heimat" ausgerichtet war.[78]

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit gewannen Fragen der „sozialen Staatsbürgerschaft"[79] auch insofern an Bedeutung, als die industrialisierten Staaten des Zentrums in Europa mit dem fordistischen wirtschaftlichen Aufschwung ihre Wohlfahrtsysteme ausbauten und sich als nationale Wohlfahrtsstaaten etablierten. Die wechselseitigen Verbindungen von Individuum und Staat wurden im Rahmen des modernen nationalen Wohlfahrtsstaates definiert: Der demokratische Staat gewann die Legitimität des Machtanspruchs über die politische Partizipation seiner Bürger_innen, umgekehrt hatte der Staat Sorge für das Wohl „seiner" Bürger_innen zu tragen. Der Staat war mehr als eine territoriale Zugehörigkeit: soziale und ökonomische Teilhabe an der Gesellschaft wurden innerhalb des Staates reguliert.

1.3.1 Der Wohlfahrtsstaat und die Nationalisierung des Sozialen in der Krise?

---

[75] Bernhard Perchinig | 2009: Migration, Integration und Staatsbürgerschaft in Österreich seit 1918. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151 (2009, Wien: ÖAW) 88 - 118, hier 91

[76] Vgl.: Hahn, Komlosy, Reiter-Zatloukal | 2006: Ausweisung

[77] Perchinig | 2009: Migration, Integration 90

[78] Ulrike Davy | 2006: Integrationspfade und Lastenverteilung. In: Anne Walter u.a. (Hg.) | 2006: Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa. (IMIS-Schriften, Bd.14, Göttingen: V und R Unipress) 37 - 52, hier 50

[79] Der Begriff der social citizenship stammt von T.H. Marshall, einem britischen Soziologe, der 1950 in seinem Essay „Citizenship and Social Class" das Konzept der Sozialen Bürgerschaft diskutierte. „Social citizenship" korrespondiert mit einer Grundidee der britischen Konzeption eines entwickeltem, modernen Wohlfahrtstaates, in dem flächendeckende soziale Rechte auf Grundlage der Staatsbürgerschaft garantiert werden, und nicht allein auf Grundlage von (Arbeits-) Leistung. Soziale Teilhabe umfasst den Zugang zu gesamtgesellschaftlichen Ressourcen, sowohl kulturell als auch ökonomisch, den Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung, zu Sozial- und Transferleistungen, zum Arbeitsmarkt und zur Produktion als Grundlage der Verteilung von Wohlstand.

Mit den 1980er Jahren intensivierte sich in EG-Europa die Diskussion über das Konzept der Staatsbürgerschaft als soziales In- und Exklusionsinstrument erneut. Den Hintergrund für die Diskussionen bildete eine Infragestellung des flächendeckenden Wohlfahrtsstaates als politisch-ökonomisches Modell. Die Ent- beziehungsweise Verkopplung sozialer Rechte und Territorialität wurde problematisiert,[80] dies stand in Zusammenhang mit Prozessen des engeren Zusammenschlusses der EG und politischen Kurssetzungen, die in Richtung Binnenmarkt und freier Mobilität von Arbeitskraft innerhalb der EG gingen. Indem der Zugang zu nationalen Arbeitsmärkten für andere EG-Staatenangehörige erleichtert werden sollte, wurde damit auch die Frage nach der wohlfahrtsstaatlichen Zuständigkeit in Bezug auf soziale Rechte und Absicherung komplexer.[81]
Ursula Birsl weist darauf hin, dass der Zugang zu sozialen als auch politischen Rechten unter Staatsbürger_innen historisch nie gleich verteilt war. Im kapitalistischen und liberalen Wirtschaftssystem war und ist der mit der Staatsbürgerschaft verbundene Zugang zu Rechten zwar nicht formal, aber in der institutionellen Praxis de facto abhängig von Klassenlagen und von Herrschaftsverhältnissen, wie etwa der geschlechtlichen Dimension.[82] Staatsbürgerschaft ist in dem Maße ausschließend, in dem sie einschließend ist: Wallerstein weist darauf hin, dass Staatsbürgerschaft neben ihrer Funktion der Homogenisierung der Staatsbürger_innen über soziale Grenzen hinweg seit dem 19. Jahrhundert auch eine inhärente hierarchische Abstufung von Staatsbürger_innen beinhaltete, die wissenschaftlich objektivierend untermauert wurde. Staatsbürgerschaft wurde mit Vorstellungen von Zivilisiertheit und Mündigkeit verbunden, die bestimmte Personengruppen noch nicht verwirklicht hätten, was wiederum Ausschluss und Herrschaft legitimieren sollte. Eine scheinbar rational begründete Unterscheidung und Zweiteilung entlang der Trennlinien von Geschlecht, Klasse und Rasse/Kultur war der Staatsbürgerschaft historisch eingeschrieben. Konzept und Begriff des „Staatsbürgers“ schufen erst den Begriff des Fremden und des Einwanderers. Assimilation bildete unter diesen Voraussetzungen eine Bedrohung für das Konstrukt der Nation.[83]
Historisch wurde im nationalen Staat die Ausdehnung von aktiven politischen und sozialen staatsbürgerlichen Rechten erkämpft und teilweise in Bezug auf die Arbeiter_innenklasse, Frauen, aber auch auf ethnisch und kulturell als anders markierte Gruppen oder Minderheiten umgesetzt. Auseinandersetzungen und Kämpfe um Inklusion in soziale und politische Systeme finden weiterhin statt, wobei mit der Blockbildung auch weitere, „multiskalare“ In- und Exklusionsregelungen ins Gewicht fallen, die Staatsbürgerschaftskonzepte überlagern, wie die EU-Bürgerschaft.

---

[80] Bommes, Halfmann | 1998: Staatsbürgerschaft 91
[81] Eder | 1998: soziales Problem 71
[82] Birsl | 2005: Migration 66, 72
[83] Wallerstein | 2012: Siegeszug 248f, 255

Konzepte wie die „Staatsbürgerschaft“ haben nie Gleichheitsvorstellungen entsprochen, Verteilungs- oder soziale Gleichheit blieb auch im Wohlfahrtsstaat ein Konstrukt. Insofern ist es problematisch davon zu sprechen, dass soziale Rechte mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates von der nationalen Zugehörigkeit über Prozesse der Inter- und Transnationalisierung entkoppelt würden, denn es würde voraussetzen, dass sie verkoppelt gewesen wären.[84]

Jost Halfmann und Michael Bommes zufolge lösten die Anwesenheit von Migrant_innen im nationalen Territorium sowie zunehmende internationale Migrationsbewegungen neue Debatten über die Verknüpfung sozialer Inklusion und nationalstaatlicher Zugehörigkeit aus.[85] Internationale Migrant_innen wiesen demnach auf für die Menschen im Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum „workfare state“ als entscheidend wahrgenommene Probleme hin: Sie rückten ins Blickfeld als diejenigen, die in und mit ihrer Ungleichheit meistens schlechtere Inklusionschancen hatten, gleichzeitig aber auch als diejenigen, die die entstehenden Inklusionschancen deregulierter Arbeitsmärkte wahrnahmen. Sie traten einerseits als Klientel des Wohlfahrtsstaats auf, auf die besondere Anstrengungen der Inklusionsvermittlung gerichtet werden sollte, andererseits als Konkurrent_innen am Arbeitsmarkt, die wohlfahrtsstaatlich etablierte Standards unterliefen.[86]

Der deutsche Soziologe Klaus Eder sah den im wohlfahrtsstaatlichen Konzept angelegten Widerspruch zwischen der Ausdehnung sozialer Rechte einerseits und deren Fixierung auf nationale Mitgliedschaftsrechte andererseits als Grund für eine Verlagerung von Klassenauseinandersetzungen in die Welt symbolischer Kämpfe an. Je mehr kollektive Identitäten wie Klassenzugehörigkeiten im Zuge der durchgängigen Kommodifizierung sozialer Beziehungen einer Vereinzelung und Fragmentierung wichen, umso mehr vollzog sich eine Aufwertung partikularer Identitäten. Soziale Auseinandersetzungen verlagerten sich in den diskursiv-symbolischen Raum. Dieser wurde dominiert von Kommunikationszusammenhängen, in denen nicht das Identische zählte, sondern die Differenz. Nach Klaus Eder wurde internationale Zuwanderung in den Metropolen als das Ereignis angesehen, das diesen Widerspruch vorantreibt.[87]

„Migration wird zum Medium öffentlicher Kommunikation von Problemen moderner Gesellschaften. Dies ist der Grund, warum Migration heute solche Resonanz als Problem findet. Die Skandalisierung von Migration ist weniger darauf zurückzuführen, daß Migranten Leid erfahren […], sondern darauf, daß Migration sich dafür eignet, die Reproduktionsprobleme moderner

---

[84] Birsl | 2005: Migration 67

[85] Bommes, Halfmann | 1998: Staatsbürgerschaft 91

[86] Michael Bommes, Jost Halfmann | 1998: Einführung: Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtstaat - eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung. In: Michael Bommes, Jost Halfmann (Hrsg.) | 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (Osnabrück: Univ.-Verl. Rasch) 9 - 48, hier 23f

[87] Eder | 1998: soziales Problem 73f

Gesellschaften neu zu denken."[88]

Politik in den postfordistischen Zentren, die sich mit Migration, bzw. mit niedergelassenen nichtnationalisierten Personen befasst, ist Eder zu Folge in erster Linie Identitätspolitik als einer Strategie zur Wiederherstellung eines aufgeweichten und erschütterten nationalen, wohlfahrtsstaatlichen Konsenses. Sie ist staatliche Politik, die über die Aufrechterhaltung der Trennung von sozialer Teilhabe im symbolisch-diskursiven Raum über das Exklusionsinstrument der Staatsbürgerschaft die Illusion nationalstaatlicher Gleichheitsvorstellungen in den Postfordismus einbringt.[89]

Die politische Beibehaltung der Koppelung von sozialen Rechten und Staatsbürgerschaft hat aber nicht allein symbolische oder identitätspolitische Aspekte. Die Verbindung sozialer Rechte mit Staatsbürgerschaft in den europäischen Industriestaaten erschuf die Nationalisierung von Sozialpolitik als materielle Basis für den nationalen Konsens der Subalternen. Wohlfahrtsstaatlich verfasste soziale Rechte leiteten sich über zwei Komponenten her: aus der nationalen Zugehörigkeit und über die Teilnahme an der Lohnarbeit.[90] Nichtnationalisierten Arbeitskräften musste durch die Teilnahme am Arbeitsmarkt Zugang zu sozialen Rechten verschafft werden, andernfalls würde der erkämpfte Klassenkonsens untergraben. Wohlfahrtsstaatlichkeit bildete schließlich auch eine Grundlage des Selbstverständnisses westlicher Demokratien, und eine Beschränkung von sozialen Rechten für eine bestimmte Gruppe brachte das Risiko mit sich, soziale Rechte insgesamt zu unterhöhlen.[91] Balibar sieht eine Krise der sozialen Staatsbürgerschaft, die *„durch eine neue Phase der Überausbeutung der Arbeitskraft, […] die die nationalen Grenzen sprengt",* in der postfordistischen Globalisierung hervorgebracht wurde. Es stellten sich legitimations- und hegemoniepolitische Probleme, die neue Begründungszusammenhänge für eine Reduzierung bzw. Verengung von Wohlfahrtsstaatlichkeit erforderlich machten. Eine politikbestimmte Beibehaltung der Koppelung von sozialen sowie politischen Rechten an die Staatszugehörigkeit, die als exklusives Recht konstituiert wurde, reproduzierte den institutionellen Rahmen, der globale Widersprüche in die Gesellschaft einschrieb und eine Überausbeutung und Abspaltung eines Teils der beherrschten Klassen mit sich brachte.

Serhat Karakayalı und Vassili Tsianos lenken den Blick auf die Bedeutung des Bereichs der Reproduktion von Arbeitskraft im Zusammenhang mit Klassenlagen. Sie beziehen die analytische Bedeutung der Haushaltsstruktur nach Immanuel Wallerstein in ihre Überlegungen ein. „Arbeit" im

---

[88] ebd. 72

[89] Dies gilt vor allem für die Staaten des Zentrums in Europa, Wanderungs- bzw. Ausländer_innenpolitik in Entsenderstaaten bzw. Staaten der Peripherie verfolgt andere Strategien und befasst sich mit unterschiedlichen Problemlagen.

[90] Balibar | 1999: Kommunismus 10

[91] Castles | 2005: Migrationspolitiken 22

kapitalistischen System ist konzeptuell zu erweitern und umfasst nicht nur den marktförmigen und bezahlten Anteil, den Verkauf der Arbeitskraft über Lohnarbeit, sondern ebenso zusätzlich geleistete Versorgungs- und Reproduktionsarbeit. In patriarchalen Herrschaftsverhältnissen sind soziale Räume der Reproduktion tendenziell kleinfamiliär strukturiert, wobei die herrschenden asymmetrischen Geschlechterverhältnisse zumeist in eine männlich besetzte Sphäre der öffentlichen bezahlten Produktivarbeit, die als Norm gedacht wird, unterscheiden, und eine private, weiblich besetzte und gering bewertete der unbezahlten Reproduktion. Eine Unterscheidung und gleichzeitige Hierarchisierung von nationalisierter und nichtnationalisierter Arbeitskraft fand wesentlich auch über eine Einschränkung oder Verweigerung sozialer Rechte statt, die reproduktive Faktoren betrafen. Haushaltsstrukturen im Kontext inter- oder transnationaler Wanderungen in die Zentren waren und sind zum Teil räumlich ausgelagert, so bleiben etwa Familienangehörige der arbeitenden Person im Herkunftsland oder kehren zeitweise dorthin zurück. Im Aufenthaltsstaat sind Ausländer_innen ungleichen rechtlichen und sozialen Bedingungen ausgesetzt, indem etwa der Zugang zu Sozial- und Transferleistungen eingeschränkt wird. Darüber hinaus konnte sich in peripheren Staaten tendenziell auch niemals ein flächendeckendes Wohlfahrtsystem entwickeln, soziale Sicherung blieb gerade für die Subalternen weitgehend eine Aufgabe des sozialen Verbandes als unbezahlte, nicht marktvermittelte Arbeit. Eine Einschränkung des Zugangs zu staatlicher sozialer Sicherung, zu Infrastruktur und zum Arbeitsmarkt schrieb den peripheren Charakter sozialer Absicherung von Zuwander_innen auch innerhalb der EG-europäischen Staaten fort.

Der Staat entledigte sich der sozialen Verantwortung für die Reproduktion eines Teils der beherrschten Klassen, eine Festschreibung von zugewanderten Arbeitskräften als Ausländer_innen diente der Legitimation dieser Verengung. Strukturelle Spannungen in der inter- und transnationalen Arbeitsteilung wirkten nicht automatisch und unvermittelt in die Strukturen der nationalen Arbeitsmarktsegmentation hinein, sondern wurden durch staatliche Politik vermittelt. Indem soziale Rechte jenseits derer, die über Lohnarbeit gewährleistet werden mussten, in gewissem Ausmaß an Staatsbürgerschaft gebunden blieben, bildete diese demnach ein Instrumentarium zur „*strukturellen Desorganisation*“ und ein Mittel der Reproduktion von Herrschaftsverhältnissen.[92] Über Staatsbürgerschaft wurde also der Zugang zum sozialen Raum strukturiert, und dieser war unter postfordistischer Politik „de-lokalisiert“. Es ging bei Ausländer_innenpolitik nicht um eine Kontrolle des Territoriums, sondern um Kontrolle des Zugangs zur Wohlfahrtsstaatlichkeit.[93] Es ist bezeichnend, dass Sozialpolitik zu jenen Politikbereichen gehört, die im Prozess der EG-europäischen Integration lange weitgehend unter nationalstaatlicher Souveränität blieben, während

[92] Karakayalı, Tsianos | 2003: Antira-Dispo 60
[93] Birsl | 2005: Migration 72

andere Bereiche wie die Sicherheitspolitik oder die Regulierung von Wettbewerb in viel stärkerem Ausmaß gemeinschaftlich geregelt wurden.[94]

Die nationalstaatliche Zugehörigkeit, deren rechtlich formeller Ausdruck Staatsangehörigkeit ist, trennte auch innerhalb der EG/EU sowohl materiell als auch immateriell Menschen in Dazugehörende und Andere, und verschleierte damit die selektive, wertende Unterscheidung von Personen entlang ihrer Zugehörigkeit zu Staaten des Zentrums oder der Peripherie. Für die erste Gruppe, die nationalisierte Arbeiter_innenschaft der Staaten des Zentrums kann die Illusion sozialer Inklusion in einer Zeit aufrechterhalten werden, in der Grundlagen wohlfahrtsstaatlicher Versorgungspolitiken auseinanderbrachen. Im Zuge der Blockbildung begannen sich EG-Staaten untereinander bezüglich der sozialen Absicherung von EG-Staatsangehörigen zu verständigen. Wenn es Abkommen mit peripheren Staaten zur sozialen Absicherung ihrer Staatsbürger_innen gab, dann waren sie oft vage und blieben vom Durchführungswillen der Staaten des Zentrums abhängig. Über den Selektionsmechanismus Staatsbürgerschaft wurden internationale Zuwander_innen aus der Peripherie verstärkt einem „*außerökonomischen Zwang in Gestalt von rechtlicher Diskriminierung*“ ausgesetzt und „*die Marktrisiken zuungunsten dieser Gruppe erhöht.“*[95]

Karakayalı und Tsianos sehen in der staatlichen Kontrolle von Einwanderung *„den institutionellen Ort, an dem ein Mechanismus der differenzierenden Reproduktion der Arbeitskraft dadurch stattfinden kann, dass einem Teil der Arbeiterklasse soziale Rechte vorenthalten werden. Die Trennung von Lohnarbeit und Staatsbürgerschaft für einen Teil der Arbeiterklasse liefert dann die Grundlage dafür, dass sich der Rassismus konstitutiv in die institutionelle Materialität des Staates einschreibt.“*[96]

1.3.2 Migrationspolitische Widersprüche und transnationale Kräfteverhältnisse

In der EG bzw. EU entwickelte sich ein Politikfeld Migration erst in den 1980er Jahren, parallel zum Ausgreifen der postfordistischen Globalisierung und der damit einhergehenden Mobilisierung von Arbeitskraft bzw. Wanderungen in Folge sozialer und politischer Krisen. Innerhalb der EG stand vorerst ein Angleichen nationalstaatlichen Regelungen betreffend Ausländer_innen und die Koordinierung der Selektion und Beschränkung von Zuwanderung von Staatsbürger_innen aus Nicht-Vertragsstaaten, so genannten Drittstaatsangehörigen, im Vordergrund, deren Umsetzung und Durchführung bis Ende der 1990er Jahre zum Inkrafttreten der Amsterdamer Abkommen Anfang

---

[94] Vgl.: Ulrike Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht. In: Ulrike Davy (Hg.) | 2001: Die Integration von Einwanderern. Band I: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 9, Frankfurt am Main: Campus) 95 - 196, hier 117

[95] Köppe | 2005: Migration, Wettbewerbstaat 175

[96] Karakayalı, Tsianos | 2003: Antira-Dispo 60

1999 weitgehend den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen blieb.[97]

Ursula Birsl bezeichnet den in der postfordistischen Transformation präsenter werdenden politischen Diskurs über Migration als „*Medium, auf dessen Oberfläche sich strukturelle und legitimatorische Probleme der Nationalstaaten spiegeln*".[98] Migrationspolitik stellte sich als Terrain politischer Auseinandersetzung dar, über das sich Nationalstaatlichkeit auf spezifische Art und Weise reproduzierte. „*In der Migrationspolitik treten wie kaum in einem anderen Politikfeld Wirklichkeitsdefinitionen und ideologisierte Deutungen von Nationalstaatlichkeit, Territorialität und Staatsbürgerschaft westlicher Prägung hervor."*[99]

Staatstheoretiker_innen der Gruppe um das „Staatsprojekt Europa" beanstanden eine „staatstheoretische Lücke" in der Forschung zu Migration,[100] es gäbe nur wenig Untersuchungen, die im Zusammenhang mit dem Politikfeld Migration Fragen nach „*Struktur, Funktionsweise und Legitimation moderner Staaten aufwerfen" und* somit „s*taatstheoretische Fragen ins Zentrum der Analyse der Migrationskontrollpolitiken*" stellen würden.[101]

Eine historisch materialistische Analyse staatlicher Politik im Bereich der Zuwanderung bzw. Ausländer_innen versteht den Staat nicht als Container, in den hinein internationale Migration stattfindet. Die Beschaffenheit des Staates und die seiner Beziehungen im internationalen Gefüge sind Teil der Untersuchung und Voraussetzung dafür, dass jeweils Teile der mobilisierten Arbeitskraft zu Migrant_innen, Ausländer_innen, EG-Bürger_innen oder im Fall von Binnenmigration Inländer_innen gemacht werden. Staatliche Politiken der Differenz haben materielle Gründe der Regulation von Arbeitskraft und Einsparungen, erfolgen aber auch aus hegemoniepolitischen und symbolischen Intentionen heraus.

In den Staaten der kapitalistischen Zentren entwickelten sich spätestens in dem 1980er Jahren politische Diskurse zu einer angeblichen „Bedrohung" durch massenweise Zuwanderung. Es wurden Politiken der Abschottung und Grenzsicherung entwickelt und neue Grenzregimes etabliert. Aber erwartete oder erhoffte die hegemoniale Politik der reichen EG-Staaten tatsächlich eine erfolgreiche Unterbindung von Migration?

Sabine Hess weist darauf hin, dass neuere Forschungen zu undokumentierter, illegalisierter Migra-

---

[97] Olaf Köppe weist darauf hin, dass mit einer Übernahme der Migrations(kontroll)politiken in das Gemeinschaftsrecht mit dem Vertrag von Amsterdam, in Kraft getreten am 1. 5. 1999, der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in gewissem Masse erhalten blieb: schließlich war die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik von ihrer Zustimmung abhängig. Köppe | 2005: Migration, Wettbewerbstaat 184

[98] Birsl | 2005: Migration 79

[99] Vgl.: ebd 12

[100] Sonja Buckel, John Kannankulam, Jens Wissel | 2007: Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik (Projektantrag bei der Deutschen-Forschungsgemeinschaft, Frankfurt/Main) online:
http://www.staatsprojekt-europa.eu/images/pdf/buckel_kannankulam_wissel_dfg_gek%20.pdf (15 01 2013) 3f

[101] ebd.

tion, die als „illegale“ bezeichnet wird, in die EU untermauern, dass die Zahl statistisch erfasster Grenzüberschreitung abgenommen, undokumentierte Zuwanderung dagegen zugenommen hat.[102] Dies als ein Indiz für den Misserfolg von Migrationskontrollpolitiken zu werten, wäre verkürzt. Benannte politische Zielsetzungen und Absichtserklärungen sowie rechtliche Normierungsprozesse sind nicht allein auf ihre explizit gemachten Absichten hinaus zu analysieren, sondern auch in Hinsicht auf tiefere Implikationen. Diese weisen in Richtung einer konsensstiftenden symbolischen Politik vor dem Hintergrund eines postfordistisch/neoliberalen Zurückfahrens von nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit, und gleichzeitigen Strategien zur Deregulierung von Arbeitskraft, die den Bruch zwischen migrationspolitischer Rhetorik und widersprüchlichen Praxen erklären kann. Warum sonst betreiben „*politisch Handelnde aufgrund der Virulenz von Nationalismus und Rassismus in den Einwanderungsländern einerseits eine Anti-Einwanderungsrhetorik und setzen repressive Sicherheitsgesetzgebungen um, zugleich jedoch [werden] etwa aufgrund von Arbeitsmarktzielen auch Politiken verfolgt, die zu mehr Einwanderung führen“?*[103]

Restriktive Migrationskontrollpolitik will Zuwanderung nicht stoppen, sondern steht für das Interesse des Kapitals an billigen Arbeitskräften, die in ihren Überlebensstrategien kollektivvertraglich ausgehandelte Lohnstandards und Arbeitsbedingungen unterlaufen und die konsensual eingebundene organisierte Arbeit schwächen sollen. Eine restriktive Zuwanderungspolitik schafft tendenziell mehr rechtlose Räume, die diesem Interesse entgegenkommen. Eine Politik der Entrechtung und Illegalisierung eines Teils der Arbeitenden lagert Verantwortung für Reproduktion räumlich oder sozial aus.

Ein weiterer Aspekt der EG-europäischen Migrationskontrollpolitik liegt darin, dass sie der Herstellung und Reproduktion von hierarchischen Verhältnissen zwischen Zentren und Peripherien diente. Migrationspolitik kann ein Druckmittel von hegemonialen Staaten bzw. Regionen gegenüber peripheren bilden, die über eine Skandalisierung von Migration zu ökonomischen oder politischen Zugeständnissen gezwungen werden. Migrationskontrolle kann Gegenstand von zwischenstaatlichen Deals werden, und nicht zuletzt entwickelte sich auch ein profitabler Markt in dem Bereich, etwa für Hersteller von Überwachungstechnologie, privaten Anbietern von Asylwerberinnenunterbringung oder Sicherheitspersonal.

Das postfordistische, globale wirtschaftliche Stratifizierungssystem stützt sich auf exklusive Zuwanderungs- und Ausländer_innenpolitiken in den Staaten des Zentrums, sie könnten „*als Anstrengung verstanden werden, eine transnationale Arbeiterklasse zu erzeugen. die nicht nur nach*

---

[102] Sabine Hess | 2005: Transnationale Räume: Widerständige soziale Sphären oder neue Formen der globalen Arbeitskraft? In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 151 - 171, hier 152f

[103] Buckel, Kannankulam, Wissel | 2007: Transnationalisierung 4; Castles | 2005: Migrationspolitiken 21

Fähigkeiten und Ethnizität, sondern auch nach ihrem rechtlichen Status aufgeschichtet ist."[104]

An dieser Stelle muss festgehalten werden, dass auch in einer historisch-materialistischen Untersuchung staatlicher Politik im Bereich Zuwanderung bzw. Ausländer_innen nicht der Eindruck einstehen darf, dass eine als relativ autonom verstandene Politik über den sozialen Verhältnissen steht. Hier ist ein Hinweis auf die widersprüchliche Eingebundenheit der beherrschten und ausgebeuteten Klassen in die globale Kapitalakkumulation nötig, sowie auf die sich daraus ergebende dauerhafte Instabilität. Beherrschte Klassen werden nicht einfach manipuliert, und Akteur_innen, Formen und Inhalte politischer Regulation sind nicht vorgegeben, sondern durch Kämpfe, soziale Bewegungen, Ungehorsam, passiven Widerstand und andere Formen der Insubordination in vielerlei Art und Weise veränderbar.

Es ist ein häufiges Defizit in wissenschaftlichen Diskursen, dass sie die Wirkmacht der beherrschten Klassen im Allgemeinen, im vorliegenden Kontext die von Migrant_innen aus peripheren Staaten in den EG-Staaten des Zentrums im Besonderen unterbewerten. Verwertete migrantische Arbeitskraft erscheint häufig als objekthaftes Element, das über staatliche Politik und ökonomische Interessen zu manövrieren wäre.

Dagegen richten sich Konzepte wie das der Autonomie der Migration und Theorien gegenhegemonialer transnationaler Räume. Hierbei sind es Migrant_innen, die sich aktiv Restriktionen und Repressionen entziehen und Politik subversiv und widerständig „*von unten*" unterwandern würden. Sabine Hess favorisiert allerdings eine weniger *„euphorische Lesart der Entstehung transnationaler Räume als „Widerstandsräume"*:[105] Gerade im äußerlichen „Scheitern" von ausformulierten migrationspolitischen Zielen liegen Momente der Reproduktion von Herrschaftsverhältnissen. Subalterne Akteur_innen müssen unter repressiven Rahmenbedingungen im Spannungsfeld zwischen „Chancen nützen" und Existenzsicherung Taktiken und Wege finden, diese zu umgehen und sich als „*transnationales Semiproletariat dauerhaft über die Grenzen hinweg [zu] bewegen*".[106] Erst so können politische Normierungen paradoxerweise gleichzeitig scheinbar unterschiedliche Interessen bedienen: die der Abschließung und Privilegierung im Sinne des Nationalstaats, und die der Deregulierung und Liberalisierung im Sinne des transnationalisierten Kapitals.

„*Die Funktion der restriktiven Migrationspolitiken besteht nicht in der „Abschottung", sondern gerade in der Hervorbringung prekarisierter transnationaler Räume, die sie im Moment ihrer Durchlässigkeit erreicht"*.[107] Diese Einschätzung schmälert nicht den Akteur_innenstatus der

---

[104] Castles | 2005: Migrationspolitiken 31
[105] Hess | 2005: Transnationale Räume 164
[106] ebd. 161
[107] ebd. 153

Migrant_innen. Es wird aber auch deutlich, „*dass ihre transnationale Flexibilität durch migrations- und arbeitspolitische Regulationen und ihre alltagsweltlichen Praktiken vorausgesetzt, produziert und angeeignet wurde*." [108]

Das Verhältnis von Politik und sozialen Kräfteverhältnissen ist kein deterministisches, sondern ein dialektisches, es reproduziert sich erst im Verhältnis und in der Auseinandersetzung. Politik bestimmt nicht, aber sie strebt danach, sich immer wieder aufs Neue Praxen und Widerstände der Subalternen anzueignen. Eine Migrationspolitik, die den Zugang zum Territorium und zum Arbeitsmarkt weitgehend zu verunmöglichen vorgibt, oder nur für bestimmte Gruppen von Zuwander_innen offiziell durchlässig macht, kann möglicherweise „legale" Zuwanderung weitgehend unter Kontrolle halten, jedoch nicht undokumentierte, illegalisierte Migration. Diese Wanderungen, wie weitgehend konsensual festgestellt wird, gehen unter globalen Ungleichheitsverhältnissen auch trotz Restriktion und Repression weiter - oder gerade deshalb, denn erst Restriktion schafft illegalisierte Migration. Die Macht und Strategie nationalstaatlicher Politik in den Zentren besteht nicht darin, Zuwanderung an der Grenze zu stoppen, sondern den Zugang zum staatlichen sozialen Raum mit seinen sozialen, bürgerlichen und politischen Rechten zu begrenzen. Sie spekuliert dabei geradezu mit aus globalen Ungleichheitsverhältnissen resultierenden, anti- und ir-regulärem Verhalten der Subalternen. Was also eine einschränkende, restriktive Migrationspolitik erwirkt, ist nicht das Stoppen von Mobilität, sondern die Verwertung von Arbeitskraft, ohne dass der Nationalstaat die Aufgaben sozialer und kultureller Reproduktion eines Teils der Bevölkerung übernimmt - und sie damit transnationalisiert.[109]

„Hierbei verschränken sich aufs engste die kreative Nutzung des transnationalen Raums als Ressource, die Migrantinnen aus dem Osten und Süden noch zur Verfügung steht, mit der polit-ökonomischen Strategie der Aneignung eben jener gelebten transnationalen Flexibilität."[110]

Internationale Migration, wie sie für die postfordistische Globalisierung kennzeichnend ist, nimmt einen globalen Charakter an.

„Migration ist selbst zu einer Triebfeder globaler Integration geworden, weil und indem sie traditionelle Raumvorstellungen, Identitäten und Staatsbürgerschaftskonzepte in Frage stellt."[111]

Arbeitsmigration ist nichts Neues, Arbeits-Wanderungen sind und waren auch nicht endgültige Bewegungen von einem Ort zum anderen. Entscheidend ist hier, dass, in der postfordistischen Globalisierung vermittelt über erweiterte technische Möglichkeiten, auch über größere Distanzen

---

[108] ebd. 153
[109] ebd. 167
[110] ebd.
[111] Gerald Hödl, Karl Husa, Christof Parnreiter, Irene Stacher | 2000: Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Karl Husa et al. (Hg.) | 2000: Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? (Historische Sozialkunde/Internationale Entwicklung 17, Frankfurt/Main: Brandes & Apsel) 9 - 24, hier 16

hinweg die Aufrechterhaltung von starken Verbindungen zu sozialen Zusammenhängen im Herkunftsland ermöglicht wird, sich also als transnationale soziale Räume konfigurieren. Es ist sicher nicht falsch, zu behaupten, dass der Sinn von Arbeitswanderung gerade darin besteht, sich an Orte des Zentrums zu begeben, um die sozialen Bezugspersonen zu unterstützen. Dass Mitglieder einer Familie oder eines Haushalts temporär oder dauerhaft von zu Hause fortgehen, um zum Familieneinkommen beizutragen, ist historisch kein rezentes Phänomen. Die Motivation zu Migrieren ist verbunden mit der Hoffnung auf ein besseres Einkommen, bessere Ausbildung und Erziehung. Arbeitsmigration von Angehörigen der Unterschichten kann als Teil einer Strategie zur Diversifizierung der Einkommens einer Haushaltsgruppe oder eines Gemeinwesens begriffen werden, im Rahmen der postfordistischen Globalisierung als ein transnationalisiertes System der Existenzsicherung peripherisierter sozialer Zusammenhänge. Die Frage ist, ob Arbeitswanderungen von den Peripherien in die Zentren asymmetrische Beziehungen und den Werttransfer von der Peripherie in die Zentren vertiefen und reproduzieren, oder als Gegenbewegung wirksam werden können.

Die Auswirkungen von Arbeitskräfteabwanderung auf die Herkunftsländer bzw. Regionen ist unterschiedlich und umstritten, und wird häufig im Zusammenhang damit diskutiert, ob Geldrücksendungen von Migrant_innen oder der Transfer von Know How einen Beitrag zur „Entwicklung" der „Abwanderungsregion" leisten können, oder aber ob die Abwanderung von hochqualifizierten und ehrgeizigen Personen destabilisierend auf die Abwanderungsregionen bzw. Staaten wirkt.[112]

Staatliche Politiken der Peripherie verfolgten unterschiedliche Strategien. Anders als noch in den 1970er Jahren, in denen politische Modelle nachholender Entwicklung und importsubstituierender Industrialisierung verfolgt worden waren, wurde und wird unter postfordistischen Bedingungen, tendenziell Arbeitsemigration gefördert, einerseits um Arbeitskräfteüberschuss auszulagern, andererseits in der Intention, vom Know How und dem sozialen Kapital der rückkehrenden Arbeitskräfte zu profitieren, vor allem aber von den Rücküberweisungen der Arbeitsmigrant_innen.

Der beträchtliche Fluss von Rücküberweisungen in die Länder der Peripherie wurde zunehmend in entwicklungspolitischen Diskursen als wesentlicher Faktor betont. Eine starke Initiative ging dabei von mächtigen „Entwicklungs"-planungsinstitutionen wie der Weltbank aus, die Rücküberweisungen als Devisen- und Investitionsressource zur Bekämpfung von Armut über eine Ankurbelung der nationalen Ökonomien zu nützen anregte. Hierzu kann nur kursorisch darauf hingewiesen werden, dass von staatlichen Politiken des Zentrums und internationalisiertem Kapital, das in Institutionen wie der Weltbank organisiert ist, gesteuerte „Entwicklungshilfemaßnahmen" in erster Linie deren eigene Wirtschafts- und Kapitalinteressen bedienen. Vom Zentrum aus gesteuerte

[112] Vgl.: Hödl, Husa, Parnreiter, Stacher | 2000: Internationale Migration 18f

Entwicklungshilfemaßnahmen waren an Verträge gebunden, die im Gegenzug für Kredite und Förderungen die Abnahme von Waren garantierten, sie bedienten Außenwirtschaftsförderungsprogramme der Staaten des Zentrums, erlaubten Eingriffsmöglichkeiten in die Wirtschafts- und Sozialpolitiken der peripheren Staaten, welche Kapitalfraktionen des Zentrums sowie peripheren Eliten zu Gute kommen.[113]

Auch von staatlichen Politiken der Peripherie bestand Interesse an der Steuerung von großen Investitionen durch Migrant_innen und Rücküberweisungen von hohen Beträgen, während jedoch kleine geringfügige person-to-person Rücküberweisungen für internationalisiertes Kapital und staatliche Politiken der Peripherien weniger von Bedeutung waren und sind.[114] Der Fluss von kleinen Rücküberweisungen der Unterschichten blieb durch unsichere politische und soziale Bedingungen und schlechte Transmissionssysteme geprägt. Die Kanäle, über die Rücksendungen laufen, sind häufig informell und irregulär. Der Punkt ist, dass Praxen der Zirkulation und der Rücksendungen der Initiative einzelner Personen, die zum transnationalisierten Haushaltseinkommen beitragen wollen oder müssen, überlassen blieben. Insofern trugen sie dazu bei, das Fehlen von Systemen staatlich-politischen Absicherung in der Peripherie für die Betroffenen zu kompensieren und eine Form der informellen Umverteilung zu tätigen. Es können Schulgelder gezahlt werden und Krankenhausaufenthalte, Anschaffungen getätigt, Häuser gebaut, oder es kann in kleine Geschäfte investiert werden. Andererseits wird aber gerade durch diese Art der Grassroots-Umverteilung vom Zentrum in die Peripherien dazu beigetragen, ein System der Ungleichheit zu stabilisieren. Die Frage der sozialen Reproduktion von Arbeitskraft bleibt strukturell und systematisch dem individuellen Bemühen der transnationalisierten ausgebeuteten Klassen angelastet und aus dem politischen Bereich herausgelöst.

1.4 Methodik und Quellen

Im Rahmen des „Staatsprojekts Europa“ wurden Methoden entwickelt, die neo-poulantzianische staatstheoretische Ansätze für empirische Forschungen operationalisieren. Kannankulam und Georgi schlagen vor, das Konzept der hegemonialen Projekte zur Analyse gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu nutzen.[115] Diese Methodiken sollen hier die Impulse für eine historische Untersuchung der Entwicklung politischer Diskurse und Strategien in Bezug auf nichtnationalisierte Arbeitskräfte in Österreich liefern. Eine in diesem Sinne historisch-materialistische Politikanalyse

---

[113] Gerald Hödl machte u.a. in seiner Studie zur Entwicklungspolitik Österreichs deutlich, dass ein guter Teil der Entwicklungshilfegelder verdeckte Exportförderungen waren. Vgl.: Gerald Hödl | 2004: Österreich und die Dritte Welt. Außen- und Entwicklungspolitik der Zweiten Republik bis zum EU-Beitritt 1995 (Wien: Promedia)

[114] Hein de Haas | 2006: International migration and national development: Viewpoints and policy initiatives in countries of origin. The case of Nigeria. (Working papers Migration and Development series Report 6, Oxford) Online: http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/nigeria-migration-and-development-hein-de-haas.pdf (15 01 2013) 17

[115] Kannankulam; Georgi | 2012: Europäische Integration 37f

konkretisiert sich anhand eines Konfliktfeldes - wie hier dem der politischen Regulierung nichtnationalisierter Arbeitskraft in der Transformation vom fordistisch geprägten zum postfordistischen Staat in Österreich.

Eine historisch-materialistische Politikanalyse umfasst eine Untersuchung des Kontextes, der Akteur_innen und der Prozesse: Die Kontextanalyse soll die geschichtlichen und materiellen Bedingungen der untersuchten Konflikte erfassen und ihren jeweils spezifischen historischen Gehalt. Innerhalb dieses Rahmens werden im Sinne von Hegemonieprojekten Akteur_innen und Kräftekonstellationen identifiziert: kooperierende Kräfte, deren Strategien und Taktiken im Streben nach hegemonialer Macht erfasst werden. Die Prozessanalyse untersucht Kontext und Akteur_innen und deren Hegemonieprojekte in Bezug auf einen bestimmten Konflikt in seiner historischen Dynamik über mehrere Konfliktphasen hinweg bis zur Fixierung und

„Verdichtung in Institutionen, Gesetzen und Staatsapparaten. […] Eine solche, gleichsam ‚dialektische' Rekonstruktion des untersuchten Konfliktes erscheint uns deshalb nötig, weil nur so der untersuchte Konflikt verstehbar zu machen ist als historischer Kampfprozess innerhalb einer sich dynamisch entwickelnden und widersprüchlichen Totalität."[116]

Ein weiterer Schritt beinhaltet eine Einschätzung der materiellen Verdichtung der analysierten Prozesse: der veränderten politischen und rechtlichen Institutionen, Apparate und Normierungen. In diesem Schritt wird untersucht, wie die analysierten politischen Prozesse selbst als strukturierende Elemente gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse ihre Wirkmacht entfalten.

Der zeitliche Fokus der in den weiteren Abschnitten dargestellten Untersuchung liegt auf der Periode der Vorbereitung des Beitrittsgesuchs Österreichs zur EG bzw. EU, und fällt mit der, nicht nur auf Grund der historischen und räumlichen Nähe, sondern auch wegen starker österreichischer Interessen bedeutsamen Implosion der wirtschaftlichen und politischen Systeme in den östlichen Nachbarstaaten zusammen. Der Zeitraum markiert zugleich auch die beginnende Durchsetzung postfordistischer Regulation in Österreich unter den großkoalitionären Regierungen von 1986 an. Die Detailuntersuchung endet 1992, da mit der Beschlussfassung des neuen Aufenthaltsgesetzes eine für die weitere Entwicklung im Bereich der österreichischen Migrations- und Ausländer_innenpolitik grundlegende postfordistischen Wende als vollzogen angesehen wird.

Um die Fragestellung dieser Arbeit, nach den Gründen für die Wende in der österreichischen Ausländer_innenpolitik in den Jahren um 1990 zu beantworten, bietet sich an, die stenographischen Protokolle der Nationalratssitzungen konkret im Zeitraum der Gesetzgebungsperioden XVII und XVIII zu untersuchen. Ergänzt wird das Material durch weitere, mit gesetzgeberischen und parlamentarischen Prozessen verbundenen Texten, wie vor allem Berichte der Ausschusssitzungen,

[116] ebd. 40

Regierungsvorlagen, parlamentarische Anfragen und Beantwortungen.

Das Parlament ist der Ort, an dem um Macht ringende Fraktionen und hegemoniale Projekte, vermittelt über die politische Form der Parteien, ihre herrschaftspolitischen Auseinandersetzungen öffentlich in Szene setzen. In der parlamentarischen Arena wird legitimatorisch agiert, es werden aber auch über gesetzliche Normierungen aktuelle Kräftekonstellationen verobjektiviert, indem sie in Form von Gesetzen und Rechtssetzungen materielle, außerpersönliche Form annehmen. Im Parlament als Ort der öffentlichen Diskussion wird demokratische Staatlichkeit reproduziert: Wahlen und Parteien bilden prinzipiell allen Personen offen stehende Mechanismen und Strukturen, über die hegemoniale Projekte, die im Parlament vertreten sind, ihre Legitimität beziehen. Die Zugänglichkeit dieser Strukturen verschleiert reale Machtverhältnisse und Herrschaftskonstellationen, wodurch strukturell ein gleicher Zugang bzw. gleiche Aufstiegsmöglichkeiten für Subalterne erschwert oder verhindert werden. Das Parlament in seiner Funktion als Kontroll- und Legitimierungsapparat der exekutiven Gewalt der Regierung als auch als Legislative bildet eine zentrale Institution, über die der Herrschaftscharakter des modernen Staates verschleiert wird.

In einer Analyse der Debatten anhand von Parlamentsprotokollen kann nur die „*Vorderbühne der Politikarena*“[117] untersucht werden, informelle Diskurse wie parteiinterne Einschwörungen, zwischenparteiliche Absprachen, Kompromisse und Gefälligkeiten, strategische Überlegungen etc., die sozusagen hinter den Kulissen ablaufen, sind nicht zu erfassen. Aber, wie Gerald Hödl in seiner Untersuchung parlamentarischer Materialien zur österreichischen Entwicklungspolitik festhält:

„*Aus den genannten Quellen erfahren wir, welche Phänomene zu welchem Zeitpunkt rezipiert, welche Reaktionen auf welche Ereignisse und Gegebenheiten formuliert wurden, und wir erfahren zuweilen sogar, welche konkreten Maßnahmen gesetzt und unter welchen Bedingungen sie gesetzt wurden - kurzum: Wir erfahren etwas über Wahrnehmungshorizont, Konzepte, Legitimationsstrategien und Funktionsweisen staatlicher Politik*.“[118]

1.4.1 Politikfelder und Begrifflichkeiten

Zur Auswahl des Untersuchungsmaterials ist folgendes zu bedenken:

Das historische Ereignis der aktiven Anwerbung von Arbeitskräften aus Jugoslawien und der Türkei und in Folge die Regulierungsversuche der ökonomischen und sozialen Auswirkungen bildeten als spezifische „Gastarbeiter_innenpolitik“ den historischen Ausgangspunkt der österreichischen Ausländer_innenpolitik seit den 1960er Jahren.[119] Das Feld der Politiken im Umgang mit nichtna-

---

[117] Helga Matuschek | 1985: Ausländerpolitik in Österreich 1962 - 1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft In: Journal für Sozialforschung 25 Heft 2 (1985) 159 - 196, hier 159

[118] Hödl | 2004: Österreich und die Dritte Welt 9

[119] Arbeitskräftezuwanderung erfolgt auch in anderen reichen, kapitalistischen EG-Staaten in der Phase des Wirtschaftsaufschwungs nach dem 2. Weltkrieg. Während Staaten wie Großbritannien, Frankreich oder auch die Niederlande tendenziell ihre Arbeitskräfte aus ehemaligen Kolonialstaaten rekrutieren, so folgen Deutschland, die

tionalisierten Personengruppen setzte sich aus sehr unterschiedlichen Materien und gesetzgeberischen Prozessen zusammen, die die politische Regulation von Einreise, Aufenthalt, Arbeitsaufnahme, Beschäftigung von nichtnationalisierten Personen direkt betrafen, aber auch Wirtschaftspolitik und den Sozialbereich im Zusammenhang mit Absicherung, Unterkunft, Bildung oder Familienpolitik. Den Kernbereich politischer Prozesse in der Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik bildeten aber weiterhin die Regulierung und Bereitstellung von Arbeitskraft. Ausländer_innenpolitik wird hier so verstanden, dass sie nicht allein auf Verwertbarkeit, Kontrolle und Disziplinierung von nichtnationalisierter Arbeitskraft zielte, sondern indirekt auch auf die von nationalisierter Arbeitskraft. Beide konstituieren sich erst im Verhältnis zueinander, das Folge und Gegenstand politischer Regulation gleichzeitig ist. Inter- und transnationalisierte Arbeitskraft ist nicht nur die „Ausländer_in", sondern auch die nationalisierte Arbeitskraft, da sie sich erst im Verhältnis zur mobilisierten Arbeitskraft unter den institutionell-strukturellen Bedingungen nationalstaatlicher Verfasstheit als Gruppe reproduziert. Politik, die mit der Regulation von Beschäftigung, Aufenthalt u.ä. von nichtnationalisierten Personen befasst ist, ist also Teil der politischen Regulation internationalisierter Verhältnisse. Neben den materiellen Aspekten der Politik, wie konkreten Gesetzen und Maßnahmen zur Ausländer_innenbeschäftigung und Einreise, sind auch immaterielle Aspekte der Politik, diskursive Muster und vorstellungsweltliche Darstellungen im Zusammenhang mit Ausländer_innen und deren historischer Wandel für die Reproduktion und hegemoniale Legitimierung von Diskursen der Differenz zentral und daher Gegenstand der Untersuchung.

Historischer Wandel manifestiert sich auch in den Begrifflichkeiten, mit denen bestimmte Gruppen von Ausländer_innen beschrieben werden. Sprachliche Regelungen zu Ausländer_innen stehen nicht außerhalb des historischen Kontextes. Es ist daher auch schwierig, zu einer einheitlichen sprachlichen Regelung im Rahmen dieser Arbeit zu finden. Ein und derselbe Begriff hat zu verschiedenen Zeiten in unterschiedlichen Kontexten verschiedene Bedeutungsinhalte.

Der Begriff „Fremde" hält sich im legistischen und polizeilichen Kontext bis in die Gegenwart. Er bezeichnet nicht-österreichische Staatsbürger_innen, enthält aber vorstellungsweltliche rassistische Konnotationen von Andersartigkeit. Der Begriff „Fremde" wurde im nationalsozialistischen Terrorregime verwendet und wird kontinuierlich in Gesetzen, Rechtsmaterien und juristischen Texten weiterverwendet. „Fremde" wird hier ausschließlich im Zitat verwendet, wenn es der Bezug auf rechtliche Texte erforderlich macht.

Schweiz und Österreich einem anderen, charakteristischen Muster, indem sie aus Staaten anwerben, mit denen sie weniger historische Verbundenheit haben. Vgl.: Heinz Fassmann | 2009: Von jungen und alten Einwanderungsländern: Die Geographie der europäischen Migration. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151 (2009, Wien: ÖAW) 9-32

Der Begriff der „Gastarbeiter_innen“ bezieht sich auf eine historisch-spezifische Gruppe von Ausländer_innen, nämlich anfänglich in den 1960er Jahren aktiv angeworbene Arbeitskräfte vor allem aus Jugoslawien und der Türkei. Der Begriff ist problematisch, weil er über die Bezeichnung „Gast“ eine zeitliche Begrenztheit der Anwesenheit der Arbeitskräfte fixiert, sowie über den Bedeutungsgehalt des „Gastes“ und der Gastlichkeit beschönigend und verharmlosend wirkt. Spätestens seit den 1980er Jahren wird der Begriff angesichts der Tatsache, dass „Gastarbeiter_innen“ dauerhaft in Österreich leben und auch nicht zuvorkommend wie Gäste behandelt werden, kritisiert. In vollem Bewusstsein dessen soll die Bezeichnung hier dennoch Verwendung finden, um die Gruppe von nichtnationalisierten Personen, die in einem spezifischen historischen Kontext seit den 1960er und 1970er Jahren als Arbeitskräfte nach Österreich gekommen sind, zu bezeichnen. Desgleichen auch weitere Generationen von Zuwander_innen aus den gleichen Herkunftsländern, die auf Grund von Kontakten, Verwandtschafts- und Bekanntschaftsbeziehungen mit ersteren als Arbeitskräfte nach Österreich kommen. Der Begriff „Gastarbeiter“ wird im parlamentarischen Kontext ständig verwendet, wobei auch „neue“ Gastarbeiter_innen als solche bezeichnet werden, die nicht aus den „traditionellen“ Anwerbestaaten kommen sondern gegen Ende der 1980er Jahre zunehmend aus osteuropäischen Staaten, und als unselbständige Arbeitskräfte in Österreich beschäftigt sind. In Bezug auf gut ausgebildete, gut entlohnte Arbeitskräfte und solche aus EG-Staaten findet der Begriff „Gastarbeiter“ so gut wie keine Anwendung, ist also im historischen Kontext sozial und klassenspezifisch aufgeladen.

Die Bezeichnung „Zweite Generation“ bezieht sich konkret auf die Nachkommen der Gastarbeiter_innen, in ihr ist der Aspekt der Staatsbürgerschaft zweitrangig.

Die Bezeichnung „Ausländer“ umfasst prinzipiell all diejenigen Personen, die nicht die Staatsbürgerschaft des Staates besitzen, in dem sie sich gerade aufhalten. Es ist auch der Begriff, der am häufigsten in politisch-öffentlichen Diskursen Anwendung findet. Er ist in seiner scheinbaren Neutralität und Undifferenziertheit wenig aussagekräftig und diffus. Ausländer_innen können Tourist_innen sein oder Diplomat_innen, können aber im politisch-öffentlichen Sprachgebrauch einen diskriminierenden und ausschließenden Bedeutungsgehalt gewinnen, der über den rechtlichen Status hinausgeht, wie im FPÖ-Slogan „Ausländer raus“. Hierbei ist nicht einmal mehr klar, ob der Begriff nicht auch bereits eingebürgerte Personen mit einschließt und im Zusammenhang mit rassistisch exklusiven Diskursen mehr auf die Herkunft einer Person abzielt als auf ihre Staatsbürgerschaft. Insofern ist der Begriff der „Ausländer“ keineswegs ein neutraler, technischer Begriff, sondern mit einer Vielzahl von Konnotationen befrachtet. So manifestiert sich im bearbeiteten Zeitraum am Ausländer_innenbegriff ein Bedeutungswandel, der Begriff erhält mit der EG-Integration Zusätze und erfährt Differenzierungen. Es wurde nunmehr im politisch-öffentlichen Diskurs zwischen EG- Ausländer_innen und Drittstaatenausländer_innen unter-

schieden. Die Bezeichnung der Drittstaaten entstammt ursprünglich aus dem EG-Rechtsbereich, der alle Nicht-EG-Vertragsstaaten bezeichnete. Der Begriff der „Ausländer“ bleibt einer der gängigsten und auch in offiziellen, öffentlichen Zusammenhängen wie Ämtern, Statistiken u.ä. verwendeten Bezeichnungen. Mit dem Begriff werden jene Personen bezeichnet, die nicht dem „eigenen“ Staat angehören, aber der Begriff wird zunehmend gleichsam „multiskalar“: zum einen bleibt „Ausländer“ eine Bezeichnung für Nicht-Österreicher_innen, aber indem das Wort Drittstaaten vor dem „Ausländer“ verschwindet, bezeichnet der Begriff auch Nicht-EG-Angehörige, also weitgehend Angehörige peripherer Staaten, wobei Fragen der kulturellen Zugehörigkeit implizit mitschwingen. Aus der Perspektive eines Staates des Zentrums werden „Ausländer_innen“ nicht nur als Nicht-Staatsbürger_innen ausgegrenzt, sondern auch mit abwertenden Bedeutungsgehalten versehen.

Ein weiterer Begriff, der im Untersuchungszeitraum eine Bedeutungsaufladung erfährt, ist der der „Zuwanderer“. Der Begriff wird zu einem Zeitpunkt problematisiert, da „Zuwanderung“, gedacht als internationale Migration mit der Ziel des Daueraufenthalts, im öffentlich-politischen Diskurs ein Problemfeld wird. Wie auch bei dem erst seit den 1990er Jahren breit verbreiteten Begriff der Migrant_in rückt der Akt der Zuwanderung in den Vordergrund, der eine Absicht oder Zielsetzung der zuwandernden Person vermuten lässt. Das Arbeitsverhältnis oder die Staatszugehörigkeit werden nicht mehr benannt, und verschwinden quasi hinter dem Akt der Zuwanderung. Es bleiben Fragen offen, ob eine „Zuwander_in“ auch nach Jahren des Daueraufenthalts oder sogar der Einbürgerung eine solche bleibt, oder aber ob nur internationale Bewegung im öffentlich-politischen Diskurs mit Zuwanderung gemeint wird oder nicht. Hier wird dem Begriff der Ausländer_in noch vor der „Zuwander_in“ der Vorzug gegeben, gerade weil im Ausländer_innenbegriff eine politische Exklusions ausgewprochen wird, die bei der Zuwander_in verschwindet.

Schließlich sind noch die Begriffe des „Flüchtlings“ und der Asylwerber_in für die Untersuchung von Bedeutung. Als Asylwerber_innen werden hier in rechtlichem Kontext Personen bezeichnet, die in Österreich um Asyl angesucht haben oder dies versuchen. Der Begriff des Flüchtlings ist in jedem Fall politisch aufgeladen, und impliziert über die Referenz auf die Genfer Flüchtlingskonvention hinaus eine Bewertung und Einordnung einer Person, um die sich im Untersuchungskontext Diskussionen entfalten. Der Begriff wird hier also nicht in rechtlichem Sinne aufgegriffen, sondern als Bestandteil der zu untersuchenden Diskurse, wie auch die bisher genannten Bezeichnungen, die auch die Suchbegriffe bildeten, nach denen der Textkorpus gefiltert und die nähere Quellenauswahl vorgenommen wurde.

Die Bezeichnung, die von mir in dieser Arbeit angewandt wird, ist die der nichtnationalisierten Personen. Der Begriff möchte den gestaltenden staats-politischen Akt zum Ausdruck bringen, der zwischen Nationalstaatszugehörigen und „Anderen“ mithilfe eines unterschiedlichen Rechtsstatus

Unterscheidungen trifft. Diese Unterscheidungen werden über restriktive Einbürgerungsgesetze fortgeschrieben, auch wenn diese „Anderen“ Teil der Wohnbevölkerung geworden sind. Die „Nichtnationalisierung“ als politischer Akt der Exklusion erlaubt die Entfernung oder Nicht-Zulassung von Arbeitskräften sowohl aus dem staatlichen Territorium als auch aus dem Raum der staatlichen Wohlfahrt. Der Begriff der nichtnationalisierten Personen möchte auch die grundlegende Zuordnung von Personen zu Nationalstaaten als Staaten, deren „ideologischer Kitt“ ein nationales Konstrukt ist, und die Konsequenzen daraus hervorheben. Der Begriff lässt allerdings nicht deutlich werden, dass „Nation“ und Staat unterschiedlichen historischen Gehalt und Bedeutungsinhalt haben, verweist aber auf die homogenisierende, vorstellungsweltliche Aufladung von Staatsbürgerschaft. „Nichtnationalisiert“ korrespondiert mit dem, was unter nicht-eingebürgert verstanden werden kann, zielt also auf eine politische Entscheidung der Zulassung als Staatsbürger_in in Form einer Verleihung oder eben Verweigerung von Rechten gegenüber staatsfremden Personen. Dass diese zuvor selbst auch Bürger_in und Rechtsperson eines anderen Staates sind, bleibt allerdings im Begriff ausgeklammert. Asymmetrische Beziehungen von Herkunftsstaaten der Zuwander_innen zu den Staaten, in denen in einer Bewegung von der Peripherie ins Zentrum Arbeit und Aufenthalt genommen wird, werden ebenfalls nicht thematisiert.
Wichtig ist hier noch einmal anzumerken, dass das „Nationale“ als ein Konstrukt verstanden wird, dass sich historisch entwickelt hat. Es verweist auf die konkrete politische Form des als national verfassten europäischen, im Weltsystem im Zentrum stehenden Staates, der auf der Vorstellung einer homogenisierten Bevölkerung fußt, die über gemeinsame Eigenschaften verfügt, Sprache, Abstammung, Zivilisation oder „Kultur“. Dies ist ein Grund, warum der Begriff „nichtnat-ionalisiert“ trotz Unschärfen und Auslassungen beibehalten wird. Im Untersuchungskontext bleibt das Konstrukt des Nationalen von Bedeutung und erhält neue Aufladungen. Die Vorstellung einer österreichischen Staatsnation, die eine gemeinsame Sprache hat, nämlich Deutsch, und - alle Unterschiede einebnend - auch „eine Kultur“ prägt das politisch-öffentliche Selbstverständnis, sowie die implizite oder auch ausgesprochene Forderung an nichtnationalisierte Personen aus peripheren Staaten bzw. aus Drittstaaten, sich diese anzueignen, bevor sie Staatsbürger_innen werden können. Nur als solche haben sie gleiche Rechte wie Österreicher_innen, als nicht eingebürgerte, nichtnationalisierte Personen bleibt ihnen der Zugang verwehrt.

1.4.2 Quellen: Parlamentarische Materialien

Als Hauptquellen für die Untersuchung wurden die stenographischen Protokolle der Sitzungen des Nationalrats herangezogen, diese sind die wörtlichen und vollständigen Mitschriften der Nationalratssitzungen und der in ihnen stattfindenden parlamentarischen Diskussionen. Die Protokolle sind in der Parlamentsbibliothek einsehbar, und zu einem großen Teil auch elektronisch zugänglich, wobei die Erfassung älterer Protokolle in Arbeit ist und ständig erweitert wird.

Sachregister zu den stenographischen Protokollen der jeweiligen Gesetzgebungsperioden erlauben eine thematische Schlagwortsuche, die hier zu ausländer_innenpolitisch relevanten Debatten und gesetzgeberischen Aktivitäten führt. Außerdem können die Quellen über eine elektronische Volltextsuche auf Rede- und Textbeiträge in Bezug auf Ausländer_innen, Gastarbeiter_innen oder die Zweite Generation in jedem anderen Politikbereich und Diskussionsgegenstand durchsucht werden.

Der untersuchte Textkorpus umfasst zum einen die wörtlichen stenographischen Protokolle der Parlamentsdebatten, die ein Bild der jeweils aktuellen politischen Diskurse geben, der Diskussionskultur, der inhaltlichen Schwerpunktsetzungen und der beherrschenden Themen, der vorherrschenden Argumentationslinien und Konflikte innerhalb und zwischen Fraktionen bzw. hegemonialen Projekten. Die Debatten geben einen Einblick in Prozesse der parlamentarischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse. Sie umfassen einerseits explizit gesetzgeberische Tätigkeiten im Zusammenhang mit geplanten Gesetzesänderungen und Beschlussfassungen neuer Bundesgesetze. Relevant sind aber auch parlamentarische Debatten um Berichterstattungen einzelner Ressorts. Von Expert_innen werden als Auftragsarbeiten der Ministerien Berichte wie der Sicherheits-, Sozial-, Wirtschafts-, Jugendbericht u.ä. erstellt, die im relevanten Bereich Informationsgrundlagen über gesellschaftliche Entwicklungen für politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse bzw. eine Evaluation der Tätigkeiten der einzelnen Ressorts liefern sollen. Die Berichterstattungen der Ressorts werden im Parlament vorgelegt und diskutiert. Darüber hinaus sind die in regelmäßigen Fragestunden an einzelne Ressortleiter_innen eingebrachten Themen und Fragestellungen aufschlussreich für Tendenzen und Ausrichtungen der aktuellen Regierungsvorhaben sowie der oppositionellen Positionierung und Kritik.

Weiters greift die Untersuchung auf die Materialisierungen gesetzgeberischer Prozesse zu, also auf Regierungsvorlagen, Erläuterungen zu Gesetzesvorhaben, Ausschussberichte, in denen parlamentarischen Ressortausschüsse im Vorfeld der Präsentation im Nationalrat Entscheidungsfindungsarbeit leisten, sowie Initiativ- oder Abänderungsanträge von einzelnen Parlamentarier_innen oder Fraktionen; also auf outputs demokratiepolitische Vorgänge von Gesetzwerdungsprozessen, die die Grundlagen für die abschließenden Beschlussfassungen im Parlament bilden. In diesen Texten sind die Zielsetzungen und politischen Kurssetzungen der Regierung, der zuständigen Ministerien und der Parteien erkennbar, sowie auch Änderungsvorschläge und Kritiken der oppositionellen hegemonialen Projekte. Die genannten Unterlagen liegen den Parlamentarier_innen als Diskussionsgrundlage vor den jeweiligen Sitzungen vor. Materialien wie Regierungsvorlagen zu neuen Gesetzen bzw. Gesetzesnovellen bilden den Abschluss eines längeren Begutachtungsverfahrens, indem durch Expert_innen Verfassungskonformität, Effektivität, Zielgenauigkeit sowie mögliche Auswirkungen von Gesetzen geprüft werden, in die also auch Rechtsexpertisen und judikative

Perspektiven einfließen. Geplante Gesetzesänderungen bzw. Neufassungen werden in den zuständigen Ausschüssen diskutiert, die Berichte gemeinsam mit den Vorlagen im Parlament präsentiert. Eine Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes etwa wird im Innenausschuss diskutiert. Dort werden Vorabstimmungen getroffen, die zumeist weitgehend auch dem Abstimmungsverhalten im Parlament entsprechen. Ausschusssitzungsprotokolle liegen nicht vor, aber die schriftlichen Ausschussberichte. In den Ausschussberichten werden Motivationen, Zielsetzungen und wesentliche Punkte der zu ändernden Gesetze dargelegt. In den Ausschussberichten besteht auch die Möglichkeit für Oppositionsparteien, vom Mehrheitskonsens abweichende Änderungsvorschläge bzw. Stellungsnahmen in das Protokoll und die Diskussion einzubringen.

Gesetzesänderungen können auch bei ausreichender Unterstützung über Initiativ- bzw. Abänderungsanträge eingefordert werden. Eine weitere Bearbeitung und Umsetzung in gesetzgeberische Handlungen erfolgt aber nur durch mehrheitliche Unterstützung. Insofern sind Initiativanträge, wie auch parlamentarische Anfragen oft strategische Instrumente zum Einbringen von Kritik, politischen Vorstellungen der Opposition und von neuen Themenbereichen. Dies gilt in gleichem Maße für schriftliche Anfragen, die ebenfalls als Quelle für hegemoniale politische Auseinandersetzungen wertvoll sind. Letztendlich dienen als Referenz auch die Gesetzestexte der konsolidierten Bundesgesetzblätter.[120]

Die Materialien wurden erstens nach Reformen, Novellierungen und Anpassungen von Gesetzen, die Beschäftigung, Aufenthalt, Einreise von Ausländer_innen betreffen, durchsucht. Im Wesentlichen umfasst der ausländer_innenpolitische Bereich das Fremdenpolizeigesetz (später das Fremdengesetz), das Ausländerbeschäftigungsgesetz, seit 1992 das Aufenthaltsgesetz (bzw. später Niederlassungsgesetz) und Regelungen aus dem Asyl- und Bundesbetreuungsbereich.

Zweitens wurden andere Formen parlamentarischer Aktivitäten im Zusammenhang mit Ausländer_innen, Gastarbeiter_innen, der Zweiten Generation, Flüchtlingen und Asylwerber_innen untersucht, wie von Parlamentarier_innen eingebrachten Initiativanträge z.B. zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage für das passive Betriebsratswahlrecht für nichtnationalisierte Personen, oder in ministeriellen Fragestunden eingebrachte Fragen wie etwa zu „Schwarzarbeit“ durch Ausländer_innen.

Als Drittes wurden relevante Bezüge auf Ausländer_innen, Gastarbeiter_innen, Zweite Generation, Zuwander_innen, ausländische Arbeitskräfte, „Fremde“, Flüchtlinge und Asylwerber_innen in den parlamentarischen Aktivitäten und Debatten herausgefiltert, die nicht direkt Ausländer_innengesetzgebung betreffen. Dies sind zum Beispiel Diskussionen zu Ausländer_innenarbeitslosigkeit

[120] Auf eine Heranziehung der Bundesratssitzungsprotokolle als Quelle wurde verzichtet. Formal übt der Bundesrat als Ländervertretungsgremium eine legislative Funktion aus. Zumeist ist jedoch die Zustimmung des Bundesrats zu den zuvor im Nationalrat beschlossenen Gesetzen ein formeller Akt.

im Rahmen des Sozialberichts, Diskussionen zur Zweiten Generation im Rahmen des Jugendberichts, oder Debatten zur inneren Sicherheit, in denen das Thema der Kriminalität von Ausländer_innen angesprochen wird.

Die Erfassung der Textstellen aus den parlamentarischen Materialien ist insofern nicht umfassend, als im Untersuchungszeitraum nicht alle Bezüge auf nichtnationalisierte Personen, in Österreich lebende Ausländer_innen, ausländische Arbeitskräfte usw. quantitativ vollständig erfasst werden. Es ist fraglich, ob eine solche lückenlose Auflistung mehr an Erkenntnisgewinn bringen würde. Denn der Quellenkorpus ist insofern erschöpfend erfasst, als die systematische Durchforstung der parlamentarischen Materialien auf Bezüge zu Ausländer_innen, Gastarbeiter_innen, Zweite Generation oder Asylwerber_innen weit mehr als die gesetzgeberischen Tätigkeiten im Ausländer_innenbereich zu beschreiben erlaubt. Die Erfassung von parlamentarischen Diskursen zu Ausländer_innen, Gastarbeiter_innen, der Zweiten Generation und Asylwerber_innen ermöglicht es, eine Verschränkung des „Politikfeldes Migration“ mit anderen aufzuzeigen, etwa Verschränkungen von Arbeitsmarktpolitik mit symbolischer Politik der Legitimation, Politiken der Sicherheit und der Wirtschaft. Das Auftauchen von Bezügen zu nichtnationalisierten Personen als Teil der Wohnbevölkerung oder als Arbeitskräfte z.B. in wirtschafts- oder wohlfahrtspolitischen Debatten macht eine Verortung der österreichischen ausländerpolitischen Strategien in der gesamtgesellschaftlich relevanten staatlichen Regulation zum jeweiligen historischen Zeitpunkt möglich.

Die Quellen wurden über den Zeitraum von zwei Gesetzgebungsperioden hinweg, nämlich die XVII. GP vom 17. Dezember 1986 bis 4. November 1990 und die XVIII. GP vom 5. November 1990 bis zum 6. November 1994 systematisch untersucht. Die Gesetzgebungsperioden davor und danach werden selektiver und teilweise mit der Schwerpunktsetzung auf gesetzgeberische Aktivitäten herangezogen. Die chronologische Erfassung ermöglichte in einer ersten Bestandsaufnahme die Skizzierung von Entwicklungslinien und eine genaue Bestimmung zeitlicher Abläufe. Es konnten erste Aussagen getroffen werden, wann Gesetzesänderungen in welchen Bereichen geplant, diskutiert, geändert, verworfen oder durchgeführt wurden, welche Themen zu einer bestimmten Zeit häufig aufgegriffen oder fallengelassen werden, welche Diskurse zu einem bestimmten Zeitpunkt besonders präsent waren, wie sich Diskurse wandelten, Elemente übernommen und umgedeutet oder von anderen abgelöst wurden. Zu bedenken ist dabei, dass gesellschaftliche Bedürfnisse, Interessenslagen, Problemlösungsstrategien dann an prominenter Stelle im politisch-öffentlichen Diskurs platziert werden, wenn sie auch (macht-)politischen Interessen eines hegemonialen Projekts

dienlich sind.[121] Die ermittelten Diskurse, gesetzgeberischen Tätigkeiten und Konflikte zum Thema Ausländer_innen im weitesten Sinne müssen mit gesellschaftlichen, sozioökonomischen Entwicklungen in Beziehung gesetzt werden. Die Beziehung wird als eine wechselseitige verstanden: gesellschaftliche Verhältnisse bedingen öffentlich-politische Diskurse, diese wiederum wirken direkt über Gesetze, Normierungen und die Schaffung von Institutionen und Apparaten sowie indirekt über Vorstellungswelten, Bedeutungsgebungen, Diskursverschiebungen und Themensetzungen auf sie zurück.

1.4.3 Historisch-materialistische Politikanalyse

Die weitere Untersuchung selbst ist keine Diskursanalyse, sondern versteht sich als eine Form der Historisch-materialistischen Politikanalyse. Diese umfasst die Berücksichtigung des historischen gesellschaftlichen Kontexts von Politikgestaltung, ein Erfassen der Akteur_innen sowie zentral die Untersuchung der politischen Prozesse anhand eines eingegrenzten Konfliktfeldes, hier der politischen Regulation gesellschaftlicher Verhältnisses im Kontext mit nichtnationalisierter Arbeitskraft.

Der Kontext umreißt historische und materielle Bedingungen des Konfliktes. So ist die österreichische Positionierung in Internationalisierungsprozesse wie der EG bzw. EU-Integration und der „Ostöffnung“ zu berücksichtigen, die Rezeption, Diskussion und der Umgang mit aktuellen inter- und transnationalen Entwicklungen, die Konjunkturlage, Wirtschaftsinteressen, Formen der Arbeitsregulation und Arbeitsmarktpolitik, aber auch Einschätzungen der sozialen Lage oder wohlfahrtsstaatliche Problemstellungen.

Als Akteur_innen sind hier Personen oder Parteien erst in zweiter Linie von Interesse, in erster Linie sind es Kräftekonstellationen und Machtverhältnisse, die sich durchaus auch in die Parteienlandschaft einschreiben und durch sie ihren Ausdruck finden. Es ist zu fragen, wie ausländerpolitische Diskurse in unterschiedliche gesellschaftspolitische Interessen an der Regulation von Arbeit eingebettet sind. Es ist von Bedeutung, welche Taktiken oder politischen Strategien bestimmte politische hegemoniale Projekte verfolgen, und in welchem Zusammenhang ihre Haltung in ausländerpolitischen Fragen dazu steht, wozu ihre Politik dienen soll. Unterschiedliche Politiken können an Parteigrenzen festgemacht werden, müssen damit aber nicht immer deckungsgleich sein. Scheinbar tiefgreifende Differenzen zwischen den Parteien oder zwischen Opposition und Regierung sind Teil der machtpolitischen Auseinandersetzungen unterschiedlicher hegemonialer Projekte. Sie dürfen aber nicht über einen gewissen Grundkonsens hinwegtäuschen,

---

[121] Ljubomir Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie des Rassismus im österreichischen Staat. In: Neue Formen liberaler Herrschaft (Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen 2003 H 2, BEIGEWUM Wien: Sonderzahl) 37 - 48, hier 39

der sich aus der Rolle staatlicher Politik ergibt.[122] In Hinblick auf zugewanderte, nichtnationalisierte Bevölkerungsgruppen besteht der Grundkonsens hier darin, dass der Zugang von ausländischen Arbeitskräften zum nationalen, sozialen Raum zwar notwendig ist, aber beschränkt und gefiltert werden soll.

Die Analyse der Prozesse schließlich verfolgt die historische Dimension der hegemonialen Auseinandersetzungen bis zu deren Materialisation in Form von Gesetzen, Apparaten und Institutionen. Es sollte sich der Verlauf eines *„historischen Kampfprozesses"* [123] abzeichnen, der in einer Festschreibung von gesetzlichen Regulierungen mündet.

Schließlich können in einer ex post Einschätzung die ermittelten politischen Maßnahmen und Gesetzgebungen nochmals überprüft werden: wurden die expliziten politischen Ziele erreicht oder nicht, welche erwarteten oder unerwarteten Auswirkungen und Konsequenzen der politischen Entscheidungen können ermittelt werden. Es ist zu fragen, ob sich Zielformulierungen mit impliziten Intentionen politischer Regulation decken oder ihnen widersprechen, so kann auch der „Erfolg" von gesetzlichen und institutionellen Maßnahmen differenzierter dargestellt werden.

Es wird zu zeigen sein, wie sehr österreichische staatliche Politiken im Umgang mit nichtnationalisierten Arbeitskräften mit globalen Macht- und Herrschaftsverhältnissen und deren Transformation verbunden sind und wie sich eine Rekonfiguration staatlicher politischer Regulation im postfordistischen, internationalisierten Sinn am Konfliktfeld „nichtnationalisierte Arbeitskräfte" realisiert.

Angestrebt wird ein Re-Reading der Geschichte österreichischer Ausländer_innenpolitik, die als Teil von machtpolitischen Auseinandersetzungen in einer Phase des Umbruchs gesehen wird. Die Geschichte der Ausländer_innenpolitik geht über die Geschichte der Neustrukturierung der Ausländergesetzgebung weit hinaus, sie wird als Teil einer Neuregulierung gesellschaftlicher Verhältnisse begriffen. Sie ist ein Bestandteil der staatlich-politischen Regulation des Verhältnisses von Arbeit und Kapital, das im Wandel begriffen ist.

Es ist zu zeigen, dass ein wesentlicher Aspekt, der in und für die Gestaltung der Ausländer_innenpolitik relevant ist, die Regelung des Zugriffs auf Arbeitskräfte im Allgemeinen ist. Einerseits spielt im Zuge einer tendenziellen Deregulierung - als Rücknahme der Absicherung - und Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen die politische Inszenierung von nichtnationalisierten Arbeitskräften als Sündenböcke und als Ablenkungsmanöver eine große Rolle im Zusammenhang mit sozialer Kontrolle und Legitimität. Andererseits schaffen bzw. erneuern Neuregelungen im ausländerpolitischen Bereich auch erleichterte Zugriffsmöglichkeiten auf rechtlose und billige

[122] Hödl | 2004: Österreich und die Dritte Welt 9
[123] Kannankulam; Georgi | 2012: Europäische Integration 40

Arbeitskräfte. Postfordistische Deregulierungs-, Privatisierungs- und Individualisierungsprozesse erfordern ein „*Regieren über die Konstitution von Zonen stratifizierter Rechtsansprüche*“. Die Ausländer_innengesetzgebung schafft derartige unterschiedliche Rechtslagen, über die Herrschaftsverhältnisse aufrechterhalten werden.[124]

Neben neuem Faktenwissen soll der Erkenntnisgewinn der Arbeit darin bestehen, anhand einer konkreten Studie staatliche politische Regulation in ihrer Veränderlichkeit zu untersuchen, sowie historische Prozesse als einander bedingende, sich gemeinsam entfaltende Dynamiken gesellschaftlicher Verhältnisse zu begreifen. So soll etwa dargestellt werden, dass das Einsetzen von Skandalisierungsdiskursen von Ausländer_innen und eine restriktive Legislatur zu Beginn der 1990er Jahre in Österreich nicht einfach als Folge einer verstärkten Zuwanderung aus postkommunistischen Staaten Osteuropas zu erklären ist. Prozesse sich wandelnder Arbeitsverhältnisse, das Bestreben der staatlichen Politik um Neupositionierung innerhalb des globalen Staatengefüges, neue Formen sozialer Kontrollinstrumentarien sind mit der Entwicklung der Ausländer_innenpolitik eng verwoben und bedingen einander. Historischen Phänomene wie „Ostöffnung und Wanderungsbewegungen“ und „restriktive Ausländer_innenpolitik in Österreich“ sind keine kausal aufeinander folgenden Ereignisse, sondern beide Materialisationen von Prozessen einer globalen, postfordistischen Transformation, in der Kräfte politischer Regulation eine aktive und gestaltende Rolle spielen.

1.4.4 Fragestellungen zur qualitativen Auswertung

Als systematische Leitlinien für eine qualitative Interpretation des Materials sollen nun Hypothesen formuliert werden, aus denen sich zentrale Fragestellungen ergeben, anhand derer das Material analysiert wird.

1. Der ökonomische Aspekt: „Ausländer_innenpolitik“ bildet einen Teil der Regulation „deregulierter“, also prekarisierter und ungesicherter Arbeitskraft. Hier können mehrere Ebenen und Aspekte unterschieden werden. Zum einen geht es um die Bereitstellung und Verfügbarmachung von ausreichend Arbeitskraft für die Wirtschaft, also um Arbeitsmarktpolitik, die garantiert, dass in unterschiedlichen Branchen, zu Zeiten unterschiedlichen Bedarfs (etwa in der Bau- oder Erntesaison) und in verschiedenen Regionen Arbeitskräfte da sind, wenn sie gebraucht werden.

Zum anderen geht es darum, dass Arbeitskonflikte vermieden werden und Arbeitskraft möglichst geringe Kosten verursacht. Die Entrechtung eines Teils der Arbeitskräfte gefährdet und unterbietet die Absicherung und die Arbeitsbedingungen des anderen Teils. Auch wenn eine Unterschichtung eine gewisse Zeitspanne lang dazu beiträgt, die Privilegierung einiger aufrecht zu erhalten, trägt sie

[124] Vgl.: Staatsprojekt Europa | 2009 http://www.staatsprojekt-europa.eu/; Buckel, Kannankulam, Wissel | 2007: Transnationalisierung

dazu bei, Arbeitsverhältnisse ganz allgemein zu verändern und zu prekarisieren.
Zu diesem Thema gehören Diskursstränge des nationalökonomischen Bedarfs, der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsrechts sowie lohnpolitische Debatten.
2. Der Aspekt der Reproduktion von Herrschaft: In engem Zusammenhang mit dem ersten Komplex steht die „Ausländer_innenpolitik" als Teil der Ausweitung der Disziplinierung und sozialen Kontrolle der lohnarbeitenden (bzw. lohnarbeitslosen oder von Lohnarbeit abhängigen) Klassen. Auch hier gibt es mehrere Ebenen. Erstens erfolgt direkte Disziplinierung durch einen verminderten Zugang zu sozialen und politischen Rechten, verbunden mit der Möglichkeit der Versagung von Teilhabe oder der Ausweisung als Entfernung aus dem nationalstaatlichen sozialen Raum. Zum Zweiten dienen Szenarien der Bedrohung, Beeinträchtigung oder „Überflutung" durch nichtnationalisierte Personen als Vehikel zur Legitimation des Ausbaus polizeilicher und sicherheitstechnischer Apparate. Sie bringen auch Instrumentarien der subtileren sozialen Kontrolle im pädagogischen, sozialarbeiterischen oder infrastrukturellen Bereich mit sich. Hier hinein fallen Diskursstränge fremden-, sicherheitspolitischer und kriminaltechnischer Art, aber auch über Maßnahmen auf sozialem Gebiet, insbesondere wenn sie auf „Randgruppen" oder „sozial Schwache" zielen. Gerhard Hanak hält fest, dass Zusammenhänge zwischen ökonomischer Marginalisierung, den Bedingungen, unter denen dieselbe sichtbar und auffällig wird, behördlichen Kontrollpraktiken und -erfordernissen und der Instrumentalisierung der Rechtsnormen bestehen.[125] Letztendlich wirken sich sowohl verstärkte Kontrollapparate - Stichwort Überwachung - als auch vorstellungsweltliche Diskurse etwa in Bezug auf „Arbeitsmoral", „Leistungs-„ und „Integrationswilligkeit" auch auf die nationalisierte Arbeiter_innschaft aus.
3. Der soziale Raum: dieser Aspekt betrifft Fragen der Umverteilung bzw. des Zurückfahrens von Umverteilung und dessen vorstellungsweltlicher Legitimation. Mittels Ausländer_innenpolitik kann eine postfordistische Umstrukturierung der Gesellschaft, ein neoliberales Zurücknehmen der staatlichen Verantwortung für soziale Absicherung und Umverteilung eine Zeit lang auf „Randgruppen" konzentriert und für bestimmte Schichten verzögert werden. Unpopuläre Maßnahmen werden an den Rändern eingeführt und über Diskurse der Differenz legitimiert. Eine Ebene betrifft den Bereich des Materiellen, die staatliche Wohlfahrt. Im Fokus der Untersuchung stehen hier Diskussionen um Fragen nach der Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaats, um eine Verteilung von Ressourcen und Vergünstigungen und das Thema der Ausländer_innen in Zusammenhang damit. Es geht z.B. um Diskurse über Fragen, ob Ausländer_innen nötig sind, um das Wohlfahrtsystem zu finanzieren, oder ob sie nur zusätzliche Kosten verursachen. Zweitens ist die ideologisch-

[125] Gerhard Hanak | 1993: Ausländerprobleme und Grenzöffnungsfolgen im Spiegel von Tagesberichten der Wiener Polizei. In: Arno Pilgram (Hg.) | 1993: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1993, Baden-Baden: Nomos) 37 - 60, hier 52

vorstellungsweltliche, immaterielle Ebene von Belang. Eine ungleiche Verteilung muss durch die Konstruktion von in- und out-groups gerechtfertigt werden. Wird erst einmal von einem großen Teil der Bevölkerung die Ungleichbehandlung eines anderen Teils der Gesellschaft weitgehend akzeptiert, so sind die hegemonialen Voraussetzungen dafür geschaffen, neoliberale Prinzipien der Eigenverantwortung, privaten Vorsorge, des individuellen Bemühens u.ä. auch auf andere Bevölkerungsgruppen auszuweiten. Ausländer_innen als out groups werden zum Experimentierfeld, wie weit Politik vom fordistischen Anspruch der 1970er Jahre, niemanden „durch den Rost fallen" zu lassen, abrücken kann, ohne an Legitimität zu verlieren. Die Diskursstränge, die hier von Interesse sind, ranken sich um den Schutz der inländischen Bevölkerung, um Themen der Zumutbarkeit. In diesen Bereich fallen aber auch Diskussionen um menschenrechtskonforme Legislaturen und um humanitäre Agenden.

Im folgenden Kapitel folgt nun eine Darstellung der historischen Grundlagen, dazu wird die österreichische Ausländer_innenpolitik aus einer historischen Perspektive heraus von den Anfängen der Anwerbung der „Gastarbeiter_innen" Anfang der 1960er Jahre bis Mitte der 1980er Jahre in ihren Prozessen, Strukturen und Kontexten skizziert.

In den Kapiteln 3 bis 5 wird das Ergebnis der Untersuchung präsentiert: eine Darstellung der historischen Entwicklung der österreichischen Ausländer_innenpolitik, der damit verbundenen Diskursstränge, der Gesetzgebungsprozesse sowie eine Einschätzung und kritische Bewertung der politischen Regulation im Kontext eines postfordistischen Wandels gesellschaftlicher Verhältnisse.

Was nicht erwartet werden darf, ist eine detaillierte Darstellung parteipolitischer Programme und Auseinandersetzungen der XVII. und XVIII. GP zur Ausländer_innenpolitik, auch keine Beschreibung der individuellen politischen Akteur_innen der relevanten Zeit. Hauptschwerpunkt liegt auf der Herstellung von Bezügen und Interaktionen, von Wechselwirkungen zwischen Ausländer_innenpolitik, dem Wandel politischer Regulation und einer postfordistisch-globalisierten Entwicklung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Es geht um die Darstellung des Wandels und der Rolle politischer Willensbildung im Konfliktfeld Ausländer_innen und nichtnationalisierte Arbeitskräfte im Rahmen der postfordistischen Wende der politischen Regulation in Österreich.

Es kann auch keine Suche nach Vorschlägen einer Ausländer_innenpolitik im Sinne von good-gouvernance-Strategien erwartet werden, in Form eines „Lernens aus der Geschichte". Tiefgreifende Veränderungen der politischen Regulation im Interesse der ausgebeuteten Klassen können dem theoretischen Ansatz folgend nur über eine Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse durch kollektive gegenhegemoniale soziale Bewegungen und Widerstände erfolgen. Staatliche Politik wird hier auch nicht untersucht, um aufzuzeigen, dass eine im Sinne der Betroffenen „bessere" Politik gemacht werden könnte, dem Politikverständis liegt hier zu Grunde dass Ausgrenzung, Repression und ausbeuterische Verwertung von Arbeitskraft keine „Fehler"

sind, die von politischen Akteuren gemacht wurden, sondern ein strukturelles Element von politischer Regulation in kapitalistischen Verhältnissen.

Es gilt hier, Prozesse der Aneignung gesellschaftlicher Verhältnisse durch die Kräfte politischer Regulation aufzuzeigen sowie die Auseinandersetzungen hegemonialer Projekte in diesen Prozessen der Aneignung. Im zeitlichen Verlauf sollen die politischen Strategien, die Diskurse symbolischer Politiken und schließlich die gesetzlichen Materialisationen im Prozess der Re-Produktion von Machtverhältnissen unter geänderten Bedingungen.

2. Historische Grundlagen: „Gastarbeiterpolitik“ 1960 bis 1986

Bereits unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg lebte eine beträchtliche Anzahl von nichtnationalisierten Personen in Österreich. Abgesehen von einer beträchtlichen Anzahl von Flüchtlingen und Displaced Persons, die nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich gestrandet waren, kamen bald neue Vertriebene und Flüchtlinge der Nachkriegsstaaten dazu.[126] Rasch zeichnete sich eine Systemkonkurrenz zwischen den staatssozialistischen Staaten Osteuropas und den kapitalistischen Staaten Westeuropas ab. Die Asylpolitik während des Kalten Krieges bis 1989 war durch die Inszenierung Österreichs als das erste „freie Land im Westen“ geprägt, das Auswander_innen aus osteuropäischen RGW-Staaten pauschal einen Status als politische Flüchtlinge zuerkannte.

„Die Definition des politischen Flüchtlings erfolgte in Österreich über den Systemgegensatz westliche Demokratie/östliche Volksdemokratie, das heißt für die Zuerkennung des Status des politischen Flüchtlings an einen Asylwerber war nicht primär seine - wie in der GFK vorgesehen - individuelle politische Verfolgung maßgeblich, sondern die Tatsache, daß er aus einem der realsozialistischen Länder Osteuropas stammte. Der oft unter Lebensgefahr gewagte (illegale) Übertritt der Grenze wurde zum Symbol für die Berechtigung des einzelnen Asylwerbers, Flüchtling zu sein.“ [127]

Österreich war allerdings in erster Linie Transitnation, nur wenige blieben. Die staatliche Politik behielt sich bis 1975 vor, anerkannten Flüchtlingen bedingungslos Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren und ratifizierte die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nur teilweise.[128] Die Aufnahme von Asylwerber_innen war für die Außendarstellung und die symbolische Politik wichtig, die staatliche Politik sperrte sich allerdings gegen eine arbeitsmarktpolitische Integration und politisch-rechtliche Anerkennung von Asylwerber_innen und Ausländer_innen.

Das entscheidende Moment in der Gestaltung der politischen Regulation des Umgangs mit nichtnationalisierten Personen ergab sich aus der besonderen Eingebundenheit der Arbeiter_innenvertretung in staatliche Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse und deren historische Abtrennung des nationalen Arbeitsmarkts in zwei Segmente. Diese Spaltung hatte in Österreich Kontinuität, die sich bis in die 1. Republik nachverfolgen lässt.

---

[126] Vgl. Perchinig | 2009: Migration, Integration 95f

[127] Patrik-Paul Volf | 1995: Der Politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945. In: Zeitgeschichte 1995 H 11-12, Innsbruck: Studien-Verlag) 415 - 435; online: http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/volf.pdf (15 01 2013) 19f

[128] August Gächter | 2000: Austria: Protecting Indigenous Workers from Immigrants. Rinus Penninx, Judith Roosblad (Hg.) | 2000: Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries (International Studies in Social History 1, New York: Berghahn) 65 - 90, hier 76

„Die Entscheidung, staatsfremde Arbeitnehmer nicht zu integrieren, sondern langfristig auf ihren reinen Warencharakter zu reduzieren und für die österreichische Wirtschaft und Sozialpolitik nutzbar zu machen, geht auf die Jahre 1921 bis 1923 zurück. In dieser Zeit - geprägt durch die Definition Österreichs als deutscher Staat nach Sprache und Rasse - verabschiedeten sich die Freien Gewerkschaften, sozialdemokratische Partei Deutschösterreichs und neugegründete Arbeiterkammer sowohl von der Forderung nach ungehinderter Freizügigkeit am kapitalistischen Arbeitsmarkt wie von dem Gedanken des Internationalismus.“[129]

2.1 Der Sozialpartnerschaftliche Deal und das Rotationsmodell 1960 bis 1973

Wie in anderen kapitalistischen Industrienationen auch entwickelten sich in Österreich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs rasch neue Formen der Kooperation zwischen Unternehmer_innen-verbänden, Arbeiter_innenorganisationen und dem Staat. Der Beginn des "Kalten Kriegs" und das Streben nach Wiedererlangung wirtschaftlicher Funktionstüchtigkeit und Macht bildeten den Hintergrund, die fordistische Einbindung der Arbeit bzw. der Arbeiter_innenklasse mittels Konsum und Wohlstandsbeteiligung ein Strukturmerkmal des fordistischen Konsenses.

„Massenkonsum wurde zur Voraussetzung für die Massenproduktion und umgekehrt - der daraus entstehende Kreislauf ergab jenes Wachstum an Wirtschaftskraft und materiellem Lebensstandard, das das Versprechen des Westens im Kalten Krieg sein sollte.“[130]

2.1.1 Konsens von Kapital und Arbeit in der 2. Republik: die österreichische Sozialpartnerschaft

In Österreich bestand seit den Anfangsjahren der 2. Republik eine besonders enge und staatstragende Zusammenarbeit von in Verbänden organisierten Vertretungen von Kapital und Arbeit. Die Orientierung des Privatkapitals an der Kooperation mit den Gewerkschaften war beträchtlich.[131] Sozioökonomische Ziele waren primär national definiert, eine Kooperation zwischen Arbeit und Kapital bestand im Interesse der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Staatensystem. Gefördert wurde dies laut Emmerich Tálos durch Österreichs Situation als Kleinstaatenökonomie und, was zu betonen ist, durch den bedeutenden verstaatlichten Sektor in Österreich. Die Verstaatlichte bildete den Rahmen für eine Verschränkung staatlicher und wirtschaftlicher Inter-

---

[129] Eugène Richard Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt. Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. Immigration und Einwanderungspolitik in Österreich. (Ludwig-Boltzmann-Institut für Gesellschafts- und Kulturgeschichte, Salzburg 1998) Online: http://www.ndu.edu.lb/lerc/publications/Von_Metternich_bis_EU_Beitritt.pdf (15 01 2013) 448

[130] Johanna Gehmacher, Maria Mesner | 2007: Land der Söhne. Geschlechterverhältnisse in der Zweiten Republik (Innsbruck: Studien Verlag) 42

[131] Allerdings mit der Einschränkung, dass im Verdacht des Internationalismus oder Kommunismus stehende Arbeiter_innenvertretungen rasch aus politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen ausgeschlossen werden. Penninx, Roosblad | 2000: Trade Unions 1

essen und verstärkte den Einfluss von Gewerkschaften und SPÖ (die sich bis 1991 Sozialistische Partei Österreichs nannte, danach Sozialdemokratische Partei Österreichs).[132] Sie war die materielle Grundlage für die Verflechtung von Kapitalinteressen mit Interessen der Arbeit bzw. der Gewerkschaftsführung innerhalb der Sozialdemokratie und deren Verbundenheit mit dem Staat. Die österreichische Politik der Nachkriegszeit war dadurch gekennzeichnet, dass Vertreter_innen der organisierten Arbeit staatstragende politische Macht ausübten.

„Im Gegensatz zu Westdeutschland gelang es den österreichischen Sozialdemokraten, der Arbeiterkammer und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, sich noch in der Umorientierungsphase der unmittelbaren Nachkriegsmonate als Block zu konsolidieren und politikfähig zu handeln."[133]

Der nationale Wohlfahrtsstaat institutionalisierte sich unter diesen historischen Bedingungen als „dritte Kraft", die Klassenkonflikte im Zeichen des sozialen Friedens und des wirtschaftlichen Aufschwungs in begrenzte und kontrollierbare Interessenskonflikte transformieren wollte.[134] Staatspolitisch getragen wurde dies durch großkoalitionäre Regierungen bis 1966. Diese machten bereits Ende der 1940er Jahre klar, dass Österreich Teil des westlich-kapitalistischen Staatensystems sein wollte. Durch die Teilnahme am Marshall-Plan per Ministerratsbeschluss vom 8. Juli 1947 sowie mit dem Beitritt zur OEEC (Organisation for European Economic Integration) wurde die „Westintegration" Österreichs eingeleitet.[135]

Ein besonderes Interesse der staatlichen Politik bestand in Unterstützung der exportorientierten Ökonomie darin, Handelshemmnisse und Zollschranken zu beseitigen und Zugang zu westlichen Märkten zu für das Kapital möglichst günstigen Bedingungen zu erlangen. Christian Schaller charakterisiert die Politik bis 1983 als eine Zeit des politischen „Balancierens" zwischen Annäherungen an westeuropäische Freihandelszonen einerseits und Protektionismus auf der anderen Seite, wobei die jeweiligen Haltungen tendenziell die verschiedenen Facetten der politischen Positionen der großen „Lager" markierten. Die ÖVP (Österreichische Volkspartei) bemühte Argumente, wie „Österreich verhungert in der Neutralität", setzte schließlich den EFTA-Beitritt 1960 durch und forcierte Bemühungen um „Verträge der besonderen Art" mit der EWG wie im Jahr 1963. Auf der SP-Seite erfolgte eine anhaltende Kritik am „Kartellkapitalismus" der EWG und wurde eine Politik des Offenhaltens der Beziehungen zu den staatssozialistischen Staaten und der Sowjetunion

---

[132] Emmerich Tálos | 1997: Sozialpartnerschaft. Kooperation - Konzertierung - politische Regulierung. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 432 - 451, hier 440

[133] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 426

[134] Penninx, Roosblad | 2000: Trade Unions 40

[135] Christian Schaller | 1997: Österreichs Weg in die Europäische Union - E(W)G/EU-Diskurs in Österreich. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 53 - 62, hier 53

praktiziert.[136]

In Österreich waren Entscheidungsprozesse in Bezug auf Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit in besonderem Maße auch strukturell in Form sozialpartnerschaftlicher Arrangements über ein System horizontaler und vertikaler Netzwerke und institutionalisierter Interaktionen in den Staat hineinverlagert.[137] Absprachen zwischen den großen Verbänden und Willensbildungsprozesse fanden in beträchtlichem Ausmaß vorparlamentarisch und partiell informell statt. Dies zeigte sich laut Tálos auch an der großen Anzahl von Regierungsvorlagen.

„Mit diesen Beteiligungsformen im Gesetzgebungsprozess [wird] untermauert, dass das sozialpartnerschaftliche Netzwerk eine Vielzahl von Filtern zur Konfliktregulierung, Konsensfindung und Interessensakkordierung umfasst.“[138]

Die großen Verbände (AK - Arbeiterkammer, ÖGB - Österreichischer Gewerkschaftsbund, BWK - Bundeswirtschaftskammer, LWK - Landwirtschaftskammer) wirkten sowohl funktionell als auch personell in Regierung, Parlament und Parteistruktur hinein. Sie waren in bedeutenden sozialen und wirtschaftlichen Institutionen wie in der Sozialversicherung, der Nationalbank und selbstverständlich in politischen Ausschüssen, Kommissionen und Arbeitsgemeinschaften vertreten.[139] Vor allem in einigen politischen Handlungsfeldern wie der Einkommenspolitik, die sowohl Lohn- als auch Preisgestaltung umfasst, war die kooperativ-konzertierte Politik maßgeblich und bestimmend.

In der politischen Gestaltung der Arbeitsmärkte und der Steuerung der Arbeitslosigkeit konnten sich Arbeitnehmervertreter_innen - wie bereits in der 1. Republik - ihre Rückkehr in paritätisch besetzte Ausschüsse und damit direkte Einbindung in das policy-making noch in den 1940ern sichern.[140]

Charakteristische Strukturmerkmale der sozialpartnerschaftlich-konsensualen Konstellation waren eine gegenüber der Basis starke Position der Verbandspitzen und eine weitgehende Ruhigstellung der im internationalen Vergleich massenweise inkorporierten Arbeiter_innenschaft. Österreich zeigte bis Anfang der 1990er Jahre ein äußerst niedriges Niveau an Arbeitskonflikten. Der Lohnanteil am Volkseinkommen blieb bis in die 1980er weitgehend konstant, was dem sozialpartnerschaftlichen politischen Willen zur Stabilisierung der Lohn- und Preisdisziplin entsprach, als dessen institutioneller Ausdruck 1957 die sozialpartnerschaftlich besetzte Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen eingesetzt wurde. Diese Stabilität bedeutete aber auch eine Verhärtung bestimmter hierarchischer Strukturen: im Lohn-Preiskontrakt blieb seit der Nachkriegszeit ein geschlechter- und auch gruppenspezifischer Verteilungsschlüssel festgeschrieben, der „*geschlechtsspezifische Einkommensungleichheit ebenso unangetastet lässt wie im europäischen Vergleich*

[136] ebd. 54f
[137] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 51
[138] Tálos | 1997: Sozialpartnerschaft 444
[139] ebd. 441f
[140] Perchinig | 2009: Migration, Integration 98; Tálos | 1997: Sozialpartnerschaft 447

größere Lohndifferentiale zwischen den Branchen“.[141]

Die Gewerkschaftsführung innerhalb der Sozialpartnerschaft war aktiv daran beteiligt, Ungleichverhältnisse zu reproduzieren. Im Gegensatz zu anderen Staaten, in denen Gewerkschaften politisch einflussreich waren wie etwa in Schweden, trug der ÖGB, dessen institutionelles Umfeld eindeutig männlich dominiert ist, eine Politik der Geschlechtersegregation mit. Die geschlechterspezifische Einkommensschere bildete seit den 1950ern eine institutionell gestützte Konstante: Entgegen sozialpartnerschaftlich vereinbarten prozentuellen Lohnsteigerungen wurden „Leichtlohngruppen“ festgelegt, die Bereiche umfassten, in denen zumeist Frauen beschäftigt waren.[142] Emmerich Tálos konstatiert eine bezeichnende Selektivität sozialpartnerschaftlicher Steuerung sozialer Probleme, die sich am Primat des Begriffs „Arbeit“ als warenförmiger Lohnarbeit ausrichtet.

„Sozialpartnerschaft bedeutet nicht nur „Wachstumskoalition" bei Aufrechterhaltung bestehender ökonomischer Ungleichheit, sondern auch „Erwerbstätigenkoalition" im Bereich der Politik der sozialen Sicherung. Abgesehen vom grundlegenden Konsens über die notwendige ökonomische Fundierung und die Wettbewerbsverträglichkeit des sozialpolitischen Ausbaus fungierten die Interessenorganisationen als „Hüter“ des im 19. Jahrhundert konstituierten, an Erwerbstätigen ausgerichteten Systems der sozialen Sicherung. Die Konsequenzen dieser Erwerbsarbeitsorientierung sind: Ausgrenzung jener Menschen aus dem sozialen Sicherungssystem, die nicht in den Arbeitsmarkt bzw. in bezahlte Erwerbstätigkeit integriert sind; Reproduktion der ökonomischen Einkommensungleichheit im Leistungssystem des Sozialstaates durch weitgehende Aufrechterhaltung der Äquivalenzrelation zwischen Höhe des Beitrages und Höhe der Leistung. Oder anders formuliert: Das soziale Sicherungssystem schließt weder das Ausgrenzungs- noch das Verarmungsrisiko aus. Dies zeigt sich insbesondere am einkommensbedingten, ungleichen Versorgungsniveau von Frauen.“[143]

Der Teil der Arbeiter_innenschaft, die eine materielle und immaterielle Privilegierung erfuhren, die nationalisierte männliche Arbeiterschaft, bildete die hegemoniale Basis für eine nachhaltig selektive Politik.

2.1.2 Nichtnationalisierte Arbeitskräfte und Machtpolitik der Sozialpartner

Die österreichische Wirtschaft wuchs seit Mitte der 1950er Jahre mit rund 6% jährlich, vor allem durch Exportwirtschaft und die forcierte Nachfrage an Konsumgütern, einem österreichischen „Konsumkonsens“[144], der fordistische Massenproduktion und Massenkonsum anheizte.

1961 war mit einer Arbeitslosenrate von nur 2,9% quasi die Vollbeschäftigung erreicht. Die

---

[141] Gehmacher, Mesner | 2007: Land der Söhne 46; Tálos | 1997: Sozialpartnerschaft 445f
[142] Gehmacher, Mesner | 2007: Land der Söhne 48
[143] Tálos | 1997: Sozialpartnerschaft 447
[144] Vgl.: Andrea Ellmeier | 2005: Konsum, Politik und Geschlecht. Österreich in den 1950er und 1960er Jahren (Diss. Wien)

Wirtschaft beklagte, dass die Grenzen des Wachstums vor allem im zu geringen Arbeitskräftepotential lagen. Die Löhne waren in Österreich im Vergleich zu Ländern wie Deutschland oder der Schweiz niedriger. Der Arbeitskräftemangel war dadurch mitbedingt, dass Österreicher_innen als Arbeitsmigrant_innen ins Ausland gingen. Helga Matuschek spricht von ca. 9.000 österreichischen Arbeitskräften vor allem in Deutschland und der Schweiz Anfang der 1960er Jahre. Besonders in einigen Branchen wie dem Gastgewerbe, der Textilindustrie und im Baugewerbe gefährdete der Arbeitskräftemangel in Österreich den Betrieb.[145] Von Seiten der Wirtschaft wurden daher sogar Forderungen nach einer Beschränkung der Mobilität von Österreicher_innen gestellt, die aber die Arbeitnehmer_innenvertretungen strikt ablehnen.[146] Die knappe Arbeitsmarktlage begünstigte das Kräfteverhältnis zu Gunsten der Arbeit. Arbeitnehmer_innen waren in der Lage, in Bezug auf Lohnpolitik, Arbeitszeit oder -bedingungen nachdrücklich mitzubestimmen, sie konnten unter den Arbeitsangeboten eine Auswahl treffen. Die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften war gestärkt. Die Gewerkschaftsführung versuchte, diesen Vorteil auch zu erhalten und die Unterstützung der Basis, in erster Linie der inländischen, männlichen Industriearbeiter_innenschaft, zu sichern.

Fragen des Umgangs mit Flüchtlingen und der Arbeitskräftezuwanderung bildeten einen Teil der machtpolitischen Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern bzw. den großen Lagern der Koalition seit den Anfängen der 2. Republik. Nichtnationalisierte Arbeitskräfte waren Thema im Ringen um Einflusssphären und um die Kontrolle eines staatlich regulierten Arbeitsmarkts zwischen den Sozialpartnern und beförderten den Institutionalisierungsprozess der Sozialpartnerschaft maßgeblich.[147]

In zunehmendem Maße forderte die BWK in den 50er Jahren eine Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Arbeitskräfte, gemeinsam mit der ÖVP als politischer Interessensvertretung. Das Interesse der Wirtschaftstreibenden an einem möglichst großen Arbeitskräfteangebot leitete sich auch aus der Motivation her, gegen die große Macht und gestärkte Verhandlungsposition der Gewerkschaften vorzugehen. Die Frage der ausländischen Arbeitskräfte diente dabei als Druckmittel.[148] Indem politische Vertreter_innen der Wirtschaftstreibenden die Selbstregulierungskräfte des Arbeitsmarkts postulierten, plädierten sie für eine liberalere Handhabung der Einwanderung und insistierten gegen den Widerstand des ÖGB auf der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte. Der ÖGB hingegen setzte auf eine „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ in Form einer forcierten

[145] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 159f
[146] ebd.
[147] Perchinig | 2009: Migration, Integration 98; Vgl.: Eveline Wollner | 2003: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive. In: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte 7 (2003, Wien) 30 - 39
[148] Christof Parnreiter | 1992: … alle Arbeitskräfte des Erdrunds. In: Thomas Prader (Hg.) | 1992: Moderne Sklaven. Asyl- und Migrationspolitik in Österreich (Wien: Promedia) 70 - 91, hier 76

Mobilisierung österreichischer Arbeitskräfte.[149] Der 4. Bundeskongress 1959 des ÖGB einigte sich einhellig auf eine bessere Anpassung und Umschichtung des vorhandenen Arbeitskräftepotentials als Instrument der Wirtschafts- und Konjunkturpolitik.[150] Gedacht wurde an Arbeitskräfte, die durch die zunehmende Mechanisierung der Landwirtschaft frei würden.[151] Eine Erwerbsbeteiligung von Frauen wurde hingegen gar nicht oder nur halbherzig gefördert.[152]

Es wurde auch für die Gewerkschaftsführung in ihrem Interesse am Aufschwung der nationalen Wirtschaft und dem Ausbau der Wohlfahrt zunehmend klarer, dass die Beschäftigung zusätzlicher, auch nichtnationalisierter Arbeitskräfte unvermeidlich war. Ein Mangel an Arbeitskräften würde das Wachstum gefährden und damit auch die Einkommen und Sozialleistungen der inländischen Klientel des ÖGB.[153] Die Expansion und internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft international sollte nicht behindert werden.[154] Aus diesen Gründen stimmte schließlich der ÖGB unter einer Reihe von Bedingungen einer vereinfachten Regelung der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte zu. Der ÖGB forderte, dass das Konzept der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ unterstützt werden müsse. Die Zulassung von Nicht-Österreicher_innen sollte der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarkts angepasst und unter strikte Kontrolle gestellt werden. Es ging nunmehr um eine Ausverhandlung von Konditionen und die Sicherung jeweils größtmöglicher Gestaltungsmöglichkeiten durch die Gruppen innerhalb der Sozialpartnerschaft. Nach hartem Ringen wurde im Rahmen des so genannten Raab-Olah-Abkommens vom 8. September 1961 eine Vereinbarung getroffen. Die BWK machte den Abschluss eines Stabilisierungsabkommens mit dem ÖGB abhängig von dessen Zustimmung zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes.[155] Der ÖGB stimmte unter der Bedingung eines vertieften Einflusses in der Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen einer jährlich auszuhandelnden kontingentierten Höchstzahl an zu beschäftigenden ausländischen Arbeitskräften zu.[156] Die Beschäftigungsverhältnisse hatten zeitlich befristet zu sein, nichtnationalisierte Arbeitskräfte sollten gemäß dem Rotationsprinzip nach Ende der Frist Österreich wieder verlassen. Unter diesen Voraussetzungen beschloss die Paritätische Kommission das Bundesministerium für soziale Verwaltung mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu betrauen.

---

[149] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 162
[150] ebd. 162
[151] Perchinig | 2009: Migration, Integration 100
[152] Gudrun Biffl |1997: Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich: Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich (Wien: WIFO) 8
[153] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 465
[154] Vgl.: Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 75
[155] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 165
[156] Perchinig | 2009: Migration, Integration 100

"Mit der politischen Grundsatzentscheidung der Paritätischen Kommission war der Grundstein zur Politikarena "Ausländerbeschäftigung" gelegt."[157]

Die Zustimmung und Befürwortung der Ausländerbeschäftigung durch Regierungsmitglieder in der Paritätischen Kommission, teilweise auch gegen den Willen vieler Gewerkschaftsmitglieder an der Basis, verstärkte die Verklammerung sozialpartnerschaftlicher und staatlicher Interessen noch mehr.[158]

2.1.3 Das „Gastarbeitermodell" - politische und legistische Regulation 1961 bis 1973

Bis zum Abschluss der Verhandlungen der Sozialpartner waren in der 2. Republik die übernommenen Regelungen der deutschen "Verordnung über ausländische Arbeitnehmer" vom 23. Jänner 1933 gültig. In den Bereichen, die nach 1961 nicht durch Branchenkontingente geregelt wurden, sondern weiterhin über Einzelgenehmigungen, galt die Verordnung parallel dazu weiter bis 1975.

Inhaltlich knüpfte die Regelung an das "Inlandsarbeiterschutzgesetz" der 1. Republik vom Dezember 1925 an, das eine strenge, an der Lage des Arbeitsmarkts orientierte Bewilligungspflicht für ausländische Arbeitskräfte eingeführt und den Vorrang („Schutz") der nationalisierten Arbeitskraft verrechtlicht hatte.[159] Argumentiert wurde die Trennung mit der Gefahr der "Lohndrückerei" durch billige Wanderarbeiter. Das Problem war in der 1. Republik ein politisches Dauerthema geblieben und kehrte in den 1950er Jahren wieder. Es wurde betont, dass um jeden Preis Lohndumping und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch die Beschäftigung von billigen und willigen ausländischen Arbeitskräften verhindert werden sollte.[160] Das Zulassungsverfahren für Einzelgenehmigungen war kompliziert. Es war an positive Stellungsnahmen von BWK und ÖGB gebunden. Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmer_innen benötigten in einem Doppelverfahren eine Beschäftigungsgenehmigung respektive eine Arbeitserlaubnis. Die Kriterien zur Erteilung waren per Gesetz an die „Bedürfnisse der Wirtschaft" und die "Lage des inländischen Arbeitsmarkts" gebunden.[161] Durch einen „Ausländererlass" wurde 1948 die Verordnung dahingehend modifiziert, dass nur noch Arbeitgeber_innen eine Beschäftigungsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer_innen beantragen konnten, diese selbst jedoch nicht mehr. Damit verloren nichtnationalisierte Arbeitskräfte ihren rechtlichen Subjektstatus. 1960 musste dieser Erlass nach einer VwGH(Verwaltungsgerichtshof)-Entscheidung wieder außer Kraft gesetzt werden. Die „*rechtliche Subjektwerdung der Gastarbeiter*" war bis 1975 wieder hergestellt, vor dem Hintergrund allerdings, dass bis 1973 Dienstverhältnisse ja kaum verhindert werden wollten und

---

[157] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 164
[158] ebd.
[159] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 449f
[160] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 591
[161] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 161

sollten. [162] Das Kernstück der neuen Vereinbarung vom Dezember 1961 bildete die Zustimmung zu jährlich neu zu bestimmenden Kontingenten für die Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte, die von den bisherigen beschäftigungsrechtlichen Regelungen ausgenommen waren.[163]

Je nach Branchen wurde pauschal festgesetzt, wie viele Arbeitskräfte beschäftigt werden konnten, die Einzelfallprüfung fiel dort weg. Inspiriert vom Schweizer Rotationsmodell wurden die Grundlagen für ein österreichisches „Gastarbeitermodell" geschaffen: Zuwanderung war nur als temporäre konzipiert, die Arbeitsbewilligungen waren auf ein Jahr befristet und mussten danach verlängert oder erneuert werden.[164] Vom Arbeitgeber wurde eine Sicherstellung von Unterkunft und Rückreisemöglichkeit für die ausländischen Beschäftigten verlangt. Die Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen wurde an die Einhaltung der vorgeschriebenen Lohn- und Arbeitsbedingungen gebunden sowie den vorrangigen Abbau der "Fremdarbeiter" - wie nichtnationalisierte Arbeitskräfte in Kontinuität zum nationalsozialistischen Regime bezeichnet wurden - vor "Inländern".[165] Grundsätzlich brachte die Kontingentvereinbarung ein flexibles, der Konjunkturentwicklung leicht anzupassendes Konzept des, wie Eugène Richard Sensenig-Dabbous hervorhebt, „Inländerprimats".[166] Die Bedingungen zur Einreise waren nach einer Reihe von bi- und multilateralen Abkommen durch Aufhebungen des Sichtvermerks und des Passzwanges weitgehend liberalisiert worden, stellten also als Voraussetzung für eine Beschäftigung kein Problem dar.[167] August Gächter weist darauf hin, dass die rechtliche Diskriminierung zwischen „Einheimischen" und „Zugezogenen" einer der frühesten Bestandteile der Strukturierung des Arbeitsmarkts war und bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Allerdings betraf die rechtliche Diskriminierung vor den 1990er Jahren weniger das Recht, nationales Territorium zu betreten und zu arbeiten, als das Recht zu bleiben, wenn kein Beschäftigungsverhältnis mehr bestand. Der verstärkte Druck, als nichtnationalisierte Person in Arbeit zu bleiben bzw. Arbeit zu suchen, war so strukturell verankert.[168]

Dies wurde durch ein fremdenrechtliches Instrumentarium gestützt, das Einreise, Aufenthalt und im Bedarfsfall auch die Aufenthaltsbeendigung von nichtnationalisierten Personen regelte, nämlich durch das Fremdenpolizeigesetz von 1954, das wiederum auf der NS-Ausländerpolizeiverordnung

---

[162] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 426
[163] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 603
[164] Arbeitgebervertretungen plädierten für eine Regelung von unbefristeten oder längeren Bewilligungen für ausländische Beschäftigte, die Gewerkschaften und das Sozialministerium konnten sich aber durchsetzen: die jährlich zu erneuernde, jedes Jahr wieder neu in die Quoten fallende Bewilligungspflicht blieb bestehen. Gächter | 2000: Austria 70
[165] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 52
[166] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 447, 476
[167] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 161
[168] August Gächter | 2009: Der Integrationserfolg des Arbeitsmarkts (Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 14, 22 12 2009) https://www.zsi.at/attach/p1409langt.pdf (15 03 2013) 1

von 1938 beruht. Von dort wurde ein Katalog von Gründen übernommen, die Voraussetzungen für die Aufenthaltsbeendigung von Staatsfremden bzw. die Verhängung von Aufenthaltsverboten bildeten, die u.a. lauteten: Mittellosigkeit, "Gewohnheitsbettelei", "gewerbsmäßige Unzucht", unrichtige Angaben über die eigene Person zum Zwecke der Täuschung und, sehr vage, die Gefährdung der öffentliche Ruhe, Ordnung oder Sicherheit oder wenn der Aufenthalt des „Fremden" anderen öffentlichen Interessen zuwiderläuft.[169]

Staatliche Politik behielt relativ weit auslegbare Mittel zur Disziplinierung und Selektion von Ausländer_innen bei, die die Folgen von Armut sanktionieren konnten und im Zusammenhang mit der Kontrolle und Disziplinierung von Unterschichtsangehörigen und Arbeiter_innen standen. Arme, unliebsame und für die herrschende Ordnung bedrohliche Personen konnten aus dem staatlichen Raum eliminiert werden. Welche disziplinierende Aufgabe das Fremdenrecht in den 1960er Jahren übernehmen konnte, illustrieren Ljubomir Bratić und Arif Akkilic im Katalog der Ausstellung „Gastarbajteri" folgendermaßen:

„1965 streikten im Iso-Span-Werk in Obertrum und 1966 in einer Baufirma in Admont jugoslawische ArbeiterInnen. In beiden Fällen war die Forderung eine Lohnerhöhung. […] Die Niederschlagung der Streiks bedeutete für zahlreiche Streikende die Ausweisung. „Fremdarbeiter", die „unangenehm auffielen", wurden damals kurzerhand abgeschoben."[170]

Nichtnationalisierte Arbeitskräfte blieben von demokratischer direkter politischer Partizipation ausgeschlossen. Zusätzlich wurde ihnen auch die Möglichkeit zu kollektiver Artikulation in ihrer Eigenschaft als Arbeitskräfte vorenthalten. Dem neuen Betriebsratsgesetz der 2. Republik von 1947 zu Folge war nichtnationalisierten Arbeitnehmer_innen sowohl das aktive als auch passive Wahlrecht gewerkschaftlicher Vertretungen verwehrt. Sie konnten keine Betriebsräte werden und ihre Anliegen nicht vertreten.[171] Das Betriebsratsgesetz stand in Rechtskontinuität mit dem ständestaatlichen Werksgemeinschaftsgesetz von 1934, das "Staatsfremde" von den Betriebsratswahlen und damit - anders als in der 1. Republik - von jeglicher Vertretung und aktiven Gestaltung ausschloss. Eugène Richard Sensenig-Dabbous vertritt die Ansicht, dass „*die Aufrechterhaltung des rassistischen Betriebsratsverbots der Austrofaschisten*"[172] durch die SPÖ und die Gewerkschaftsführung eine Facette ihres Bemühens darstellte, Solidarisierung und Organisierung von Arbeiter_innen unter Kontrolle zu bekommen bzw. zu verhindern. Es ergab sich die paradoxe Situation, dass nichtnationalisierte Arbeitskräfte zwar in der Arbeiterkammer gesetzlich zur

---

[169] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 568

[170] Ljubomir Bratić, Arif Akkılıç | 2004: Demonstrationen gegen das Aufenthaltsgesetz. Selbstorganisation und Widerstand. In: Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Virtuelle Ausstellung) http://gastarbajteri.at/im/107105950479/107459990277/107157354224

[171] Perchinig | 2009: Migration, Integration 99

[172] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 433

Mitgliedschaft verpflichtet, aber vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen waren, denn wählbar war nämlich nur, wer auch in den Nationalrat gewählt werden könnte, und das schloss Ausländer_innen aus.[173]

Bezüglich der sozialen Absicherung wurden im Laufe der 1960er Jahre einige bilaterale Verträge über soziale Sicherheit mit den beiden wesentlichsten Entsenderländern der „Gastarbeiter_innen" abgeschlossen, 1966 mit Jugoslawien, 1969 mit der Türkei. Diese beinhalteten über das an den Beschäftigtenstatus gebundene Lohnabgaben-, Sozial- und Krankenversicherungssystem in einigen Bereichen zumindest eine faktische Gleichstellung mit nationalisierten Arbeitskräften. In allem, was darüber hinausging, waren nichtnationalisierte Personen direkt oder indirekt diskriminiert. Indirekte Diskriminierungen ergaben sich etwa aus der Befristung der Arbeitsverträge und den damit einhergehenden Problemen der Lohnsteigerungen und dem Erwerb von ausreichend Beitragsjahren. Andere diskriminatorische Faktoren waren der fehlende Zugang zu kommunalen oder staatlichen Förderungen, die Wohnraum, Familienbeihilfen oder Absicherung von Bedürftigkeit wie Notstandshilfe betreffen.[174]

Die politische Regelung, die sich in der Zeit der aktiven „Gastarbeiter_innen"-Anwerbung von 1961 bis 1973 mit nichtnationalisierten Personen befasste, war im Wesentlichen arbeitsmarktpolitischen Überlegungen untergeordnet. Diese bezogen sich auf die Bereitstellung von Arbeitskraft für industrielle Produktion in der Hand österreichischen Kapitals, das sich im internationalen Wettbewerb einen möglichst zentralen Platz und möglichst große Märkte sichern wollte.

Anwerbung und Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften wurde weitgehend korporatistisch und vorparlamentarisch verhandelt.[175] Daneben existierten fremdenpolizeiliche Instrumentarien, die den Staat ermächtigten, Personen aus seinem Territorium zu entfernen. Den Kernbereich der „Gastarbeiterpolitik" bildete die Festlegung der Kontingente. Die jährlich festzulegende Quote wurde sozialpartnerschaftlich festgelegt und danach dem Bundesministerium für soziale Verwaltung zur Durchführung empfohlen, das in der Regel zustimmte und die Vorgaben an die zuständigen Dienststellen bzw. Arbeitsämter weiterleitete.[176] Die sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen zur Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte wurden durch die Sozialpartner selbst kontrolliert und nicht durch die parlamentarische Politik. Helga Matuschek führt das auf geringe Handlungsmöglichkeiten des Staates zurück.[177] Das Bundesministerium für soziale Verwaltung hatte ihrer Einschätzung nach lediglich eine Vermittlungs- und

[173] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 638

[174] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 624; Helga Matuschek | 1994: Die staatliche Diskriminierung von ausländischen Familien in Österreich. In: Christoph Badelt (Hg.) Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen (Sozialpolitische Schriften, Bd. 3, Wien: Böhlau) 127 - 154, hier 131 f

[175] Perchinig | 2009: Migration, Integration 94; Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 428

[176] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 166

[177] ebd. 186

Residualfunktion. Erst 1969 wurde die Position des Bundesministeriums für soziale Verwaltung sowie der Arbeitsmarktverwaltung im Zuge einer neuen Aufgabenverteilung nach dem neuen Arbeitsmarktförderungsgesetz gestärkt. Auch dann verblieb die Gestaltung der Ausländerpolitik vorparlamentarisch noch bei den Sozialpartnern. Die Legitimationsbasis staatlicher Politik gegenüber den Staatsangehörigen blieb so ungeschmälert.[178] Und gerade hierin kann das Kalkül einer politischen Regulation in der Nicht-Regulation gesehen werden. Darüber hinaus waren funktionelle und personelle Verflechtungen zwischen Politik, Parteien und Interessensverbänden so dicht, dass kaum davon gesprochen werden kann, dass die österreichische Sozialpartnerschaft außerhalb oder entgegen staatlicher Politik agierte. Die parlamentarische Arena war in vielen Bereichen auch direkt in die Gestaltung der Ausländer_innenpolitik eingebunden. Zum Beispiel wurden die intergouvernementalen „Anwerbeabkommen" als Grundlage und politisch-rechtlicher Rahmen für die Aufnahme einer Beschäftigung in Österreich im Parlament diskutiert und beschlossen.[179]

In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität und der fordistischen Teilhabe am Wohlstand bildete die Ausländer_innenpolitik kein Hauptthema eines politisch-öffentlichen Diskurses. Der nationale Konsens wurde durch die Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften nicht in Frage gestellt und war für die Agenda politischer hegemonialer Projekte wenig relevant. Das Ausblenden bzw. die Nicht-Wahrnehmung des Themas der Gastarbeiter_innen, insofern es über national-ökonomische Bedürfnisse hinausging, wies nicht auf eine Schwäche der staatlichen Politik hin, sondern darauf, das Ausländer_innen abgesehen vom Warenwert ihrer Arbeit nicht als im Verantwortungsbereich einer nationalstaatlichen Politik stehend und nicht als Teil der Gesellschaft wahrgenommen und bewertet wurden.

2.1.4 Praxen und Folgen der „Gastarbeiter"-Politik

Das politisch-legistische Setting der „Gastarbeiterpolitik" in Österreich zielt auf eine temporäre Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte, um Engpässe am Arbeitsmarkt und Profiteinbußen für österreichische Unternehmer_innen und das nationale Kapital zu vermeiden. Dieses nach Schweizer Vorbild gestaltete Rotationsmodell realisierte sich in der Gesellschaft jedoch nicht so wie konzipiert.

Bis nach der Mitte der 1960er Jahre konnten die angepeilten Quoten bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Die Arbeitskräftezuwanderung musste erst forciert werden, bis sich die Einwanderung letztendlich verselbständigte.[180] 1962 wurde mit Spanien ein Anwerbeabkommen geschlossen, aber die Zuwanderung aus Spanien blieb verschwindend gering. Das Gros der nichtnationalisierten

[178] ebd. 180f
[179] BGBl. Nr. 164/1964
[180] Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 73

Arbeitskräfte wurde vorerst hauptsächlich aus Jugoslawien, und seit Mai 1964 verstärkt aus der Türkei rekrutiert. Die BWK richtete Anwerbestellen in größeren Städten ein, und die Unternehmen konnten Arbeitskräfte nach fachlicher Qualifikation, Gesundheit und Straffreiheit auswählen. In Folge wanderten vor allem junge, gesunde und belastbare Personen nach Österreich zu, deren Arbeitskraft möglichst profiteffizient einsetzbar war. Die Bedeutung des jugoslawischen Facharbeiter_innenpotentials für Österreich war so groß, dass sich die BWK 1970 sogar darum bemühte, Einfluss auf Ausbildungsrichtlinien in Jugoslawien zu nehmen. Der Anteil an un- oder angelernten Arbeiter_innen unter den „Gastarbeitern" blieb dennoch bemerkenswert hoch.[181] Die Entsenderstaaten verschärften aber bald die Bedingungen für eine Anwerbung ins Ausland, am effektivsten Jugoslawien „*aufgrund der besseren Position im internationalen Schichtungssystem*". Folglich wurde die Rekrutierung von Arbeiter_innen aus der Türkei verstärkt. Die türkische Arbeitsmarktverwaltung verbot per 1. Oktober 1970 eine Selbstanwerbung durch österreichische Arbeitgeber_innen, erlaubte aber eine namentliche Anwerbung von engen Verwandten, womit ein deutlicher Anstieg persönlicher und namentlicher Anforderungen einherging.[182]

Die Einreise erfolgte mittels von österreichischen Vertretungsbehörden in den Herkunftsstaaten liberal vergebenen Sichtvermerken als Tourist_innen. Trotzdem blieb vor 1970 die Anzahl der nichtnationalisierten Beschäftigten im Jahresschnitt unter 100.000 Personen.[183] Der Anteil an ausländischen unselbständig Beschäftigten stieg zwischen 1962 und 1970 von 0,8 % auf 4,7% an. Der größte Zuwachs an nicht nationalisierten Arbeitskräften erfolgte erst von 1970 bis 1973: der Beschäftigtenanteil lag 1973 bei 8,7%, das entsprach 226.800 beschäftigten Personen.[184] 78,5% von ihnen waren jugoslawische Staatsangehörige, 11,8% türkische. Andere Gruppen waren marginal, mit Ausnahme von bundesdeutschen Staatsangehörigen mit 2,5%. Der Frauenanteil unter den „Gastarbeiter_innen" lag bis 1973 bei knapp einem Drittel, damit stellte entgegen häufig reproduzierten Annahmen die Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeiterinnen keine Ausnahme dar.[185]

Als Konsequenz der Liberalisierung des Arbeitsmarktes und der offensiven Werbung von Seiten der BWK stellten sich immer mehr Unternehmen auf die Beschäftigung von „Gastarbeiter_innen" um. Zunehmend wurde die zusätzliche nichtnationalisierte Arbeitskraft nicht nur als Mittel zur vorübergehenden Stabilisierung, sondern als Dauereinrichtung angesehen.[186]

---

[181] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 175
[182] ebd. 170f
[183] August Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten zu Einwanderung und Integrat ion (IHS Studie) Online: http://www.kier.at/Dokumente/politisches/Daten%20und%20Fakten%20zu%20Einwanderung%20und%20Integration.pdf (15 01 2013) 1
[184] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 175
[185] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 175
[186] ebd. 168

Das Konzept der befristeten Beschäftigung hatte für die Unternehmer_innen auch ungünstige Aspekte. Die Betriebe zeigten wenig Bereitschaft, bereits angelernte Arbeitskräfte durch neue, noch unerfahrene zu ersetzen, die erst neu eingeschult werden mussten. [187] Von Seiten der Wirtschaft wurde das Rotationsmodell tendenziell unterlaufen, ohne dass sich jedoch an der politisch-rechtlichen temporären Konzeption etwas änderte. Nichtnationalisierte Arbeitskräfte wurden in einigen besonders arbeitsintensiven Branchen konzentriert beschäftigt, die zumeist niedrig qualifizierte Tätigkeiten erfordern. Ihre Beschäftigung war bestimmt durch „*ihre Zuweisung auf bestimmte Jobs, nämlich die schlechten, und in eine bestimmte Schicht im Arbeitsmarkt, nämlich die temporäre. Einwanderung wurde zur Voraussetzung des weiteren Erhalts der billigen, weil schlechten Jobs in den prekären, aber in der österreichischen Wirtschaft entscheidend wichtigen Branchen, nämlich Tourismus, Textil, Bau und Metall*."[188]

Arbeitsintensive Produktionsstätten konnten mit der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte länger rentabel bleiben. Betriebe, die ohne billige Arbeitskräfte nicht mehr konkurrenzfähig gewesen wären, konnten sich länger am Markt behaupten. Durch die Gastarbeiter_innenbeschäftigung veränderte sich nachhaltig die österreichische Betriebsstruktur.[189] Die Branchen, in denen „Gastarbeiter_innen" beschäftigt waren, hatten durchwegs ein niedriges Lohnniveau, durch ihre Konzentration auf Billiglohnbranchen verdienten ausländische Arbeiter_innen durchschnittlich weniger als österreichische Staatsbürger_innen.[190] Die Arbeiten waren unangenehm, gefährlich, oft in Schicht oder Akkord, und mit geringem Sozialprestige versehen. Die nichtnationalisierte Arbeitskraft förderte insofern die soziale Aufwärtsmobilität von österreichischen Staatsangehörigen, indem ausländische Arbeitskräfte niedrig entlohnte und niedrig qualifizierte wirtschaftliche Segmente bedienten und damit zu Wachstum und Expansion beitrugen.[191]

„Diese ausländischen Arbeitskräfte füllten als „Gastarbeiter" Lücken in der Erwerbsstruktur und auf dem Arbeitsmarkt, die durch die Aufstiegsmobilität und tayloristische Massenproduktion in der Industrie entstanden waren. Die Arbeitsmärkte wurden in vielen Fällen unterschichtet."[192]

Ljubomir Bratić verwies auf eine Reziprozität zwischen der wachsenden Mittelklasse und den zugewanderten, nichtnationalisierten Arbeitskräften.[193] Die Lohndifferenzen zwischen Wirtschaftszweigen vergrößerten sich mit der Beschäftigung von „Gastarbeiter_innen" noch mehr. Die Kernbe-

---

[187] Perchinig | 2009: Migration, Integration 101

[188] Gächter / 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 66; Parnreiter argumentiert anders, wenn er meint, dass gerade die Beschäftigung billiger ausländischer Arbeitskräfte Möglichkeit für Investitionen und Technologieimport bot. Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 83f

[189] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 76

[190] Eine der Konsequenzen daraus war eine verstärkte Konkurrenz um billige Wohnungen und die Konzentration in bestimmten Stadtteilen mit niedrigen Mieten. Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 4

[191] Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 88; Wollner | 2003: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik 33

[192] Birsl | 2005: Migration 68

[193] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 41

reiche der Industrie wie die Schwerindustrie waren in Österreich verstaatlicht und unterlagen der direkten Kontrolle durch die Politik. Der Einfluss der Gewerkschaften auf diese Industrien und Arbeitsmarktsegmente war groß. Es ist auffällig, dass in den Industriebereichen der Verstaatlichten so gut wie keine Ausländer_innen beschäftigt waren.[194] Dies trug weiter dazu bei, dass eine Entwicklung von segmentierten, „besseren" und „schlechteren" Arbeitsmärkten vorangetrieben wurde.[195]

In der fordistischen Konstellation bildete sich eine „ *fortschreitende soziale Ausdifferenzierung durch die Anwerbung von ausländischen Arbeitskräften für untere Arbeitsmarktsegmente"* - nicht nur in Österreich.[196] Überall in den europäischen Industriestaaten trugen Arbeitskräfte aus peripheren Staaten wesentlich dazu bei, den Reichtum der europäischen Nationalstaaten des Zentrums zu vergrößern. Bestimmte Klassendifferenzierungen und -grenzen erfuhren eine ethnisch-kulturelle Aufladung und tendierten dazu, in geringerem Ausmaß als soziale Differenz interpretiert zu werden. Schlecht bezahlte, gesundheitsschädliche, hierarchisch untergeordnete Arbeitsprofile wurden zunehmend als typische Ausländerjobs wahrgenommen, die für Österreicher_innen nicht attraktiv waren.[197] Gleichzeitig dazu erhielten sich diskursiv-ideologischen Vorstellungen, die eine Beschäftigung in Österreich als Möglichkeit, Privileg und Chance für die „Gastarbeiter_innen" ansahen, sich ein besseres Leben zu verdienen[198] - als Teil einer Ideologie des Fortschritts und einer Politik der Entwicklung. So konnte die Beschäftigung von Ausländer_innen als auch für sie positiv dargestellt werden. Sie würden selbst von der Beschäftigung „profitieren", da im Vergleich „mit den Lebensumständen zu Hause" ihre Situation in Österreich um vieles besser sei und einen sozialen Aufstieg mit sich brunge, der nach ihrer Rückkehr in die „Heimat" - die nicht in Zweifel gezogen wurde - zum tragen kommen werde.[199] Das Streben nach dem „Aufbau eines besseren Lebens in der Heimat" entsprach möglicherweise den subjektiven Erwartungshaltungen und Zielsetzungen vieler Gastarbeiter_innen in dieser Zeit. Weiters korrespondierte diese Einstellung mit der Erwartungshaltung vieler Entsenderstaaten, die sich positive wirtschaftliche Auswirkungen durch die Remissen der im Ausland beschäftigten Personen erwarteten.

Gerade die hartnäckige Vorstellung der zeitlichen Befristung der Beschäftigung nichtnationa-

---

[194] Anders in Schweden, wo die Schwerindustrie nicht verstaatlicht ist: Womöglich können dadurch auch Unterschiede in der Haltung der Gewerkschaften erklärt werden. Vgl.: Perchinig | 2009: Migration, Integration 101

[195] Während sich Stammbelegschaften, etwa im Bau, aus österreichischen Staatsbürger_innen zusammensetzten, waren die saisonalen Schwankungen unterworfenen Jobs Ausländer_innen vorbehalten. Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 79

[196] Birsl | 2005: Migration 68

[197] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 54; Heinz Fassmann, Rainer Münz | 1996: Österreich - Einwanderungsland wider Willen. In: Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.) | 1996: Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen (Frankfurt/Main: Campus) 209 - 230, hier 223

[198] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 40

[199] Arno Pilgram | 1993: Mobilität, Migration und Kriminalität - gegen die Vordergründigkeit kriminologischer Studien über Ausländer. In: Arno Pilgram (Hg.) | 1993: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1993, Baden-Baden: Nomos) 17 - 35, hier 32

lisierter Arbeitskräfte bildete laut Arno Pilgram die Voraussetzung für einen tendenziellen politischen Verzicht auf Zwangsmittel in der Sozialkontrolle. Als Folge der ethnisch aufgeladenen Segmentierung und der Unterschichtung der Arbeitsmärkte erfolgte gleichsam eine Exterritorialisierung sozialer Konflikte, ein vorstellungsweltliches Auslagern sozialer Problemlagen aus der Gesellschaft. Pilgram meint, dass eine partielle Hinausverlagerung sozialer Konfliktverhältnisse aus dem national imaginierten Raum die Grundlagen dafür schuf, dass eine spätere liberale Rechtsreformpolitik der 1970er Jahre hegemoniale Unterstützung fand und greifen konnte.[200]

Ein am Rotationsprinzip ausgerichtetes „Gastarbeitermodell" versuchte nicht, den Zugang zum Territorium zu kontrollieren, sondern beschränkte über das Konzept der temporären Beschäftigung den Zugang zu „*rechtlichen politischen und sozialen Systemen sowie Ressourcen nationalstaatlich verfasster Gesellschaften*".[201]

Der Ausbau des wohlfahrtsstaatlichen Regimes blieb im Kern auf die Beteiligung an der Erwerbsarbeit bezogen. In der prosperierenden Nachkriegswirtschaft wurde über wohlfahrtsstaatliche Umverteilungsmechanismen ein Teil der Ressourcen an die verwertete Arbeitskraft umgeleitet. Unter günstigen konjunkturellen Umständen kamen auch zugewanderte, nichtnationalisierte Arbeitskräfte in den Genuss von gewissen, über abhängige Arbeitsverhältnisse zugestandenen sozialen Rechten.[202] Aber sie konnten diese „*auf Grund ihrer sozialen und aufenthaltsrechtlichen Lage nur eingeschränkt in Anspruch nehmen."* [203] Solange die rechtliche und soziale Unterscheidung über das Element der Staatsbürgerschaft aufrechterhalten blieb, war es für die Politik von geringerer Bedeutung, ob Arbeitskräfte tatsächlich „rotierten" oder ob sie länger blieben. Schließlich schien über die Kontingentvereinbarung ausreichend geregelt, dass im Fall der Rezessionen mobilisierte nicht-österreichische Arbeitskräfte rasch abgebaut werden konnten. Arbeitslosigkeit und somit Kosten für den Wohlfahrtsstaat konnten ausverlagert werden, ohne den nationalen Konsens zu gefährden oder gewerkschaftliche Proteste befürchten zu müssen.[204]

Das „Gastarbeitermodell" stützte die Illusion der Rückkehr. Die soziale Lebensrealität gestaltete sich jedoch anders. Zugewanderte Arbeitskräfte verlängerten ihren Aufenthalt, möglicherweise weil die erhofften raschen materiellen Einkünfte ausblieben. Eine Verlängerung des Aufenthalts war durchaus auch im Sinne der Unternehmen. Arbeitsämter und Gewerkschaften opponierten in Zeiten des Wirtschaftsaufschwungs einer fortdauernden Beschäftigung ebenfalls nicht. Lebensentwürfe, Pläne, Strategien und Netzwerke wurden entwickelt, die den ursprünglichen Plänen einer

---

[200] ebd. 32
[201] Birsl | 2005: Migration 64
[202] Eder | 1998: soziales Problem 68; Bommes, Halfmann | 1998: Staatsbürgerschaft 90f
[203] Birsl | 2005: Migration 68
[204] Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 84; Wollner | 2003: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik 34

institutionell verordneten Politik zuwiderliefen,[205] denen aber noch nicht aktiv entgegengesteuert wurde. Für die Wende zu den 1970er Jahren galt: *„Die Mikrorationalität der Migranten und ihrer Arbeitgeber hatte sich gegen die sozialpartnerschaftliche Makrosteuerung durchgesetzt."*[206]
Indem ausländische Beschäftigte begannen, auch ihre Familien und Kinder nach Österreich zu bringen, setzte - oft auch entgegen der eigenen Vorstellungswelt - der *„Übergang von der Gastarbeiterbeschäftigung zur dauerhaften Niederlassung"* ein.[207]

2.2 Fordistische Krise, hegemonialer Konsens und die Politik der Des-Integration

Die 1970er Jahre bildeten einen Wendepunkt in der Entwicklung des globalen kapitalistischen Systems. In den Staaten des kapitalistischen Europas war der Höhepunkt des wirtschaftlichen Aufschwungs der Nachkriegszeit überschritten. Die Binnenmärkte waren gesättigt, die intra- und internationale Konkurrenz nahm zu, das „Wirtschaftswunder" der Nachkriegszeit war an seine expansiven Grenzen gestoßen. Die kapitalistische Wirtschaft in den Zentren schlitterte zunehmend in eine Krise der Überproduktion.[208] Zum Wettkampf der kapitalistischen Systeme mit den staatskommunistischen kam noch ein gewisser Druck aus den postkolonialen Staaten des Südens hinzu, die über ihre Energiepreispolitik die Kräfteverhältnisse zu ihren Gunsten zu verschieben versuchten. Sie vermehrten ihren internationalen Einfluss und ihre Verhandlungsmacht und boten gleichzeitig enorme Absatzmöglichkeiten für die Staaten des Zentrums. Es kam zu einem Run auf neue Märkte, der Hand in Hand mit einem Konsumboom in vielen postkolonialen Staaten ging. Die EG-Staaten rückten vom Bretton-Woods-System ab und begannen verstärkt, gemeinsame europäische Wirtschaftsinteressen zu vertreten. Auf internationaler Ebene orientierten sich Strategien der Profitakkumulation verstärkt an finanzkapitalistischen Transaktionen und weniger an realkapitalistischen Investitionen.[209] Um den Anteil der Lohnkosten zu senken, wurden Teile der Produktion von Staaten des Zentrums in Staaten der Peripherie ausgelagert. Informelle Arbeit und Dienstleistungssektoren gewannen an Bedeutung, die Beschäftigungsverhältnisse in den Zentren veränderten sich.[210] Fordistisch-tayloristische Produktionssysteme wurden in den europäischen Industriestaaten allmählich abgelöst. Wachstum wurde weniger durch Nachfragesteigerung erzielt

---

[205] Vgl.: Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 42
[206] Rainer Bauböck | 1997: Migrationspolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 678 - 698, hier 682
[207] ebd.
[208] Hödl | 2004: Österreich und die Dritte Welt 27 - 29
[209] Stephan Schulmeister | 2005: Anmerkungen zu Wirtschaftspolitik und Wachstumsdynamik in Österreich seit 1955. In: Gerbert Frodl, Paul Kruntorad, Manfried Rauchensteiner | 2005: Physiognomie der 2. Republik (Wien: Czernin Verlag) 333 – 365 Online: http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage_schulmeister/files/AnmerkungenZuWirtschaftspolitik1955.pdf (15 01 2013) 7
[210] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 2

als durch Profitsteigerung, die mit verschlechterten Lohn- und Arbeitsbedingungen einherging.[211]
In allen westeuropäischen kapitalistischen Staaten, die entweder aktiv nichtnationalisierte Arbeitskräfte angeworben oder die auf einen Pool an Arbeitskräften aus ihren ehemaligen Kolonien zurückgegriffen hatten, wurde die Rekrutierung rasch gestoppt. Zusätzlich wurden restriktive Maßnahmen gesetzt, um ihre Anzahl im Land zu reduzieren und nichtnationalisierte Arbeitskräfte zur Rückkehr zu bewegen bzw. diese zu erzwingen.
Die 1970er Jahre waren in Österreich von einer Wirtschaftspolitik geprägt, die den Willen bekundete, antizyklisch möglichst Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Wirtschaftswachstum zu erhalten. Die Periode der Alleinregierung der Sozialdemokratie wird als „*Höhepunkt des fordistischen Planstaates*“[212] in Österreich charakterisiert. Durch staatsinterventionistische Konzepte (deficit spending) sollten Ausprägungen und Auswirkungen der Rezession auf die österreichische Ökonomie abgefangen werden. Durch die staatliche Subventionierung wirtschaftlicher Projekte sollten Arbeitsplätze für österreichische Staatsbürger_innen sowie Kaufkraft erhalten und damit zugleich auch soziale Konflikte entschärft werden.[213] Eine ganze Reihe sozialer Reformen wurde durchgesetzt, das staatliche Wohlfahrtsystem weiter ausgebaut. Bemühungen um die Erschließung neuer Absatzmärkte in Übersee und die Sicherung von Rohstoffimporten im Interesse einer „*von Klein- und mittelbetrieben dominierten Ökonomie, die vom Export abhängig war*“[214] wurden verstärkt und erweitert. *„Kapitalinteressen hieß angesichts der österreichischen Wirtschaftsstruktur: Exportinteressen“.*[215] Auch in diesem Zusammenhang war die außenpolitische Orientierung auf außereuropäische Staaten erklärlich, sowie die politische Zurückhaltung, die Sowjetunion zu verärgern, schließlich pflegte Österreich nicht unbedeutende Handelsbeziehungen mit der Sowjetunion und den osteuropäischen Staaten. Auch wenn die europäische Gemeinschaftspolitik nicht die vordergründigste politische Agenda darstellte, war Österreich weiterhin aktiv in Prozesse der westeuropäischen Integration eingebunden, so wie es auch an der Verwirklichung der großen Freihandelszone 1972 im Rahmen der bilateralen Verträge der EFTA-Staaten mit der EWG beteiligt war.

2.2.1 Die Problematisierung der Ausländerbeschäftigung zu Beginn der 1970er Jahre

1969 bis 1973 waren die Jahre mit dem bisher höchsten Anstieg der Beschäftigung der nichtnationalisierten Arbeitskräfte aus Jugoslawien und der Türkei. Ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigtenzahl - nach der Anzahl der Beschäftigungsbewilligungen im Jahresschnitt - stieg von 3,7% auf 8,7% im

---

[211] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 57
[212] Robert Foltin | 2004: Und wir bewegen uns doch - Soziale Bewegungen in Österreich (Wien: Grundrisse) 44
[213] Und genau zu dieser Zeit erfolgte eine Umkehr in der Haltung gegenüber „GastarbeiterInnen“ mit Anwerbestopps und Reduzierung der Beschäftigungsbewilligungen.
[214] Hödl | 2004: Österreich und die Dritte Welt 151
[215] ebd. 205

Jahr 1973.[216] Laut einem Bericht im Parlament wurden im August 1973 offiziell 244.000 nichtnationalisierte Beschäftigte gezählt. Die inoffiziellen Beschäftigungszahlen, die Tourist_innen berücksichtigten, von denen ein Teil ohne Beschäftigungsgenehmigung arbeitete, wurden auf rund 280.000 geschätzt.[217] Langsam setzte eine öffentlich-politische Diskussion um in Österreich lebende Gastarbeiter_innen ein. Vor allem Mängel und Missstände im Bereich der Unterbringung und auch im schulischen Bereich wurden verstärkt thematisiert. Exemplarisch sei hier die 3. österreichische Konferenz für Sozialarbeit genannt, die im Jahr 1971 erstmals den Topos der „Gastarbeiter" auf die Tagesordnung setzte. Von sozialarbeiterischer Seite her wurde von der Politik eine Förderung der „Integration" eingefordert, verstanden als eine Verbesserung der rechtlichen und sozialen Lage der „Gastarbeiter_innen".[218] Von Seiten der Politik waren gesellschaftliche Problemstellungen, die sich aus der Konsolidierung der nichtnationalisierten Bevölkerung ergaben, bisher weitgehend ignoriert worden. Viele der Probleme standen mit der Armut der nichtnationalisierten Arbeitskräfte in Zusammenhang und damit, dass sie den untersten sozialen Schichten angehörten. Es kam zu Engpässen und Konkurrenzsituationen, etwa am Wohnungsmarkt.[219] Auch im Bildungsbereich wurde die missliche soziale Situation der nichtnationalisierten Kinder langsam offensichtlicher. Im Jahr 1974/75 wiederholten immerhin 10% aller jugoslawischen und türkischen Schulanfänger_innen die 1. Klasse, der Anteil der Kinder von Gastarbeiter_innen an Sonderschulabgänger_innen und drop-outs war extrem hoch.[220] Jacquelin Freigang schreibt 1982, dass die Schulpolitik der 1970er Jahre in Bezug auf Gastarbeiter_innenkinder ambivalent war. Es wurde eine „Doppelstrategie" gefahren: Schüler_innen sollten zwar zu einer zeitweiligen Integration befähigt werden, aber auch zur jederzeitigen Reintegration in ihre Herkunftsländer. Die Aufrechterhaltung der Bindung an die eigene „Volkskultur" sollte forciert werden. Die Schulpolitik *„geht im Grunde genommen nicht von einer pädagogischen Zielsetzung [aus], die die Sozialisationsproblematik der Gastarbeiterkinder in den Vordergrund stellt, sondern von arbeitsmarktpolitischen und ausländerrechtlichen Überlegungen.*"[221]

Erste spezielle Einrichtungen für nichtnationalisierte Beschäftigte und ihre Angehörigen wurden Anfang der 1970er Jahre geschaffen, wie der sozialpartnerschaftliche Wiener Zuwandererfonds, der

---

[216] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 47
[217] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13559 Erich Hofstetter (SPÖ)
[218] Stefanie Mayer | 2009: Migration & Labor Markets. Political Discourse in Austria. In: Stefanie Mayer, Mikael Spång (Hg.) |2009: Debating migration: political discourses on labor immigration in historical perspective (Innsbruck: Studienverlag) 25 - 73, hier 43
[219] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 4
[220] Jacqueline Polos-Freigang | 1982: Die Zweite Generation. Kinder und Jugendliche aus Gastarbeiterfamilien. In: Jugend in Bewährung und Bedrohung (Jugendbericht 2, Österr. Inst. f. Jugendkunde, Wien: Jugend & Volk) 204 - 229, hier 215
[221] ebd.

auch Konflikten zwischen In- und Ausländer_innen entgegensteuern sollte. [222] Erste Publikationen in Serbokroatisch und Türkisch wurden herausgegeben, die unter anderem über Arbeitsrecht und Fragen der Sozialversicherung informierten. Das erste Blatt dieser Art wurde von der Industriellenvereinigung publiziert. Wie Peter Payer aufzeigt, ging es in von der Wirtschaft herausgegebenen fachspezifischen Medien nicht allein um Informationsvermittlung, sondern auch „*um Erziehung und Disziplinierung, um Anpassung an die herrschenden Verhaltensnormen*".[223]

Eine verstärkte Zuwendung zu sozialen Rand- und Schieflagen im Laufe der 1970er Jahre war bis zu einem gewissen Grad einem gewandelten Verständnis des Wohlfahrtsstaats und neuer Formen sozialer Kontrolle geschuldet, die Arme, „Randgruppen" und von der Norm abweichende Personen in ein Netz von Fürsorge einzubinden versuchten. Soziale Konflikte sollten tendenziell deeskaliert werden. Neue Konzepte setzten auf Erziehung, Integration und Resozialisation.

Auch in öffentlich-politischen Debatten wurden Anfang der 1970er Jahre die Probleme der nichtnationalisierten Arbeitskräfte „entdeckt". Der Auftrag an die Politik, zu regeln und zu kontrollieren, fand zunehmend Unterstützung. Der prognostizierte Rückgang des Wirtschaftswachstums und die einsetzende Energieversorgungskrise hatten diese Entwicklung verstärkt, waren aber allein keine ausreichende Erklärung dafür, dass in politischen Diskursen aus der Türkei und Jugoslawien zugewanderte nichtnationalisierte Gruppen als „fremd" und „ausländisch", als nicht dazugehörig und ethnisch und kulturell anders festgeschrieben wurden.

Vor dem Hintergrund einer stagnierenden Wirtschaft in Verbindung mit überkommenen vorstellungsweltlichen Konzepten von Abstammungsgemeinschaften verschwand allmählich „*hinter dem neuen Begriff „Ausländer" das Wort „Arbeiter" und somit auch die Verbindung zu sozialen Leistungen. Die neue Vorstellung, die sich hier anbahnte, deutet eindeutig darauf hin, dass diese Menschen per „Herkunft" nicht hierher gehören*."[224]

2.2.2 Debatte zur „Ausländerbeschäftigung" Mitte der 1970er

Verhandlungen und Debatten um eine Legalisierung im Sinne einer gesetzlichen Regelung der Ausländerbeschäftigung bestanden bereits seit 1960. Entwürfe für ein Ausländerbeschäftigungsgesetz, das die vorparlamentarische Kontingentvereinbarung verrechtlichen sollte, scheiterten aber immer an den gleichen Differenzen zwischen BWK und ÖGB. Während bis zum „Krisenjahr" 1973

---

[222] Peter Payer | 2004: Gehen Sie an die Arbeit. Zur Geschichte der "Gastarbeiter" in Wien 1964-1989. In: Wiener Geschichtsblätter. Nr. 1/2004 (Verein f. Geschichte der Stadt Wien) 1 - 19 http://www.stadtforschung.at/downloads/Gastarbeiter.pdf (15 01 2013) 11

[223] Peter Payer illustriert dies durch Phrasen aus den zweisprachigen Taschenlexika des Baugewerbes „Serbokroatisch bzw. Türkisch auf Baustellen", Behelf zur Verständigung zwischen türkischen und österreichischen Arbeitskräften im Bereich der Bauwirtschaft, herausgegeben von der Bundesinnung des Baugewerbes, die da lauten: „Sie müssen pünktlich anfangen." „Die Pause ist zu Ende." Gehen Sie an die Arbeit." „Warum haben Sie gestern nicht gearbeitet?" oder „Wo sind sie gewesen?" Payer | 2004: Gehen Sie an die Arbeit 12f

[224] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 44

das Thema der „Gastarbeiter_innen“ weder in parlamentarischer noch in Parteipolitik zu einem vorrangigen Topos wurde, so erfolgte jetzt eine dramatische Wende. Diskurse zu notwendigen Maßnahmen zur Reduzierung der Beschäftigung und der Anwesenheit nichtnationalisierter, zugewanderter Personengruppen aus der Türkei und Jugoslawien in Österreich wurden Teil der hegemonialen Auseinandersetzung. Die SPÖ hatte weder in der Regierungserklärung 1970 noch im Parteiprogramm die Ausländerbeschäftigung thematisiert.[225] Am 2. Dezember 1973 zitierte die „Arbeiter-Zeitung“ den SPÖ-Bundeskanzler Bruno Kreisky, er meinte: *„Bei der Verwendung von Gastarbeitern habe Österreich bereits „den Plafond“ erreicht“.*[226] In den sozialpartnerschaftlichen Auseinandersetzungen waren bislang arbeitsmarkt- und betriebswirtschaftliche Überlegungen vorrangig gewesen, nun setzten nationale, volkswirtschaftliche Überlegungen zu Kosten und Nutzen der Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften ein. Problematisiert wurden nötige Infrastrukturmaßnahmen, die Bereitstellung von mehr und besserem Wohnraum oder die soziale Belastung oder sogar Bedrohung durch die mobilisierten Arbeitskräfte und ihre Angehörigen, die zu sozialen Spannungen und zu zusätzlichen Aufwendungen für den Wohlfahrtsstaat führen könnten. Nach 1973 bildete sich ein Konsens zwischen den Sozialpartnern und ihren politischen Vertreter_innen, rasch ein neues Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) zu verhandeln. Dazu wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die "*Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte*“ ausloten sollte. [227] Schon vor der Verwirklichung des neuen Gesetzes wurde 1974 per Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung eine Reduktion der Beschäftigtenzahl der nichtnationalisierten Arbeitskräfte um rund 30.000 eingeleitet.[228] Im Mai 1974 wurde ein Entwurf ausgearbeitet, der die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen BWK und ÖGB einschloss und die Basis für die Regierungsvorlage bildete, die am 20. März 1975 im Parlament debattiert und beschlossen wurde.[229] Das neue Gesetz trat mit 1. Jänner 76 in Kraft.

Bei der parlamentarischen Diskussion zur Beschlussfassung des Gesetzes wurde argumentiert, dass es in erster Linie darum ginge, Probleme, die durch ein „*zu starkes Aufblähen des Arbeitsmarktes mit ausländischen Arbeitskräften*“[230] entstanden seien und ihre Folgeerscheinungen in den Griff zu bekommen. Konjunkturabschwung, ein ausreichendes nationales Arbeitskräftepotential, mögliche entstehende Belastungen der Sozialausgaben waren Argumente, die die Sozialpartner konsensual für eine Begrenzung und Beschränkung der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte plä-

[225] Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 47
[226] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 41
[227] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 183
[228] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 135560 Erich Hofstetter (SPÖ)
[229] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 135560 Erich Hofstetter (SPÖ)
[230] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13559 Erich Hofstetter (SPÖ)

dieren ließen.[231] Laut der Diktion der Regierungsvorlage zum AuslBG 1975 würden Rechtfertigungsgründe für eine Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitnehmer_innen nur bis zu einem gewissen Grad gelten. Denn, so lautete das Argument, wenn sich die Anzahl der ausländischen Beschäftigten einem Anteil von 10% an der Gesamtheit der unselbständig Beschäftigten annäherte, dann begännen die Nachteile gegenüber den Vorteilen zu überwiegen *"und die Bevölkerung, die bis dahin die Ausländerbeschäftigung überwiegend positiv beurteilt hat, [beginnt] eine zunehmend negative Haltung gegenüber diesem Phänomen einzunehmen."*[232]

In der Debatte um das Gesetz ging es allerdings weniger um „Haltungen der Bevölkerung", sondern um die politische Regulierung des Arbeitsmarktes und den Umgang mit einer drohenden massenhaften Arbeitsplatzgefährdung. Es wurden Kurzarbeitskonzepte nach dem 1969 geschaffenen Arbeitsmarktförderungsgesetz diskutiert, es wurde auf zu erwartende Massenentlassungen bei der damaligen VOEST-Alpine hingewiesen - beides Argumente und Druckmittel für einen Stopp und Abbau der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte. Die Positionen der gewerkschaftlichen Leitung waren stark präsent: Der Schutz der österreichischen Arbeiter_innen vor ausländischen zum einen, der Schutz der Rechte der Arbeiter_innen gegenüber Unternehmen zum anderen waren die Hauptbereiche der politischen Diskussion.[233]

In der parlamentarischen Debatte argumentierte Nationalratsabgeordnete_r (in Folge NR) Hofstetter (SPÖ), dass eine rigorosere Auswahl und restriktivere Bedingungen auch dem Wohle und zum Schutz der „ausländischen Arbeitskräfte" dienten, „*um die als Touristen nach Osterreich gekommenen Arbeitskräfte nicht der Willkür einzelner Arbeitgeber und Quartiergeber hilflos auszusetzen. […] Es entwickelte sich ja fast ein moderner Menschenhandel unter Ausnutzung der Schwierigkeiten, in denen sich diese Menschen, die hier in Österreich Arbeit suchen, befunden haben.*" [234] NR Treichl meinte: *„Lieber weniger Gastarbeiter im Lande, aber diese leistungsgerecht entlohnt und in ordentlichen und menschenwürdigen Wohnungen untergebracht."*[235] Die Debatte wurde zum Anlass genommen, von Seiten der Arbeitnehmervertretungsfunktionär_innen die Praxen der Arbeitgeberseite zu kritisieren und gleichzeitig gegen die ÖVP-Opposition vorzugehen. Die „*Arbeitskraft des ausländischen Arbeitnehmers*" sollte nicht nur als Ware betrachtet werden, wie dies von „*einigen rücksichtslosen Gruppen*" schon zu oft praktiziert wurde, kritisierte NR Hofstetter.[236] Die Opposition wiederum nutzte die Debatte, um Wirtschafts- und Sozialpolitik der regierenden Sozialdemokratie im Allgemeinen zu kritisieren und die eigenen Positionen zu stärken.

---

[231] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 183
[232] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich Fußnote 207
[233] Gächter | 2000: Austria 71
[234] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13559 Erich Hofstetter (SPÖ)
[235] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13580 Leonhard Treichl (SPÖ)
[236] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13561 Erich Hofstetter (SPÖ)

NR Wedenig (ÖVP) stellte fest, dass Gastarbeiter_innen einen „*großen Anteil am Zustandekommen des ständig steigenden National- und Sozialprodukts unserer Wirtschaft [tragen], ohne sie wäre weder die Exportausweitung noch die seinerzeit befriedigende Lösung unserer sonstigen wirtschaftlichen Probleme überhaupt möglich gewesen“.* [237]

Die Volkspartei unterstrich positive Effekte der Ausländerbeschäftigung, wie ihren Beitrag zum Wachstum und Aufschwung der letzten Jahre, sowie auch die positive Gebarung der Pensionsversicherungsträger auf Grund der Versicherungsleistungen der Gastarbeiter_innen. Vor zukünftigen Abflüssen ins Ausland wurde gewarnt.[238] Wenn die Arbeitsplätze der nichtnationalisierten Beschäftigten nun gefährdet seien, läge dies an der verfehlten Wirtschaftspolitik der SP-Alleinregierung. Die oppositionelle ÖVP nahm für sich in Anspruch, einen menschlicheren, christlich-humanitären Zugang einzunehmen. So meinte NR Wedenig: „*Wir haben daher die Pflicht und die Schuldigkeit, auch in schlechteren Zeiten den Gastarbeiter in erster Linie nicht nur als einen Produktionsfaktor, sondern als einen Menschen mit gleichen Rechten und Pflichten anzuerkennen. Wir haben aus unserer menschlichen Verantwortung heraus alles zu tun, um negative Begleiterscheinungen soweit wie möglich auszuschalten.“* [239] Durch das neue Gesetz würden Unsicherheit und Willkür herabgesetzt. Die oppositionelle ÖVP forderte, auf soziale Umstände beim Abbau der Arbeitskräfte zu achten, also nicht mechanisch nur nach In- und Ausländer_innen zu unterscheiden, sondern auch „menschliche“ Faktoren zu berücksichtigen, wie schulpflichtige Kinder, Aufenthaltsdauer u. Ä.. Die Regierungspartei wertete diese Argumentation als Verschleierung eines Versuchs, ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot erhalten und dadurch die Gewerkschaftspositionen schwächen zu wollen.

Die ÖVP wies weiter auf Mängel des vorliegenden Gesetzes in jenen Bereichen hin, die über den Aspekt der Beschäftigung hinausgehen, hin. NR Hause (ÖVP) verdeutlichte:

„Fest steht jedenfalls, wenn wir dieses Gesetz schlicht und nüchtern lesen, daß die politische Betrachtung folgende Zielsetzung ergibt: Der Schutz des inländischen Arbeitnehmers ist offensichtlich politisch unvermeidlich, er ist selbstverständlich von vielen gewünscht, weil ganz einfach der Staat - und jeder Staat, wie wir wissen - zunächst an das Wohl der eigenen Staatsbürger denkt. Was aber bleibt, wenn wir das Gesetz gründlicher analysieren, ist doch der Umstand, daß im Einzelnen ein unbehagliches Gefühl von menschlich nicht ganz befriedigenden Lösungen bleibt. Sie liegen nicht im Bereich der Beschäftigung - dort gilt unsere arbeitsrechtliche Gleichbehandlung -, sie liegen eher im Bereich der Beendigung der Beschäftigungsgenehmigung, die als Voraussetzung der Erlaubtheit dieser Beschäftigung von Ausländern vorgesehen ist. Wenn in den Bestimmungen

---

[237] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13577 Karl Wedenig (ÖVP)
[238] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13581 Walter Hauser (ÖVP)
[239] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13577 Karl Wedenig (ÖVP)

über den Widerruf der Beschäftigungsbewilligung steht, daß selbst einer Berufung eine aufschiebende Wirkung versagt wird, dann muß man zugeben, daß es hier im Einzelfall wirklich zu großen Härten für den Ausländer kommen kann. […] Es schwebt sozusagen über jedem Ausländer dieses Damoklesschwert des Widerrufes.“[240]

2.2.3 Verrechtlichung, legislative Festschreibung und Entrechtung

Das am 20. März 1975 einstimmig angenommene AuslBG[241] baute auf der Grundlage der Kontingentvereinbarung von 1962 sowie dem Generalkollektivvertrag von 1970 auf und war dem Wesen nach eine Legalisierung der alten sozialpartnerschaftlichen Regelung. Das Gesetz etablierte ein dreistufiges Modell zur Beschäftigung von nicht-österreichischen Staatsangehörigen, das in Grundzügen das Modell für bis heute gültige Regelungen abgibt.

Die Bewilligung der Beschäftigung einer Ausländer_in setzte laut Regierungsvorlage einerseits das Vorliegen vom konkreten Einzelfall unabhängiger, allgemeiner Voraussetzungen wirtschaftlicher, arbeitsmarktpolitischer, gesundheitspolitischer, demographischer und sicherheitspolitischer Natur voraus; sowie die Erfüllung bestimmter Gegebenheiten im Einzelfall. Als deren wesentlichste sind zu erwähnen: die Einhaltung der arbeits- und lohnrechtlichen Vorschriften durch den Arbeitgeber, die Sicherstellung einer ortsüblichen Unterkunft eines Ausländers durch den Arbeitgeber sowie die Durchführung einer ärztlichen Untersuchung nicht nur auf das Freisein von ansteckenden Krankheiten, sondern auch auf das Freisein von sonstigen körperlichen Beeinträchtigungen, jeweils bescheinigt durch in Österreich erstellte Atteste.[242] Mittels der im Gesetz enthaltenen Strafbedingungen konnten nunmehr Vergehen der Unternehmen gegen das AuslBG verfolgt und geahndet werden.[243] Das Thema der Unterbringung nahm in der Debatte einen großen Raum ein, die Zustände wurden als unzumutbar beschrieben. Allerdings waren die Sorgen um Gesundheit, Hygiene und Ruhe der österreichischen Bevölkerung von weit größerer Bedeutung als die Sorge um die Lebensbedingungen nichtnationalisierter Personen, wie aus dem Beitrag von NR Schranz (SPÖ) deutlich wurde:

„Wir tun das vor allem auch im Interesse der österreichischen Bevölkerung, denn hier schafft die Profitpolitik der Hausbesitzer eine gesundheitliche Gefährdung durch Ansteckungsmöglichkeiten und auch eine ständige Belästigung durch das Zusammendrängen von mit den österreichischen Sitten und Gebräuchen wenig vertrauten Ausländern und damit auch eine weitgehende Beeinträchtigung der Wohnqualität, der Lebensqualität für die österreichische Bevölkerung.“ [244]

Konsequenzen und Sanktionen des Verstoßes gegen Unterbringungsvorschriften, sei es von Seiten

---

[240] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13581 Walter Hauser (ÖVP)
[241] BGBl. Nr. 218/*1975*
[242] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13558 Franz Willinger (SPÖ)
[243] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13561 Erich Hofstetter (SPÖ)
[244] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13574 Edgar Schranz (SPÖ)

der Arbeitgeber_innen als auch der „Hausherren", mussten letztendlich immer auch die beteiligten nichtnationalisierten Personen mittragen.

Ein wesentlicher Punkt des AuslBG war die Konzentration der Bewilligungsverfahren auf die Seite der Arbeitgeber_innen. Das bedeutete, dass nichtnationalisierte Arbeitskräfte keine Möglichkeit mehr hatten, gegen eine Versagung der Arbeitserlaubnis Rechtsmittel zu ergreifen. In der parlamentarischen Diskussion des Gesetzes stellte es NR Willinger (SPÖ) als Vereinfachung dar, dass „*für die Beschäftigung eines Ausländers künftighin nur mehr eine Bewilligung, nämlich für den Arbeitgeber, notwendig sein wird*."[245] Tatsächlich wurde aber den Beschäftigten „*das ihnen bisher zustehende Recht genommen, gegen die Versagung und den Widerruf der Arbeitserlaubnis Rechtsmittel zu ergreifen."* [246] Nichtnationalisierte Arbeitskräfte wurden zu bloßen Objekten des Rechts gemacht, sie waren keine Rechtssubjekte, ein Anspruch auf das Recht auf Arbeit wurde ihnen abgesprochen.[247] Eine Erstbewilligung war vom Arbeitgeber einzubringen und galt nur für ein Jahr. Vor Erteilung hatten die Behörden zu prüfen, ob nicht bestimmte andere vorrangige, nationalisierte Arbeitskräfte für den Arbeitsplatz vermittelt werden könnten.[248] Erst nach einem Jahr Beschäftigung hatte die nichtnationalisierte Arbeitskraft die Möglichkeit, in einen günstigeren beschäftigungsrechtlichen Status zu wechseln und nunmehr eine persönliche, vom Arbeitgeber unabhängige Arbeitserlaubnis zu erhalten. Diese war ebenfalls befristet und berechtigte die Arbeitnehmer_in nur zur Aufnahme einer Beschäftigung im Bundesland der Ausstellung. Erst nach mindestens fünf Jahren legaler Beschäftigung innerhalb von acht Jahren konnte ein Befreiungsschein beantragt werden, der eine unbefristete Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit innerhalb Österreichs gewährleistete. Von den Freiheitlichen wurde kritisiert, dass die Bedingungen zur Erlangung eines Befreiungsscheins nicht unähnlich denen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft waren. NR Melter (FPÖ) artikulierte die Befürchtung, dass anstelle eines Befreiungsscheins gleich die Einbürgerung angestrebt werden würde.[249] Das erklärte Ziel der FPÖ in ihrem „gesellschaftspolitischen Manifest" war eine „*Verankerung der Gastarbeiter in ihrem eigenen angestammten Volkstum […] und nicht deren Assimilierung."* [250]

Als ein weiteres Steuerinstrument der Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften dienten gesetzlich gedeckelte Höchstzahlen, die ihren Anteil an der Gesamtzahl der unselbstständig

---

[245] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13558 Franz Willinger (SPÖ)
[246] Bernhard Perchinig | 2010: Ein langsamer Weg nach Europa: Österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945 In: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst (SoFid): Migration und ethnische Minderheiten, Bd. 1 / 2010 (Mannheim: GESIS) (15 01 2013) 11-32, hier 18
[247] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 184
[248] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 593
[249] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13570 Werner Melter (FPÖ)
[250] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz 20 03 1975, 13569 Werner Melter (FPÖ)

Beschäftigten und Erwerbsarbeitslosen beschränkten.[251]

Begleitet wurden die neuen gesetzlichen Regelungen durch strengere administrative Praxen: Die Verwaltung wurde durch die Sozialpartner aufgefordert, bei ausländischen Arbeitnehmer_innen breite Kontrollen durchzuführen und etwa die Wohnnachweise genauer zu prüfen.[252] Missstände in der Quartierung oder die Beschäftigung von Personen mit Touristenvisa zogen fremdenpolizeilicher Maßnahmen nach sich, von denen allein die Arbeitnehmer_innen selbst betroffen waren und nicht die Arbeitgeber_innen. Bei Nicht-Erfüllung bestimmter Voraussetzungen, wie adäquater Unterkünfte und Nachweis eines ausreichenden Lebensunterhalts, drohte der Gastarbeiter_in ein Aufenthaltsverbot und Ausweisung.[253] Mit den Kriterien des AuslBG 1975 sollte die Vollbeschäftigung der Inländer_innen aufrechterhalten werden und eine Neuordnung des Arbeitsmarkts erreicht werden. Das Bundesministerium für soziale Verwaltung formulierte 1976 explizit, dass eine *„wachstumshemmende Umschichtung des inländischen Arbeitskräftepotentials*" durch Ausländer_innen verhindert und einer „*Überfremdung von Regionen*" und „*Überlastung regionaler Infrastruktur*" sowie „*missbräuchliche Ausnutzung von Einrichtungen sozialer Sicherheit"* vorgebeugt werden sollte. [254]

Ausschlaggebend für die Ausländer_innenpolitik der 1970er Jahre waren Fragen der Gestaltung des nationalen Arbeitsmarktes und das Ziel der Sicherung der Vollbeschäftigung von nationalisierten Arbeitskräften. Die Politik der Sozialdemokratie wurde durch das Interesse an der Aufrechterhaltung der Sozialpartnerschaft bestimmt und durch die Sicherung der Unterstützung durch die nationalisierte Arbeiter_innenschaft.[255] Die Gestaltung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik zeichnete sich durch eine Kontinuität der Bedeutung von ausschließenden Strategien für die Regulierung des Arbeitsmarkts aus. Maßgeblich für exklusive Politiken war die Rolle der Gewerkschaft innerhalb der Sozialpartnerschaft, die sich auf die Vertretung der Interessen der inländischen, nationalisierten Arbeiter_innenschaft konzentrierte und damit die hierarchische Segmentierung des Arbeitsmarktes vertiefte. Über rassistische Diskurse der Differenz wurden Identifikationsmerkmale festgeschrieben, die „*die Zuordnung zu ökonomischen Rollen „ethnisierte" und ihre asymmetrische Verbindung zueinander durchsetzte und festigte."* 256

Ausgliederung und der Abbau von nichtnationalisierten Arbeitskräften stellte nach 1973 einen wichtigen Faktor der Arbeitsmarktstabilisierung und der Erreichung des Vollbeschäftigungsziels

---

[251] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 594
[252] Sensenig-Dabbous | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt 472f
[253] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 63
[254] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 184
[255] ebd. 195
[256] Wollner | 2003: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik 36

dar.[257] Wie effektiv dies umgesetzt wurde, zeigte sich im Vergleich zu anderen westeuropäischen EG/EFTA-Staaten: Während die Arbeitslosenquote nach 1974 stark anstieg und 1983 in den Staaten der späteren Eurozone im Schnitt 8,4% betrug, blieb sie in Österreich fast konstant niedrig und lag im Durchschnitt 1970 bis 1983 bei lediglich 1,6%.[258]

2.3 Exkurs: EG-Europäische Integration und nichtnationalisierte Arbeitskräfte

Für das Verständnis der Entwicklung nationaler Ausländer_innen- bzw. Zuwanderungspolitiken in Österreich ist es nötig, ökonomische und politische Prozesse der Kooperation und des Zusammenschlusses westeuropäischer hegemonialer Industriestaaten des Zentrums in den Blick zu nehmen, die in den 1970er Jahre für ganz Europa bedeutende Veränderungen einleiteten.

Auf der Pariser Gipfelkonferenz der EGen (Europäische Gemeinschaften), einem Treffen von Regierungs- und Staatsspitzen der EG-9 (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Vereinigtes Königreich) im Jahr 1974, wurde das Konzept eines „Europas der Bürger" verkündet und weitere Schritte in Richtung Passunion und Europabürgerschaft diskutiert. Die EG (Europäische Gemeinschaft) arbeitete, wie im Gründungsvertrag von 1957 formuliert, in erster Linie auf eine arbeits- und sozialpolitische Gleichstellung von EG-Angehörigen mit Staatsbürger_innen der jeweiligen Mitgliedsländer hin. Konsequenterweise wurde parallel zum Bekenntnis zu stärkerer Integration eine Resolution verabschiedet, die der Europäischen Kommission eine Harmonisierung der Visapolitik und des „Ausländerrechtes" empfahl, als Zeichen des Beginns einer gemeinsamen In- und Exklusionspolitik.[259] Seit der Krise im ersten Drittel der 1970er Jahre entwickelte sich auf EG-Ebene eine intensive Beschäftigung mit Nicht-EG-„Wanderarbeiter_innen". Die Europäische Kommission drängte laut Ulrike Davy in Richtung eines schrittweisen Abbaus von Diskriminierungen in Bezug auf Lebens- und Arbeitsbedingungen der niedergelassenen Arbeitskräfte einerseits, und auf eine gemeinsame „Wanderungspolitik" gegen einen „*ungeordneten und schlecht organisierten Einsatz von Arbeitskräften*" andererseits.[260] Gemeint war eine Koordinierung und Entwicklung von Instrumentarien zur selektiven Kontrolle von Zuwanderung in Übereinstimmung mit dem Arbeitskräftebedarf. In einer Mitteilung der Kommission von 1979 zur Abstimmung von

---

[257] Stefan Tidow | 1996: Das Modell Österreich. Korporatistische Regulierung im Umbruch (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften / FEG Studie Nr. 8, Marburg) http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/s8.pdf (15 01 2013) 74

[258] Stephan Schulmeister vergleicht die Staaten der EG 12 ausgenommen GB und Dänemark plus Finnland und Österreich. Schulmeister | 2005: Wirtschaftspolitik 10

[259] Wolf-Dietrich Grussmann | 1992: Die Entwicklung des österreichischen Ausländerrechts vor dem Hintergrund einer zunehmenden Harmonisierung der europäischen Ausländerpolitik. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 61 - 83, hier 61

[260] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 151

Wanderungspolitiken gegenüber „Drittländern“, wie Nicht-EG-Staaten bezeichnet wurden, wurde betont, dass neben rein arbeitsmarktpolitischen auch wirtschaftliche und soziale Faktoren zu berücksichtigen wären. Mit der Hervorhebung sozialer Dimensionen wurde jedoch grundsätzlich das ausgesprochene Prinzip zur vorrangigen Beschäftigung von Mitgliedstaatenangehörigen festgeschrieben und untermauert. Bedingungen für die Einreise in den Binnenraum sollten selektiver und restriktiver abgewickelt werden.[261]

In den Entschließungen von 1976 übten sich die EG-Mitgliedstaaten in Zurückhaltung gegenüber den Empfehlungen der Kommission.[262] Eine Abgleichung und Harmonisierung von Maßnahmen gegen Neuzuwanderung von „Drittlands-Angehörigen“ fand allgemeine Zustimmung. Der Rat wollte sich dagegen kaum oder gar nicht mit Aspekten der sozialen Absicherung und Integration von niedergelassenen und beschäftigten Drittstaatsangehörigen beschäftigen.[263] Die Aktivitäten und Gestaltung einer gemeinsamen „Ausländer- und Flüchtlingspolitik“ wurden nicht von EG-Organen direkt übernommen, sondern es bildeten sich intergouvernementale Organisationen heraus, wie die TREVI (Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale)-Gruppe im Jahr 1976, in der nur einzelne Mitgliedstaaten vertreten waren.[264] Dennoch wurden die in der Gruppe aus einer sicherheitspolitischen Perspektive und der Gefahrenabwehr heraus entwickelten Ansätze gemeinsamer politischer Regulation inter- und transnationaler migrantischer Arbeit für EG-Politiken maßgeblich und bestimmend. Die Diskussionen blieben divergent, gleichzeitig schritt die Koordinierung der Ausländer_innen- und Wanderungspolitiken der EG-Staaten fort, auch wenn bis Mitte der 1980er die rechtliche Kompetenz und Exekutivgewalt im Bereich der Wanderungspolitik in Bezug auf Nicht-EU-Mitgliedstaatenangehörige den einzelnen Staaten und deren nationalökonomischen Interessen überlassen blieb.[265] In diesen Prozessen spiegelte sich die Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten der EG einerseits, aber auch die Uneinheitlichkeit der verschiedenen Ebenen und Apparate im Bereich der EG wider, die unterschiedliche Interessenslagen oder hegemoniale Projekte vertraten. Unterschiedliche Apparate und Gremien nahmen verschiedene Entscheidungs- und Kontrollfunktionen und -Kompetenzen wahr. Kontroversielle Positionen bildeten einen Teil macht- und kompetenzpolitischer Auseinandersetzungen.

Debatten um rechtliche Gleichstellung von Wanderarbeiter_innen wurden in den 1970er Jahren auch in internationalen Organisationen wie der ILO (International Labour Organisation) geführt.

---

[261] Peter Imbusch | 1992: Europäische Gemeinschaften und Migration. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 20-34, hier 29

[262] Genauso wie auch 1985 in Bezug auf einen erneuten Anlauf der Kommission. Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 152

[263] ebd. 152

[264] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 61; Eugène Sensenig | 1992: Teile und Herrsche. Auswirkungen von EWR und EG-Binnenmarkt auf die Ausländerpolitik Europas. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 35 - 45, hier 37

[265] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 143

Wie Eugène Richard Sensenig-Dabbous anführt, lag die Motivation dazu in der Annahme, dass weiterhin - legalisierte oder illegalisierte - Wanderungen in die reichen kapitalistischen Staaten des Zentrums stattfinden würden, solange die Lage der Drittlandausländer_innen nicht saniert wäre. Die ILO setzte nun auf eine „affirmative actionpositive Diskriminierung", die in der Anerkennung und Gleichstellung der Drittlandausländer_innen im Binnenmarkt und ihre vollwertige Integration als Bürger_innen münden sollte. Es wurde erwartet, dass sich die integrierten Ausländer_innen von der halblegalen bis gänzlich illegalisierten Szene abgrenzen würden.[266] Das ILO-Übereinkommen Nummer 143 über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer_innen, das im Juni 1975 beschlossen wurde, thematisierte Diskriminierungen und Ungleichbehandlung und unterbreitete Vorschläge zu deren Überwindung. Es forderte eine Verankerung von sozialen und grundlegenden Rechten, wie etwa das Recht auf Familienzusammenführung.[267] Österreich hat das Übereinkommen bis heute nicht ratifiziert.

Während die EG in den Bereichen Aufenthalts- und Beschäftigungsrechte detaillierte Vorgaben zur Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen in Bezug auf EG-Angehörige zu entwickeln begann, blieb der Bereich des Sozialen vage. Zwar gingen die Gründungsmitgliedstaaten davon aus, dass Mobilitätshindernisse für Arbeitnehmer_innen nicht nur aus der Kontrolle und Beschränkung der Zuwanderung und des Zugangs zu (nationalen) Arbeitsmärkten bestünden, sondern auch aus den nationalen Regeln auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erwuchsen. Da typischerweise Kranken-, Unfall-, und Arbeitslosenversicherung sowie Altersvorsorge und Ansprüche von Familienangehörigen an den Aufenthalt im staatlichen Territorium gebunden waren und zumeist einen dokumentierten Aufenthalt im Inland (auch der Familienangehörigen) voraussetzten, ergaben sich gravierende Nachteile für mobilisierte ausländische Arbeitskräfte.[268] Erworbene Anrechnungszeiten in anderen Staaten wurden meist nicht angerechnet. Die Verordnung über soziale Sicherheit 1971 knüpfte an bilaterale Praxen an und bildete einen gemeinschaftlichen Ansatz zur Lösung. Ergänzt wurde die Verordnung durch ein Zusatzabkommen, das im Dezember 1972 unter anderem

---

[266] Sensenig | 1992: Teile und Herrsche 40

[267] Artikel 10 des Übereinkommens 143 lautet: „Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten entsprechenden Methoden die Chancengleichheit und Gleichbehandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf, Soziale Sicherheit, gewerkschaftliche und kulturelle Rechte sowie individuelle und kollektive Freiheiten für Personen, die sich als Wanderarbeitnehmer oder als deren Familienangehörige rechtmäßig in seinem Gebiet aufhalten, zu fördern und zu garantieren." Internationale Arbeitsorganisation ILO, Übereinkommen 143 | 1975: Übereinkommen über Mißbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer (Genf, 60. am Tagung 4. Juni 1975, in Kraft am 9. Dezember 1978) http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc143.htm (15 01 2013)

[268] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 116f

von Österreich und der Türkei unterzeichnet wurde.[269] Als Voraussetzung für bestimmte Geldleistungen wurden nationale Wohnklauseln aufgehoben, und innerhalb der EG-Vertragsstaaten koordiniert. Die Verordnung galt für Versicherungsleistungen, aber nicht für Sozialhilfen. Bereiche, die nicht an Beschäftigungsverhältnisse gebunden waren, Beschäftigungslosigkeit absichern sollten oder Familienangehörige betrafen, blieben einzelstaatlich geregelt, an Staatsbürgerschaftsrechte bzw. an das staatliche Territorium gebunden.[270] Der Umgang mit Armut blieb mehr als der Umgang mit der Bereitstellung und Mobilisierung bzw. dem Abbau von Arbeitskräften im Interesse des Kapitals auf nationalstaatlicher Ebene und über sie reguliert, auch in einem „Europa der Bürger". Was sich aber gerade am Abkommen über soziale Sicherheit zeigte, war, dass bereits Mitte der 1970er Jahre rechtliche Schritte eingeleitet wurden, die zu einer klaren Unterscheidung von EG-und assoziierten EFTA-Mitgliedstaaten-Bürger_innen auf der einen Seite und „Drittstaatsangehörigen" auf der anderen Seite führten.

Es war eine Koinzidenz, wenn auch eine bezeichnende, dass in der Nationalratssitzung vom 20. März 1975 nicht nur das neue Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) in Österreich debattiert und beschlossen wurde, sondern ebenfalls eine vom Ausschuss für soziale Verwaltung vorgelegte Regierungsvorlage über das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit inklusive Durchführungsbestimmungen. In Zuge der Diskussion im Parlament strich NR Reinhart (SPÖ) die Rolle österreichischer Delegierter beim Europarat heraus, die in verschiedenen sozialpolitischen Belangen initiativ geworden waren. Sie hatten sich für eine „*Einführung eines europäischen Sozialversicherungspasses, die Schaffung eines internationalen Amtes für die Koordinierung von Sozialversicherungssystemen*"[271] eingesetzt, sowie für die Einführung eines internationalen Krankenscheins. Das Abkommen übernahm weitgehend die Bestimmungen der EG über die Soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmer_innen und löste bisherige bi- oder multilaterale Vereinbarungen ab. NR Reinhart verweist darauf, dass Staatsverträge sozialpolitischer Art *„nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten"* mit sich brächten. Dennoch sollte dieses Abkommen jedem *„engagierten Europäer zu mehr oder minder euphorischen Stellungnahmen Anlaß bieten."*[272] Die Euphorie der Politik wurde von einem vitalen Interesse der zahlreichen österreichischen Arbeitnehmer_innen im EG-Ausland gestützt, kühlte aber in Hinblick auf Abkommen mit anderen als EG-Staaten merklich ab.

Es bestanden auf europäischer Ebene einige Assoziationsabkommen mit „Drittländern", die sich nicht nur auf Handelsbeziehungen beschränkten, sondern in gewissem Umfang auch den Rechtsstatus von zugewanderten Arbeitskräften betreffen. Im Assoziationsabkommen mit der Türkei von

---

[269] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz, 20 03 1975, 13595; Verweis auf: Art 42 EGV Europäischer Gemeinschaftsvertrag - Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

[270] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 120f

[271] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz, 20 03 1975, 13597 Karl Reinhart (SPÖ)

[272] Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz, 20 03 1975, 13597 Karl Reinhart (SPÖ)

1963 blieben Bestimmungen bezüglich der Arbeitnehmer_innen jedoch marginal und vage. 1970 wurde das Abkommen durch ein Zusatzprotokoll (ZP) erweitert und ein Assoziationsrat eingesetzt, der Regeln festlegen sollte. Dessen weitere Arbeit scheiterte allerdings in Folge des Zypernkonflikts 1974. In einem Beschluss 1980 wurde lediglich eine Einigung über eine gewisse Erleichterung beim Zugang zum Arbeitsmarkt für türkische Staatsbürger_innen erzielt.[273] Das europäische Assoziationsabkommen mit der Türkei kannte wie das österreichische Recht nach 1975 drei Abstufungen von Arbeitserlaubnissen, ermöglichte allerdings im Gegensatz zur österreichischen Rechtslage nach wesentlich kürzerer Zeit einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt. Der Zugang für Familienangehörige war nach dem europäischen Abkommen auch weniger restriktiv.[274] Ulrike Davy stellt fest, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten die EG-Vereinbarungen praktisch nicht beachteten, darunter auch das Anwerbeland BRD. Der EuGH (Europäischer Gerichtshof) drängte daher darauf, dass die Regelungen der Assoziationsabkommen in das Gemeinschaftsrecht übernommen werden sollten. Außerdem drängte er darauf, dass beschäftigungsrechtliche Aspekte unbedingt auch aufenthaltsrechtliche Aspekte mit einschließen sollten - beides Haltungen, die im Rat unwillkommen waren.[275]

Die Vereinbarungen betrafen nur erwerbsarbeitende Personen. Einmal aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden, bestand auch nach dem Assoziationsabkommen keine Möglichkeit, sich auf Rechtsmittel irgendeiner Art zu berufen.[276] Die unbefriedigende Situation im Zusammenhang mit niedergelassenen nichtnationalisierten Bevölkerungsgruppen aus „Drittstaaten" blieb auf EG-Ebene nicht unbeachtet. Umso mehr, als die rechtliche Stellung von zugewanderten Personen aus Staaten ohne europäische oder nationale Assoziationsabkommen - deren Gehalt und Wirksamkeit in der Praxis sowieso nicht überbewertet werden dürfen - noch prekärer war. Das Europäische Parlament kritisierte in einer Entschließung 1983, dass die Politik der Mitgliedstaaten in verhängnisvoller Weise die Situation der niedergelassenen nichtnationalisierten Wohnbevölkerung ignorierte. Die Situation der „Wanderarbeiter_innen" sei rechtlich und sozial ungesichert, sie verfügen über kein politisches Mitsprachrecht und keine beruflichen Interessensvertretungen. Sie seien Opfer rassistischer Tendenzen, die „*ihre Ursache in einer einseitigen Abwälzung der sozio-ökonomischen Probleme auf die schwächsten Einwanderungsgruppen hätten*."[277] Hier machten sich Konfliktfelder

---

[273] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 135

[274] Türkische Arbeitnehmer_innen hatten demnach Recht auf die Erneuerung der Arbeitserlaubnis bei gleichem Arbeitgeber nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung, nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung hatten sie Recht auf Bewerbung bei anderen Arbeitgebern in der gleichen Branche, wobei aber Inländer_innen Vorrang hatten, und nach vier Jahren ordentlicher Beschäftigung schließlich freien Zugang zu jeder Beschäftigung. Familienangehörige hatten nach drei Jahren ordentlichem Aufenthalt das Recht, sich zu bewerben - vorbehaltlich des Inländervorrangs, und nach fünf Jahren ordentlichem Aufenthalts freien Zugang zum Arbeitsmarkt. Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 136f

[275] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 137

[276] ebd. 138

[277] ebd. 156

auch legitimatorischer Art auf. Während einerseits an einer Erweiterung der rechtlichen und sozialen Freizügigkeit von EG-Staatenangehörigen gearbeitet wurde, und zwar zu Gunsten von und aus Interesse an erhöhter Mobilität von Arbeitskraft, so galt dies nicht für Drittstaatsangehörige. Eine Erweiterung von Arbeits- und sozialen Rechten, die über „Arbeit" vermittelt war, also über den Beschäftigtenstatus, wirkte sich unweigerlich auch erweiternd auf die Rechte von Drittland-Arbeitnehmer_innen aus. Dies warf Fragen nach neuen Ein- und Ausschlussmechanismen auf und eröffnete Konfliktfelder im Zusammenhang mit deren Legitimation, Akzeptanz oder Effizienz. 1974 wurde definitiv festgelegt, dass das Konzept der Vollendung des Binnenmarkts mit 1985 durch flankierende polizeiliche und grenzsichernde Maßnahmen abgedeckt sein musste.[278] Die von Beginn an im Kontext der Europäischen Integration prominente Zusammenarbeit im polizeilichen und sicherheitspolitischen Bereich wurde, wie explizit festgehalten wird, als Teil einer europäischen „Migrationspolitik" verstanden.

2.4 Nach dem AuslBG

Das AuslBG hatte faktisch eine Verrechtlichung des sozialpartnerschaftlichen Ansatzes einer temporären Beschäftigung mit sich gebracht, mit der Absicht, die Anzahl der nichtnationalisierten Arbeitskräfte, konkret der Gastarbeiter_innen aus Jugoslawien und der Türkei, mit dem Konjunkturabschwung zu reduzieren. Eine integrative Aufenthaltsverfestigung mit einem nach einigen Jahren der Beschäftigung freien Zugang zum Arbeitsmarkt wurde durch das Gesetz nicht gewährleistet. Eine Bevölkerungsgruppe, die zu den ärmsten, rechtlich und sozial am schlechtesten abgesicherten gehört, wurde so in verschärftem Maße ausbeutbar. Eine rechtliche Ungleichstellung entfaltete sich in den 1970ern nicht nur ausdrücklich über Ausländer_innen- oder Zuwanderungspolitik, sondern auch im Zusammenwirken mit anderen Gesetzesmaterien.

2.4.1 Indirekte Entrechtung

Dass nichtnationalisierten Personen die politische Teilhabe an der nationalstaatlich verfassten bürgerlichen Demokratie verwehrt blieb, ist offensichtlich. Als nichtnationalisierte „Ausländer_innen" waren sie aus dem „*Kernbereich der repräsentativen Demokratie*" ausgeschlossen.[279] Aber auch auf der betrieblichen Ebene blieb nichtnationalisierten Arbeitskräften die Mitbestimmung verwehrt. Ausländische Arbeitskräfte wurden auch von über die Arbeit vermittelten Partizipationschancen ausgeschlossen.

„Das 1974 beschlossene Arbeitsverfassungsgesetz gewährte Ausländern zwar das aktive Betriebsratswahlrecht, verwehrte ihnen jedoch die Kandidatur zum Betriebsrat, womit eine gewerk-

[278] ebd. 154

[279] Ursula Birsl, Renate Bitzan, Calota Solé, Sònia Parella, Amado Alarcón, Juliane Schmidt, Stephen French | 2003: Migration und Interkulturalität in Großbritannien, Deutschland und Spanien: Fallstudien aus der Arbeitswelt (Projektbericht,Opladen: Leske & Budrich) 119

schaftliche Vertretung der Interessen der Arbeitsmigranten effektiv verhindert wurde. Anders als z.B. in Deutschland, wo die Staatsbürgerschaft als Kriterium für das Betriebsratswahlrecht 1972 abgeschafft wurde und in der Folge „Gastarbeiter" – oft gegen deutlichen innergewerkschaftlichen Widerstand – Gewerkschaftsfunktionen übernahmen, finden sich in Österreich daher bis heute kaum Einwanderer in den Leitungspositionen der Gewerkschaften und der Arbeiterkammer."[280]

Während in anderen Staaten des EG-Raumes angesichts der dauerhaften Niederlassung von „Gastarbeiter_innen" gewisse Trendwenden zu beobachten waren, beharrte die Politik der österreichischen Gewerkschaftsführung auf ihrem Kurs, auf eine rein nationalisierte Klientel zu setzen und kaum auf die Belange der nichtnationalisierten Kolleg_innen einzugehen.[281] Nichtnationalisierte Personen wurden für politische hegemoniale Projekte uninteressant gemacht, da sie kein Mitbestimmungsrecht erhielten und daher auch nicht in legitimatorische und vorstellungsweltliche Diskurse eingebunden werden mussten. In den 1970er Jahren fand sowohl EG-weit als auch in Österreich eine Ausdifferenzierung und Kategorisierung von nichtnationalisierten Personen statt. Während Angehörigen von Staaten des Zentrums, im speziellen der EG/EFTA Staaten, innerhalb des Blocks der EG zunehmend mehr politische, soziale und bürgerliche Teilhabe zugestanden wurde, so blieben so genannte Drittstaatsangehörige, die zumeist aus Staaten der (Semi-)Peripherie kamen, davon ausgeschlossen.

Im Jahr 1977 folgte eine Novellierung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AlVG), die den Zugang von Ausländer_innen zum Arbeitslosengeld und vor allem auch zur Notstandshilfe einschränkte.[282] Voraussetzung für den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung war, dass die/der Bezieher_in dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stand, unabhängig davon, ob bereits jahrelang Versicherungsleistungen erbracht worden waren oder nicht. Im ersten Jahr mussten neu zugewanderte Arbeitskräfte das Risiko der Arbeitslosigkeit sowieso ganz alleine tragen, da sie noch nicht über ausreichend Versicherungszeiten verfügten.[283] Wenn die nichtnationalisierte Person im Zeitraum von fünf Jahren weniger als drei beschäftigt war, war sie vom Notstandshilfebezug wegen unzureichenden Anrechnungszeiten legaler Beschäftigung ausgeschlossen. Im Falle der Beschäftigungslosigkeit drohten Aufenthaltsverbote wegen mangelnden Nachweises über ein ausreichendes Auskommen.[284] Der Verlust der Aufenthaltsberechtigung wiederum hatte den Verlust der objektiven Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt zu Folge und damit den Verlust des Anspruchs auf Leistungsbezug. Ulrike Davy und Dilek Çınar schreiben, dass hierdurch Ansprüche aus dem AlVG „*in dem Augenblick verloren gehen, in dem sich das Risiko verwirklicht, gegen das sie*

[280] Perchinig | 2010: Ein langsamer Weg 18; Bauböck | 1997: Migrationspolitik 683
[281] Vgl.: Penninx, Roosblad | 2000: Trade Unions 1 - 3
[282] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 608; BGBl. Nr. 609/ 1977, BGBl. Nr. 648/ 1977
[283] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 615
[284] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 10

(beitragspflichtig) versichert sind."[285] In Bezug auf die Notstandshilfe argumentierte der Staat mit einer „*besonderen Fürsorgepflicht für österreichische Staatsbürger*“[286], die den Notstandshilfebezug für Nichtnationalisierte zeitlich begrenzte.[287] Selbst in dem Fall, in dem ein Anspruch bestand, konnte der Gang auf das Sozialamt aus den genannten Gründen wie Mittellosigkeit die Fremdenpolizei auf den Plan rufen und wurde daher häufig unterlassen.[288]

Ein weiteres Beispiel für die Ablehnung der sozialen Verantwortung des in den 1970er Jahren weiter ausgebauten österreichischen Wohlfahrtsstaates für nichtnationalisierte Personen bildete die Novellierung des Familienlastenausgleichsgesetzes. Je nach Aufenthaltsland werden Wartefristen und Differenzierungen in der Höhe des Zuschusses festgelegt. Damit „*verabschiedet sich die Politik vom Grundsatz der Gleichwertigkeit von Kindern*“:[289] Die Kinderbeihilfenregelung 1978 beschloss eine starke Reduzierung der Kinderbeihilfe für Kinder, die im Herkunftsland geblieben waren - mit der Folgewirkung, dass viele Kinder nach Österreich geholt wurden.[290] Ein weiterer Bereich, in dem politische Regulierung diskriminatorische Auswirkungen hatte, war der Schul- und Ausbildungsbereich. Nach dem Schulunterrichtsgesetz 1974 konnten nichtnationalisierte Kinder als „außerordentliche Schüler“ geführt und bis zu zwei Klassen zurückgestuft werden. Sie erhielten kein Jahreszeugnis, sondern nur eine Schulbesuchsbestätigung. In Wien waren 1982 45,1% der türkischen und jugoslawischen Schüler überaltrig und erreichten mit dem Ende der Schulpflicht keinen Schulabschluss.[291] Zur Aufnahme einer Lehre benötigten nichtnationalisierte Jugendliche neben dem Pflichtschulabschluss auch noch eine Beschäftigungsbewilligung, ob sie in Österreich geboren waren oder nicht. Die Bedingungen zur Aufnahme einer Lehre waren laut AuslBG 1975 daran gebunden, dass „*die Lage auf dem Lehrstellenmarkt dies zulässt und wichtige Gründe bezüglich der Lage und Entwicklung des übrigen Lehrestellenmarktes nicht entgegenstehen.*“[292] Mit dem Jahr 1981 wurde zur „Einhaltung ausländerpolitischer Ziele“ die Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte in den Landesarbeitsämtern nicht mehr über Prozentsätze, sondern über absolute Plangrößen geregelt. Erst im Folge dessen einigten sich die Sozialpartner nach

---

[285] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 616

[286] Andreas Netzer | 1996: Notstandshilfe - für wen? In. Juridikum. Zeitschrift im Rechtsstaat Nr. 4 / 96 (Wien) 5 - 6

[287] Erst 1996 zwang ein Urteil des EGMR den Gesetzgeber, die diskriminierende Regelung zu bearbeiten: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte stellte eine Verletzung der Verpflichtungen aus Art 14 der EMRK / Verbot der Diskriminierung fest, weil einem türkischen Staatsbürger ein sozialrechtlicher Leistungsanspruch trotz Beitragszahlungen ins österreichische Sozialversicherungssystem ausschließlich wegen fehlender österreichischer Staatsbürgerschaft verweigert wurde. Verweis auf EGMR-Entscheid im Fall Gaygusuz vom 31.8. 1996. Ulrike Davy | 2001: Überregionales und regionales Völkerrecht. In: Ulrike Davy (Hg.) | 2001: Die Integration von Einwanderern. Band I: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 9, Frankfurt am Main: Campus) 37 - 94, hier 66

[288] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 63

[289] Matuschek | 1994: staatliche Diskriminierung 139; Vgl.: BGBl. Nr. 573/1978

[290] Polos-Freigang | 1982: Die Zweite Generation 208

[291] ebd. 218f

[292] ebd. 228

heftigen und langen Verhandlungen laut Erlass des Bundesministeriums für soziale Verwaltung vom September 1982 *„auf die Handhabung einer sozialhumanitär orientierten Bewilligungspraxis“* um Jugendliche, die vor dem 1. September 1982 eingereist waren, nicht ganz aus dem Arbeitsmarkt auszuschließen.[293]

2.4.2 Soziale Kontrolle und Ethnisierung von Konflikten

Bestimmte gesellschaftliche Bereiche wurden in den 1970er Jahren zunehmend einer politisch-legistischen Regelung unterworfen. Dies geschah im Zeichen der Modernisierung der Gesellschaft und eines Ausbaus des Wohlfahrtsstaats, die partiell emanzipatorischen Charakter auswiesen. Von beträchtlicher Breitenwirkung war die „große“ Strafrechts- und Familienreform von 1975, die inhaltliche Veränderungen mit sich brachte, wie die Entkriminalisierung der Abtreibung. Sie markierte aber auch konzeptionell einen Paradigmenwechsel in der Kultur der Disziplinierung und Bestrafung. In der Analyse von Nikolaus Dimmel wurden im Zuge der Reform repressive Bearbeitungsformen durch sozialpädagogische Interventionen ergänzt. Die Politik richtete ihre Aufmerksamkeit auf soziale Ursachen abweichenden Verhaltens und setzte Schritte weg von Verwaltung und Disziplinierung von Armut als Zielbereich staatlicher Sicherheitspolitik hin zu einer Pädagogisierung von Armut und zur Überleitung zu einer fachlichen Sozialarbeit als entkriminalisierende Instanz sozialer Kontrolle.[294] Folgen waren selektivere und dosiertere Kriminalisierungsregelungen, mit denen eine verstärkte Trennung und Polarisierung zwischen kriminalpolitischen Risikopopulationen und Gewinnern der Entstigmatisierung einherging. Freiheitsstrafen blieben auf einen devianten Kernbereich konzentriert, während angepasste, gut situierte Personen, Frauen, und mit Einschränkungen auch Jugendliche, profitierten. Eine Konsequenz der Reformen bestand in einer Herauslösung der Sicherheitsthematik aus dem hermetischen Zugriff des Strafrechts und ihre Verknüpfung mit Interventionsformen aus der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.[295]

„Liberalisierungen, wie auch im Strafrecht seit den Siebzigerjahren beobachtbar, haben die Verbürgerlichung des politisch bestimmenden Staatsvolks zur Voraussetzung gehabt. Dadurch hat sich die gesellschaftliche Art der Konfliktverarbeitung mit und ohne Mittel des Strafrechts selbst verändert.“ [296]

Die erwähnte „Verbürgerlichung“ war nur möglich, indem sich neue „Randgruppen“ oder Unterschichtungen bildeten, die ihrerseits nicht zum „politisch bestimmenden Staatsvolk“ gehörten und von der Beteiligung an den Verbesserungen ausgeschlossen waren. Dies konnte nicht ohne die Herausbildung von symbolischen, kulturell-diskursiven Vorstellungswelten erfolgen. Einen Hin-

---

[293] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 189 Matuschek bezieht sich auf den Erlass des Ministeriums für soziale Verwaltung Zl. 35.470/82 vom 27. September 1982.
[294] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 83f
[295] ebd. 32, 85
[296] Pilgram | 1993: Mobilität, Migration 32

weis auf eine Verfestigung von Vorstellungen ethnischer Differenz liefern Gerhard Baumgartner und Bernhard Perchinig in ihrer Analyse der Minderheitenpolitik in den 1970er Jahren. Sie konstatierten nach 1977 eine Phase der *„Institutionalisierung und Ethnisierung der österreichischen Minderheitenpolitik*“ [297] In einer Dreiparteienvereinbarung wurde am 1. Juli 1976 das Volksgruppengesetz (VGG)[298] beschlossen, in dem als Definitionskriterien für Minderheiten die österreichische Staatsbürgerschaft, eine nichtdeutsche Muttersprache, ein eigenes „Volkstum“ sowie das „Beheimatungsprinzip" als „Bodenständigkeit“ festgelegt wurden. Nach Kritik von Baumgartner und Perchinig weist das Gesetz einerseits eine restriktive Ausgestaltung aus, die tendenziell weder an grundrechtlichen Überlegungen noch an Bedürfnissen der „Volksgruppen“-Angehörigen orientiert war. Die nunmehr institutionalisierten Volksgruppenbeiräte beim BKA, die nur als personelle Vertretungen konzipiert waren, und *„die die Probleme nach nationalstaatlicher bürokratischer Logik kleinarbeiten sollten“,*[299] wurden von Minderheiten abgelehnt. Roma und Sinti waren zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht als Volksgruppe anerkannt. Sie wurden zuvor u.a. deshalb nicht als Volksgruppe angesehen, weil angenommen wurde, dass sie als „ständig umherziehende“ Gruppe keine ständige Beheimatung in Österreich hätten. Diese politische Haltung führte dazu, dass KZ-überlebenden österreichischen Roma und Sinti in der 2. Republik teilweise sogar die österreichische Staatsbürgerschaft vorenthalten wurde, wie etwa im Fall Rosa Winter bekannt wurde.[300]

Das VGG sollte als einheitliche Rechtsgrundlage dienen. In fachlichen Diskursen im Zusammenhang mit dem politischen Regelungsbedarf in Bezug auf „Minderheiten“ fanden Überlegungen auch hinsichtlich der „*bisher unbeachteten Probleme von Arbeitsmigranten und Neuzuwanderern“* statt, die in Österreich eine zahlenmäßig größere Gruppe als andere „Minderheiten“ bildeten. Eine gesetzliche Anerkennung als Minderheit erlangten allerdings ausschließlich autochthone Gruppen und keine Zuwander_innen.

„Aufgrund der im VGG vorgegebenen Definitionskriterien […] begannen einzelne Gruppen, sich immer stärker ethnisch zu legitimieren.“ Dazu gehörten die im Gesetz festgelegten Definitionen über ein eigenes „Volkstum“, eine eigene Sprache, eine eigene Geschichte und „Kultur“. Die „Volksgruppe“ versuchte dann, ihre Interessen „*gegenüber der - einer anderen Ethnie angehörenden - Bevölkerungsmehrheit durchzusetzen.*“ Im Konzept der positiven Diskriminierung wurde materiell durch spezielle Mechanismen der Volksgruppenförderung die ideologische Konstruktion

---

[297] Gerhard Baumgartner, Bernhard Perchinig | 1997: Minderheitenpolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 632 - 642, hier 635

[298] BGBl. Nr. 396/1976

[299] Baumgartner, Perchinig | 1997: Minderheitenpolitik 635

[300] Vgl.: Ludwig Laher (Hg.) | 2005: Uns hat es nicht geben sollen. Drei Generationen Sinti-Frauen erzählen (Linz: Franz Steinmaßl)

des „Volksgruppen“-Konzepts weiter untermauert.

„Das VGG und die mit ihm verknüpften Mechanismen der Volksgruppenförderung, deren finanzielle Ausstattung bis 1995 eine starke Ausweitung erfuhr, trugen wesentlich dazu bei, daß sich ethnisch abgezirkelte Bevölkerungsgruppen bildeten, wie sie in der ideologischen Konstruktion des „Volksgruppengesetzes" angelegt und vorausgesetzt worden waren: erst das VGG hat die Entwicklung der österreichischen Sprachgruppen zu ethnischen Gruppen verstärkt, in manchen Fällen auch ursächlich ausgelöst.“[301]

Erneut wurden hier, vermittelt über politische Regulation, Weichen in eine Richtung gestellt, die soziale Konflikte durch ethnisch-kulturell aufgeladene substituierten.

2.4.3 Abbau von „Gastarbeiter_innen“

Nach dem AuslBG wurde in Österreich nunmehr politisch legitimiert und normiert ein im westeuropäischen Vergleich umfangreicher Abbau von ausländischen Arbeitskräften vollzogen. In den Jahren 1974 bis 1976 verloren rund 55.000 Personen ihre Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, zwischen 1982 bis 1984 weitere 33.000, von 1973 bis 1984 insgesamt ungefähr 110.000 Personen.[302]

Diese „Entlastung des Arbeitsmarktes“ erfolgte nicht so sehr direkt durch Kündigungen, sondern über die Ausreise von Ausländer_innen, die wegen Arbeitslosigkeit ihre Aufenthaltsberechtigungen verloren.[303] 1984 waren im Jahresschnitt nach der Anzahl der legalen Bewilligungen 138.700 nichtnationalisierte Arbeitskräfte beschäftigt, das entsprach einem Anteil von 5,1 % an unselbständig Beschäftigten. 1973 betrug der Anteil noch 8,7 %. Auffällig ist eine ungleichmäßige Konzentrationsabnahme je nach Wirtschaftsbranchen. Besonders in industriellen und gewerblichen Sektoren nahm der Anteil der nichtnationalisierten Beschäftigten stark ab, während in Land- und Forstwirtschaft, Tabakverarbeitung, Nahrungsmittel- und Getränkeerzeugung,[304] sowie in einigen Dienstleistungen, etwa bei der Hausbetreuung (Hausmeister_innen), kaum ein Rückgang zu verzeichnen war.[305]

Trotz des massiven Abbaus von Gastarbeiter_innen nach 1975 hatten die legislativen Maßnahmen den Effekt, die intendierte temporäre Beschäftigung in der Praxis zu verhindern sowie die Segregation der Arbeitsmärkte zu vertiefen. Nichtnationalisierte Arbeitskräfte standen unter weit höherem Druck, nicht zu lange arbeitslos zu sein und nicht ihren Status zu verlieren. Höhere Schwellen beim Bezug von Arbeitslosengeldern oder Notstandshilfe, die Sorge ausgewiesen und

---

[301] Baumgartner, Perchinig | 1997: Minderheitenpolitik 637
[302] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 189
[303] Matuschek schätzt die Zahl der tatsächlich abgebauten Arbeitskräfte niedriger ein, da viele weiterhin illegalisiert beschäftigt wurden. Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 189
[304] ebd. 189 - 191
[305] Payer | 2004: Gehen Sie an die Arbeit 5

abgeschoben zu werden, verstärkten die Bereitschaft, auch unter schlechten Arbeits- und Lohnbedingungen Arbeitsverhältnisse so lange wie möglich aufrecht zu erhalten bzw. Arbeitsverhältnisse unter schlechten Konditionen einzugehen.[306] Folglich sank das Lohnniveau gerade in Branchen mit hohem Ausländer_innenanteil weiter.[307] Gastarbeiter_innen versuchten im Fall der Arbeitslosigkeit so schnell wie möglich wieder eine Beschäftigung zu finden. Es wurde vermieden, in die Herkunftsregionen zurückzukehren, um erst zu einem günstigeren Zeitpunkt nach Österreich zurückzukommen, da dies nach der rechtlichen Lage kaum mehr möglich war. Nichtnationalisierte Arbeitskräfte waren im Durchschnitt kürzer arbeitslos als österreichische Staatsbürger_innen, aber häufiger.[308] Die staatliche Verwaltung zwang gleichsam Gastarbeiter_innen, im Fall von Arbeitslosigkeit im Inland sowie flexibler und in unsicheren und unqualifizierten Tätigkeiten zu bleiben.[309] Die Behandlung als „*Verschubmasse am Arbeitsmarkt*" zementierte die ethnisierte Spaltung des österreichischen Arbeitsmarkts noch mehr.[310]

„Neu daran ist nicht die Existenz sekundärer Arbeitsmärkte mit „flexiblen", konjunkturanfälligen, schlecht bezahlten und nicht auf Dauer eingerichteten Arbeitsplätzen. Historisch jüngeren Datums ist allerdings die vorrangige Beschäftigung von bestimmten Ausländergruppen in solchen Bereichen."[311]

2.4.4 Zunahme der nichtnationalisierten Wohnbevölkerung: eine ethnisierte Unterschicht

Eine der Konsequenzen der restriktiven Politik bestand darin, dass Arbeitsmigrant_innen in weitaus größerem Ausmaß als bisher ihre Familien nach Österreich zu holen bestrebt waren.[312] Die Möglichkeit des Familiennachzugs wurde in verstärktem Maß genutzt. Die grundrechtlich verankerte Garantie des Schutzes des Familien- und Privatlebens im Rahmen der Menschenrechtskonvention bildete eine der wenigen Möglichkeiten des legalen Zugangs unabhängig von Beschäftigungsquoten.[313] Der Nachzug war auf die Kernfamilien beschränkt, also auf Ehepartner_innen und Kinder, in bestimmten Fällen auch Eltern, sowie vom Nachweis eines ausreichenden Unterhalts abhängig. Von großer Tragweite war, dass nachgezogene Familienmitglieder von nichtnationalisierten Arbeitnehmer_innen kein persönliches Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt hatten. Sie erhielten einen Aufenthaltstitel als Familienangehörige, der nicht zur Arbeitsaufnahme berechtigte. Während generell der Druck auf die ausländische Arbeitskraft erhöht wurde, einen einem gesetzlich

---

[306] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 10
[307] Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik (aktualisierte Fassung, Wien) Online: http://www.okay-line.at/file/656/osterr_migr_integr_politik.pdf (15 01 2013) 9
[308] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 76
[309] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 184
[310] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 683
[311] Fassmann, Münz | 1996: Österreich - Einwanderungsland 225
[312] Perchinig | 2009: Migration, Integration 102; Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 27
[313] Birsl u.a. | 2003: Migration und Interkulturalität 17; Weitere Ausnahmen bilden Student_innen oder Diplomat_innen. Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 596

nicht näher definierten „österreichischen Standard“ gemäßen Lebens- und Wohnstil aufrecht zu erhalten, verstärkte sich die Abhängigkeit der Familienmitglieder von der erwerbstätigen „Ankerperson“. In der Praxis waren unter patriarchalen Herrschaftsverhältnissen in höherem Ausmaß Ehefrauen davon betroffen, die somit auf den Haushalt beschränkt und einer durch die Gesetzeslage bedingten (aufenthalts-)rechtlichen Abhängigkeit vom Ehemann unterworfen waren. Eine Loslösung und Trennung von der Familie war nicht nur finanziell schwierig, Angehörige liefen auch Gefahr, Aufenthaltstitel und soziale Unterstützung zu verlieren.[314]

In den 1970ern nahm die Nachfrage nach billigen, weiblichen Arbeitskräften zu, vor allem in der Textilbranche und im wachsenden Dienstleistungsbereich. Über Familienzusammenführungen konnte dieser Bedarf günstig und oft außerhalb beschäftigungsrechtlicher Regulierung bedient und auch noch mit positivem, menschrechtskonformem Image versehen werden.[315] Der Anteil an Frauen unter den Beschäftigten stieg deutlich an - sowohl unter nationalisierten als unter nichtnationalisierten Arbeitskräften,[316] die Zunahme des Anteils der nichtnationalisierten Beschäftigten in einigen Bereichen des Dienstleistungssektor (Reinigung) war überdurchschnittlich.[317] Nichtnationalisierte Frauen lebten und arbeiteten unter Bedingungen, in denen ihre rechtliche und soziale Schlechterstellung als Ausländerinnen sich mit der Geschlechterdiskriminierung überlagert. Ihre Arbeitsverhältnisse gestalteten sich als besonders ungeschützt und prekär.[318] Nicht nur, dass sie einen als Folge von Armut und ungenügenden Mitteln bedingten Mehraufwand an Reproduktionsarbeit zu leisten hatten, übernahmen sie zunehmend Arbeiten, die für nationalisierte Frauen nicht mehr attraktiv waren und wiederum deren sozialen und beruflichen Aufstieg beförderten.[319]

Letztendlich kam es trotz einer der „*europaweit größten Vertreibungen von Migrant_innen*“[320] und eines sinkenden Anteils von registrierten, nichtnationalisierten Arbeitskräften zu einem relativen Anwachsen der nichtnationalisierten Wohnbevölkerung. Während 1971 176.773 Ausländer_innen dauerhaft in Österreich lebten, waren es laut Volkszählung von 1981 bereits 291.448 Personen. Die größten Gruppen waren mit 125.890 jugoslawische Staatsangehörige, 59.900 Personen mit

---

[314] Dilek Çınar | 1996: Unüberwindbare Fremdheit? Immigration und Politik der Differenz. In: Brigitte Fuchs, Gabriele Habinger (Hg.) | 1996: Rassismen & Feminismen. Differenzen, Machtverhältnisse und Solidarität zwischen Frauen (Wien: Promedia) 161 - 170, hier 169

[315] Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 74

[316] Penninx, Roosblad | 2000: Trade Unions 7

[317] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 32

[318] Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte S 83

[319] Dies ist ein Trend, der weiter anhielt, wobei sich die Umstände und Entlohnung der Arbeit sehr unterschiedlich, aber zumeist prekär oder sogar illegalisiert gestalten. Zugewanderte, nicht-nationalisierte Frauen übernehmen in zunehmendem Maße einen Teil der gesellschaftlich notwendigen Reproduktionsarbeit. Dies ist als ein Indiz für eine Internationalisierung der postfordistischen Staaten zu werten, das sich nicht am Begriff er Produktionsarbeit, sondern im Bereich der Reproduktion festmacht.

[320] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 42

türkischer und 40.987 mit bundesdeutscher Staatsbürgerschaft.[321] Der Anteil der Nnichtnationalisierten an unselbständig Beschäftigten betrug 1971 6,1%, der Anteil an der Bevölkerung aber nur insgesamt 2,8%.

„Mit der einsetzenden Familienzusammenführung in den folgenden Jahren stieg der Ausländeranteil an der Bevölkerung auf 4% 1981 and verharrte bis 1988 auf diesem Niveau, während der Anteil an der Beschäftigung rückläufig war and auf 5,1% im Jahre 1985 absackte.“ [322]

Die ehemaligen „Gastarbeiter_innen“ waren zu einem Teil der österreichischen Wohnbevölkerung geworden, ohne aber dabei mit Inländer_innen rechtlich, sozial oder politisch gleichgestellt zu sein. Sie bildeten eine soziale Unterschicht, die nicht allein rechtlich als „fremd“ markiert war. Der ungleiche Zugang zur sozialen Teilhabe wurde in Zusammenhang mit der Ethnisierung und Segmentierung des Arbeitsmarkts nicht über „Arbeit“ bzw. über Klassenverhältnisse diskutiert, sondern über den Begriff des „Ausländers“.[323] Indem soziale Konfliktbereiche bzw. Klassenverhältnisse in ethnisch/kulturell definierte Spannungen umgedeutet wurden, fand ein vorstellungsweltliches Auslagern gesellschaftlicher Problemlagen aus der nationalstaatlich konstruierten Gesellschaft statt.[324] August Gächter formuliert: *"Was wie Fremdheit aussieht ist weitgehend Armut."*[325]

In der Verzahnung von Rechtssetzungs- und symbolischer Politik entfaltete sich die Deutungsmacht staatlicher Politik. Über hegemoniale Deutungsmuster stellte sich ein breiter Konsens her, der wiederum die herrschenden hegemonialen Projekte legitimierte. Ein Teil der Subalternen stützte Politiken der Exklusion eines anderen Teils der beherrschten Klassen mit, indem ethnisierende Diskurse reproduziert wurden. Die nach 1973 einsetzende Diskussion um die Belastung des Sozialsystems durch Zuwander_innen wurde, gestützt durch Vorstellungsmuster des „Sozialmissbrauchs“ durch Unterschichten, mit einer symbolischen Aufladung versehen, die sich aus rassistischen Diskursen der Differenz herleitet. „*Arme werden überall, besonders von der Mittelschicht als Bedrohung wahrgenommen*“.[326] Das Bedrohungsszenario wurde hier mit ethnisierenden/kulturalistischen Bedeutungen versehen und umgedeutet. Das vorstellungsweltliche Muster der sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Belastung knüpfte an Traditionen der Auslagerung von Bedürftigkeit und Armut sowie ihrer Unsichtbarmachung an. Tatsächlich waren in den ersten Dekaden der „Gastarbeiterbeschäftigung“ ausländische Arbeitskräfte Nettozahler_innen des

---

[321] Statistik Austria | 2007: Bevölkerung 1971 bis 2001 nach ausgewählter Staatsangehörigkeit und Bundesländern. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/022887.html (15 01 2013)
[322] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 28
[323] Vgl. Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 44
[324] Vgl.: Pilgram | 1993: Mobilität, Migration 32
[325] Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten 20
[326] ebd. 15

österreichischen Wohlfahrtsystems. Jahrelangen Einzahlungen an Lohnsteuer, an Sozial- und Pensionsversicherungsbeiträgen standen nur geringe Transferleistungen gegenüber, was einerseits mit der eingeschränkten Teilhabe an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu tun hatte, andererseits aber auch mit der Alters- und Sozialstruktur der zugewanderten Personengruppen.[327] Als Folge der niedrigeren Löhne wurden zwar in Relation weniger an Lohnsteuer und Sozialabgaben eingezahlt,[328] Ausländer_innen erhielten aber auch weniger daraus. Dies bedeutete letztendlich eine Umverteilung von ärmeren und rechtloseren zu reicheren und besser gesicherten Schichten unselbständig Beschäftigter, und in Folge der Arbeitsmarktsegregation teilweise von ausländischen zu nationalisierten Bevölkerungsgruppen.[329]

Das einzige Mittel zu einer rechtlichen Gleichstellung und zum Schutz vor dem Verlust des Rechts auf Aufenthalt bildete die Einbürgerung. So begann in den 1970er Jahren die Zahl der Einbürgerungen von ehemaligen „Gastarbeiter_innen", die mittlerweile die nötige Aufenthalts- und Beschäftigungsdauer vorweisen konnten, anzusteigen. Rund 81.000 Personen wurden zwischen 1973 und 1984 eingebürgert, wiederum rund 13.000 davon waren jugoslawische Staatsangehörige. Entgegen Trends in anderen EG/EFTA-Staaten wurden Rechtsansprüche auf Staatsangehörigkeit bei Geburt im Inland oder Möglichkeiten der Doppelstaatsbürgerschaft in Österreich strikt abgelehnt.[330] Eine Einbürgerung brachte eine volle rechtliche Gleichstellung mit sich, eliminierte aber nicht andere Differenzen wie Klassenverhältnisse und soziale Stratifikationen und brachte ethnisch/kulturelle Aufladungen nicht zum Verschwinden. Bildungsdefizite, Armut, Zuschreibungen zu ethnisiert-segmentierten Arbeitsmärkten, Restriktionen im Zugang zum Wohnungsmarkt und Infrastruktur, sowie Konfrontation mit sozialen Ausgrenzungen, Rassismen und struktureller Gewalt blieben teilweise auch nach einer erfolgreichen Nationalisierung bestehen. Politiken der Differenz in Bezug auf nichtnationalisierte Personen wirkten sich indirekt auch weiterhin auf neo-nationalisierte aus, sei es materiell oder symbolischer Art.[331] Rechts- und

---

[327] Thomas Prader | 1992: Die Würde des Menschen ist antastbar. In: Thomas Prader (Hg.) | 1992: Moderne Sklaven. Asyl- und Migrationspolitik in Österreich (Wien: Promedia) 12 - 47, hier 32; Vgl.: Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 10

[328] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 118

[329] August Gächter spricht im Zeitraum zwischen 1989 und 1995 von einer Summe von 760 Millionen ATS im Sinne einer Umverteilung von den ärmeren Schichten der Arbeiterschaft auf die Reicheren. Gächter | 2000: Austria 82f

Einwander_innen waren immer noch meist jüngere Personen, die mehr zahlten, als sie Kosten verursachten. Gemäß der Volkszählung von 1991 waren nur 6% aller nicht-Österreicher_innen über 60 Jahre alt gegenüber 21% bei österreichischen Staatsbürger_innen. Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 34

Häufig wurde vorgebracht, dass Ausländer_innen wegen der höheren Geburtenrate eine höhere Belastung des Sozialsystems darstellen würden. Dem kann entgegengebracht werden, dass im Kontext der sozialen Segmentierung und kürzeren Schul- und Ausbildungslaufbahnen im Vergleich weniger an Bildungskosten anfiel.

[330] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 189

[331] Es wäre von großer Bedeutung für das Verständnis aktueller gesellschaftlicher Konfliktlagen und Politiken, dies einer näheren Analyse zu unterziehen, was aber im Rahmen dieser Arbeit unterbleiben muss. Eine soziologische Studie dazu: David Reichel | 2010: Staatsbürgerschaft und Integration. Die Bedeutung der Einbürgerung für MigrantInnen. (Univ. Diss., Wien)

Aufenthaltsunsicherheit sowie die soziale Verortung von zugewanderten Arbeitskräften schrieb sich generationenübergreifend fort. Mittlerweile wuchs eine zweite oder sogar schon dritte Generation heran, die oft nur schlecht oder marginal ausgebildet war, was ihre Chancen am Arbeitsmarkt und ihre soziale Lage verschlechterte.[332]

2.4.5 Politisch-öffentliche Diskurse zu Beginn der 1980er Jahre

Die sozialen Probleme der Gastarbeiter_innen wurden nur zögerlich im Bereich der politischen Regulation rezipiert. Eine Art der Rezeption erfolgte als Darstellung einer potentiellen Bedrohung der "bürgerlichen Sicherheit", ein Thema, das schon früh von der FPÖ forciert wurde. [333]

„*Wir Freiheitlichen glauben, daß aus sicherheitspolitischen Gründen einfach getrachtet werden muß, daß eine überschaubare Fremdenszene besteht, die man überblicken und im Griff behalten kann. [...] Wir müssen sicherheitspolitisch die Herren im eigenen Haus bleiben.*“[334]

Die Wahrnehmung eines gesellschaftlichen Konfliktpotentials, das durch eine an den Rand gedrängte als ausländisch definierte Wohnbevölkerung entstand, war nicht auf den rechten politischen Rand beschränkt. Wie Ljubomir Bratić dokumentiert, erlangten seit Mitte der 1970er Jahren Begriffe wie „Ghetto" Konjunktur. Angesichts der Beschwörung von „Aufruhrgefahr“ wurde es für die Politik dringlicher bzw. wurde die Dringlichkeit gerechtfertigt, sich mit neuen gesellschaftlichen Strukturen auseinanderzusetzen und sie zu regulieren. Staatliche Politik legte das Problem so dar, als ob die Wirtschaft zwar von der Beschäftigung von nicht-österreichischen Arbeitskräften profitiert hätte, wohingegen nun Staat und Gesellschaft in zunehmendem Masse Kosten und Lasten der Folgeprobleme zu tragen hätten. Der Staat müsse nun reparieren und im Sozial-, Gesundheits- und Schulbereich Leistungen für ausländische Minderheit erbringen, "*doch bei den derzeitigen Problemen des Staates, Finanzkrise und steigender Inländerarbeitslosigkeit ist dem Staat eine Übernahme weiterer Kosten für die Problemlösungen der Ausländer ohne Gefährdung der Legitimationsbasis zu den Inländern nicht möglich*." [335]

1981 vergab das Bundesministerium für Soziale Verwaltung ein Forschungsprojekt, das Erhebungen durchführen und gegen die mangelnde Kenntnis der sozialen und ökonomischen Situation der türkischen und jugoslawischen Wohnbevölkerung Informationen bereitstellen sollte, um das Ausmaß der „Problemlage“ abschätzen zu können. Wie Anfang der 1970er waren auch hier die Sozialpartner als Arbeitsgruppe dem Projekt beigeordnet. Die Untersuchung wurde im Sommer 1984 abgeschlossen.[336] Ein wichtiger Topos und sozialwissenschaftlicher Forschungsgegenstand

---

[332] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 6; Birsl u.a. | 2003: Migration und Interkulturalität 124
[333] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 193f
[334] Sten Prot XV. GP, 84. NRSitz 06 10 1981 8533 Harald Ofner (FPÖ)
[335] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 196
[336] ebd. 194. Matuschek bezieht sich auf: Hannes Wimmer (Hg.) | 1984: Untersuchung über die ausländischen Arbeitskräfte in Österreich. Endbericht Bd 1 + 2 (Wien, IHS)

Anfang der 1980er Jahre war die in ihrer Identität zwischen Herkunftsland und Wohnland zerrissene, entwurzelte und sich zwischen den Stühlen befindliche „Zweite Generation". Es entstand eine breite Szene von NGOs, „Ausländervereinen", sozialpädagogischen Initiativen, engagierten Schulprojekten und ähnlichem, die verstärkt auf soziale und ökonomische Problemlagen der nichtnationalisierten Wohnbevölkerung ehemaliger Gastarbeiter_innen, vor allem der Kinder und Jugendlichen, hinwiesen und die Lage der Betroffenen zu verbessern suchten. Bemühungen zur Erforschung und „Hilfestellung" blieben nicht unwidersprochen, Kritiker_innen befürchteten, dass solche Bestrebungen strukturell an der marginalisierten Lage der ausländischen Wohnbevölkerung nichts verbessern würden. Das Thema der Beschäftigung und Niederlassung von Ausländer_innen wurde auch insofern brisanter, als Anfang der 1980er offensichtlich wurde, dass der Abbau an nichtnationalisierten Arbeitskräften auch keine Vollbeschäftigung und keine Arbeitsplatzsicherheit für Österreicher_innen gewährleistete.[337]

Die durch eine antizyklische Politik in Österreich hinausgezögerte postfordistische Transformation zeigte Anfang der 1980er Jahre spürbare Auswirkungen, der Versuch, *„in einer kleinen Volkswirtschaft ein realkapitalistisch-keynesianisches „Regime" aufrecht zu erhalten [musste] bei zunehmend finanzkapitalistisch-monetaristischen Bedingungen in der übrigen Welt […] scheitern."*[338]

Das Thema der „Ausländer" eignete sich Anfang der 1980er Jahre besonders gut, um einen wohlfahrtsstaatlichen Staatsinterventionismus politisch-öffentlich anzuprangern. Es verschaffte der Kritik an der SP-Regierung durch die Instrumentalisierung exklusiver, ethnisierender Diskurse zusätzliche Legitimation und Unterstützung. Eine Abwägung von Kosten und Nutzen der Gastarbeiter_innen wurde populär.

Während strukturell abgesicherte Langzeitarbeitsplätze von Österreicher_innen in zunehmendem Maße unter Druck gerieten, meldeten dagegen manche Bereiche der Wirtschaft einen weiteren Bedarf an zusätzlichen, billigen und flexibleren Arbeitskräften an. Die Fremdenverkehrsindustrie klagte massiv über Restriktionen der Ausländer_innenbeschäftigung, da sie über 4000 Arbeitsplätze nicht mehr besetzen könnten. 1980 musste die Stabilisierungsrichtlinie zum Abbau von ausländischen Arbeitskräften gelockert werden, um diesen Forderungen nachzukommen.[339]

Das *„Kontinuitätsmerkmal der 2. Republik",* die Sozialpartnerschaft, verlor an Kohäsion und an harmonisierender innenpolitischer Kompetenz. *„Die Mobilisierung der Öffentlichkeit erhöhte die Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition und schwächte den Durchsetzungswillen des*

[337] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 195
[338] Schulmeister | 2005: Wirtschaftspolitik 10
[339] Matuschek | 1985: Ausländerpolitik 184, 189

Korporatismus."[340] Der wohlfahrtsstaatliche Konsens begann aufzubrechen. Die materielle Partizipation eines Teils der Arbeitnehmer_innen erfuhr unter dem Etikett der Wettbewerbsfähigkeit zunehmend Einschränkungen, bisherige hegemoniale Konzepte wurden in Frage gestellt. Bei den Nationalratswahlen im April 1983 verlor die SPÖ nach zwölf Jahren der Alleinregierung die absolute Mehrheit, und es wurde eine Koalitionsregierung mit der FPÖ gebildet. In der kleinen Koalition bis 1986 wurde zwar eine tendenziell etatistische Staatspolitik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung fortgesetzt, allerdings verfolgte die SPÖ den bereits eingeleiteten „Sanierungskurs" noch rigoroser und begann einen Sparkurs zu propagieren. Subventionen an die Verstaatlichte wurden nur noch als Starthilfen vergeben, erste Teilprivatisierungen wurden mit der Begründung, Staatsverschuldung und Zahlungsschwierigkeiten des Wohlfahrtsstaats in den Griff zu bekommen, eingeleitet.[341] Innerhalb der SPÖ kam es zu strategischen und inhaltlichen Konflikten zwischen unterschiedlichen Strömungen. In der Zeit der kleinen Koalition unter dem Bundeskanzler Fred Sinowatz begannen sich neue hegemoniale Zielsetzungen durchzusetzen, deren Vertreter_innen aktiv eine Politik gestalteten, die dem neoliberalen Paradigma entgegenkam, und die bereit waren, zu Gunsten der Kapitalfraktion aus volkswirtschaftlichen Überlegungen heraus Einschnitte bei der sozialpolitischen Einbindung von Arbeitnehmer_innen hinzunehmen. Ein Problem für die Sozialdemokratie bestand darin, dass damit Schritte eingeleitet wurden, die die materiellen Grundlagen der Basis und damit die hegemonial gewichtige Rolle von Gewerkschaft und SPÖ schwächten.

2.4.6 Politische Situation Mitte der 1980er

Nach der Auflösung der SPÖ - FPÖ Koalition durch Bundeskanzler Franz Vranitzky nach einem Kurswechsel in Strategie und Zielgruppe innerhalb der FPÖ, der mit der Wahl Jörg Haiders zum Vorsitzenden am Innsbrucker Parteitag am 13. September 1986 markiert war, folgten vier Legislaturperioden mit einer großkoalitionären SPÖ-ÖVP-Regierung bis Ende 1999. Bundeskanzler Vranitzky führte bis Anfang 1997 die Bundesregierung, er trat im Jänner zurück, sein Nachfolger wurde Viktor Klima. Koalitionsverhandlungen zwischen SPÖ und ÖVP nach der Wahl am 3. Oktober 1999 scheiterten. Schließlich bildete eine „kleine" Koalition die erste „schwarz-blaue" Regierung unter Wolfgang Schüssel, dem ersten von der ÖVP gestellten Bundeskanzler seit 1970.
Zurück zum Jahr 1986: Nach den Nationalratswahlen am 23. November 1986 verloren beide große Parteien an Stimmen, vor allem die SPÖ. Das Vertrauen in die beiden großen Parteien war auch auf Grund des Verhaltens der Parteien rund um die Bundespräsidentenwahl im Mai bzw. Juni 1986 und die mutmaßlichen Beteiligung Kurt Waldheims an Kriegsverbrechen erschüttert. Die FPÖ unter der

[340] Michael Gehler | 2006: Die Zweite Republik - zwischen Konsens und Konflikt. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 2006: Politik in Österreich. Das Handbuch (Wien: Manz) 35 - 51, hier 42f
[341] ebd.

Führung Haiders erlangte mit 18 Mandaten um 6 mehr als 1983. Erstmals schaffte es eine Wahlliste von Vertreter_innen der Vereinigten Grünen und der Alternativen Liste unter Freda Meissner-Blau mit 8 Mandaten ins Parlament. Die Liste war nicht unumstritten, und der Einzug in die staatliche Politik erfolgte nicht ohne interne Auseinandersetzungen, Kritiken, Kämpfe und Spaltungen. In der ersten Februarhälfte 1987 formierte sich die Liste nunmehr als Grüne Alternative Partei.[342]

Die neue Regierungsperiode leitete eine politische Abkehr vom Modell der politischen Marktregulierung über einen breiten verstaatlichten Sektor und keynesianische Ansätze ein, und die Entwicklung in Richtung einer postfordistisch-neoliberal geprägten Politik der Privatisierungen und der Prekarisierung von Arbeit. Die große Koalition wollte sich als „Sanierungs- und Erneuerungsgemeinschaft" etablieren, die allerdings, wie Michael Gehler anmerkt, von Konflikten zwischen den Koalitionspartnern belastet und durch eine Unübersichtlichkeit geprägt war. Mit den Oppositionsparteien etablierten sich neue bzw. erneuerte hegemoniale Projekte von den Rändern der Machtpolitik her, die sich mit bestimmten thematischen Schwerpunktsetzungen gegenüber den alten Machtblöcken zu profilieren versuchten.[343] Eine Schwerpunktsetzung erfolgte in der Ausländer_innen und Zuwanderungspolitik, der sich sowohl FPÖ als auch die Grünen thematisch annahmen.

„Beide Parteien waren nicht in das System der sozialpartnerschaftlich gestützten Konkordanzdemokratie eingebunden und konnten Einwanderungsfragen in die politische Öffentlichkeit tragen, ohne große Irritationen im eigenen Lager auszulösen. Das Thema wurde so zum Vehikel symbolischer Politik und weltanschaulicher Profilierung im Parteienwettbewerb."[344]

Die Diversifizierung des parteipolitischen Spektrums sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass immer noch die große Koalition maßgeblich die politische Kultur bestimmte. Die Tendenz zu Akkordierung und zum Ausverhandeln von Kompromissen als eine Konfliktkultur zwischen den beiden großen „Lagern" bestand trotz einer Schwächung weiterhin, auch wenn sie zwischen ÖVP und SPÖ spannungsgeladener wurde. Die ÖVP positionierte sich als klar neoliberal und für eine Politik der „Deregulierung", die nicht weniger reguliert, sondern Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Kapitalakkumulation zu optimieren bestrebt war. Die SPÖ schlug einen Kurs ein, der zwar tendenziell staatliche Marktinterventionen beibehielt, aber einer Budgetkonsolidierung und Standortattraktivität den Vorrang einräumte und Konzessionen an sich internationalisierende Kapitalfraktionen machte. Als wesentliche politische Agenda traten Bemühungen um eine Annäherung an die EG in den Vordergrund. Bereits mit der kleinen Koalition

---

[342] Vgl.: Franz Schandl, Gerhard Schattauer | 1996: Die Grünen in Österreich. Entwicklung und Konsolidierung einer politischen Kraft (Wien: Promedia)

[343] Gehler | 2006: Die Zweite Republik 43f

[344] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 10

unter Sinowatz hatte sich die österreichische Außenpolitik stärker nach West-Europa zu konzentrieren begonnen. Zeitgleich mit dem in der gemeinsamen Luxenburger Erklärung von EG und EFTA vom April 1984 formulierten Projekt einer vertieften Integration intensivierten sich auch in Österreich EG-integrationspolitische Diskussionen.[345] Vor allem die ÖVP unter der Führung von Alois Mock war bemüht, sich als "Europapartei“ zu profilieren.

Auf dem Gebiet der Diskussion und der Regulierung der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte, der Behandlung und der Kontrolle zugewanderter Minderheiten und von Zuwanderung selbst, fanden in dieser Periode tiefgreifende Veränderungen statt. Es entwickelte sich das Feld einer „Migrationspolitik“, welches die Grundlagen der Instrumentarien einer bis in die Gegenwart wirksamen, rigiden und vor allem selektiven Zuwanderungs- und Ausländer_innenpolitik bildete. Die entscheidende Phase der Veränderung ließ sich über zwei gesetzgeberische Reformen markieren: am Beginn stand die Novellierung des FrePG 1986, mit der ein Prozess der Neuregulierung im ausländer_innen- und zuwanderungspolitischen Bereich eingeleitet wurde, und die rechtliche Materialisierung einer bis in die Gegenwart hineinwirkenden Gesamtreform 1991 bis 1992, die die Grundlage der österreichischen postfordistischen Ausländer_innen- und Zuwanderungsgesetzgebung bildete.

In den folgenden Kapiteln soll nun diese Phase der Veränderung als Ergebnis einer kritischen Untersuchung wörtlicher stenographischer Protokolle und ihrer Kontextualisierung dargestellt werden. Das Kapitel 3 beschäftigt sich mit den ausländer_innenpolitischen Entwicklungen 1986 bis 1989 als Phase der erstmaligen näheren Auseinandersetzung mit Gastarbeiter_innen als Teil der Wohnbevölkerung, allerdings im Kontext antizipierter gesellschaftlicher Veränderungen am Arbeitsmarkt sowie in der Europapolitik. Kapitel 4 befasst sich mit dem Jahr 1990 und dem Auslaufen der Gesetzgebungsperiode XVII, das durch dramatische Diskurse in Bezug auf Ausländer_innen und eine Verhärtung und Verschärfung ausländer_innenpolitischer Kurssetzung gekennzeichnet ist. Kapitel 5 schließlich untersucht die Phase der Konsolidierung des restriktiven Kurses und der Rechtssetzung im Bereich Einreise, Zuwanderung, Aufenthalt, Beschäftigung und Asylgewährung von Ausländer_innen, die in einem Korpus von Gesetzen, die die Basis des Ausländer_innenrechts bis heute bilden. Kapitel 6 soll einen Ausblick auf weitere Entwicklungen bieten.

[345] Schaller | 1997: Österreichs Weg 56

3. Ausländer_innenpolitik 1986 bis 1989

3.1 Mitte der 1980er

Seit dem AuslBG von 1975 beschäftigte sich die parlamentarische Politik auf gesetzgeberischer Ebene jenseits von sozialen Diskursen kaum mit dem Thema der Gastarbeiter_innen. 1984 war mit 138.700 beschäftigten Ausländer_innen, das entsprach 5,1% der Gesamtbeschäftigtenanzahl, der Tiefststand erreicht.[346] Danach erfolgten eine gewisse Stabilisierung und nur geringe Neuzuwächse. 1985 waren rund 140.200 nichtnationalisierte Personen in Österreich beschäftigt, 1986 rund 146.000 und 1987 147.000. Das waren 5,3 Prozent aller unselbständig Beschäftigten in Österreich.[347] 1988 hielt NR Smolle (Grüne) der Regierung vor *„Über 70 Prozent der ausländischen Arbeitnehmer leben schon zehn Jahre oder länger in Österreich. Aus den Gastarbeitern der frühen siebziger Jahre sind Einwanderer geworden.“*[348]

Rückblickend fassten die politisch Verantwortlichen zusammen, dass das Ziel des AuslBG 1975 die Kontrolle des Umfangs des Zuzugs von Arbeitskräften zur Arbeitsaufnahme gewesen wäre, ohne dass dadurch „*wirtschaftliche, soziale und allgemein gesellschaftlichen Nachteile*“ für Österreich entstehen sollten - dieses Ziel hielten sie auch für erreicht. Aber die Struktur der nichtnationalisierten Bevölkerung hatte sich mit der „*vorsichtigen Bewilligungspraxis*“ und der „*Verhinderung von Neuzugängen*“ mit dem gleichzeitigen Familiennachzug drastisch verändert. [349]

3.1.1 Die soziale Lage der „Gastarbeiter_innen“ Mitte der 1980er

„*Als erste Anzeichen dieser Veränderung sichtbar wurden“,* hatte das Bundesministerium für soziale Verwaltung 1982 bis 1984 eine Studie in Auftrag gegeben, die Ergebnisse wiesen auf folgende Auffälligkeiten hin: 1. Signifikant viele nichtnationalisierte Arbeitskräfte waren lange Jahre in einem Unternehmen beschäftigt und gehören dort zur Stammbelegschaft. 2. Einzelne Wirtschaftsbereiche waren überdurchschnittlich auf die Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte angewiesen. *„Arbeitsplätze mit belastenden Arbeitsbedingungen, Schichtarbeit und relativ niedriger Entlohnung werden überproportional von ausländischen Arbeitskräften besetzt.“*[350]

Dies hatte einerseits strukturkonservierende Wirkungen zur Folge, zeigte aber auch die Unersetzbarkeit nichtnationalisierter Arbeitskräfte für die Wirtschaft. Im Jahr 1983 lebten bereits rund 70% aller nichtnationalisierter Arbeitskräfte über zehn Jahre in Österreich.

„In rund 70 vH [von Hundert] der Haushalte von ausländischen Arbeitskräften mit Kindern ist

---

[346] Tidow | 1996: Modell Österreich 74
[347] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 Karel Smolle (Grüne)
[348] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 Karel Smolle (Grüne)
[349] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 7f
[350] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 7f

zumindest eines dieser Kinder in Österreich geboren. Nur noch etwas mehr als 40 vH aller ausländischen Arbeitskräfte gab an, von engeren Familienmitgliedern getrennt zu leben.“[351]

Die Erkenntnisse dieser Studie wurden 1988 in politischen Entscheidungsprozessen rezipiert. Zuvor blieben die marginalen Lebensverhältnisse der „Gastarbeiter_innen“ auf politischer Ebene lange ausgeblendet. Die Kommunen überließen die politische Regelung weitgehend dem Bund, der aber bis Mitte der 1980er Jahre passiv blieb. Heinz Schoibl spricht von einer „*integrationspolitischen Abstinenz*“ der Kommunen, die bei Transferleistungen sparten und zuließen, dass Abschottungsdiskurse und Verunsicherungen Raum griffen. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit der Lebenslage der Ausländer_innen fand nicht statt, was dazu beitrug, dass ungelöste Problem- und Konfliktfelder entstanden.[352] Die soziale Lage der Gastarbeiter_innen und ihrer Familien Mitte der 1980er Jahre war geprägt von einem rechtlich grundlegend eingeschränktem Zugang und Ungleichstellung am Arbeits- und Wohnungsmarkt und im Bildungssystem. Aus der im Auftrag des Bundesministeriums erstellten Studie ergab sich weiter, dass 43,6 % der Gastarbeiter_innen in Untermiete lebten, und nur 15,2 % in Hauptmietwohnungen. Das bedeutete, dass für die meisten mietrechtliche Schutzbestimmungen wie Zinsobergrenzen, Kündigungsschutz oder Anspruch auf Mietzinsbeihilfe zumindest teilweise nicht anwendbar waren. Die Zwangslage, in der sich viele Gastarbeiter_innen auf Wohnungssuche befanden, beförderte die Entstehung einer Grauzone von Miet- und Wohnungswucher.[353] Der Zugang zum Wohnungsmarkt war für nichtnationalisierte Personen eingeschränkt, etwa im Bereich des kommunalen Wohnbaus wie den Wiener Gemeindebauten. Gastarbeiter_innen zahlten im Schnitt mehr Miete für schlechtere Wohnungen, und sie mussten auf jenen Bestand zugreifen, der für Österreicher_innen unattraktiv war, wodurch wiederum Ballungsgebiete entstanden. [354] Heinz Schoibl legt dar, dass die allgemeinen Probleme und Engpässe am kommunalen Wohnungs- und Arbeitsmarkt hausgemachte strukturelle Probleme waren, die nachweislich nur geringfügig durch einen höheren Anteil an nichtnationalisierten Arbeitskräften und deren Familien verursacht würden. Die Wahrnehmung von Gastarbeiter_innen und Zuwander_innen als „Ausländer_innen“, als „Andere“, machte die zu Grunde liegenden struk-

---

[351] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8

[352] Heinz Schoibl | 1992: Kommunale Handungsfelder und die Integration von Ausländern. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 151 - 161, hier 151f

[353] Fakt ist, dass die wohnungspolitische Situation angespannt ist. Alfred Kaufmann schreibt:
„Im Verlauf der 80er Jahre sank die jährliche Wohnbauleistung von rund 50.000 (1981: 51.038) auf unter 40.000 (1989: 37.947).“ Die Wohnbautätigkeit verlagerte sich mit verstärkter Eigenheimförderungen in den ländlichen Raum, während in den Städten, vor allem in Wien, ein beträchtlicher Teil der Fördermittel in Althaussanierungen und Wohnungsverbesserungen floß. Die Anzahl an Single-Haushalten stieg an, zunehmende Kaufkraft wurde für Wohnungsinvestitionen aufgewendet. In Folge verringerte sich der Bestand an billigen Altbauwohnungen ständig. Alfred Kaufmann | 1992: Einwanderung und Probleme der Wohnungspolitik in Österreich. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 140 - 150, hier 144 - 146

[354] Kaufmann | 1992: Probleme der Wohnungspolitik 140f

turellen Probleme erst sichtbar und verknüpfte sie gleichzeitig mit Diskursen über Zuwanderung. [355]
Die Situation der nicht erstsprachlich Deutsch sprechenden Kinder in den Schulen war schwierig. Für das Schuljahr 1989/90 wurde belegt, dass 15,1% der nichtnationalisierte Schüler_innen immer noch in Sonderschulen eingeschult waren, in Wien waren es sogar 31%. In weiterführenden Schulen oder in der Lehrlinsausbildung waren sie nur marginal vertreten.[356] Jugendliche türkischer oder jugoslawischer Nationalität, die Kinder der Gastarbeiter_innen, die Zweite Generation, verfügten - wenn überhaupt - oft nur über einen Pflichtschulabschluss. Helga Matuschek argumentiert, dass sie daher in den folgenden Jahren am Arbeitsmarkt leicht durch besser qualifizierte und besser ausgebildete Personen aus Polen, Rumänien oder aus Tschechien verdrängt werden konnten. [357]
Immerhin gab es in Wien seit 1980 ein Begleitlehrersystem mit der Grundkonzeption, unter Wahrung der „kulturellen Identität" der Kinder ein vernünftiges Zusammenleben zu ermöglichen.[358]
Konkrete politische Maßnahmen in Bezug auf die Lebenssituation der Gastarbeiter_innen beschränkten sich darauf, in Teilbereichen wie Bildung Fördergelder für Projekte bereit zu stellen.[359]
Immerhin zeugte die Auftragsstudie von einer erhöhten politischen Aufmerksamkeit, wie sich auch im Umfeld der parlamentarischen Politik in einigen Bereichen schon eine latente Brisanz des „Ausländerthemas" bis Mitte der 1980er Jahre feststellen lässt. „Ausländer_innen" im Sinn von nichtnationalisierten in Österreich beschäftigten oder lebenden Personen wurden im Parlament dann zum Thema, wenn es darum ging, die Regierung bzw. die politische Konkurrenz in ihren jeweiligen Konzepten zur Bewältigung sozialer Konflikte zu kritisieren oder die wohlfahrtsstaatliche Umverteilung und deren Kosten zu problematisieren

3.1.2 Bewahrung des sozialen Friedens, Deeskalation und humanitärer Handlungsbedarf

Ein Thema, das in Grundzügen schon lange vor den Diskursen über den so genannten „Kriminaltourismus aus dem Osten" angelegt war, war das Stereotyp der erhöhten Kriminalitätsbelastung durch nichtnationalisierte Personen, im speziellen durch Gastarbeiter_innen. Dieses diskursive Muster fand sich seit Anfang der 1980er Jahre in den Parlamentsdebatten der jährlichen Sicherheitsberichte wieder. Die FPÖ war schon vor ihrer Führung durch Haider hartnäckig um die Festschreibung der Vorstellung von der Bedrohung der Sicherheit und Ordnung durch Ausländer_innen bemüht. Die anderen Parteien, in der Gesetzgebungsperiode von 1983 bis 1986 auch die Koalitionspartnerin SPÖ, wiesen diesbezügliche Redebeiträge als hetzerisch zurück. NR

---

[355] Schoibl | 1992: Kommunale Handungsfelder 153
[356] Helga Matuschek | 1991: Lebenssituationen und Probleme ausländischer Familien, Kinder und Jugendlicher In: Ausländer in Österreich KJuG 3/91 (Kind, Jugend, Gesellschaft: KJuG, Zeitschrift für Kinder- und Jugendschutz / BAJ, Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz, München : Reinhardt) 68-70
[357] Matuschek | 1991: Lebenssituationen und Probleme 69
[358] Vgl.: Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6807 Karel Smolle (Grüne)
[359] Vgl.: Sten Prot XVI. GP, 153. NRSitz 03 07 1986 Fragestunde mit Ministerin für Familie, Jugend und Konsumentenschutz Gertrude Fröhlich-Sandner

Konecny sagte in der Sitzung vom Februar 1985 zum Sicherheitsbericht 1983:

„Überall dort, wo verängstigte Menschen über Kriminalität, über Sicherheit diskutieren, ist man oft, wie sich gerade wieder in diesem Sicherheitsbericht sehr eindeutig herausstellt, mit dem falschen Vorwurf konfrontiert, daß die Gastarbeiterbevölkerung in Österreich überproportional zur Kriminalitätsrate beitrage. Mir ist auch klar, daß es sich hier um Vorwürfe handelt, die von rechtsextremer politischer Seite ganz gezielt gefördert werden und die einen Beitrag zum Entstehen eines Klimas der Ausländerfeindlichkeit bedeuten, in dem jene Gruppen versuchen, ihre politischen Geschäfte zu machen." [360]

Wiederholt wurde darauf hingewiesen, dass in den statistischen Kriminalitätsbelastungsquoten (als Anteil der Verurteilten einer Referenzgruppe) die Belastungsquote der gesondert erfassten „Gastarbeiter" sogar signifikant niedriger liegt als bei der Vergleichsgruppe der 18- bis 40-jährigen männlichen Österreicher, nämlich bei 228 im Vergleich zu 367. [361] NR Konecny weiter:

„Hier wird von ganz bestimmter Seite mit falschen Zahlen, mit falschen Behauptungen eine politische Kampagne unternommen".[362]

Im Parlament wurde eine Zunahme des „Rechtsextremismus", wie sie in anderen EG- und EFTA Staaten beobachtet werden, mit Besorgnis gesehen. Die Absicherung von wirtschaftlicher Stärke und Konkurrenzfähigkeit stand auch in Zusammenhang mit dem Erhalt des sozialen Friedens, der durch die Entstehung „anti-bürgerlicher, rechter Strömungen" gefährdet und deren Eindämmung ein gesamteuropäisches Anliegen sei. Das Thema kehrte wiederholt in parlamentarischen Diskussionen Mitte der 1980er wieder. Ängste vor einer gesellschaftlichen Radikalisierung und einem Hegemonie- und Machtverlust der Mitte äußerten sich in politischen Bekenntnissen zur Wahrung des Friedens, der demokratischen Werte und der Menschenrechte. Um zu deeskalieren, wäre es nötig, sich das Thema der wachsenden „Ausländerfeindlichkeit" anzunehmen und präventiv aktiv zu werden. „Ausländerfeindlichkeit" wurde als eine bedenkliche Fehlleitung einer besorgten Bevölkerung gezeichnet, deren Ängste durch mit rechtsextremen Formationen in Verbindung stehende Gruppen - auch innerhalb der FPÖ - geschürt wurde.

Eine aggressiv rassistische politische Agenda wurde seit den 1970er Jahren von der neonazistischen Szene betrieben. 1974 wurden erste rassistische Initiativen ins Leben gerufen, 1980 kandidierte Norbert Burger mit dem Slogan „Gegen Überfremdung – für ein deutsches Österreich" für das Bundespräsident_innenamt. Die „Ausländer Halt"-Bewegung („AUS") versuchte mit einer Liste "Überparteilichen Liste gegen Ausländerintegration" 1983 für die Nationalratswahl zu kandidieren. Sie wurde von der Wahlbehörde nicht zugelassen, agitierte aber als selbsternannte „Volksbewegung

---

[360] Sten Prot XVI. GP, 79. NRSitz 20 02 1985 7072 Albrecht Konecny (SPÖ)
[361] Sten Prot XVI. GP, 79. NRSitz 20 02 1985 7072 Albrecht Konecny (SPÖ)
[362] Sten Prot XVI. GP, 79. NRSitz 20 02 1985 7072 Albrecht Konecny (SPÖ)

gegen Überfremdung" weiter, bei der auch wegen Wiederbetätigung verurteilte Neonazis wie Gerd Honsik aktiv sind. Die gleiche Gruppe versuchte erneut 1990 unter dem Namen „Nein zur Ausländerflut" zu kandidieren. Das von der Haider-FPÖ getragene „Österreich zuerst"-Volksbegehren, das zwischen 25. Jänner und 1. Februar 1993 durchgeführt wurde, baute auf diesen Aktivitäten des letzten Jahrzehnts auf und wurde von der neonazistischen Szene unterstützt.

„Der mehrfach verurteilte Neonazi Gerd Honsik unterstrich seine Seniorität: „Grundlage des FP-Erfolges war der von Haider klar geforderte Einwanderungsstopp, wobei er Wortwahl und Zielsetzung von unserer rechtswidrig verbotenen Liste ‚Nein zur Ausländerflut' wortgetreu übernahm."[363]

Für die staatliche Politik wurde zunehmend klarer, dass in Bezug auf nichtnationalisierte Bevölkerungsgruppen Handlungsbedarf bestand. Die Politik konnte sich nicht mehr der Einsicht verschließen, dass strukturelle Veränderungen in der Bevölkerung bereits stattgefunden hatten. Komplementär zur Präsenz des Themas der „Ausländerfeindlichkeit" griffen Diskurse um Menschenrechte und Humanität im Zusammenhang mit den Lebensverhältnissen der ausländischen Wohnbevölkerung Raum. Anstoß und Rahmen dazu bildete vielfach ein EG-europapolitischer Kontext. Im Rahmen des außenpolitischen Berichts 1983 wurde von den Tätigkeiten im Europarat berichtet. NR Hesele (SPÖ) stellte das österreichische Engagement in der „Friedens- und Entspannungspolitik" im Rahmen der KSZE als besonders positiv dar und betonte die Bedeutung der Einbindung Österreichs an der EG-europäischen Zusammenarbeit.

„Wir beschäftigen uns weiter, meine Damen und Herren - ich glaube, das entspricht der humanitären Aufgabe des Europarates - , mit der Frage der Flüchtlinge, mit der Frage der Gastarbeiter oder der Wanderarbeiter, wie das im Europarat heißt, mit deren Eingliederung in die Gastländer und vor allem mit der Frage der zweiten Generation. Ich glaube, der Europarat hat auch immer eine sehr humanitäre Aufgabe zu erfüllen gehabt, und er ist berufen, sich gerade mit den Fragen der Fremden, mit dem Fremdenhaß zu befassen. […] Unser Hauptthema wird in den nächsten Monaten und, ich glaube, auch in den nächsten Jahren die Frage der europäischen Zusammenarbeit in den achtziger Jahren sein. Es hat sich an unseren Prinzipien nichts geändert, daß wir uns zur Einheit Europas bekennen, wir die Mitarbeit im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit und Integration anstreben und der Auffassung sind, daß der Europarat für einen neutralen Staat das einzige politische Forum und die einzige politische Plattform ist, auf der Österreich gleichberechtigt am europäischen Einigungsprozeß teilnehmen kann."[364]

Ohne ein individuelles politisches Engagement und den guten Willen der jeweiligen Sprecher_in

---

[363] Peter Michael Lingens | 2008: Haiders historische Leistung In: Profil 25.10.2008 Online: http://www.profil.at/articles/0843/560/223493/haiders-leistung (13 01 2013)

[364] Sten Prot XVI. GP, 8. NRSitz 06 07 1983 415 Hans Hesele (SPÖ)

prinzipiell in Abrede stellen zu wollen, manifestierte sich in diesem Redebeitrag erneut ein Paradigma der „Hilfe statt Recht“. Die marginalisierte gesellschaftliche Situation von Ausländer_innen, Gastarbeiter_innen oder Flüchtlingen stand für die regulierende Politik im Kontext von humanitärer Hilfe oder aber im Kontext von Deeskalation und Aufrechterhaltung des sozialen Friedens. Die Thematik wurde in den Bereich des Kulturell-Ideologischen verschoben. „Ausländer_innen“, woher oder warum sie auch zuwanderten, ob sie in Österreich geboren waren oder hierher geflohen, wurden so zu Konstrukten zur Projektionsfläche von Hass oder zu Zielobjekten humanitärer Hilfe. Ökonomische Verhältnisse, Klassenlagen, internationale Hierarchien und die Folgen jahrelanger rechtlicher Schlechterstellung blieben als Gegenstand der politischen Regulation in den hegemonialen Debatten ausgeblendet. Was stattfand, war ein verstärktes Hinlenken der Wahrnehmung auf die defizitäre sozialökonomische Lage von Gastarbeiter_innen und Zuwander_innen. Arno Pilgram erklärt dies damit, dass Fragen der materiellen Differenzen nunmehr akut wurden, die bis jetzt durch eine Abstraktion von der Armutslage der Zuwander_innen entproblematisiert werden konnten - nach dem Schema: es ging den Gastarbeiter_innen in Österreich immer noch besser als in den Herkunftsländern. Mit der Unübersehbarkeit der gesellschaftlichen Realität einer dauerhaften Niederlassung mussten andere Bewertungen vorgenommen werden. Die gesellschaftliche Gesamtsituation war im Wandel: das wohlfahrtsstaatliche System stellte sich als zunehmend überlastet dar und begann auf Einsparungen zu drängen. Die internationale neoliberale Trendwende machte Schule, und je stärker sich das vorstellungsweltliche Paradigma von der Eigenverantwortlichkeit, der Mobilität, der Leistungsbereitschaft der (potentiellen) Arbeitskräfte durchzusetzen begann, desto mehr wurden soziale Lage und gesellschaftlicher Status als individuelle Anstrengungen bewertet und auf gruppenspezifische „Eigenschaften“ zurückgeführt. „*Soziale Armut/Erfolglosigkeit und Reichtum/Erfolg sowie nationale Zugehörigkeit würden parallel wieder zu legitimen und politische geförderten Unterscheidungskriterien*.“[365]

„Wohlstandschauvinistische“ Abwehrreaktionen wurden wieder legitim. Es wurde beliebter, „Schuldige“ zu suchen, indem viele Schwierigkeiten auf „Grundübel“ zurückgeführt wurden. Dies wurde national-populistisch angeheizt durch die Rückführung vieler Schwierigkeiten auf den Zuzug von „neuen Ausländern“. [366]

3.2 Eine neue Phase gesetzgeberischer Aktivität: Fremdenpolizeigesetz 1987

Den Auslöser für intensivere Diskussionen zu einer Neuregelung der „Fremden-Gesetzgebung gab

[365] Pilgram | 1993: Mobilität, Migration 33
[366] ebd.

erst ein Entscheid des Verfassungsgerichtshofes vom 12. Dezember 1985,[367] der Teile des Paragraf 3 des Fremdenpolizeigesetzes (FrPG) von 1954 als verfassungswidrig aufhob. Dieser Paragraf bildete die Rechtsgrundlage dafür, nichtnationalisierten Personen das grundsätzlich zu gewährende Aufenthaltsrecht im nationalen Territorium zu entziehen, also Aufenthaltsverbote zu verhängen, auszuweisen und abzuschieben. Das Kernproblem, mit dem der VfGH die seiner Diktion nach säumige Politik konfrontierte, bestand darin, dass die in Absatz 3 regulierte Möglichkeit der Verhängung von Aufenthaltsverboten einen Eingriff in das Privat- und Familienleben nach Artikel 8 der MRK bedeutete. Laut geltendem Gesetz konnte „*das Aufenthaltsverbot aus triftigen Gründen auf den Ehegatten des Fremden und seine minderjährigen Kinder ausgedehnt werden",*[368] auch wenn in deren Fall keine persönlichen Voraussetzungen dafür vorlagen.

3.2.1 Judikatur als Motor politischer Regulation in Bezug auf nichtnationalisierte Wohnbevölkerung

Einen Anlassfall für den Entscheid des VfGH bildete ein Bescheid der Sicherheitsdirektion Vorarlberg vom 23. Juli 1985 über die Verhängung eines auf 5 Jahre befristeten Aufenthaltsverbots sowie dessen Ausdehnung auf die Ehefrau und drei Kinder. Die Aufenthaltsverbote waren erlassen worden, obwohl in den Administrativverfahren geltend gemacht worden war, dass die Fremden in Österreich familiäre oder familienähnliche Beziehungen hätten.[369]

Damit würde in im Verfassungsrang stehende Grundrechte wie die Menschenrechtskonvention (MRK) eingegriffen. Artikel 8 MRK schützte den „*Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und des Briefverkehrs"*. Ein Eingriff war laut MRK nur statthaft, insoweit er gesetzlich vorgesehen war *„und eine Maßnahme darstellt, die in einer demokratischen Gesellschaft für die nationale Sicherheit, die öffentliche Ruhe und Ordnung, das wirtschaftliche Wohl des Landes, die Verteidigung der Ordnung und zur Verhinderung von strafbaren Handlungen, zum Schutz der Gesundheit und der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist."*[370]

Es müsste im Verfahren um den Erlass eines Aufenthaltsverbots rechtlich verankert sein, dass eine Abwägung zwischen öffentlich-staatlichen Interessen und der Achtung und dem Schutz des Familien- oder Privatlebens vorgenommen würde. Weiters müssten „*die Eingriffsmöglichkeiten abschließend und umfassend*" im Gesetz umschrieben werden, was in der derzeit gültigen Fassung des FrePG nicht gegeben sei. Die Entscheide des VfGH bauten auf Judikaturen des EGMR

[367] VfGH 12.12.1985 Nr. B646/85; VfGH VfSlg. 10737/1985
[368] BGBl. 75/1954
[369] VfGH 12.12.1985 B646/85 Ein weiterer Fall der beanstandet wird kommt aus der Steiermark.
[370] EMRK Art. 8 Absatz 2

(Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) auf:[371] Der Erkenntnis ging im Besonderen ein Spruch zu einem Anlassfall aus dem Vereinigten Königreich voraus,[372] der eine höhere Bewertung des rechtlichen Schutzes von Privat- und Familienleben von ausländischen Staatsangehörigen zum Inhalt hatte. Je mehr sich innerhalb der EG mit dem Rechtsbereichen in Bezug auf eine zunehmenden Personenfreizügigkeit auseinandergesetzt wurde, desto mehr zwangen Instanzen wie die Europäische Kommission für Menschenrechte oder der EGMR auch den Blick auf die spezifische Situation und die rechtliche Diskriminierung von eingewanderten und dauerhaft niedergelassenen ehemaligen Gastarbeiter_innen in den west- und mitteleuropäischen Industriestaaten.[373] Ausserdem waren EG-europarechtliche Regelungen in Bezug auf die Freizügigkeit von Arbeitnehmer_innen und deren Familienangehörigen in gewisser Hinsicht auch auf Nicht-EG-Angehörige anwendbar. Insofern interpretierte auch der EuGH (Europäischer Gerichtshof) die EG-Bestimmungen tendenziell weiter und großzügiger als einzelstaatliche Regelungen und kritisierte in nationalstaatlichen Rechtsordnungen festgelegte Bestimmungen als gemeinschaftsrechtswidrig.[374]
Diese Politisierung der Justiz trug seit den 1970er Jahren dazu bei, in verstärktem Maße die Europäisierung der nationalstaatlichen Regulation voranzutreiben. Ein weiteres Beispiel dafür: am 3. April 1986 wurde die Ratifizierung des 7. Zusatzprotokolls zur „Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ im österreichischen Parlament debattiert. Das Protokoll zielte darauf ab, die nationalstaatlichen Rechtskompetenzen über sich legal im Hoheitsgebiet aufhaltende nichtnationalisierte Personen menschenrechtskonform einzuschränken. NR Rieder (SPÖ) sah im Zeitpunkt der Debatte einen „*Akt der internationalen antizyklischen Rechtspolitik. […] Wenn Sie über unsere Grenzen hinweg in andere Länder blicken, so stellen Sie überall fest, daß das Problem der Abschiebung von Ausländern beziehungsweise die Ausländergesetzgebung nicht nur zum politischen Sprengstoff, sondern auch zum gesellschaftlichen Konfliktstoff geworden ist. In vielen Industrieländern Europas sind Ausländer und Fremdarbeiter bereits zu Feindbildern geworden […]. Wenn man nicht rechtzeitig Signale setzt, daß hier die Rechtsgrundsätze gewahrt werden müssen, dann wird es gerade in diesem Bereich sicherlich sehr schwer sein, die Grundsätze*

---

[371] In den 1980ern beanstandete der Verfassungsgerichtshof erstmals Bestimmungen betreffend Aufenthaltsverboten wegen mangelnder Konformität mit § 8 EMRK. Vgl.: Perchinig | 2009: Migration, Integration 104. Richtlinien zum Schutze des Familien- und Privatlebens wären auf alle Personen anzuwenden, nicht nur auf Staatsbürger_innen. Die Rechtssprechung des EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) wirkte dementsprechend auf die Gesetzgebung ein. Ein Entscheid des VfGH führte 1987 zur erstmaligen Novellierung des Fremdenpolizeigesetzes seit 1954. Es musste nunmehr die Verhältnismäßigkeit einer Abschiebung abgewogen werden, wobei zu prüfen war, ob das Vergehen schwerer wog als der Schutz des Familienlebens. Davy | 2001: Überregionales und regionales Völkerrecht 61

[372] RV Fremdenpolizeigesetz, XVII. GP, BlgNR. 243; Verweis auf Entscheide des VfGH vom 12.12.1985 Nr. B646/85 und des EuGH vom 24. Oktober 1983 Silver gegen UK Nr. Z 07

[373] Davy | 2001: Überregionales und regionales Völkerrecht 61

[374] Davy | 2001: Gemeinschaftsrecht 104 - 106

des demokratischen Rechtsstaates zu wahren." [375]

In Österreich musste nun auf Grund des Drucks der Judikatur des VfGH erstmals in politischen Gesetzgebungsprozessen anerkannt werden, dass es eine dauerhaft in Österreich lebende nichtnationalisierte Wohnbevölkerung und eine „Zweite Generation" gab.

Erstmals wurde eine breite Diskussion über Ausländer_innen in parlamentarisch-politischem Rahmen geführt, die sich nicht in erster Linie auf arbeitsmarktpolitische oder volkswirtschaftliche Dimensionen beschränkt. Diese Debatten wurden nicht aus sozialpolitischer Verantwortung heraus vorangetrieben, sondern vom Bereich der Innen- und Sicherheitspolitik getragen.

Eine wie von der VfGH-Judikatur geforderte, verbesserte Verankerung des Schutzes von Grundrechten von ausländischen Staatsangehörigen erfolgte nicht ohne Widerstand der Politik. Gegen die Aufhebung des §3 des FrPG erhob die Bundesregierung 1985 einen Antrag mit dem Argument, dass gesetzliche aufenthaltsbeschränkende Regelungen bereits jetzt schon nach Maßgabe der Menschen- und Grundrechte nicht unzulässig seien. Dem hielt der VfGH entgegen, dass eine diffuse Generalklausel zu den Bestimmungen von Aufenthaltsverboten nicht ausreichend sei, und begründete dies damit, dass ein Aufenthaltsverbot in jedem Falle einen Eingriff in das Familien- und Privatleben bedeute, umso mehr dann, „*wenn ein Fremder jahrelang in Österreich gelebt hat und hier völlig integriert ist*."[376] Die Bestimmungen müssten daher umfassender präzisiert werden, damit „*in konkretem Fall ein für den Normadressaten vorausberechenbares Behördenverhalten*" gewährleistet wäre. Wegen der Regierungsumbildung und Neuzusammensetzung des Parlaments nach der vorgezogenen 17. Nationalratswahl am 23. November 1986 wurde im Oktober vorerst eine nur auf ein Jahr befristete Ersatzregelung des FrePG beschlossen.[377] Diese wurde vom VfGH erneut als verfassungswidrig aufgehoben. Das Gesetz musste 1987 noch zweimal überarbeitet werden, bis im November 1987 schließlich eine verfassungskonforme Fassung beschlossen wurde.

3.2.2 Staatliche Souveränität versus Menschenrechte

In den Debatten um die Neuregulierung des FrePG wurden indirekt auch Aspekte der staatlichen Souveränität unter den Bedingungen verstärkter transnationaler Mobilität debattiert. Gegenstand der politischen Neuverhandlung ist das für das Konzept des Nationalstaates fundamentale Recht auf Ausschluss einerseits[378] und die gestiegene Bedeutung der individuellen Grundfreiheiten unabhängig von Staatsangehörigkeit andererseits.[379]

---

[375] Sten Prot XVI. GP, 137. NRSitz 03 04 1986 12120f Josef Rieder (SPÖ)
[376] VfGH 12.12.1985 Nr. B646/85 8
[377] Sten Prot XVI. GP, 160. NRSitz 02 10 1986 13645 - 13650
[378] Vgl.: Innenminister Karl Blecha (SPÖ) „Es ist das Recht jedes souveränen Staates, darüber zu befinden, wer in sein Territorium einreisen kann oder nicht." Sten Prot XVII. GP, 23. NRSitz 24 06 1987 2492
[379] NR Robert Lichal (ÖVP): *„Bei aller gebotenen Berücksichtigung der Menschenrechte muß ein Staat ganz einfach die Möglichkeit haben, Rechtsbrecher, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und hier in Österreich straffällig geworden sind, wieder in ihre Heimatländer zu schicken."*

Die dauerhafte Niederlassung nichtnationalisierter Personen machte es erforderlich, differenziertere Abstufungen und Bedingungen zu entwickeln, wer unter bestimmten Bedingungen, wer für eine gewisse Zeit, wer partiell oder aber gar nicht in Österreich bleiben darf. NR Geyer (Grüne) meinte:

„Es macht eben einen großen Unterschied, ob jemand, der seine gesamte Familie hier in Österreich hat, etwas tut, was ein Grund für eine Ausweisung sein könnte, oder ob das von jemandem getan wird, der erst kurz in Österreich ist, allein in Österreich ist, hier nicht integriert ist, hier seinen Beruf noch nicht so lange ausgeübt hat wie ein anderer, keine Beziehungen unterhält." [380]

In Redebeiträgen des Regierungspartners ÖVP- und der FPÖ-Opposition zeigte sich auch ein sozialdisziplinarischer Aspekt des Instrumentariums des FrePGs, das „Fremde" als Kategorie von „Anderen" festschrieb, die unter spezieller Beobachtung standen und ihre Angepasstheit erst und immer wieder beweisen mussten. Die vorstellungsweltliche Affirmation der Nicht-Dazugehörigkeit von nichtnationalisierten Personen bestätigte auch das Gefühl der eigenen Zugehörigkeit und festigte die eigene Gruppenidentität. Außerdem bildete die Regelung ein Druckmittel für Ausländer_innen, sich anpassungswillig und unterwürfig zu verhalten, andernfalls kann die in Aussicht gestellte „Belohnung" der rechtlichen Gleichstellung nicht errungen werden. NR Ermacora (ÖVP) äußerte sich in diesem Sinne:

„Ich möchte sagen […] daß der Fremde in Österreich an sich ein gern gesehener Gast ist. Er wird bei kontinuierlichem Aufenthalt in Österreich die Möglichkeit haben, auch die Staatsbürgerschaft zu erwerben. Der Fremde soll in Österreich vor Verfolgung sicher sein und Zuflucht nehmen dürfen. Er soll sich wohlfühlen dürfen. Aber der Fremde - und das ist jetzt der Unterschied, der mich von meinen Vorrednern, vielleicht nicht von Frau Dr. Partik-Pablé, aber von den anderen unterscheidet - soll sein Gastrecht nicht mißbrauchen. Das möchte ich deutlich herausstellen." [381]

Es galt, Begründungszusammenhänge zu verfestigen, warum eine Art Zwei-Klassen-Recht geschaffen werden sollte, das zwischen unterschiedlichen Kategorien von Menschen unterschied. Dauerhaft in Österreich lebende aber nichtnationalisierte Personen nahmen in diesen Prozessen eine Schlüsselrolle ein. Die Debatten um die österreichische Novellierung des FrePG waren Teil des

---

NR Lichal sprach von der gebotenen Eile, nach der Neubildung des Parlaments noch vor Ende November eine Novellierung zu beschließen, weil es mit der Aufhebung des Gesetzes durch den VfGH ansonsten ab 1. Dezember 1986 *„kein Aufenthaltsverbot mehr geben würde."* Sten Prot XVI. GP, 160. NRSitz 02 10 1986 13767; sowie: Sten Prot XVII. GP, 23. NRSitz 24 06 1987 2491. Auch der zuständige Innenminister Karl Blecha bestätigte, dass Aufenthaltsverbote in einem demokratischen Rechtsstaat möglich sein müssen, unter der Auflage einer Determinierung der Abschiebegründe und einer Verpflichtung der Behörde, *„zwischen den Interessen des Staates und den persönlichen Interessen des davon betroffenen Fremden"* abzuwägen. Weiter wurde von Seiten der SPÖ auch eine Verankerung eines Rechtes auf Asyl im österreichischen Grundrechtskatalog überlegt. Von dieser Anregung sollte die nächsten Jahre aber wieder Abstand genommen werden.

[380] Sten Prot XVI. GP, 160. NRSitz 02 10 1986 3970 Walter Geyer (Grüne)

[381] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3981 Felix Ermacora (ÖVP)

Prozesses der Reformierung von Rechtsinstrumentarien, die aus legitimatorischen Gründen mit demokratie- und menschenrechtspolitischen Werten kompatibel sein sollten, und doch eine Abschottung zulassen. Ein hierzu dienliches Instrumentarium war (und ist) die Verhältnismäßigkeitsprüfung, die entwickelt wurde, um eine Abwägung zwischen „öffentliche Interessen", die ein Aufenthaltsverbot und eine Abschiebung rechtfertigen können auf der einen Seite, und persönlichen und familiären Interessen auf der anderen, rechtlich zu verankern, um, wie NR Konecny verdeutlichte, Härtefälle zu vermeiden:

„Es ist sicherlich nicht so, daß ein paar Mal Falschparken jemanden aus der Gemeinschaft der ordentlichen Bürger - oder in diesem Fall: der ordentlichen Gäste - in Österreich ausschließen soll".[382]

In Sonderfällen, wie einer jahrzehntelangen, dauerhaften Niederlassung, oder im Fall der Zweiten Generation sollte die Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Abschiebung schützen.

„Unter welchen Voraussetzungen ein Aufenthaltsverbot zulässig ist oder nicht, betrifft […] vor allem auch all jene, die längst Österreich, unser Land, zum Mittelpunkt ihrer Lebensführung gemacht haben, die hier eine Familie haben, die hier aufgewachsen sind, die hier arbeiten, die hier Steuern zahlen, Sozialversicherungsbeiträge leisten, die nur eines nicht haben: sie haben nicht die österreichische Staatsbürgerschaft."[383]

Es wurde von Redner_innen der SPÖ wie NR Rieder ein Überdenken der Notwendigkeit des Nachweises über ausreichende wirtschaftliche Mittel als Voraussetzung für den Aufenthalt eines „Ausländers" im staatlichen Territorium angeregt, und zwar als Frage der Humanität und weniger als eine des Rechtes. Es wäre „*inhuman*", jemanden aus Armut „*des Landes zu verweisen*", wenn diese Person lange Jahre gearbeitet und Steuern gezahlt hatte.[384]

Der innerhalb der österreichischen Politiker_innen-Szene bedeutende ehemalige Justizminister Christian Broda setzte sich in seinen letzten Lebensjahren neben seinem Engagement für eine Abschaffung der Todesstrafe in Europa stark für die Rechte der „Wanderarbeiter_innen" ein. Er war an der Ausarbeitung der am 10. Mai 1986 in Lemans vorgestellten „Charta des demokratischen Europa für den wirksamen Schutz der Menschenrechte und der Flüchtlinge und Gastarbeiter" maßgeblich beteiligt. Diese Charta schrieb eine relativ weitgehende rechtliche Gleichstellung der ehemaligen „Gastarbeiter_innen" fest, also der Personen, die in den Jahren der aktiven Arbeitskräfteanwerbung mit ihren Familien zugewandert waren. Die Charta sah explizit Rechtsansprüche auf gleiche Sozialfürsorge, Arbeitsbewilligungen, Einbürgerung von im Staatsgebiet geborenen

[382] Sten Prot XVI. GP, 160. NRSitz 02 10 1986 13768 Albrecht Konecny (SPÖ)
[383] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3973 Josef Rieder (SPÖ)
[384] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3974 Josef Rieder (SPÖ)

Kindern oder Familienzusammenführungen vor.[385]

Broda stellte die Charta in einer Rede auf dem Europäischen Forum in Alpbach am 22 August 1986 der österreichischen Öffentlichkeit vor. Er kündigte an, als Mitglied der Grundrechtskommission auch für die Aufnahme des Rechts auf Asyl als Menschenrecht in den Grundrechtskatalog einzutreten. Er engagierte sich für die Umsetzung der 18 Punkte der Charta und stand in engem Kontakt mit dem amtierenden Innenminister Karl Blecha.[386] Broda betonte, er wolle verhindern, dass „unsere Gesellschaft dauernd in zwei Gruppen mit mehr und mit weniger Rechten zerfällt, in die Klasse der Einheimischen und in die Klasse der Fremden".[387]

In der Novellierung des FrePG im November 1987 wurde jedoch keine der Forderungen der Charta erfüllt, wie NR Geyer von den Grünen kritisierte.[388] Österreich habe „*andere Übereinkommen, die auch Ausländerrechte betreffen"* ebenso ignoriert, „*wie zum Beispiel das Übereinkommen über Förderungen der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeiter, das Österreich nicht unterzeichnet hat, weil es dem Ausländerbeschäftigungsgesetz widerspricht. Oder: das Europäische Übereinkommen über die Stellung der Wanderarbeiter aus dem Jahre 1977, das von Österreich nicht ratifiziert wurde, weil wir den Fremdarbeitern nicht die Rechte einräumen wollen, die europäischer Standard sind."*[389]

Die SPÖ hielt dieser Kritik entgegen, dass in Bezug auf eine Orientierung an EG-Rechtsnormen eine gewisse Vorsicht zu wahren sei. Es sei laut des Justizsprechers der SPÖ NR Rieder nicht angebracht, sich der „*Illusion eines europäischen Standards"* und der *„Illusion einer europaweiten Lösung"* hinzugeben. *„Es ist nicht zu übersehen, daß in demselben Maß, in dem die Grenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft durchgängiger werden, die Grenzen der europäischen Gemeinschaft insgesamt nach außen dichter werden, und in demselben Maß, in dem sich die*

---

[385] Die Charta bestimmt neben für Flüchtlinge und Asylwerber_innen relevante Passagen unter anderem auch folgendes: Unter Punkt 2c: Ausländer haben das Recht auf längere Befristung einer Aufenthaltsbewilligung nach einer Aufenthaltsdauer von einem Jahr. Punkt 7. Interessensabwägung im Sinne der Verhältnismäßigkeit bei der Ausweisung eines Ausländers nach strafgerichtlicher Verurteilung; es ist insbesondere auf das Maß der sozialen Integration im Gastland Bedacht zu nehmen. 8. Rechtsanspruch auf Verleihung der Staatsbürgerschaft des Gastlandes nach einer Mindestzeit von vier Jahren ununterbrochenen Aufenthalts. 9. Wer als Kind ausländischer Eltern im Gastland geboren wird, soll einen Rechtsanspruch auf Verleihung der Staatsbürgerschaft des Gastlandes haben. 10. Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung im Gastland. 11. Durchforstung aller Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend den Zugang zur Berufsausbildung und zum Beruf bzw. den Erwerb oder die Ausübung beruflicher Berechtigung mit dem Ziel der Beseitigung der Diskriminierung von Ausländern. 12. Schaffung eines Ombudsmanns zum Schutz vor Diskriminierung von Ausländern und zur Wahrung der Rechte der Ausländer. 13. Rechtsanspruch auf Sozialversicherung und Sozialfürsorge im Gastland unter gleichen Bedingungen wie für Inländer. 14. Rechtsanspruch auf Erhalt einer Arbeitsbewilligung und gleiche Behandlung bei der Arbeitsvermittlung für Asylbewerber, Flüchtlinge und Ausländer mit längerfristigem Aufenthalt wie für Inländer. Christian Broda spricht sich für die Festschreibung dieser Bestimmungen als Mindeststandards in einem Zusatzprotokoll zur europäischen Menschenrechtskonvention aus. Maria Wirth | 2011: Christian Broda. Eine politische Biographie. (Zeitgeschichte im Kontext Bd. 5, Göttingen: V&R Unipress) 527

[386] Wirth | 2011: Christian Broda 526f

[387] ebd. 528

[388] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3971 Walter Geyer (Grüne)

[389] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3971 Walter Geyer (Grüne)

europäische Gemeinschaft innerhalb ihres Bereiches um den Ausgleich sozialer Spannungen bemüht, ihre Bereitschaft sinkt, sich auch des Flüchtlingsproblems der Dritten Welt anzunehmen. […] Der Hinweis auf Europa darf nicht zur Ausrede werden für innerstaatliche Resignation und darf nicht zur Ausrede werden, auf Kosten der Menschenrechte Rollbalkenpolitik zu betreiben." [390]

Zu dem Zeitpunkt waren die Diskussionen um die Positionierung Österreichs in Bezug auf die EG noch im Gange. Eine Betonung der nationalen Autonomie durch Redner_innen der SPÖ widerspiegelte eine EG-Skepsis und Besorgnis in Bezug auf Arbeits- und Sozialpolitik. Innerhalb der Partei wurde Ende 1987 noch um eine Positionierung in Bezug auf EG und EFTA verhandelt. Das Herausstreichen einer besonderen Rolle Österreichs kann strategisch als Bemühen um Stärkung der eigenen Verhandlungsmacht innerhalb der EFTA und gegenüber der EG gesehen werden.

3.2.3 Wohlfahrtsystem in der Krise und Ausländerbeschäftigung

1986 und 1987 fanden neben Debatten um die Reformierung des Fremdenpolizeirechts, bei denen soziale und menschenrechtliche Fragen in Bezug auf die nichtnationalisierte Bevölkerung an Bedeutung gewannen, kontinuierlich Diskussionen um arbeitsmarkt- und sozialpolitische Aspekte der Beschäftigung von Ausländer_innen statt. In den Kontroversen zwischen den Koalitionspartnern SPÖ und ÖVP bildete die „Ausländerbeschäftigung" eine Thematik, über die in der zweiten Hälfte der 1980er erneut sozialpartnerschaftliche Machtkämpfe ausgetragen wurden, also hegemoniale Kämpfe zwischen der institutionalisierten Vertreterung von Kapital und Arbeit sowie deren in der staatlichen Politik verankerten Repräsentant_innen.

Mitte der 1980er Jahre begann sich in Österreich ein wirtschaftlicher Aufschwung abzuzeichnen, der entgegen neo-keynesianischer ökonomischer Theoriebildung gleichzeitig von zunehmender Arbeitslosigkeit begleitet war,[391] als Symptom, Folge und Auslöser von tiefgreifenden, strukturellen Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Die Politik war sich dessen bewusst, dass ein für OECD-Europa prognostiziertes starkes Wirtschaftswachstum nicht mit einem Beschäftigungswachstum einhergehen würde.[392] Eine Vertiefung der Verteilungsungleichheit und damit einhergehender Verarmung und Marginalisierung von Teilen der Gesellschaft warfen eine ganze Reihe von sowohl materiellen als auch immateriell-legitimatorischen Herausforderungen für politische Projekte auf.

In Österreich war Mitte der 1980er Jahre die Arbeitslosigkeit mit rund 4% im Vergleich noch relativ niedrig, was sich die Sozialdemokratie als Ergebnis ihrer Politik zu Gute hielt.[393] Die 1985 oppositionelle ÖVP übte allerdings Kritik an den von der Regierung präsentierten Statistiken, wie

---

[390] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3971 Josef Rieder (SPÖ)
[391] Vgl.: Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 4
[392] Vgl.: Sten Prot XVI. GP, 77. NRSitz 24 01 1985 6877 Minister für soziale Verwaltung Alfred Dallinger
[393] Die SPÖ ist sozialdemokratisch ausgerichtet, auch wenn sie sich erst am Linzer Parteitag im Juni 1991 von sozialistischer in sozialdemokratische Partei umbenennt.

NR Taus (ÖVP) deutlich machte:

„Es klingt natürlich ungeheuer gut, wenn man politisch immer wieder erklärt […]: Wir liegen viel besser als alle anderen! Und jetzt sage ich zum Zwanzigstenmal oder wie oft sonst: Wir liegen nicht viel besser, wir liegen bestenfalls im besseren Durchschnitt! Warum? - Wir haben Ende Mai, glaube ich, 138.000 Gastarbeiter gehabt. Wir haben einmal 240.000, 250.000 gehabt. Die sind weg, also diese Arbeitslosigkeit ist exportiert."[394]

Die verringerte Anzahl an Gastarbeiter_innen entspräche rund 2 bis 3 Prozentpunkten, die zur Arbeitslosenrate dazugerechnet werden müssten. Im Ausland beschäftigte österreichische Staatsangehörige wurden hingegen nicht erwähnt.

Im November 1987 diskutierte der Nationalrat eine Reihe von Novellierungen im Bereich der Sozialgesetzgebung, die u.a. die Absicherung von Arbeitslosigkeit und die Altersvorsorge betrafen. In der Behandlung der Materie zeigte sich eine sozialpolitische Trendwende des wohlfahrtsstaatlichen Systems. Es wurde beklagt, dass der Wohlfahrtsstaat an der Grenze der Finanzierbarkeit stehe. SPÖ und ÖVP rangen um zukünftige Kurssetzungen in der Sozialpolitik und um Akzentsetzungen in Einnahmenerhöhung und Ausgabenreduktion im Sektor Soziales.

Die ÖVP präsentierte sich als treibende Kraft für Einsparungen im Staatshaushalt, NR Schwimmer (ÖVP) meinte, es sei nötig, die *„Sozialversicherung zur Sparsamkeit zu zwingen"*, um für *„die Zukunft die Finanzierbarkeit unseres Sozialsystems"* zu sichern. Es wurden Konzepte der Privatisierung sozialer und infrastruktureller Versorgung und deren Auslagerung aus staatlicher Verantwortung andiskutiert, etwa in Form einer zumindest teilweisen Eigenfinanzierung der Altersvorsorge.[395]

Die Sozialgesetzgebung folgte den gleichen neoliberal-postfordistischen Tendenzen wie die Wirtschaftspolitik: ein paar Monate vorher, im Juli 1987, war der Startschuss zur einer Teilprivatisierung und Sanierung der Verstaatlichten gegeben worden, die mit Kündigungen und Betriebsstilllegungen einherging. Gesicherte Arbeitsplätze wurden abgebaut. Die neue neoliberale, profitorientierte Forderung war Flexibilisierung von Arbeitskraft, im Sinne einer Reduktion von arbeitsrechtlicher und sozialer Absicherung und einer Senkung der Lohn(neben)kosten und Abgaben. Um dies auch den Arbeitskräften schmackhaft zu machen, wäre es laut NR Korosec (ÖVP) nötig *„Anreize"* für eine *„verstärkte Mobilität der Arbeitnehmer*" zu schaffen. Denn: „*Wenn uns das nicht gelingt, werden wir den Strukturwandel unserer Wirtschaft nicht zufriedenstellend lösen können".*[396]

In Bezug auf das wohlfahrtsstaatliche System bestand Konsens, dass Einschränkungen unver-

---

[394] Sten Prot XVI. GP, 97. NRSitz 26 06 1985 8653 Josef Taus (ÖVP)
[395] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4350 Walter Schwimmer (ÖVP)
[396] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4318 Ingrid Korosec (ÖVP)

meidlich seien. Um den sozialen Frieden zu wahren und die Unterstützung nicht zu verlieren, wurde in der politischen Diskussion Wert auf die Verträglichkeit der Einschränkungen gelegt, Sozialminister Alfred Dallinger meinte, *„daß sie verkraftbar [sein müssen], daß man niemandem effektiv etwas wegnimmt".*[397] Die *„soziale Symmetrie"*[398] sowie der Schutz der Schwachen dürfe nicht zu kurz kommen. Im Rahmen dieser Diskussionen um eine Umstrukturierung des Wohlfahrtsystems unter postfordistischen Verhältnissen wurde die Problematik der außergesetzlichen Beschäftigung von Ausländer_innen zum Thema von politischer Brisanz.

Im Zuge einer Debatte um eine neue Regelung des Abfertigungssystems für Bauarbeiter_innen, griff Jörg Haider das *„Problem der illegalen Ausländerbeschäftigung in der Bauwirtschaft"* an. Haider verwies darauf, dass auch die sozialdemokratische Gewerkschaft, laut einem Artikel in der Arbeiter-Zeitung, der sich mit dem „Schwarzarbeiterskandal" beschäftigt, die zunehmende illegale Beschäftigung insbesondere von ungarischen und polnischen Arbeitskräften scharf kritisierte.[399]

Minister Dallinger konkretisierte in seiner Antwort, worum es der Gewerkschaftsführung ging, nämlich um eine Bekämpfung von *„kriminellen Praktiken"* von Arbeitgeber_innen und Unternehmen. Diese umgingen Gesetze, wie sie in der *„Gastarbeiterregelung",* also im AuslBG, festgelegt waren und im Grunde ausreichend wären, wenn sie befolgt würden.[400] Um das Problem der „Schwarzarbeit" zu lösen, wurde nun die Einführung von Strafbestimmungen angepeilt, die im Rahmen des kommenden Leiharbeitergesetzes zu normieren waren.[401] Die Thematik der außergesetzlichen, irregulären Beschäftigung sollte in den kommenden Jahren ein heiß diskutiertes und umkämpftes Terrain bleiben.

Ein anderes Konfliktfeld im Kontext des Wohlfahrtsystem und der Regelung des sozialen Raumes bildete das Problem der Sozialleistungen für nichtnationalisierte Personen. Im Rahmen der Novellierung des AlVG im November 1987 brachten die Grünen einen Abänderungsantrag ein, der u.a. die Ausweitung der Ansprüche auf Notstandsgeld von Seiten nichtnationalisierter Arbeitskräfte zum Inhalt hatte. NR Srb (Grüne) meinte:

„Ich finde es sehr bedauerlich, daß Ausländer, Gastarbeiter, die, wie wir alle wissen, wirklich sehr, sehr große Summen im Laufe der Jahre eingezahlt haben, nach wie vor von einer positiven Regelung nicht erfaßt sind, und ich möchte an Sie appellieren, auch für diesen Personenkreis eine gerechte, eine menschliche, eine soziale Lösung zu finden."[402]

In den Erläuterungen im Ausschussbericht wurde dies sachlicher begründet:

---

[397] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4389 Dr. Kohlmaier ÖVP ÖAAB
[398] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4352 Minister für soziale Verwaltung Alfred Dallinger
[399] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4315f Jörg Haider (FPÖ)
[400] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4317 Minister für soziale Verwaltung Alfred Dallinger
[401] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4317 Minister für soziale Verwaltung Alfred Dallinger
[402] Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987 4345 Manfred Srb (Grüne)

"*Das Recht der Arbeitslosenversicherung trifft eine merkwürdige Unterscheidung: Fremde erwerben Anspruch zwar auf Arbeitslosengeld, nicht jedoch auf Notstandshilfe. Die zur Stützung dieser Unterscheidung ins Treffen geführte Unterscheidung, die Notstandshilfe sei eben eine Fürsorgeleistung, erscheint im Lichte einer 1985 publizierten Untersuchung unrichtig. Die Notstandshilfe wird vielmehr als eine Versicherungsleistung gedeutet. Daraus könnte sich die Rechtswidrigkeit dieser Unterscheidung ergeben: diese läßt sich teilweise auf eine Verletzung der von Österreich durch Art. 12 Z 4 der Europäischen Sozialcharta übernommenen Verpflichtungen stützen, ergibt sich aber vor allem aus dem seit dem Wirksamwerden des 1. Zusatzprotokolls zur MRK auch auf bestimmte öffentlich-rechtliche Ansprüche ausgedehnten verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz und aus der richtig verstandenen Reichweite des Gleichheitssatzes.*"[403]

Zur gleichen Zeit wurde eine Beschwerde bezüglich der Diskriminierung von nichtnationalisierten Arbeitskräften beim Bezug von Notstandshilfe beim VfGH eingereicht. Diese stützte sich ebenfalls auf das 1. ZP zur MRK, welches das Recht auf Achtung des Eigentums in den Stand eines Grundrechts erhoben hatte. Der VfGH lehnte mit Beschluss vom 26. Februar 1988 ab, die Beschwerde überhaupt zu behandeln, weil sie, wie es hieß, „*keine hinreichende Aussicht auf Erfolg hat*." [404]

Andreas Netzer bemerkt, dass sich hier eine Praxis des VfGH zeigte, politisch brisante Verfahren ungeachtet ihrer grundrechtsdogmatischen Substanz bereits im Zulassungsverfahren abzublocken.[405] Der Antrag der Grünen im Parlament wurde ohne weitere Debatten ebenfalls abgelehnt. Die Probleme der strukturellen Arbeitslosigkeit in industriellen Kernbereichen waren ein politisch-öffentlich viel dringenderes und bedeutenderes Thema, demgegenüber der politische Einsatz für die soziale Absicherung von nichtnationalisierten Arbeitskräften nur wenig hegemoniales Potential hatte. So wurde im April 1988 das AlVG erneut novelliert, um zu verhindern, dass die *„Verringerung des Beschäftigtenstandes im Bereich der verstaatlichten Industrie"* zu sozialen Härten führte und zu Problemen in einzelnen Regionen.[406] Die Schwierigkeiten in der Verstaatlichten lieferten weitere Gründe für eine neoliberale und autoritär-populistische Kritik am „sozialistischen Wohlfahrtsstaat", dessen Legitimität und Aktualität angezweifelt wurden. Als Lösungsstrategien wurden Überlegungen zu einer „Modernisierung" der Wirtschaftsangebote in Form von neoliberalen Deregulierungsstrategien hegemonial, die als Kehrseite wohl auch eine erhöhte allgemeine Akzeptanz von wohlfahrtsstaatlicher Exklusion von Ausländer_innen mit sich brachten.[407]

3.2.4 FrePG-Novelle und postfordistische Kontrollkultur

[403] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 372 2
[404] Netzer | 1996: Notstandshilfe 5
[405] ebd. 6
[406] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6685 Jörg Haider (FPÖ)
[407] Schaller | 1997: Österreichs Weg 56

So ist es auch erklärlich, dass innerhalb der Fremdenpolizeirechtsdebatte als weiterer zentraler Punkt die Frage der ausländischen Arbeitskräfte in den Fokus der Diskussion gelangte. Im fremdenpolizeilichen Kontext ging es vornehmlich um die Kompetenz der Regelung des Zugangs zum Territorium als Voraussetzung für eine Arbeitsaufnahme. Es wurde beklagt, dass nach der geltenden Rechtslage das zunehmende Problem der „Touristenbeschäftigung" und der „Schwarzarbeit" sich dem sicherheitsbehördlichen Zugriff entzöge. Es drohe eine stärkere Konkurrenzierung österreichischer Arbeitskräfte durch den Druck „illegaler" Zuwanderung,[408] daher bestünde dringender legislativer Handlungsbedarf.

Innenminister Blecha präsentierte sich als treibende Kraft für eine dringend nötige Gesamtreform des österreichischen „Fremdenrechts", die über den Sicherheits- und Fremdenpolizeibereich hinausgehen müsse. Blecha sagte im November 1987, dass neben den „*moralischen Ansprüchen eines besonderen Asyllandes, das seine besondere Stellung […] in einer Zeit der Restriktionen auf diesem Gebiet*" erhalten möchte, das Problem der *„Überflutung mit Schwarzarbeitern"* eines der dringlichsten wäre.[409]

Ein rascher Bedarf zur Neuregelung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ergäbe sich aus der verstärkten Freizügigkeit im Reiseverkehr mit Ungarn und der künftigen Sichtvermerksfreiheit mit Polen ab dem 1. Jänner 1988. Ungarische und polnische Staatsbürger_innen würden sichtvermerksfrei einreisen und dann ohne erforderliche Beschäftigungsbewilligung arbeiten. Sie beriefen sich darauf, dass sie *„nicht in einem unmittelbaren Beschäftigungsverhältnis zu der österreichischen Firma stünden, sondern zu jener Firma in ihrem Heimatland, die sie zu dieser Beschäftigung vermittelt hätte. […] Die in Österreich geltenden Lohn und Arbeitsbedingungen werden dabei vielfach […] beträchtlich unterschritten, und die Lage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt, wie es sich heute schon klar erweist, nachteilig beeinflußt."* Die Freizügigkeit in Polen - *„wie sie es in keinem anderen kommunistischen Land gibt"* - bedeute einen *„verstärkten Zuzug Fremder auf den illegalen österreichischen Arbeitsmarkt".*[410]

Das Bundesministerium für Inneres hatte daher am 3. August 1987 einen Erlass ausgegeben, der die Sicherheitsbehörden anwies, jede ihnen bekannt werdende unerlaubte Beschäftigung anzuzeigen. Einerseits sollten österreichische „Beschäftiger" zur Anzeige gebracht werden, und „*andererseits soll die Sicherheitsbehörde gegen den Beschäftigten vorgehen."*[411] Nachdem diesbezüglich das FrePG nicht weit genug greifen konnte, forderte Blecha eine zügige Reform des AuslBG: nach der derzeitigen Regelung lag bei Schwarzarbeit kein Straftatbestand vor, strafrechtlich konnte nur

[408] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3971 Josef Rieder (SPÖ)
[409] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3983 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)
[410] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3983 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)
[411] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3983 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)

gegen die Unternehmer_in vorgegangen werden, und das sollte geändert werden.[412]

In Antizipation der Reisefreizügigkeit polnischer Staatsangehöriger sagte Minister Blecha:

„Wenn wir wissen, was 1988 auf uns zukommt, können wir uns nicht zufriedengeben mit dem derzeitigen Zustand, sondern müssen wir die Reform zügig angehen und sie auch möglichst bald zum Abschluß bringen."[413]

In dieser Sitzung am 5. November 1987, in der die nach der VfGH-Aufhebung vorläufig letzte Novellierung des FrePG diskutiert und beschlossen wurde, erläuterte Innenminister Blecha seine Pläne in Bezug auf die Regulierung und Normierung der „Ausländer"-Materie. Wesentliches Element sei die Etablierung eines Klassifizierungssystems, mit dem nichtnationalisierten Personen nach unterschiedlichen Kriterien ein unterschiedlicher rechtlicher Status zugeteilt werden könne, mit dem Ziel der besseren Selektion. Wer herein darf und wer nicht, sollte eine immer komplexere und auch restriktivere Ausgestaltung erfahren, was wiederum auch aufwändigere, teurere, gefährlichere Praxen der Umgehung provozierte. Umgehungspraxen können als Legitimationsbasis für einen massiven Ausbau der polizeilichen Überwachungs- und Kontrollinstrumentarien dienen, die durch eine latente oder virulente „Ausländerfeindlichkeit" an hegemonialer Unterstützung nur gewinnen kann.

In der Planung von Reformen in der Ausländer_innengesetzgebung während Blechas Amtszeit wurde auch auf das Thema der zunehmenden Anzahl von Flüchtlingen hinsensibilisiert. Aus folgendem Zitat soll der enge Zusammenhang, der zwischen Fragen der Ausrichtung von Flüchtlingspolitik und der Steuerung des nationalen Arbeitsmarkts noch vor den Grenzöffnungen der ost- und südosteuropäischen Staaten bestand, deutlich werden.

Blecha sagt im November 1987: *„Wir haben zu reagieren auf die Veränderung bei den Flüchtlingen. Wir können nicht alle nur nach der Genfer Konvention einstufen und überprüfen, denn diese Konvention ist ja in Wirklichkeit ein Instrument des Kalten Krieges gewesen und hat auf den Ost-West Konflikt abgestellt. Heute haben wir ein Flüchtlingsproblem, das in Wirklichkeit auf den Nord-Süd-Konflikt zurückzuführen ist. Ein Bürgerkriegsflüchtling aus dem Libanon entspricht der Genfer Konvention nicht, ist aber unserer Auffassung nach jemand, der ebenfalls der Verfolgung und Pressionen verschiedenster Art entflieht und anders behandelt werden müßte als rein nach den Buchstaben der Konvention. Auf der anderen Seite aber können wir unmöglich zulassen, daß ein ganzes Schwarzarbeiterheer die österreichischen Arbeitsmärkte überflutet. Daher muß man Asylwerber und Schwarzarbeiter trennen. Man kann nicht das eine mit dem anderen vermischen. Meiner Ansicht nach hat das eine mit dem anderen nichts zu tun. Auf der einen Seite haben wir es*

---

[412] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3983 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)
[413] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3984 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)

mit Flüchtlingen zu tun, die wirklich der Folter, der Verfolgung, womöglich auch der Bedrohung mit dem Tode entkommen sind, für die wir noch mehr tun müßten und dann auch tun könnten, auf der anderen Seite aber mit einem Schwarzarbeiterimport, der mit den derzeitigen Instrumenten in keiner Weise steuerbar ist."[414]

In diesem Sinne war ausgehend von einer Initiative des Bundesministeriums für Inneres am 6. April 1987 eine Enquete mit dem Thema „Der Fremde in Österreich" abgehalten sowie ein Arbeitskreis als vorbereitende Phase zu einem umfassenderen Gesetzwerdungsprozess eingerichtet worden.[415]

Neben Arbeitergeber- und Arbeitnehmer_innenorganisationen waren auch Vertreter_innen von NGOs wie Amnesty International oder CEDRI (Europäisches Komitee für die Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter) zur Enquete bzw. zum Arbeitskreis eingeladen worden.[416]

Als allgemeiner Konsens wurde im Parlament artikuliert, dass ein Reformbedarf der Rechtsmaterie betreffend Flüchtlinge und die *„Konkurrenzierung österreichischer Arbeitskräfte"* bestehe, der über eine Fremdenpolizeigesetzesnovelle hinausgeht. Es wurde problematisiert, dass dabei die soziale Dimension nicht unterschätzt werden dürfe: Das *„probate Mittel [kann] nicht von vornherein darin bestehen, dass wir die Verantwortung der Polizei übertragen."*[417]

Auch wenn die Verantwortung nicht allein „der Polizei übertragen" werden sollte, wurde doch die enge Verknüpfung von „Ausländerpolitik" mit Vorstellungen von Kontrolle, der Ausweitung der strafrechtlichen Instrumentarien und der polizeilichen Kompetenzen und Techniken durch die Novellierung des FrePG materiell vollzogen. Die nunmehr nach zweimaliger erneuter Aufhebung durch den VfGH im November 1987 beschlossene Neufassung des Artikel 1 des Paragraf 3 des FrePG[418] beinhaltete weit gefasste Formulierungen und erlaubte immer noch einen bedeutenden Ermessensspielraum zum Eingriff in familiäre und private Interessen von nichtnationalisierten Personengruppen, trotz der erfolgten „*gesetzlichen Verankerung der ausnahmslosen Verpflichtung zur Vornahme einer Interessensabwägung und zur Verhältnismäßigkeitsprüfung".*[419] Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung sollte berücksichtigt werden: *„1. die Dauer des Aufenthaltes und das Ausmaß der Integration des Fremden oder seiner Familienangehörigen; 2. die Intensität der familiären oder sonstigen Bindungen; 3. die mögliche Beeinträchtigung des beruflichen oder persönlichen Fortkommens des Fremden oder seiner Familienangehörigen."*[420]

Eine Diskussion über eine Gleichstellung beziehungsweise einen sicheren Zugang zur Staatsbürgerschaft für in Österreich geborene und / oder aufgewachsene nichtnationalisierte Personen war

---

[414] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3983 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)
[415] vgl.: Sten Prot XVII. GP, 23. NRSitz 24 06 1987 2491f 2492 Innenminister Karl Blecha (SPÖ)
[416] Unter anderen CEDRI - Europäisches Komitee zur Verteidigung der Flüchtlinge und Gastarbeiter
[417] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3972 Josef Rieder (SPÖ)
[418] BGBl. Nr. 575/1987
[419] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 336 2
[420] RV FrPG, XVII. GP, BlgNR. 243 8

nicht erfolgt. Ein erhöhter Disziplinierungsdruck blieb auch für die Zweite Generation bestehen, die bei Gesetzesübertretungen immer noch mit fremdenrechtlichen Konsequenzen zu rechnen hatten. Die genaue Befolgung des Rechts und eine demonstrative Angepasstheit wurden weiterhin von nichtnationalisierten Personengruppen eingefordert. Eine derartige rechtliche Regulation war nicht integrationsfördernd, sondern wirkte integrationshemmend. Neben anderen rechtlichen Handhaben, die unverändert übernommen wurden, wie etwa die Möglichkeit, „Fremde" an der Grenze zurückzuweisen, wurde die Verhängung von Aufenthaltsverboten zu Gunsten von lange ansässigen Personen etwas erschwert. Mittellosigkeit bildete unter der Voraussetzung, dass eine nichtnationalisierte Person „*innerhalb der letzten fünf Jahre im Inland insgesamt drei Jahre einer erlaubten Erwerbstätigkeit"* nachgegangen ist, keinen Grund mehr für eine Verhängung eines Aufenthaltsverbots. Ob nach diesem Befund aber tatsächlich von einem „*Perspektivenwechsel weg von der alleinigen Arbeitsmarkt- hin zu einer Niederlassungsperspektive*",[421] wie Bernhard Perchinig meint, gesprochen werden kann, ist fraglich. Fakt ist, das lang in Österreich lebende „Gastarbeiter_innen" aus Jugoslawien und der Türkei sowie ihre Angehörigen von der Politik das erste Mal als Teil der österreichischen Wohnbevölkerung anerkannt wurden. Deren gesellschaftliche Situation konnte nunmehr nicht nur Ziel von Hilfsprogrammen oder aber Ausgrenzungsrhetoriken bleiben, sondern war als gesellschaftliche Realität auch in politischen Normierungsprozessen zu berücksichtigen. Eine wirklich grundlegende Neuregelung im Sinne einer Niederlassungs- und Aufenthaltsverfestigung erfolgte aber keinesfalls. Das novellierte FrePG zeigte jedoch deutlich, dass Einreise und undokumentierter Aufenthalt im staatlichen Raum erschwert und unter verstärkte Kontrolle gestellt wurden. In der FrePG-Novelle neu hinzugekommen war der Tatbestand der „Schlepperei", definiert als Mitwirkung *„an der rechtswidrigen Einreise von Fremden in das Bundesgebiet oder an der rechtswidrigen Ausreise aus diesem gegen Entgelt"* als Grund für die Verhängung eines Aufenthaltsverbots. „Unrichtige Angaben" zur Person galten nach bisheriger Rechtslage als fremdenrechtlich fundierter Grund für ein Aufenthaltsverbot. Die diesbezüglichen Bestimmungen wurden jetzt noch erweitert, um auch im Asylverfahren gemachte „unrichtige Angaben" im Fremdenpolizeigesetz berücksichtigen zu können, was bisher nicht der Fall war.[422]

Nikolaus Dimmel verweist darauf, dass die FrePG-Novelle 1987 im Rahmen einer sich postfordistisch wandelnden Kontrollkultur steht, die sich in einer Verknüpfung repressiv-stigmatisierender und liberal-entsichernder Momente zersplittert und widersprüchlich präsentiert und gerade darin exemplarisch für die neuen Regulationsformen des postfordistischen Staates ist. [423] Es folgte eine Reihe von weiteren Änderungen im Bereich der sicherheitspolitischen und strafrechtlichen Kon-

[421] Perchinig | 2010: Ein langsamer Weg 18
[422] RV FrPG, XVII. GP, BlgNR. 243 5
[423] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 17f

trolle nach der Fremdenpolizeirechtsänderung. Mit dem Strafrechtsänderungsgesetz 1987 oder dem Jugendgerichtsgesetz 1988 wurden Normierungen geschaffen, die partielle Prozesse der Entkriminalisierung einleiteten, so etwa in der Einführung des außergerichtlichen Tatausgleichs für jugendliche Straftäter, und die Bestrafung individuell verhandelbar machten. Dimmel sieht hier einen weiteren Schritt der repressiven Spaltung der Klientel zwischen prinzipiell als sozial integriert angesehenen Täter_innen aus Gelegenheit, und einem devianten Kern des Abweichungspotentials, auf den selektiv zugegriffen wird. Tendenziell erschien Sicherheit zunehmend als Element sozialer Stratifikation, als zunehmend mit technischen Hilfsmitteln aufgerüsteter Schutz eines Teils der Gesellschaft vor dem anderen. Je mehr der Staat das Versprechen sozialer und materieller Sicherheit reduzierte, desto mehr wurde Sicherheit ein Gut für sozial und materiell Privilegierte, die Konflikte zivilgesellschaftlich eher „unter sich" ausmachen, während ein repressiver Kontrollapparat die „Anderen" aus dem sozialen Raum draußen hält.[424] Wie Arno Pilgram schreibt, manifestierte sich in der verstärkten Diskussion um Zuwanderung im Zusammenhang mit Sicherheit quasi als Kehrseite der (Verpflichtung zur) Grenzöffnung und größeren Mobilitätsspielräume generell eine Neukonzeption von Kriminalität und Kriminalitätskontrolle. Diese äußerte sich verstärkt auch in inneren „Milieugrenzkonflikten", und verstärkte staatliche Schutzmassnahmen nicht nur an äußeren Grenzen, sondern auch an inneren Subkulturgrenzen.[425] Eine davon wurde kulturell bzw. ethnisch konnotiert, wodurch auch die „alten" Gastarbeiter_innen trotz ihres etwas verbesserten Rechtsstatus sowohl wegen ihrer Armut als auch ihrer „Herkunft" weiterhin Ziel von Ausgrenzungen und Repressionen bleiben. Gerade in der Zweideutigkeit und der Ambivalenz des Aufrechnens von „öffentlichen Interessen" einer österreichischen Staatsnation und den familiären und privaten von nichtnationalisierten Personen leistet die FrePG-Novelle der Errichtung von inneren Grenzen und der Heterogenisierung von Kontrolle weiteren Vorschub.

Andrea Komlosy bringt es sinngemäß auf den Punkt: *„[d]ie Auswahl der Kontrollgruppe folgt nach äußeren Erkennungsmerkmalen: Hautfarbe, Kleidung, allgemeiner Zustand. Damit wird die Kontrolle, die an der Außengrenze alle Reisenden unabhängig von Herkunft und Status erfasste, auf eine - wenn auch nicht scharf umrissene - Zielgruppe eingeschränkt, deren Überprüfungsnotwendigkeit an äußerlichen, sozialen und körperlichen Merkmalen festgemacht wird. Dies kann immer und überall passieren, die Kontrolle wird damit ubiquitär. Die räumliche Grenze wird personalisiert*."[426]

---

[424] ebd. 20f

[425] Pilgram | 1993: Mobilität, Migration 17

[426] Andrea Komlosy | 2011: Zwischen Sichtbarkeit und Verschleierung. Politische Grenzen in Europa im historischen Wandel. In: Christoph Kleinschmidt, Christine Hewel | 2011: Topographien der Grenze. Verortungen einer kulturellen, politischen und ästhetischen Kategorie (Würzburg: Königshausen & Neumann) 87 - 105, hier 102

4.3 Novellierung und Kontext der Ausländerbeschäftigungs-gesetzgebung 1988

Die Debatten über eine notwendige Neu-Regulation der „Ausländerbeschäftigung intensivierten sich weiter im Jahr 1988. Es ist in der Literatur hinlänglich beschrieben worden, dass die beiden kleineren Parteien der Ränder, die *„nicht in das Elitenkartell der Sozialpartnerschaft*“[427] eingebunden waren, die Grünen[428] und die FPÖ unter Haider, das Thema der Migrationspolitik zur politischen Profilierung besetzten, als ein Thema, das vor dieser Legislaturperiode weitgehend vorparlamentarisch gestaltet worden war. Die Grünen griffen die „Ausländerpolitik“ zunehmend unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten auf, die FPÖ nutzte das Thema für national-rassistische Mobilisierung. [429] Gleichwohl wurde die Ausländer_innenpolitik weiterhin themenführend von den Sozialpartnern gestaltet, wenn auch verstärkt in der parlamentarischen Arena.

„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.“[430]

Die Tendenz, dass in verstärktem Maße das Bundesministerium für Inneres die zentrale Rolle sowohl in Konzeptionierung als auch Durchführung der „Ausländerpolitik“ übernimmt, wird häufig als eine Verschiebung des Fokus der „Ausländerpolitik“ von der Arbeitsmarkt- zur Sicherheitspolitik interpretiert. Dies bedeutet aber nicht eine Abnahme der zentralen Wichtigkeit der Arbeitsmarktpolitik. Die Verschiebung weist darauf hin, dass die Arbeitsmarktpolitik als die staatlich-politische Regulation des Verhältnisses von Arbeit und Kapital verstärkt über Maßnahmen der Kontrolle und Disziplinierung eines Teils der Bevölkerung gesteuert wird, als über wohlfahrtsstaatliche Umverteilung.

Eine Bedeutungsverschiebung der Ausländer- und Zuwanderungsagenda von arbeitsmarkt-politischen zu sicherheitspolitischen Überlegungen stärkt eine Abstraktion des „Ausländerthemas“ von Arbeitszusammenhängen, die Entsolidarisierung bestärkt und befördert.

3.2.5 Arbeitsmarktlage und Verrechtlichung von Leiharbeit

Der im Jänner 1990 im Parlament diskutierte Sozialbericht lieferte einen Überblick über die sozioökonomische Lage im Jahr 1988. Mit 1988 begann eine Phase einer unerwartet guten Konjun-

---

[427] Perchinig | 2010: Ein langsamer Weg 18

[428] Eigentlich bei den Nationalratswahlen 1986 als Bündnis unter dem Namen Grüne Alternative (GA) angetreten, seit 1993 Die Grünen – Die grüne Alternative.

[429] Perchinig | 2010: Ein langsamer Weg 18

[430] ebd.

ktur. Das BIP stieg um 4,2 Prozent, das war der höchste Anstieg seit 1979. Gleichzeitig stieg die Zahl der Beschäftigten an. Die Umverteilung des nationalen Einkommens zeigte jedoch starke Unterschiede auf: Die Lohnquote als Anteil der unselbstständigen Einkommen am nationalen Einkommen sank laut Sozialbericht von 72,8 Prozent im Jahr 1987 auf 71 Prozent im Jahr 1988, während Einkünfte aus Besitz und Unternehmungen sprunghaft angestiegen waren.[431] Die Arbeitslosenrate war zwar um 0,3 Prozent von 5,6% auf 5,3% gesunken, die Dunkelziffer dürfte jedoch höher gelegen sein und wurde im Ausschussbericht als „bescheiden" angesehen.[432] Dazu kommt, dass sich Arbeitslosigkeit strukturell verändert hatte, die Zahl der Langzeitarbeitslosen war mit 80.000 vier mal so hoch wie 1980.[433] Den *„Problemgruppen unter den Arbeitslosen [kommt] ein stetig steigendes Gewicht" zu*.[434]

In den Jahren 1987 bis 1989 pendelte sich die Arbeitslosigkeit trotz einer höheren Anzahl an Beschäftigten auf relativ hohem Niveau ein. Das bisherige aufgefächerte Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik in Form von Beschäftigungsprojekten, Schulungsmaßnahmen u.ä. *„erleidet erstmals 1987 einen massiven Legitimitätsverlust."*[435] Die sozialen Netze zeigten zunehmend Risse, die staatliche Finanzierungsbereitschaft stieß an ihre Grenzen, Armutsfallen wurden sichtbar.

Die oppositionellen Grünen beklagten, dass die Bundesregierung den *„Kampf gegen Armut bereits verloren"*[436] hätte, es wurde kritisiert, dass eine wachsende Anzahl an Personen an der Armutsgrenze leben. Trotzdem: *"Die vorläufige Antwort auf diese Entwicklung wird in gesteigerten Zumutbarkeitsbestimmungen sowie differenzierteren Disziplinierungs- und Kontrolltechniken gefunden."*[437]

Neben anderen brisanten Diskussionen um Pensionsreformen, Facharbeitermangel und unzureichende Lehrlingsausbildung, befasste sich der zweite Teil des Sozialberichts ausführlich mit der Arbeitsmarktlage im Jahr 1988. „Große" Themen kreisten um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Bewältigung der daraus entstehenden Belastungen, sowohl für den Staat als auch für die Unternehmer_innen im Bereich der Lohnnebenkosten und in Bezug auf die Arbeitslosenversicherungsbeiträge. Strukturelle Veränderungen von „Arbeit" wurden deutlich, wie erhöhter Leistungs- und Effizienzdruck, eine Zunahme von Überstunden, eine weiterhin bestehende „Lohnschere" zwischen Männer- und Fraueneinkommen, und ein Sinken der Löhne vor allem auch in feminisierten Bereichen wie im „*Textilbereich, im Handelsbereich, im Gastgewerbe, im*

---

431 Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15291 Rudolf Nürnberger (SPÖ); AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1122

432 AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1122 1

433 Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15282 Manfred Srb (Grüne)

434 AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1122 1

435 Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 20

436 Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15282 Manfred Srb (Grüne)

437 Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 20

Hotelgewerbe und in der Reinigungsbranche".[438]

Es ist im Zusammenhang mit der Intensivierung der „Ausländer_innen"- „Fremden"- Asyl- und Gastarbeiter_innen-Diskussionen bemerkenswert, dass bis 1987 faktisch keine auffällige Zunahme von Zuwanderung erfolgte. Ein Blick auf Daten zu Beschäftigung, Aufenthalt und Zuwanderung von nichtnationalisierten Personen im Verlauf der 1980er Jahre zeigt, dass von 1981 bis 1988 der Anteil der nichtnationalisierten Bevölkerung mit rund 4% annähernd gleich geblieben ist. Im Sozialbericht für 1988, der im Jänner 1990 im Parlament diskutiert wurde, wurde festgehalten:

„1988 stieg die Ausländerbeschäftigung um rund 3.500 Beschäftigte oder 2,4%. Die Ausländerbeschäftigung lag dennoch um zirka 24.000 unter dem Niveau des Jahres 1980. Ebenso lag der Ausländeranteil an den Beschäftigten mit 5,4% knapp einen Prozentpunkt unter jenem des Jahres 1980. Am stärksten stieg die Zahl der Arbeitskräfte aus der Türkei (1.559, 4,8%) und die Gesamtzahl betrug nunmehr 34.205. Die Zahl der aus der Bundesrepublik Deutschland kommenden Beschäftigten erhöhte sich um rund 400 auf 11.984. Die Ausländerbeschäftigung aus Jugoslawien stieg um 0,7% (605 Personen). Die jugoslawischen Staatsbürger stellen zwar mit 83.108 nach wie vor eindeutig die größte Gruppe dar, ihr Anteil an der Ausländerbeschäftigung ist jedoch seit 1980 von 66% auf 55% geschrumpft. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß in den letzten Jahren jährlich etwa 1.500 jugoslawische Staatsbürger in Österreich eingebürgert wurden."[439]

Einer WIFO-Analyse zu Folge entwickelte sich der Beschäftigungszuwachs (bzw. die Beschäftigungsabnahme) der nichtnationalisierten Arbeitskräfte regional stark unterschiedlich und nicht in Korrelation mit der Gesamtzunahme. Die Autor_innen kommen daher zu dem Schluss, *„daß ausländische Arbeitskräfte ein eigenständiges Marktsegment bilden und nur gelegentlich in Konkurrenz zu Inländern treten."*[440]

Seit 1985 stieg auch die Zahl der nichtnationalisierten Wohnbevölkerung in Österreich nur ganz langsam wieder an, erst ab 1989 abrupt zunehmend.[441] Die allmähliche Zunahme nach 1984 verdankte sich wohl in erster Linie einer höheren Geburtenrate.[442] Der Abbau nichtnationalisierter Arbeitskräfte hatte in besonderem Ausmaß Personen aus Jugoslawien betroffen. Der Anteil von Personen mit türkischer Staatsbürgerschaft unter den Beschäftigten erhöhte sich in Relation. Gründe für eine verstärkte Auswanderung aus der Türkei, vor allem dem kurdischen Teil, sind in der politischen Lage in der Türkei zu suchen. [443]

---

[438] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 Rudolf Nürnberger (SPÖ)
[439] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1122 2
[440] Norbert Geldner, Helmut Jeglitsch, Gerhard Palme | 1989: Konjunkturaufschwung regional breit gestreut. In: WIFO Monatsberichte 5/89 (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Wien) 317 - 330, hier 319
[441] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 28
[442] Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten 4
[443] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 48

Diskussionen um Zuwanderung und Ausländerbeschäftigung erfolgten also in Antizipation von Auswirkungen einer inter- und transnationalisierten Vertiefung von Ungleichverteilung auf den österreichischen Arbeitsmarkt, die sich global wie auch innerstaatlich manifestierten. Das Thema der Ausländerbeschäftigung und Zuwanderung bildete einen Angelpunkt in den Auseinandersetzungen um die regulative Gestaltung der Arbeitsverhältnisse unter gewandelten Bedingungen. Dies zeigte sich an den Debatten rund um die erstmalige Normierung der Arbeitskräfteüberlassung am 26. März 1988, wenige Wochen vor der Novellierung des AuslBG im April desselben Jahres. Das AÜG[444] sollte das unkontrolliert zunehmende Geschäft der „Leiharbeit" auf eine Rechtsgrundlage stellen. *„Absoluter Vorrang der Neuregelung soll der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung der überlassenen Arbeitskräfte zukommen.*"[445]

Es liegt auf der Hand, dass es im Interesse der etablierten Arbeitnehmer_innenvertretung lag, in Flexibilisierungsdebatten reguläre Arbeitsverhältnisse vor der Demontage zu retten. Um diese Position zu stärken, wurden als Argument auch prekäre Arbeitsbedingungen nichtnationalisierter Arbeitskräfte angeprangert. Die Sozialdemokratie deklarierte, dass das zur Diskussion stehende Gesetz dem Schutz und der arbeitsrechtlichen Besserstellung von bisher ungesicherten, unter schlimmen Verhältnissen arbeitenden, ausländischen Arbeitskräften dienen sollte.[446] Die Beschreibung der Zustände an den Arbeitsplätzen erfolgte drastisch. Personalüberlasserfirmen würden Notsituationen ausnutzen, NR Hesoun (SPÖ) meinte, dass in der Baubranche der Begriff „Menschenhandel" zutreffend wäre: [447]

„Wir sollen und dürfen nicht verschweigen, daß ausländische Arbeitskräfte nicht mehr zur Bewältigung eines erhöhten Wirtschaftsvolumens gebraucht werden, sondern in vielen Fällen von diesen Firmen eingesetzt werden, um kollektivvertragliche Vereinbarungen zu unterlaufen und dadurch schlechtere Entlohnungen für österreichische Arbeitnehmer zu bewirken. Wir werden den in Jahrzehnten erzielten Errungenschaften sicherlich nachlaufen müssen, wenn diese Praxis sich wiederholt oder fortgesetzt werden kann."[448]

Insgesamt seien um die 70.000 (nicht nur nichtnationalisierte) Arbeitnehmer_innen betroffen, die unter Umgehung der Kollektivverträge in Leiharbeit beschäftigt waren. Wer nicht arbeitete, bekam nichts bezahlt, arbeitsrechtlichen Schutz gab es keinen. Diese Firmen wollten nur *„die Ware Mensch an den Kunden"* bringen.[449] Die Gewerbebescheinigungen waren billig, Personalüberlassung war bis 1988 ein freies Gewerbe, das jede Person ausüben konnte. Laut Parlamentsdebatte

---

[444] BGBl. Nr. 196/1988
[445] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 511 1
[446] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6403f Josef Hesoun (SPÖ)
[447] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6403f Josef Hesoun (SPÖ)
[448] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6404 Josef Hesoun (SPÖ)
[449] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6412 Rudolf Nürnberger (SPÖ);

gab es 1984 400 Gewerbescheine, Daten für 1988 lagen nicht vor.

Die Arbeitnehmer_innenorganisationen waren lange für ein generelles Verbot der Leiharbeit, hätten sich dann aber laut Sozialminister Dallinger *„eines Besseren belehren lassen“*. Eine Verrechtlichung würde einen „*sozialen Schutz von Außenseitern in der Gesellschaft endlich einmal gesetzlich […] statuieren*“ und ihnen ein „*menschenwürdiges Leben und eine sozial gerechtfertigte Entlohnung*“[450] ermöglichen. Dies allerdings nur als Dreierschritt, untrennbar verbunden mit einer entsprechenden Anwendung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes sowie mit der Regulierung einer „*völlig neuen und anderen Form der Beschäftigung, der Schwarzarbeit*“ [451]. Österreichische Unternehmen wurden scharf kritisiert, die über die undokumentierte, außergesetzliche Beschäftigung Lohn- und arbeitsrechtliche Regelungen unterliefen.

NR Haider (FPÖ) ließ es sich in der Debatte nicht entgehen, sich mit Äußerungen über „*polnische Touristen*“, *„die bei uns einreisen und dann zu Tausenden auf heimischen Bauarbeitsplätzen den österreichischen Bauarbeitern die Beschäftigung wegnehmen*“, zu profilieren.[452]

Von Regierungsseite wurde die Notwendigkeit herausgestellt, dass aufs Dringlichste Maßnahmen zu setzen seien, um die *„wahrhaft Schuldigen“,* nämlich die Unternehmen zu sanktionieren, und undokumentierte Beschäftigung zu verbieten. Sanktionsmaßnahmen gingen allerdings, wie Sozialminister Dallinger feststellt, über die Kompetenz der Arbeitsmarktverwaltung allein hinaus und beträfen auch andere Ressorts.

“Hier soll einmal mit aller Deutlichkeit festgestellt werden, daß zur Unterlaufung von Konkurrenzbedingungen mit einer großen Zahl ausländischer Arbeitnehmer, die unter den gesetzlichen Bestimmungen und Normen entlohnt und beschäftigt werden, entsprechende Angebote erstellt werden, bei denen es sich um eine Verzerrung des Wettbewerbs und der Konkurrenzbedingungen und -bestimmungen handelt.“[453]

Es ging also auch um die Herstellung von „fairen“ Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen untereinander auf der Basis der Einführung von lohn- und arbeitsrechtlichen Minimalstandards - und um den Kontext der Annäherung Österreichs an die EG. NR Tichy-Schreder (ÖVP):

„In anderen europäischen Ländern ist die Personalbereitstellung bereits gesetzlich verankert und wird dort akzeptiert und anerkannt. Sie hat sich eigentlich sozusagen vom Markt her entwickelt, weil es im Rahmen des Wirtschaftslebens eben Situationen gibt, in denen man kurzzeitig Personal benötigt und dieses nicht in ein langfristiges Dienstverhältnis übernehmen kann.“ [454]

Eine Verrechtlichung der Personalüberlassung bildete also eine Art Kompromiss, um den Bedürf-

---

[450] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6408 Minister für soziale Verwaltung Dallinger
[451] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6408 Minister für soziale Verwaltung Dallinger
[452] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6404 Jörg Haider (FPÖ)
[453] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6409 Minister für soziale Verwaltung Dallinger
[454] Sten Prot XVII. GP, 56. NRSitz 23 03 1988 6404 Ingrid Tichy-Schreder (ÖVP)

nissen der postfordistischen Wirtschaft nach flexiblen, temporären und billigen Arbeitskräften nachzukommen, ohne dabei das Konzept der regulären, abgesicherten Arbeitsverhältnisse für einen Kernbereich der Arbeitnehmer_innen aufgeben zu müssen.

In der gesellschaftlichen Praxis bedeutete eine Regularisierung und Verrechtlichung von Nischen- oder Schattenwirtschaften häufig, dass der Zugang für nichtnationalisierte oder illegalisierte, undokumentierte Personen, für Personen, die bestimmte Voraussetzungen nicht erfüllen, erschwert würde bzw. Möglichkeiten wegfielen. Verrechtlichung bedeutete so auch Kriminalisierung und Skandalisierung und erweiterte potentielle Zugriffsmöglichkeiten für den Staat - vor allem dann, wenn Rechte der (Lohn-)Abhängigen und Subalternen nicht gestärkt wurden. Gesellschaftliche Realität war und ist, dass es für reichere und sozial besser vernetzte Personen oder Unternehmen wesentlich leichter ist, Gesetze zu umgehen, Sanktionen zu vermeiden oder in Kauf zu nehmen. Profiteinbußen werden gewöhnlich an Lohnabhängige und Konsument_innen weitergegeben. Während aber eine Ausweitung der Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten gegen irregulär beschäftigende Unternehmen in Planung ging, stand eine Ermächtigung, Stärkung oder gewerkschaftliche Vertretung von irregulär und undokumentiert Beschäftigten - von denen viele nichtnationalisierte Arbeitskräfte waren - nicht auf der politischen Tagesordnung.

3.2.6 Ausländerbeschäftigungsnovelle 1988: Thema Schwarzarbeit

Rund ein Monat später, im April 1988, wurde im Parlament das erste Mal seit 1975 das AuslBG novelliert. Erklärtes Ziel der Novelle des AuslBG 1988 war eine akzentuiertere Unterscheidung zwischen neuen Arbeitskräften als temporäre und den dauerhaft in Österreich lebenden, integrierten. Problem und Ziel der Novellierung des AuslBG von 1975 wurden folgendermaßen formuliert: *„Das derzeitige System der Zulassung von Ausländern zum Arbeitsmarkt unterscheidet nicht ausreichend zwischen Ausländern, welche neu auf dem Arbeitsmarkt auftreten oder nur kurze Zeit hier einer Beschäftigung nachgehen, und solchen, welche bereits in die österreichische Gesellschaft integriert sind."*[455]

Es war davon auszugehen, dass sich der Lebensmittelpunkt der nichtnationalisierten Gastarbeiter_innen nach Österreich verlagert hatte, die Vorstellung von einem vorübergehenden Aufenthalt sei als überholt zu betrachten. *„Der Zeitpunkt der Rückkehr in das Heimatland wird gegenwärtig häufig mit dem Ende des Erwerbslebens angenommen."*[456]

„Damit erscheinen wesentliche Voraussetzungen für die subjektive Integrationsbereitschaft gegeben. Die jugoslawische und türkische Arbeitsbevölkerung und ihre Angehörigen sind in ihren nationalen, kulturellen und sprachlichen Unterschieden ein Teil der österreichischen Gesellschaft

---

[455] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 6
[456] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8

geworden. Dies zeigt sich am deutlichsten bei den Kindern und Jugendlichen, 1981 lebten laut Volkszählung rund 55.000 Personen türkischer und jugoslawischer Herkunft mit einem Lebensalter unter 20 Jahren in Österreich, von denen rund 20.000 Personen unter einem Lebensalter von sechs Jahren waren. Nach dem vorerwähnten Forschungsbericht über ausländische Arbeitskräfte besuchten 1982 mehr als 22.000 jugoslawische und türkische Kinder österreichische Pflichtschulen, von denen wiederum 36 vH die ersten beiden Pflichtschulklassen besuchten. Es ist nicht überraschend, daß viele dieser Kinder bei der Untersuchung angaben, deutsch besser zu sprechen als die Sprache ihres Herkunftslandes bzw. Heimatlandes ihrer Eltern. Für die große Mehrheit der ausländischen Jugendlichen und Kinder ist die soziale Bindung zum Herkunftsland bzw. Heimatland der Eltern daher wesentlich schwächer als ihre Verankerung in Österreich."[457]

Dies sowie sozialwissenschaftliche Untersuchungen wiesen eindeutig auf *„das Ende der Ära der Rotation hin"*. [458] Die derzeitige Gesetzeslage würde nicht mehr ausreichen, den Arbeitskräften ohne österreichische Staatsbürgerschaft *„ausreichend Schutz zu gewährleisten."* [459] Dennoch hätte sich die Absicht der Kontrolle des Zuzugs zum Arbeitsmarkt durch das AuslBG prinzipiell bewährt. Damit wurde zum zweiten erklärten Ziel der Novelle übergeleitet, nämlich der Unterbindung der illegalen Arbeitsaufnahme und Beschäftigung, indem die Strafbestimmungen für Arbeitgeber_innen verschärft werden sollten. [460]

„Wie sich aus der Regierungsvorlage ergibt, soll dieser Grundsatz einerseits durch eine Verschärfung der Strafbestimmungen für unerlaubte Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte und andererseits durch die Erweiterung der zivilrechtlichen Ansprüche der ungenehmigt beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte erreicht werden. Dabei geht der Ausschuß von der Zielsetzung aus, daß die unerlaubte Beschäftigung von Ausländern wirtschaftlich keinesfalls mehr vorteilhafter sein darf, als eine reguläre Beschäftigung."[461]

Die Erweiterung der Rechte von nichtnationalisierten Arbeitskräften wurde ausschließlich unter der Voraussetzung angedacht, dass weiterhin an einer *„strikten Beschränkung eines weiteren Zuzugs"* festgehalten werden sollte. Erst diese Beschränkung ermöglichte *„eine großzügige Besserstellung der de facto in die österreichische Gesellschaft integrierten Ausländer […], ohne daß dadurch gesamtgesellschaftliche Probleme oder solche für den Arbeitsmarkt befürchtet werden müssen."* [462]

Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte für Jugendliche und langjährig in Österreich lebende Personen

---

[457] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8
[458] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8
[459] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8
[460] Wenige Jahre später allerdings erklärt der VfGH mit Erkenntnis vom 13. Dezember 1991 gegen den Arbeitgeber gerichtete verwaltungsstrafrechtliche Sanktionen der Schwarzarbeit als verfassungswidrig. Grussmann | 1992: Ausländerrecht 69
[461] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 529 2
[462] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8

verbessert bzw. erleichtert werden. Es wurde ein Befreiungsschein für Jugendliche der Zweiten Generation eingeführt, der ihnen einen freien Zugang zum Arbeitsmarkt erlaubte. „*Die Untersuchungen haben gezeigt, daß ausländische Arbeitskräfte auch mit langem Aufenthalt sowie deren Kinder diese rechtliche Sondersituation als Element der besonderen Unsicherheit ihrer Lebenssituation wahrnehmen; dies muß sogar als starkes Integrationshemmnis bezeichnet werden.*“[463] Die Novelle verstand sich als erster Schritt in diese Richtung, und war ein politisches Bekenntnis dafür, dass der Gesetzgebung Auswirkungen einer fortgeschriebenen rechtlichen Ungleichstellung bekannt waren. Konsequenzen daraus wurden aus hegemoniepolitischen Überlegungen heraus nur wenige gezogen.

„*Die mit der vorgesehenen Novelle vorgeschlagenen Reformen sind bewußt vorsichtig gehalten. Sie sollen die sozialpolitisch dringendsten Anpassungen an die geänderte Problemlage ermöglichen. Der Vorteil einer solchen Vorgangsweise ist, daß durch sie mit Sicherheit keine Entwicklungen ausgelöst werden, die Befürchtungen für den Arbeitsmarkt Nahrung geben würden, sodaß nach laufender sorgfältiger Überprüfung der Erfahrungen aus der neuen Situation allenfalls erforderliche weitere gesetzliche Anpassungen mit einem breiten Konsens rechnen können*.“[464]

Eine deklarierterweise verstärkt an *„sozialhumanitären Gesichtspunkten“* [465] ausgerichtete Politik bedeutete einen erschwerten Neuzugang zum Arbeitsmarkt, bekannte sich zu einem verschärften Kontrollprinzip und zu einigen Verbesserungen für wenige. Die Abstufung des nur schrittweise freieren Zugang zum Arbeitsmarkt über Beschäftigungsbewilligung und Befreiungsschein blieb bestehen, ebenso lange und durchgängige Zeiten der Beschäftigung als Voraussetzung dafür, also Freizügigkeit am Arbeitsmarkt über den Befreiungsschein erst nach acht Jahren unter Nachweis von mindestens fünf Jahren dokumentierter Beschäftigung. Daran zeigt sich, dass eine politische Auseinandersetzung mit der „Integration“ lange niedergelassener Gastarbeiter_innen Ende der 1980er Jahre sich weniger aus der Motivation herleitete, ihre (Arbeitsmarkt-)Situation zu verbessern, sondern aus der Absicht der Neuordnung regulativer staatlicher Macht in Bezug auf Arbeitsverhältnisse und in der Neuschaffung von In- und Exklusionen. Mit dem EG-Recht war die Novelle unverträglich, da sich ihre Bestimmungen generell auf alle Ausländer_innen beziehen, ohne nach Nationalität zu differenzieren. Laut geltendem EG-Recht waren aber EG-Mitgliedstaatenbürger_innen in Bezug auf die Arbeitsmärkte freizügigkeitsberechtigt. Daher war die Beschäftigung von Arbeitnehmer_innen aus EG-Mitgliedstaaten aus dem Geltungsbereich des AuslBG generell auszunehmen, dies wurde explizit so im Gesetz festgehalten.[466]

---

[463] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 8
[464] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 9
[465] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 529 1
[466] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449 9f; Vgl.: Grussmann | 1992: Ausländerrecht 69

3.2.7 Die verpasste Chance auf Integration

Die Diskussion der Regierungsvorlage verlief kontroversiell und hitzig. Die Grünen übten scharfe Kritik am der Gesetzesnovelle, und bedienten sich dabei einer humanisierenden Rhetorik. Die Novelle des AuslBG hätte eine Chance verpasst, *„zu zeigen, daß wir den Ausländer als Menschen akzeptieren mit all seinen Schwächen, mit all dem, was eben Menschen so tun und was auch nicht unbedingt immer angenehm ist.“* [467]

Zum Teil wäre das einer traditionellen österreichischen „Ausländerfeindlichkeit“ geschuldet, die von der FPÖ ausgenützt würde und der sich die Großparteien beugen würden. Geyer erwähnte die „Ausländer-Halt“-Bewegung in Wien vor allem auf Bezirksebene. Im Gedenkjahr 1988 wäre es angebracht gewesen, dem entgegenzutreten. Die Grünen kritisierten die Festschreibung eines *„in ganz Europa“* einzigartigen Zustands, dass im ersten Jahr die Beschäftigungsbewilligung nur dem Unternehmen und nicht der nichtnationalisierten Person erteilt wurde. Diese blieb weiterhin ein Rechtsobjekt ohne eigene Rechte. Die Geltungsdauern der Bewilligungen wären im Vergleich mit anderen europäischen Regelungen restriktiver. Soziale Aspekte blieben unberücksichtigt. Die Voraussetzung der „ortsüblichen Unterkunft“ für die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung stellte ebenfalls eine massive Benachteiligung von nichtnationalisierten Arbeitskräften dar. NR Geyer (Grüne) meinte: *„Weil sie keine anständige Wohnung haben, bekommen sie auch keine Beschäftigung, dürfen sie auch nicht arbeiten, dürfen sie auch nicht das Geld verdienen, mit dem sie sich eine anständige Wohnung kaufen würden.“* [468]

Die Argumentation verwies in eine Richtung, die August Gächter pointiert formuliert: *"Integration ist daher im Wesentlichen eine Frage des Wohlstands"*[469] und eine Frage der Klassenlage.

Redebeiträge der SPÖ zeigten einige Brüche auf, die von einer gewissen inhaltlichen Unvereinbarkeit und grundlegender Dilemmata der sozialdemokratischen Politik herrühren.

„Es ist hier heraußen an diesem Abend schon mehrmals gesagt worden: Es sind wirklich die letzten, die schmutzigsten, die gefährlichsten Arbeiten, die man anzunehmen ausländischen Arbeitnehmern zumutet […]. Gastarbeiter sind also wirklich die neue unterste soziale Schicht, sie sind das Proletariat unserer Tage.“[470]

In Konsequenz wäre es Aufgabe einer sozialen Politik, ihre Lage zu verbessern. Aber es waren in erster Linie Vertreter_innen der Gewerkschaftsführung, die sich kontinuierlich für die absolute Priorität des Schutzes der „inländischen Arbeitnehmer“ bei der Gestaltung des AuslBG aussprachen.

Die nichtnationalisierte Arbeitskraft sollte laut NR Traxler „*weder die Erwerbsmöglichkeiten noch*

---

[467] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6798 Walter Geyer (Grüne)
[468] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6799 Walter Geyer (Grüne)
[469] Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten 15
[470] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)

die Arbeitsbedingungen des Inländers schmälern. Mit anderen Worten, er darf nicht sein Konkurrent sein, er darf vom Arbeitgeber nicht als Lohndrücker verwendet werden." [471]

Um ihre Position zu untermauern, warnten sie vor einer unbedachten Strategie der Öffnung, sprachen sich gegen ein „*Tore auf für die Ausländer*" im Sinne einer Liberalisierung aus, da ansonsten ausreichende Unterbringung, Beschäftigung und sozialer Rückhalt für sie nicht garantiert werden könnten.[472] Der fortgesetzte Kampf der Gewerkschaftsführung um strenge Regulierung der Ausländerbeschäftigung verstärkte das Problembewusstsein um Beschäftigung und Anwesenheit von zugewanderten und nichtnationalisierten Arbeitskräften. Das hegemoniepolitische Signal, das die sozialdemokratische Führung aussandte, war, dass Zuwanderung die Ursache von Problemen in Österreich war. Ein Vorgehen gegen Zuwanderung und ausländische Arbeitskräfte bedeutete auch ein Ablenkungsmanöver von sozioökonomischen Problemlagen, die sich aus der postfordistischen Transformation ergaben und der Rolle der sozialdemokratischen Politik. August Gächter meint, dass es diese Haltung der Gewerkschaften war, die dazu beitrug, eine Verbindung der Fragen der Ausländerbeschäftigung und der steigenden Arbeitslosigkeit mit den zunehmenden autoritär-populistischen Vorstellungswelten zu bestärken.[473]

Wohl wurden als eigentliches Problem Unternehmer_innen identifiziert, da diese sich arbeitswillige Ausländer_innen zu Nutze machten. Sie verwendeten, so NR Traxler (SPÖ), „*entgegen allen gesetzlichen Regelungen Polen und Ungarn in Schwarzarbeit und [erzeugen] damit natürlicherweise massive Widerstände bei den inländischen Arbeitnehmern gegen die Ausländer."*[474] Die Novelle wäre gut, da sie eine Handhabe gegen das „*kriminelle Vorgehen der Arbeitgeber*" ermöglichte. Im gleichen Atemzug hieß es weiter, dass aber *„das kleine Österreich die wirtschaftlichen Probleme des Ostblocks nicht lösen"*[475] könnte. Es entstand der Eindruck, als könnte eine wirksame Eindämmung der undokumentierten Ausländerbeschäftigung eine Flexibilisierung und postfordistische Deregulierung von Arbeitsverhältnissen aufhalten.

Neben dem „Inländerschutz" wären als zweitwichtigstes Kriterium der Regulierung der Ausländerbeschäftigung wirtschaftliche Aspekte zu beachten. Übereinstimmend wurde konstatiert, dass die Anzahl der in Österreich beschäftigten nichtnationalisierten Arbeitskräfte zurückgegangen bzw. auf einem Tiefpunkt seit Anfang der 1970er Jahre stand, gleichzeitig aber über Familienzuzug zahlreiche „Ausländerhaushalte" gegründet worden waren. Ihnen und deren Kindern galt verstärkt das „Integrationsprinzip". [476]

---

[471] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6801 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[472] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6801 Josef Hesoun (SPÖ)
[473] Gächter | 2000: Austria 73
[474] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6801 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[475] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6801 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[476] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6812 Luis Fuchs (ÖVP)

Aus einer rein wirtschaftlichen Perspektive heraus wurde anerkannt, dass einige Arbeitsbereiche und Wirtschaftssektoren auf nichtnationalisierte Arbeitskräfte angewiesen waren, vor allem in der *„Schicht- und Schmutzarbeit".*[477] Dies wäre möglicherweise weniger auf den Schmutz als auf die niedrigen Löhne zurückzuführen meinte NR Fuchs (ÖVP). Und weiter: Tatsache sei, dass die Wirtschaft *„eben ohne Gastarbeiter"* nicht auskomme. Daher müsste ein Kompromiss zwischen *„Humanität und Ökonomie"* gefunden werden. [478] Als letztes Kriterium wurde schließlich der Schutz der dauerhaft in Österreich lebenden nichtnationalisierten Arbeitskräfte angeführt. Die Novelle sollte bessere Bedingungen zu deren Integration schaffen.[479] Dies wurde im Sinne einer Verbesserung der sozioökonomischen Lage vor allem von sozialdemokratischen Redner_innen in der Debatte zur AuslBG breit ausgeführt, was auf intern unterschiedliche Positionen innerhalb der SP hindeuten kann, oder aber auf eine nach außen hin vorgetragene soziale Rhetorik, die mit dem realpolitischem Kurs der Regierungspartei nicht übereinstimmte. NR Guggenberger (SPÖ) hielt fest, dass ausländische Arbeitskräfte zur Stammbelegschaft der Betriebe gehörten.

„Von 55.000 jugendlichen Türken und Jugoslawen sind die Hälfte bereits in Österreich geboren. Sie sprechen deutsch mit einem Wiener oder Tiroler Dialekt. Ihnen ist die Heimat ihrer Eltern bereits zum Ausland geworden. Und auch wenn es dem Herrn Haider nicht paßt, sie sind zu einem integralen Bestandteil unserer Gesellschaft geworden." [480]

Es brauche *„Erleichterungen für Personen, die sich lange in Österreich aufgehalten haben",* vor allem für Frauen und Jugendliche, oder unterhaltspflichtige Personen. Auch für Asylberechtigte solle der Zugang zum Arbeitmarkt offen stehen.[481]

NR Guggenberger war Jurist und nicht vom gewerkschaftlichen Flügel, er wies darauf hin, dass nichtnationalisierte Arbeitskräfte in Sozialversicherungen im weitesten Sinne Beitragszahlungen leisteten, die bei weitem das überstiegen, was sie an sozialen Leistungen zurückerhielten. Sie erhielten keine Notstandshilfe, keine Ausgleichszulage zur Pension, wenn sie Österreich verließen. *„Nicht sie profitieren von uns, sondern eher umgekehrt."* [482]

Nicht nur in der rechtlichen Regelung der Ausländerbeschäftigung, auch in anderen Gesetzesmaterien in Bezug auf Pensions- Arbeitslosen- oder Familienförderungsrecht müssten Änderungen vorgenommen werden, um eine rechtliche Ungleichstellung aufzuheben. Von der Wohnungsvergabe über das Wahlrecht, bis zu ungleichen Gebühren für den Befreiungsschein - der Arbeitgeber zahle 240 ATS, der „Ausländer" 1.200 ATS - NR Traxler (SPÖ) forderte, einen

---

[477] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6812 Luis Fuchs (ÖVP)
[478] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6812 Luis Fuchs (ÖVP)
[479] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6802 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[480] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)
[481] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6802 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[482] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)

„Bewusstseinswandel“ zu bewirken, wenn „*wir unsere Kollegen, die lange in Österreich gearbeitet haben, nicht als minderwertige Arbeitskräfte, sondern als gleichwertige Menschen ansehen und behandeln wollen“.*[483] Es dürften nicht *„zwei Klassen von Arbeitnehmern“* in Österreich geschaffen werden. NR Traxler warf dem Koalitionspartner ÖVP vor, in einer *„alten Strategie der Konservativen Feindbilder zu schaffen, um von den eigenen Problemen abzulenken“* und letztendlich Arme gegen Arme auszuspielen.[484]

Dies müsse verhindert werden, vor allem auch aus dem Grund, um der „Ausländerfeindlichkeit“ entgegenzutreten. Dem stimmte auch die grüne Opposition zu und verwies auf den Wahlkampf vor den Landtagswahlen im Burgenland im Oktober des Vorjahres 1987, bei dem mit ausländerfeindlichen Parolen Stimmung und Stimmen gemacht worden waren - mit dem für die Koalition bedrohlichen Ergebnis, dass beide großen Parteien an Stimmen verloren hatten und die FPÖ Zuwächse verzeichnen konnte. Plakativ war die Anzahl der arbeitslosen Österreicher_innen mit der Zahl der beschäftigten nichtnationalisierten Arbeitskräfte verglichen worden, als ob die Arbeitslosigkeit zu lösen wäre, wenn Ausländer_innen Österreich verlassen würden[485] - ein Muster, das von der FPÖ kontinuierlich öffentlich vorgebracht wurde. Auch aus Gründen der Menschlichkeit, aus Gründen der internationalen Reputation und um Vorurteilen und „Fremdenhass“ gegenüberzutreten, müsse das AuslBG weniger restriktiv gestaltet werden. [486]

Eine Reihe von Redebeiträgen von SP und Grünen beschäftigten sich mit der besonderen Situation der Gastarbeiter_innen, aber tendenziell aus einer paternalistischen Haltung heraus, die eine politische Selbstermächtigung der Gastarbeiter_innen nicht in betracht zog. Es wurden Vorurteile und Intoleranz kritisiert, aber andererseits die kulturelle Differenz betont, die ursächlich für die Vorurteile und teilweise auch für die sozioökonomische Lage der Gastarbeiter_innen wäre, und die ihrerseits wieder eine Sonderbehandlung erforderlich machen würde.

Die Berichterstattung in den Medien würde eine bedeutende Rolle in der Reproduktion von Vorurteilen gegen Ausländer_innen spielen. NR Guggenberger (SPÖ) führte an: *“Es gibt eine deutsche Analyse von Zeitungsberichten im Zusammenhang mit der Berichterstattung über Gastarbeiter. Diese Analyse hat einen hohen Anteil an Sensationsmeldungen nachgewiesen. Zitat daraus: "Es gibt ein geradezu pathologisches Interesse der Bevölkerung an Meldungen, die die Aversion gegenüber Ausländern als berechtigt erscheinen läßt.“*[487]

Eine intendierte „sinnvolle Integrationspolitik“ solle auch auf die speziellen kulturellen Besonderheiten der Gastarbeiter_innen eingehen. Es sei zu berücksichtigen, dass sich

---

[483] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6804 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[484] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6803 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[485] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6809 Karel Smolle (Grüne)
[486] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6806f Karel Smolle (Grüne)
[487] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)

„*Gastarbeiter*“ auf Grund ihrer *„anderen Gewohnheiten“* und ihrer *„anderen Bräuche und Traditionen“* nur schwer in *„unserer Gesellschaft“* zurechtfänden, *„und sie haben auch andere Fähigkeiten, Fähigkeiten, die in unserer Leistungsgesellschaft nicht viel einbringen. Daß also jemand, der unsere Sprache nur schlecht beherrscht und keinen Beruf erlernt hat, bei uns in Österreich am unteren Ende der sozialen Skala rangiert, das ist an sich weiter nicht verwunderlich. Nur - und das ist die ganz entscheidende Einschränkung, die ich abschließend machen möchte -: daß er eine faire Chance erhält, diesem Dasein zu entrinnen, das ist für mich humanitär und politisch absolut erforderlich.“* [488]

Gastarbeiter_innen würden den *„oft miserablen wirtschaftlichen Bedingungen“* und dem Analphabetismus entgehen wollen. Aus der Tatsache, dass sie aktiv gerufen wurden, müsste aber eine politische Verantwortung abgeleitet werden. [489] Vorschläge zu einer konkreten Umsetzung dieser Überlegungen fehlten bei der SP.

Anders die grüne Opposition: in einem Zusatzantrag, den sie als „1. Ausländergleichstellungsgesetz“[490] bezeichnen, formulierten die Grünen drei konkrete Punkte, um einen Teil der andiskutierten Problemlagen zu entschärfen und eine rechtliche Besserstellung für nichtnationalisierte Personen zu erreichen. Die drei Punkte betrafen eine Gleichstellung bei der Wahl zum Betriebsrat, der Behandlung von „Behinderten“ und beim Notstandshilfebezug.[491] Der Antrag war in allen Punkten bereits am 7. April 1988 in der Sitzung des Ausschusses für Soziale Verwaltung abgelehnt worden und wurde nun in der Debatte um die AuslBG-Novelle am 21. April lediglich zur Kenntnis gebracht. Ein weiterer Antrag, der die gesetzlichen Mindestfristen zur Erlangung eines Befreiungsscheins verkürzen, bzw. die Ablauffrist der Arbeitsbewilligung verlängern sollte und damit eher dem deutschen Modell entspräche, wurde ebenfalls abgelehnt.

Die Forderungen nach dem passiven Betriebswahlrecht für nichtnationalisierte Arbeitskräfte als eine zentrale Frage des Rechts der Arbeitskräfte auf Vertretung und allgemein auf politisch-demokratische Mitbestimmung wurde von den Grünen in den nächsten Jahren wiederholt parlamentarisch eingemahnt, bis das die betriebliche Mitbestimmung schließlich trotz diverser Klageinbringungen[492] erst 2004 in Folge eines EuGH Urteils gesetzlich verankert werden musste.

Trotz vieler kritischer Meldungen wurde letztlich in den Abstimmungen zur Novelle des AuslBG 1988 und den Zusatzanträgen die Umsetzung von weitergehenden Forderungen verhindert. [493]

Die Novelle wurde von den Regierungsparteien als Kompromiss deklariert. Sie brächte jedoch das

---

[488] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)
[489] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)
[490] IA 121/A, XVII. GP, BlgNR. 530 1
[491] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6799 Walter Geyer (Grüne)
[492] Vgl: Betriebsratswahlen und passives Wahlrecht für ausländische Arbeitnehmer OGH 8ObA253/95 21.12.1995
[493] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6805 Karel Smolle (Grüne)

Bekenntnis dazu, dass die „Ausländerbeschäftigungspolitik“ im Wesentlichen „*vom Prinzip der Integration getragen wird*.“[494] Rechtlich-faktisch blieb dies ein Lippenbekenntnis und eine vage Absichtserklärung, wobei gerade die SPÖ sich nach außen hin reformerisch gibt, tatsächlich aber eine vom gewerkschaftlichen Flügel getragene restriktive Linie durchgesetzt wurde. NR Guggenberger (SPÖ) fasst zusammen:

„Der vorgeschlagene Gesetzentwurf bringt wirklich nur sehr, sehr vorsichtige Änderungen und nimmt nur die sozialpolitisch ganz besonders dringenden Anpassungen an die geänderten Verhältnisse vor. Auch nach diesem Gesetzesbeschluß werden wir im Vergleich zu anderen entwickelten Demokratien ein sehr strenges und restriktives Ausländerbeschäftigungsgesetz haben. Nicht nur Länder mit einer traditionell international weltoffenen Einstellung wie etwa die Skandinavier, sondern auch die Deutschen, die Franzosen und die Schweizer schränken ausländische Arbeitnehmer nicht so weitgehend in ihrer Erwerbsfreiheit ein, wie wir es in Österreich tun. Für mich persönlich wäre es ein sehr sinnvoller Beitrag zum Gedenkjahr 1988 gewesen, den ausländischen Arbeitnehmern einen größeren Schritt entgegenzukommen. (Beifall bei der SPÖ.) Ich hoffe jedenfalls sehr - und der Applaus ermutigt mich ein wenig -, daß das Meinungsklima in unserem Land es erlaubt, in absehbarer Zeit Ausländern nicht nur zwei Finger, sondern die ganze Hand zu reichen.“ [495]

3.3 Exkurs: Diskurse der Integration und die parteipolitischen Ränder

Zum Verständnis der Entwicklungen in der Ausländer_innenpolitik soll hier eine Reflexion bestimmter Tendenzen in der Entwicklung der politischen postfordistischen Diskurse und Kultur im Umgang mit gesellschaftlichen Verhältnissen stattfinden, sowie der Positionierung der österreichischen staatlichen Politik in Bezug auf EG-politische Prozesse.

3.3.1 Diskurse der Integration und die Politik der Erziehung

Das Thema der „Zweiten Generation“ als der Nachkommen der Gastarbeiter_innen, die besonderer Förderung und besonderen Schutzes bedürfen, erfuhr Ende der 1980er Jahre innerhalb der politischen Diskurse mehr Aufmerksamkeit als je zuvor. Am 28. September 1988 wurde im Parlament der Jugendbericht für 1987 diskutiert, er war der erste offizielle seiner Art, bisher gab es keine „*gesetzlich geregelte oder traditionelle Berichtslegung der öffentlichen Diskussion zur Lebenssituation von Jugendlichen*“[496]

Die Grünen führten das erwachte politische Interesse an der Lage der Jugend darauf zurück, dass es bei den Wahlen 1986 klar geworden sei, dass sich gerade unter den Jugendlichen ein ganze Reihe

---

[494] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6812 Luis Fuchs (ÖVP)
[495] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)
[496] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8351; AB Familien, XVII. GP, BlgNR. 719

von Wechsel- oder Nichtwähler_innen befunden habe,[497] und die großen Parteien unter den Jugendlichen an hegemonialer Macht verloren.

Der sozialwissenschaftliche Jugendbericht bildete *„kein gutes Zeugnis"* für die Politik und stellte eine ganze Reihe von gesellschaftlichen Defiziten in Bezug auf Jugendliche und junge Erwachsene im Allgemeinen fest: die Wohnsituation sei katastrophal, Geschlechtergerechtigkeit in Ausbildung lasse zu wünschen übrig, Stress in der Schule, schlechte Lehrlingsausbildung mit Gewalt an den Ausbildungsplätzen prägten das Bild. Dies trug zum Facharbeitermangel bei, außerdem war die Jugendarbeitslosigkeit hoch.[498] Als Gegensteuerung sollten *„Fördermaßnahmen und Hilfestellungen"* dienen, die sich im Speziellen an Randgruppen wie „*Behinderte, Gastarbeiterkinder, ungelernte Arbeiter, die ländliche Jugend"* richteten.

In der Diskussion des Jugendberichts wurde die schulische bzw. bildungspolitische Problemlage der Zweiten Generation angerissen und spezielle Maßnahmen zur Hilfestellung und Förderung der „Gastarbeiterkinder" gefordert, um ihre *„sozialen und sprachlichen"* Probleme zu kompensieren.

„Wir haben eine humanitäre Verpflichtung gegenüber jenen Menschen, die als Arbeitskräfte zu uns gekommen sind und die wir als gleichberechtigte Menschen in unserem Lande behandeln wollen."[499]

Erstmals im Zusammenhang mit Gastarbeiter_innen wurden Vorteile von Zweisprachigkeit thematisiert, die über Bildungseinrichtungen förderungswürdig sind. NR Nedwed (SPÖ) gab zu bedenken:

„Es soll keine Schande sein, daß jemand zweisprachig ist in Österreich, sondern es soll ein Vorteil für uns alle sein. […] Ein ähnliches Problem haben wir mit den Ausländern. Wir haben Flüchtlinge bei uns. Wir haben Gastarbeiter bei uns. Auch sie haben eine Jugend, zum Teil schon in der zweiten Generation. Es handelt sich um insgesamt 40.000 junge Menschen in Österreich, davon allein 23.000 Jugendliche aus Gastarbeiterfamilien." [500]

Die Thematik der „ethnischen Minderheiten" war aktuell durch den Streit um das Kärntner Schulmodell aufgeheizt. Auf Betreiben der FPÖ-Kärnten, unterstützt von so genannten heimattreuen Verbänden, war eine Novellierung des Minderheiten-Schulgesetzes von 1959 in Angriff genommen worden, die auf eine Trennung der slowenisch und deutschsprachigen Schüler_innen abzielte. Das am 8. Juni 1988 beschlossene Gesetz bildete einen gewissen Kompromiss. In der Debatte um das Kärntner Schulmodell wurde als positives Beispiel für einen gemeinsamen Unterricht das Wiener Begleitlehrermodell angeführt, das seit mittlerweile 8 Jahren bestens

---

[497] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8352 Karel Smolle (Grüne)
[498] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8352 Klara Molterer (FPÖ)
[499] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8396 Ernst Nedwed (SPÖ)
[500] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8395f Ernst Nedwed (SPÖ)

funktionierte. In Wien sei das soziale und kulturelle Klima im Vergleich zu anderen Großstädten besser, trotz eines beinahe 25-prozentigen Anteils nichtnationalisierter Bevölkerung. NR Smolle (Grüne):

„Ich bin fest davon überzeugt, daß die Situation an unseren Schulen, die Fähigkeit der Menschen in Österreich, auch Ausländer aufzunehmen, auch für deren Förderung zu sorgen, sehr maßgeblich für dieses Klima, für diese Situation in Österreich verantwortlich sind.“[501]

Der Redebeitrag stand im Kontext des politischen Kampfes um Koedukation in Kärnten, zeigte aber von einem gewissen Umdenken. In der politischen Arena wurde anerkannt, dass in Österreich nicht nur autochthone Minderheiten leben, sondern auch zugewanderte, allochthone Minderheiten, für die die Politik Verantwortung zu übernehmen hätte. Die Festschreibung als Minderheit war aber nicht unproblematisch.

Franz Hamburger, Lydia Seus und Otto Wolter schreiben schon 1981 konkret in Bezug auf Verhältnisse in der BRD kritisch über eine sozialpolitische Kultur der Spezialprogramme für bestimmte Gruppen wie „Behinderte“, Frauen, Obdachlose oder Ausländer_innen. Diese Prozesse setzten in Österreich später als Deutschland ein, der Aussagegehalt der Kritik trifft aber auch auf österreichische Verhältnisse zu. Jede Sonderbehandlung schreibt die behandelte Gruppe als „anders“ und als hilfsbedürftig fest, sogar wenn sie eine „Affirmative Action“ als Ermächtigung und Stärkung der Selbstbestimmung beinhält. Mit der vorstellungsweltlichen Normierung des Abweichenden werden Gruppenkonstrukte mit bestimmten Eigenschaften versehen.[502] Vorstellungen von der „Hilfsbedürftigkeit“ sind sublime Wertungen, die an der Oberfläche human erscheinen, im Grunde aber eine verschleierte Form der Machtausübung darstellen. [503]

„Die gestaltende Politik folgt hier einem Schema der „Hilfe statt Recht“. Indem die Objekte der Hilfe als jenseits der Norm fixiert werden, tendenziell von hilflos, unfähig, selbst zurecht zu kommen, bis tendenziell gefährlich, erspart sich das politische Programm eine Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine „Andersartigkeit“, deren konstitutive Elemente diese bilden. Oder anders formuliert: erst eine rechtliche Unterscheidung erzeugt eine symbolisch-kulturelle Differenz, über die erst eine gesellschaftliche Gruppe als eine solche ausgemacht werden kann. […] Noch bevor man sich die Mühe gemacht hat, mit ihnen zu reden, ist ihre Lebenswelt bereits „kolonialisiert", ihre Existenz programmatisch als problematisch erkannt und

---

[501] Sten Prot XVII. GP, 65. NRSitz 08 06 1988 7307 Karel Smolle (Grüne)

[502] Franz Hamburger, Lydia Seus, Otto Wolter | 1981: Über die Unmöglichkeit, Politik durch Pädagogik zu ersetzen. Reflexionen nach einer Untersuchung „Bedingungen und Verfestigungsprozesse der Delinquenz bei ausländischen Jugendlichen“ In: Unterrichtswissenschaft 1981 Bd. 2 (München: Verl. Urban u. Schwarzenberg) Online: http://www.digizeitschriften.de/dms/toc/?PPN=PPN513613439_0009 (15 01 2013) 158-167, hier 159

[503] ebd.

definiert.“ [504]

Aus dieser Logik heraus wurde ein politisches Recht abgeleitet, eine zuvor definierte und konstruierte Gruppe zu steuern, zu kontrollieren und zu disziplinieren. Mit dem besonderen Bemühen um die Zweite Generation gingen in der zweiten Hälfte der 1980er Diskurse um ihre Zerrissenheit einher. Die Jugendlichen wären weder in ihrer „Heimat“ verwurzelt, noch wären sie in Österreich zu Hause. Diskurse dieser Art verfestigten Narrative einer kulturellen Unterschiedlichkeit. Als Auslöser für individuelle Probleme wurde die Migrationsentscheidung (der Eltern) angesehen, und nicht in staatliche und normative Politiken eingeschriebene Exklusions- und Spaltungsprozesse.
Gleichzeitig bildete die „Zerrissenheit“ dieser Vorstellungswelt nach eine potentielle Bedrohung und *„tickende soziale Zeitbombe“,* die wiederum Handlungen im Bereich der Gesetzgebung und der sozialen Kontrolle einleitete. [505] Dieser Phase, *‚in der es durchaus gelungen scheint, das Wort von der „sozialen Zeitbombe" zum quasi greifbaren Gespenst hochzustilisieren*“, folgte eine Phase des Handelns, in der Statements zu Integrationspolitik in politischen Diskussionen nicht fehlen durften, in der administrative Einrichtungen gegründet bzw. mit „Ausländervereinen“ verstärkt kooperiert wurde und in der verstärkt „Fördermaßnahmen“ eingeleitet wurden. [506]

3.3.2 Neue parteipolitische Ränder?

Humanisierende politische Diskurse zu Randgruppen und Minderheiten bildeten die eine Facette der hegemoniepolitischen Kultur, die andere ist geprägt von einem zunehmend aggressiver agierenden, nationalistischen rechten Populismus. Die Neugestaltung der Ausländer_innenpolitik in Österreich erfolgte in einer Zeit, in der sich mit den Nationalratswahlen im November 1986 erstmals die Grünen im Parlament etablieren konnten, wie auch eine gewandelte FPÖ.
Ältere hegemoniale Parteiprojekte schienen sich unter dem Eindruck der Stimmengewinne und des Erfolgs der Haider-FPÖ in ihrer Rhetorik dieser anzunähern. Um sich weiterhin Wählerstimmen zu sichern, bedienten sie sich populärer vorstellungsweltlicher Diskursmuster wie dem der „Sozialschmarotzer“ oder würden Rücksicht auf ausländerfeindliche und rassistische Stimmungen in öffentlich-medialen Diskursen nehmen. Indem auch sozialdemokratische Parteien wie die SPÖ in den „*ausländerfeindlichen und rassistischen Chor der FPÖ-Recken einstimmen“* würden sie, wie Fuchs und Wiegand argumentieren, *„damit wesentlich zur Normalisierung des Haiderschen Rechtsextremismus*“ beitragen.[507]

---

[504] ebd. 160
[505] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 45
[506] Hamburger, Seus, Wolter | 1981: Über die Unmöglichkeit 159
[507] Daniel Fuchs, Felix Wiegand | 2009: FPÖ: Rechts extrem erfolgreich. In. Perspektiven. Magazin für linke Theorie und Praxis (Gruppe Perspektiven, Wien) http://www.perspektiven-online.at/2009/06/13/fpoe-rechts-extrem-erfolgreich/ (15 01 2013) 8

Eine „Annäherung“ an nationalistisch-harmonisierende Argumentationsmuster allein aus einem hegemonial-strategischem Kalkül heraus zu erklären, greift aber zu kurz. Zum einen ist ein rassistisch-elitäres Moment hegemonialer Herrschaft in der Politikgestaltung kontinuierlich von Bedeutung. Auch die SPÖ folgte in Interaktion mit der Gewerkschaftsführung quasi traditionell dem Paradigma des „Inländerschutzes“ und griff zu rigorosen politischen oder sozialpartnerschaftlichen Maßnahmen, diesen auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen. Die Gewerkschaftsführung fühlte sich nicht dafür verantwortlich, die Anliegen von nichtnationalisierten Kolleg_innen zu vertreten. In diesem politischen Konzept war die ausländische Arbeitskraft per se als unerwünschte Konkurrenz qualifiziert, die Arbeiter_innenschaft re-konstituierte sich als national verfasste.
Zusätzlich zu diesen sozialdemokratischen Traditionen, die für die Gestaltung der Ausländer_innenpolitik in der 2. Republik maßgeblich waren, ist die Übernahme und Wiederbelebung rassistisch-nationalistischer Inhalte in politischen Diskursen Teil und Ausdruck einer neoliberal-postfordistischer Transformation gesellschaftlicher Verhältnisse, die sich in Zeit und Raum spezifisch ausprägen.
Stuart Hall hat in seiner Analyse der neoliberalen Transformation im Vereinigten Königreich darauf hingewiesen, dass der „autoritäre Populismus“[508], wie ihn auch die Haider-FPÖ an den Tag legt, eine politische Form der bürgerlichen Herrschaft ist, die mit der krisenhaften postfordistischen Entwicklung der Kapitalverhältnisse einhergeht. Er knüpft mit der politischen Intention, Macht- und Herrschaftsverhältnisse abzusichern, an Bedürfnisse und Ängste in der Gesellschaft an. Dabei bedient er sich vorstellungsweltlich verankerter Herrschaftsmechanismen wie dem Rassismus, und formt sie mit neuen Bedeutungszusammenhängen um. [509]
Die Gestaltwerdung des autoritären Populismus als separatem, hegemonialem Parteiprojekt, wie sie in Österreich mit dem Führungswechsel in der FPÖ 1986 erfolgte, ist charakteristisch für die postfordistische Transformation im kapitalistischen Europa. Die Paradigmen, die das neoliberal-autoritär-populistische, hegemoniale Projekt charakterisieren, werden aber zu allgemeinen Leitvorstellungen politischer Regulation, die nicht nur auf eine explizit autoritär-politische Partei beschränkt sind.
Alex Demirovic und Manuela Bojadzijev denken Hall folgendermaßen weiter:
„*Die Sozialdemokratie, so seine Überlegung, will mit einer pragmatischen politischen Technologie eine bankrotte Form der Regulation des Kapitalverhältnisses erhalten. Die radikale Rechte hingegen weiß, dass es „so nicht weitergehen kann“ und drängt auf die Schaffung eines neuen Gleichgewichts der Kräfte und eine neue Bündniskonstellation. Dafür entwickelt sie ihrerseits die*

[508] Vgl : Stuart Hall | 1986: Popular-demokratischer oder autoritärer Populismus. In: Helmut Dubiel (Hg.) | 1986: Populismus und Aufklärung (Frankfurt/Main: Suhrkamp) 84 - 105
[509] Fuchs, Wiegand | 2009: FPÖ 6

autoritär-populistische Technologie, die sich auf die Polarisierung stützt: Etatismus-Bürokratie-Sozialdemokratie-Kollektivismus versus Individualismus-persönliche Initiative-Verantwortung-Leistung-Freiheit […]. Der autoritäre Populismus ist […] seit längerem schon eine politische Strategie, die in Verbindung mit neoliberalen Zielen verfolgt wurde mit der Absicht, den keynesianisch-wohlfahrtsstaatlichen Klassenkompromiss zurückzudrängen oder zu zerstören."[510]

Was Demirovic und Bojadzijev als „rechte Ideologeme" bezeichnen, wurde von allen nach Hegemonie strebenden Projekten verwendet: Formulierungen, die sich auf eine als „natürlich" konstruierte Abwehrhaltung in Bezug auf „Fremde", „Ausländer" oder eine fremde Kultur oder Andersartigkeit beziehen, sind insofern rassistisch, als sie Vorstellungswelten und kulturelle, diskursive Praxen naturalisieren. Es wird eine vor-soziale Entität und Homogenität postuliert, bestimmte (Charakter-) Eigenschaften unterstellt und implizit auch mit Wertungen versehen. [511]

In der veränderten politischen Konstellation erlangte Rassismus einen neuen Status, der nicht auf eine Formation des rechten Randes beschränkt blieb, sondern auch in sich als demokratisch verstehenden politischen Projekten vertreten wurde. Der Rassismus selbst gewann eine neue kulturalistische Gestalt.

„[M]it dem Hinweis auf eine naturhaft zu verstehende Kultur wird die unüberwindbare Differenz zu anderen Kulturen (häufig gleichgesetzt mit einem Staat oder einer Religion) hervorgehoben. Die eigene Kultur wird gegen Überfremdung verteidigt, die der anderen abgelehnt, da es Ihnen unmöglich sei, sich zu assimilieren, zu integrieren, so zu werden wie man selbst: zivilisiert, demokratisch, gleichberechtigt." [512]

Demirovic und Bojadzijev beschreiben, wie in einer *„komplizierten Form der Arbeitsteilung"* sich die staatliche Politik strategisch die autoritär-populistische Agitation zu Nutze macht. Es wird argumentiert, dass „etwas getan werden müsse", um rechter Gewalt und Ausländerfeindlichkeit entgegen zu wirken, wobei aber weniger grundlegende Gegenkonzepte zu den autoritär-populistischen angedacht werden, als dass gegen zugewanderte und/oder nichtnationalisierte Personen und gegen Zuwanderung Maßnahmen ergriffen werden.[513] Dem gleichen Muster folgte die Novelle der Ausländerbeschäftigung im November 1988. Eine Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit wurde heraufbeschworen, ein rhetorisches Bekenntnis zur Integration dauerhaft in Österreich lebender Gastarbeiter_innen abgelegt, Schwarzarbeit als Unterlaufung von arbeitsrechtlichen und menschenwürdigen Mindeststandards angeprangert, aber letztendlich wurden aus Rücksichtnahme auf die „Stimmung" in der Bevölkerung keine integrativen Schritte in Richtung Erwerbsfreizügigkeit und

---

[510] Manuela Bojadžijev, Alex Demirović | 2002: Vorwort. In: Manuela Bojadžijev, Alex Demirović (Hg.) | 2002: Konjunkturen des Rassismus (Westfälisches Dampfboot) 2002 7 - 28, hier 15

[511] Bojadžijev, Demirović | 2002: Konjunkturen des Rassismus 15

[512] ebd.

[513] ebd. 16

Gleichstellung gesetzt. Die „Stimmung“ ging einher mit krisenhaften gesellschaftlichen Entwicklungen, gegen die zu Gunsten einer wirtschaftlichen Neoliberalisierung und Deregulierung kaum politische Handlungen gesetzt wurden. Neu in der Novelle war die Einführung von Sanktionen gegen undokumentierte Arbeit, die maßgeblich wieder Ausländer_innen trafen.

Die trotz dieser integrationsfeindlichen Politik häufigen Absichtserklärungen der Regierungsparteien, der Ausländerfeindlichkeit entgegenzutreten, können auch als Beschwichtigung der neuen tolerant-liberalen Partei, die Grünen, verstanden werden, von der öffentlich Kritik an ausgrenzenden und rassistischen politischen Diskursen und Praxen geübt wurde. Ihr politisches hegemoniales Projekt operiert mit Offenheit, Toleranz und Diversität, mit Diskursen, die ebenfalls im Rahmen der krisenhaften postfordistisch-kapitalistischen Transformation gesellschaftlicher Verhältnisse zu reflektieren sind.

Ein wesentlicher Zug postfordistischer Globalisierung besteht in einer zunehmenden Einbeziehung von Regionen und Lebensbereichen in Warenketten, in Konsum- und Kommunikationsräume des kapitalistischen Systems und manifestiert sich in Prozessen einer extensiven Kommodifizierung materieller als auch immaterieller Güter. So findet global eine gewisse Vereinheitlichung statt, die allerdings nicht ungebrochen ist und nur einen Aspekt der Dynamik bildet. Auf der anderen Seite steht eine breitere Spezifität und Heterogenisierung, in der sich kapitalistische Verhältnisse postfordistisch reproduzieren. Die Entwicklung geht gleichzeitig in Richtung der Schöpfung dezentraler Formen sowohl sozialer und ökonomischer Organisation als Folge und Zeichen globaler Einbettung. In den industriellen Zentren wird die Ausrichtung auf Massenproduktion durch eine diversen Lebensstilen angepasste Produktpalette abgelöst. Ökonomische Macht lebt durch und über Pluralismen, die mit der Entwicklung heterogener, diverser Identitätskonzepte, Szenenbildungen und Individualisierung einhergehen.[514]

Gesellschaftliche Verhältnisse unter postfordistisch-globalisierten Bedingungen können spezifische, kontroverse Formen annehmen. Stuart Hall weist darauf hin, dass das „Lokale“ - oder das Partikulare - in historisch und regional unterschiedlichen Formen mit dem „Globalen“ umzugehen oder sich davon abzusetzen versucht. Eine Entwicklung partikularer Vorstellungswelten kann in eine sowohl expansive als auch defensive Richtung gehen, beide können gleichzeitig, nebeneinander und sich ergänzend stattfinden.

Marginalisierte fordern den Einzug in die Repräsentation, von den Rändern der Gesellschaft her wird darum gekämpft, verborgene Geschichten der Mehrheit aufzudecken. Es entwickelt sich eine Kultur der Differenz, die in ihren Ansprüchen von Toleranz neoliberalen Paradigmen von

[514] Stuart Hall | 1991: Das Lokale und das Globale: Globalisierung und Ethnizität, In. Stuart Hall | 1991: Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2 (Berlin: Argumente Verlag) 44 -65, hier 56

individueller Leistung und Verantwortlichkeit entgegenkommt. Die Wahl des Individuums, das Exotische, das Multikulturelle werden positiv besetzt, ausgelebt - und kommerzialisiert.
Gleichzeitig können aber auch andere gesellschaftliche Kräfte einen Rückzug in exklusive Enklaven favorisieren, was zu einer Stärkung von sich über rassistische Ausschlussmechanismen konstruierenden Gruppenidentitäten führen kann. [515]
Hall schreibt: *"Wenn die Ära der Nationalstaaten in der Globalisierung niederzugehen beginnt, ist also eine Regression hin zu einer defensiven und höchst gefährlichen Form der nationalen Identität zu beobachten, die durch eine sehr aggressive Form des Rassismus angetrieben wird."* [516]
Widersprüchliche Entwicklungen, eine Heterogenisierung und Polarisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse sind demnach ein Wesen der postfordistischen Transformation und finden ihren Ausdruck und Niederschlag im Bereich des Politischen. Es entstanden neben den autoritär-populistischen hegemonialen (Partei-)Projekten auch liberal-tolerante wie das der Grünen. Sie suchten sich über Rand-Themen zu profilieren, die auch aus sozialen Bewegungen heraus entstanden waren, etablierten sich damit jedoch in der staatlichen Arena hegemonialer Machtpolitik als neue Partei.

3.4 Österreichs Positionierung in einem Europa in Bewegung

Vorstellungen von Integration und der Toleranz von und gegenüber Ausländer_innen wurden gegen Ende der 1980er Jahre zu einem Bestandteil politisch-öffentlicher Diskurse, insbesondere wenn diese dauerhaft in Österreich lebten und Teil der Wohnbevölkerung waren. Die Aufmerksamkeit der Politik richtete sich verstärkt auch auf eine Antizipation neuer Zuwanderungen und deren Kontrolle. Beide Tendenzen waren freilich nicht auf Österreich beschränkt, sondern stehen in Zusammenhang mit einer Umgestaltung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in Europa und deren politischer Regulation.

3.4.1 EG-Integration, Asyldiskussion und Mythen der Entgrenzung[517]

In politisch-öffentlichen Diskursen wurde das Projekt der EG-Integration vielfach als demokratisches Projekt der Toleranz, der Vielfalt und der Menschenrechte dargestellt.[518] In Bezug auf eine selektive Kontrolle der Mobilisierung und der Wanderungen von Menschen in Richtung der reichen Zentren bestand Legitimationsbedarf. Wenn in politisch-öffentlichen Diskursen nun verstärkt von Humanität in Bezug auf Flüchtlinge und Zuwander_innen die Rede war; so erzeugte

---

[515] ebd. 59f
[516] ebd. 51
[517] Vgl.: Komlosy | 2011: Sichtbarkeit und Verschleierung 103
[518] Es soll hier nicht in Abrede gestellt werden, dass wie Kräfte innerhalb der Gemeinschaft sich für soziale Gerechtigkeit, Gerechtigkeit im Sinne einer unabhängigen Justiz als Kontrollinstanz, oder für mehr demokratische Kontrolle einsetzen. Hier geht es um den Aspekt von Diskursen als Legitimations- und politische Propagandainstrumente.

dies eine Vorstellung, die den Praxen politischer Regulation nicht entsprach. Diskurse der Menschlichkeit verschleierten zum einen eine Verstärkung von Grenzziehungen, die erst eine humanitäre Lösung nötig machten und zum anderen inter- und transnationale Abhängigkeiten und Hierarchien, die dazu beitrugen, dass Menschen verstärkt mobilisiert wurden. „Hilfsprogramme" konnten auch hier keine Lösung sein, sondern waren Teil von Beschwichtigungs- und Legitimationsstrategien hegemonialer politischer Projekte der Zentren.

Prozesse der so genannten „Europäischen Integration" werden seit Mitte der 1980er Jahre in großen Zügen intensiviert.

„*Triebkraft für die Unionsbildung [bildeten] neue Formen der Globalisierung der Weltwirtschaft, deren verschärfte Konkurrenz bei den wirtschaftlichen Akteuren das Verlangen nach regionaler Blockbildung aufkommen ließ. Diese beschleunigte nicht nur den Konzentrationsprozess innerhalb der bestehenden Blöcke, sondern führte zur Ausdehnung des Einflusses der führenden Wirtschaftsmächte auf ihre Nachbarn und Hinterländer. Im Fall der Europäischen Union beschleunigte der Integrationssog den Zerfall des Ostblocks und die periphere Eingliederung der osteuropäischen Staaten in das westeuropäische Integrationsprojekt.*"[519]

Am 17. Februar wurde in Luxemburg die Einheitliche Europäische Akte (EEA) unterzeichnet, die die supranationalen politischen Befugnisse erweiterte, die Verwirklichung des Binnenmarktkonzepts einleitete und den gemeinsamen Willen zur Unionsbildung bestätigte. Eine Harmonisierung sowohl der „Ausländer"- als auch der Sicherheitspolitik wurde als unabdingbare Voraussetzung für die Errichtung einer Zone des freien Kapital-, Personen- und Warenverkehrs gesehen.[520] Es war Teil eines hegemonialen Herrschaftsprojekts, einen *„neuen Mythos der Entgrenzung"* zu inszenieren, der, wie Andrea Komlosy formuliert, *„Inklusionsfunktionen betont während er Exklusionsfunktionen verschleiert."*[521]

Staatsangehörige aus Mitgliedstaaten der EG wurden schrittweise rechtlich und sozial nahezu mit Staatsbürger_innen gleichgestellt.[522] Sie wurden innerhalb der Gemeinschaft freizügigkeitsberechtigt, konnten reisen, erlangten Zugang zu Arbeitsmärkten, konnten sich ansiedeln. Eine volle Freizügigkeit war zunächst auf ökonomisch aktive Personen beschränkt, und wurde seit Mitte der 1980er schrittweise etwa auf Angehörige ausgedehnt. Diese Prozesse waren von einer verschärften Abgrenzung nach Außen begleitet, sowohl im Sinne einer Kontrolle des Territoriums als auch des sozialen Raumes als der Grenzen im Inneren. Sie manifestierten sich in der rechtlichen Unterscheidung zwischen EG-Staaten- und Drittstaatenangehörigen. Einreise, Aufenthalt und

[519] Komlosy | 2011: Sichtbarkeit und Verschleierung 96
[520] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 61
[521] Komlosy | 2011: Sichtbarkeit und Verschleierung 103
[522] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 98

Beschäftigung von „Wanderarbeiter_innen“ aus Drittstaaten in der Gemeinschaft unterlagen einer strengen Kontrolle und Regulierung. Betroffene Personen konnten sich auch nicht auf europäisch-gemeinschaftsrechtliche Ansprüche berufen.[523] Idealtypisch wurden Wanderarbeiter_innen in zwei Gruppen unterteilt, nämlich „assimilierungsfähige“, die dauerhaft in EG-Staaten lebten, und potentielle Zuwander_innen und Flüchtlinge. 1985 legte die EG-Kommission „Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft“ vor, die in Bezug auf die Niedergelassenen den gleichen sozialrechtlichen Schutz vorsahen wie für EG-Staatsangehörige. Diese Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten blockiert. In Bezug auf die zweite Kategorie waren sich EG-Kommission und Mitgliedstaaten weitgehend einig, diese als sicherheitspolitisches Problem zu behandeln, was auch in der Praxis umgesetzt wurde.[524]

„Mit der Ausgrenzung von Drittausländern gewinnt ein gesamteuropäischer sicherheitspolizeilicher Aspekt zunehmend an Bedeutung. Dies ist die Geburtsstunde der Schengen-Politik. Diese wird vorwiegend außerhalb jeder parlamentarischen Kontrolle betrieben und richtet sich sowohl gegen Ausländer im Allgemeinen als auch gegen die jeweiligen eigenen Staatsbürger, insoweit sie mit einer umfassenden sicherheitspolizeilichen Harmonisierung einhergeht.“ [525]

Das erste Schengener Übereinkommen wurde am 14. Juni 1985 von den Benelux-Staaten, Frankreich und der BRD besiegelt, Ziel war ein schrittweiser Abbau von Binnengrenzkontrollen sowie konsequenterweise eine stärkere Überwachung der Außengrenzen. Es war für die Geschichte der Europäischen Gemeinschaft von besonderer Brisanz, dass die „Schengenpolitik“, die richtungweisend für die weitere Gestaltung der Sicherheits- und Drittstaatsausländer_innenpolitik sein sollte, auf intergouvernementalen Abmachungen einiger weniger EG-Regierungen ohne parlamentarische Kontrolle basierte. Sogar stärker noch als die Entscheidungen des EU-Rates, die mittels des in der EEA festgehaltenen Mitentscheidungsverfahrens durch das Europäische Parlament mittels demokratiepolitischer Prozeduren legitimiert werden sollten, auch wenn dem Europäischen Parlament kein großer Handlungsspielraum gegenüber den Regierungsvertreter_innen eingeräumt wurde.

Der Hinweis darauf, dass „Abschottungspolitiken“ nach außen mit dem Ausbau von sicherheitspolizeilichen Kontroll-, Überwachungs- und Bestrafungstechniken einhergingen, ist von wesentlicher Bedeutung. Die Entgrenzung nach innen stellt einen Mythos dar, der die Mobilität der Arbeitskraft als Freiheit und nicht als Zwang erscheinen lassen will. Die Abschottung nach außen

---

[523] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 172. Hier soll nochmals erwähnt werden, dass mit bestimmten Ländern wie Türkei, Jugoslawien, Tunesien seit den 1960ern Assoziationsabkommen mit Österreich bestanden, die aber auch nach Drängen des EuGH in den 1980ern für in Österreich lebende Staatsangehörige aus jenen Staaten, vor allem wenn sie nicht am Arbeitsmarkt eingebunden waren, keine wesentlichen sozialen Verbesserungen bedeuteten. ebd. 138, Vgl.: Perchinig | 2009: Migration, Integration 92, 108

[524] Sensenig | 1992: Teile und Herrsche 37f

[525] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 77

ist ein weiterer Mythos, dieser verschleiert, dass eine lückenlose Abschottung unmöglich ist, stattdessen wurde in einem Prozess der Entrechtung, Illegalisierung, Skandalisierung und Prekarisierung eine große Gruppe von Menschen verstärkt ausbeuterischen Verhältnissen ausgeliefert. Mit der Einführung des Binnenmarktkonzeptes und weiter mit der raschen Einbeziehung der ehemaligen Staaten des Ostblocks als Peripherie der EG verhärtete sich die europäische Zuwander_innen- und Ausländer_innenpolitik gegenüber den nunmehr „Drittstaatsangehörigen" noch mehr.[526]

Eine Schließung nach außen im Sinne einer Behinderung von Neuzuwanderungen und Personenfreizügigkeit von Drittstaatenangehörigen bedeutet eine weitgehende Beschränkung des regulären, gesetzlichen Arbeitsmarkts auf die EG-Angehörige. Vermutlich ist in diesem Kontext die so genannte „Süderweiterung" der EWG von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Politisch-technokratische Überlegungen könnten darauf abgezielt haben, dass mit dem Beitritt Griechenlands 1981 und vor allem Spaniens und Portugals im Jahr 1985 ein ausreichend großer Pool an günstigen Arbeitskräften im Bedarfsfall zur Verfügung stand, der über Institutionen wie die SEDOC[527] im Binnenmarkt mobilisiert werden kann.

Während die Migrationspolitiken gegenüber den Nicht-EG-Staaten und bis zur Erstellung des Weißbuchs über die Vollendung des EG-Binnenmarkts 1985 weitgehend uneinheitlich waren, beschleunigten sich nun Prozesse der Angleichung.[528]

1986 bildete sich eine ad-hoc Gruppe Einwanderung in London, bei der alle 12 Innenminister der Mitgliedstaaten vertreten waren. Zielsetzungen waren die Ausarbeitung von Verträgen über die Vorschriften in Bezug auf den Status von Drittstaatsangehörigen, der Asyl- und Visapolitik und des Umgangs mit Flüchtlingen. Flankierende Maßnahmen bildeten eine verstärkte polizeiliche Zusammenarbeit, die auch einen intensivierten Daten- und Informationsaustausch umfasste.[529] Auf unterschiedlichen Ebenen formierten sich weitere intergouvernementale Kooperationen, die Fragen der Wanderungen in den Kontext von Sicherheitsgefährdung stellten und dementsprechend polizeiliche Strategien im Umgang mit Wanderungen verstärkten. Österreichische Politiker_innen waren in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre an diesen Prozessen beteiligt. So nahm etwa seit Dezember 1987 der österreichische Innenminister als Beobachter an den halbjährlichen Vorgesprächen der intergouvernementalen TREVI-Konferenzen teil.[530]

Diese verlegte ihr Aufgabengebiet nunmehr zunehmend auf Fragen von Zuwanderung und Asyl.

---

[526] ebd.

[527] Système europeén de diffusion des offres et demandes d´emploi enregistreées en compensation internationale - Europäisches System für die Übermittlung von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen im internationalen Ausgleich, 1993 abgelöst von EURES - EURopean Employment Services.

[528] Sensenig | 1992: Teile und Herrsche 35

[529] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 62

[530] Anselm Skuhra | 2006: Österreichische Sicherheitspolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 740 - 758, hier 756

Auch bei der Koordination der Kontrolle der Außengrenzen im Rahmen des Schengener Abkommens war Österreich als Beobachter vertreten.[531]

Im Oktober 1989 bildete sich dann der so genannte „Wiener Club" der Innenminister_innen der BRD, Frankreichs, Italiens, der Schweiz und Österreichs, als dessen eigentliches Aufgabengebiet die Terrorismusbekämpfung definiert wurde, der sich aber auch intensiv mit einer Koordinierung der gemeinsamen Asylpolitik beschäftigte.[532] Grundlegende Überlegungen einer Koordinierung der Asylpolitiken gingen davon aus, dass seit den Anwerbestopps in den 1970er Jahren der Weg über Asylansuchen in verstärktem Ausmaß als Gate of entry in Anspruch genommen würde. Es galt, dies zu unterbinden. Zuwanderung über die Inanspruchnahme von Asyl wurde zunehmend in großen Teilen als „missbräuchlich" erklärt. Die Hauptziele der Koordination von Asylpolitik waren eine Beschränkung der als „echte" Asylwerber_innen angesehenen Personen und die Bekämpfung von Zuwanderung der anderen.[533] Fragen der Integration von sesshaften Ausländer_innen und der Entrechtung von Zuwanderungswilligen waren zwei Seiten einer einzigen Strategie.

3.4.2 Österreichische Politik der EG-Annäherung

Am 7. April 1987 diskutierte und entschied der österreichische Nationalrat ein „Übereinkommen über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verwaltungshilfe für Flüchtlinge". Diese gesetzliche Regelung erfolgte ganz im Sinn einer intensiveren westeuropäischen Zusammenarbeit angesichts des *„auf der ganzen Welt immens verschärften Flüchtlingsproblems".*[534]

Es sei ein menschenrechtliches Problem, dem sich die reichen europäischen Staaten aus einer humanitären Verantwortung heraus zu stellen hätten; als eine *„Nagelprobe der Menschenrechte in den Industriestaaten. […] Es ist nicht zu übersehen, daß in demselben Maß, in dem die Grenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft durchgängiger werden, die Grenzen der europäischen Gemeinschaft insgesamt nach außen dichter werden, und in demselben Maß, in dem sich die europäische Gemeinschaft innerhalb ihres Bereiches um den Ausgleich sozialer Spannungen bemüht, ihre Bereitschaft sinkt, sich auch des Flüchtlingsproblems der Dritten Welt anzunehmen."*[535]

Dieses Statement von NR Rieder (SPÖ) im November 1987 stand im Kontext einer EWG-kritischen Haltung von Teilen der SPÖ. Es wurde in den Debatten immer wieder betont, dass Österreich ein besonderes Asylland bleiben müsse, und zwar im Kontrast zu einer „restriktiven

---

[531] Rainer Bauböck | 1996: „Nach Rasse und Sprache verschieden" - Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. IHS Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 31 (Institut für Höhere Studien IHS, Wien) Online: http://www.ihs.ac.at/vienna/IHS-Departments-2/Political-Science-1/Publications-18/Political-Science-Series-2/Publications-19/publication-page:11.htm (15 01 2013) 18

[532] Innerhalb der EG hatte sich 1976 eine intergouvernementale Zusammenarbeit der zuständigen Innen- und Justizrninister zu Sicherheitsfragen gebildet, die sogenannte TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme, Extrkmisme, Violence Internationale). Skuhra | 2006: Sicherheitspolitik 756

[533] Vgl.: Sensenig | 1992: Teile und Herrsche 40

[534] Sten Prot XVII. GP, 14. NRSitz 07 04 1987 1765 Waltraud Horvath (SPÖ)

[535] Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987 3971 Josef Rieder (SPÖ)

Ausländerpolitik“, die andere europäische Staaten betreiben würden, darunter auch die wie Österreich neutrale Schweiz. Dort hätten in einer kürzlich erfolgten Volksabstimmung 70% der Stimmen eine Verschärfung des Asylrechts gefordert. Als Grund dafür wurden von NR Horvath (SPÖ) die schlechtere wirtschaftliche Lage und die steigende Arbeitslosigkeit genannt, „*die bei vielen Menschen eine zunehmende Intoleranz feststellen läßt, die sich gerade gegenüber Fremden, Gastarbeitern und Flüchtlingen äußert*.“[536] Diese hohe „Fremdenfeindlichkeit“ in der Bevölkerung „*darf in Österreich nicht zugelassen werden. In Österreich müssen wir versuchen, auch weiterhin eine liberale Asylpolitik mit Achtung vor den Flüchtlingen zu verfolgen. Wir müssen weiterhin das klassische Asylland bleiben und alles dazu beitragen, den Flüchtlingen die schlimme Situation, in der sie ohnehin leben, zu erleichtern.“*[537]

In der Debatte widerspiegelte sich ein Ringen um politische Ausrichtungen und Kurse in Bezug auf die EG, wobei in der SPÖ die am meisten heterogenen Positionen zu finden waren. Asyl- und Ausländer_innenpolitik waren nur ein Bereich der Auseinandersetzungen, am prägnantesten waren die Debatten in Bezug auf die österreichische Neutralität. Die österreichische Politik versuchte einen vieldiskutierten „Spagat“ einerseits zwischen der Annäherung an die EG und andererseits der Bewahrung der Neutralität.[538]

Im März 1887 hatte der Schweizer Völkerrechtler Hummer ein Gutachten erstellt, in dem er die Lehre von der Unvereinbarkeit der Neutralität und einer EG-Mitgliedschaft bestritt. Beitrittsbefürworter_innen wie die Industriellenvereinigung beriefen sich auf dieses Rechtsgutachten und forderten nunmehr einen möglichst raschen Beitritt. Die Wirtschaftskammer legte sich am 9. Dezember 1987 auf eine volle Teilnahme fest.[539] 1988 war mit der Festlegung der Sozialpartner auf einen Vollbeitritt ein wesentlicher Schritt in Richtung EG-Mitgliedschaft getan. [540]

Fakt ist, dass die Regierung konsequent in Richtung einer engeren Verbindung mit der EG und auch einer Koordinierung der sicherheits-, asyl- und ausländer_innenpolitischen Belange steuerte. Immerhin sah das Übereinkommen im April 1987 bereits einen Datenaustausch zur besseren gemeinsamen Verwaltung von Flüchtlingen vor, es bestimmte, „*daß der Vertragsstaat, in dem der Flüchtling derzeit seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, von allen anderen Vertragsstaaten, in denen der Flüchtling früher Aufenthalt gefunden hat, Auskünfte einholen kann.“*[541]

Es war in erster Linie die ÖVP, die sich mit Außenminister Alois Mock als Galionsfigur als

---

[536] Sten Prot XVII. GP, 14. NRSitz 07 04 1987 1765 Waltraud Horvath (SPÖ)
[537] Sten Prot XVII. GP, 14. NRSitz 07 04 1987 1765 Waltraud Horvath (SPÖ)
[538] Skuhra | 2006: Sicherheitspolitik 746
[539] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13046 Rudolf Sallinger (ÖVP)
[540] Schaller | 1997: Österreichs Weg 56
[541] Sten Prot XVII. GP, 14. NRSitz 07 04 1987 1761 Hermann Kraft (ÖVP)

„Europapartei“ gegenüber der SPÖ profilieren wollte und eine marktliberale Politik verfolgte.[542] Auch die FPÖ machte sich für eine EG-Annäherung stark, dies sollte sich erst Anfang der 1990er ändern.

Die österreichische Politik war damit beschäftigt, sich in den Prozessen der EG-Integration ökonomisch auf die „richtige Seite“, nämlich das Zentrum, zu stellen, sei es in engerer Anbindung über die EFTA oder aber über einen Vollbeitritt. Am 3. Februar 1987 wurde eine Arbeitsgruppe zur Prüfung des konkreten österreichischen Vorgehens im Rahmen eines Konzepts einer möglichst umfassenden und vollen Teilnahme an der EWG eingesetzt. Die „Arbeitsgruppe für Europäische Integration“ hatte unter anderem die Aufgabe, ein Analyse der *„Gegenüberstellung der faktischen und rechtlichen Situation in Österreich und in der EG auf den einzelnen binnenmarktrelevanten Gebieten“* sowie eine Überprüfung der institutionellen Struktur durchzuführen und somit Grundlagen für einen Operationskalender in Bezug auf die *„volle Teilnahme Österreichs“* am Binnenmarkt der EG zu schaffen.[543] Parallel zur Arbeitsgruppe wurden in vielen Bereichen bereits EG-kompatible Rechtslagen und Strukturen geschaffen, die Wettbewerbsvorteile schaffen sollten. Vranitzky kündigte im April 1988, ein Jahr bevor sich der Bundesparteivorstand der SPÖ für eine Vollmitgliedschaft in der EWG aussprach, eine Steuerreform an, die Österreich ab 1989 *„eines der attraktivsten Steuersysteme in Europa“* bescheren sollte. Wirtschaftsminister Robert Graf bestätigte auf eine parlamentarische Anfrage im Mai 1988, dass das Parlament seit der Zeit dieser Koalition bestrebt war, *„Gesetze so zu machen, daß keine "EG-Disharmonien" - sei es nach oben in "verstrengerter" Form oder nach unten durch eine Unterschreitung von Normen […] stattfinden. Das geschieht ja schon, und wir haben mehrere Gesetze abgestimmt auf die Normen der EG.“*[544]

Ziel dieser Vorbereitungen bildete die Entscheidung über einen Beitrittsantrag im Jahr 1989.[545]

Zwei Monate bevor die Prüfungs- und Diskussionsprozesse abgeschlossen wurden, sprach sich am 3. April 1989 „*der Bundesparteivorstand der SPÖ mit 50 : 4 Stimmen (erstmals) offiziell für eine Vollmitgliedschaft Österreichs in der EG aus*.“[546]

Damit legte sich die SPÖ entgegen innerer Differenzen auf eine integrationsbefürwortende Parteilinie fest. Die Positionierung des EG-kritischen Flügels, der, wie Franz Heschl meint, „*die EWG stets als unternehmerorientiertes, kapitalistisches Projekt gesehen“* hat, wurde abgelöst *„durch eine auf Wettbewerbsfähigkeit in globalem Konkurrenzkämpfen und damit auf ökonomische*

---

[542] Schaller | 1997: Österreichs Weg 56
[543] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6745 Bundeskanzler Franz Vranitzky
[544] Sten Prot XVII. GP, 64. NRSitz 26 05 1988 7113 Minister Robert Graf
[545] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6745 Bundeskanzler Franz Vranitzky
[546] Franz Heschl | 2002: Drinnen oder draussen? Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994 (Schriftenreihe des DDr.-Herbert-Batliner-Europainstitutes, Forschungsinstitut für Europäische Politik und Geschichte 6, Wien: Böhlau) 45f

Strukturreform abzielende Modernisierungsstrategie."[547]

Am 29. Juni 1989 beschloss der Nationalrat, die Bundesregierung aufzufordern, die Mitgliedschaft Österreichs bei den Europäischen Gemeinschaften zu beantragen - ohne die Stimmen der Grünen.[548]

3.4.3 Asylpolitik und wirtschaftliche pole position in Bezug auf Osteuropa

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre setzte sich die österreichische Politik intensiver mit der Beziehung zu den staatssozialistischen Staaten Osteuropas auseinander. Einen Aspekt bildete die Frage der verstärkten Mobilität von Personen aus osteuropäischen Staaten, insbesondere die Frage der Asylwerber_innen. Es begann sich abzuzeichnen, dass „Ostflüchtlinge" in den politischen Diskussionen weniger willkommen geheißen wurden als früher, insbesondere entspannen sich Auseinandersetzungen um einreise- und arbeitswillige Personen aus Ungarn und Polen, wie im Abschnitt zur FrePG-Novelle angesprochen wurde. Dieser *„große Strom von Menschen aus Polen und Ungarn"* wie NR Reicht (SPÖ) formulierte, wurde nicht als Flüchtbewegung im Sinne der Genfer Konvention anerkannt, da diese Personen *„ in erster Linie nach Österreich kommen werden, um hier Arbeit zu suchen".*[549]

Die stärkere Abhängigkeit der osteuropäischen Staaten vom westlichen Kapital, Umbrüche und Zerfallserscheinungen im RGW-Raum kündigten das Ende des Kalten Krieges an, damit war eine Inszenierung von Auswanderungen aus den staatssozialistischen Staaten als „Flucht vor dem Kommunismus in den goldenen Westen" obsolet geworden. Die *„Tradition Österreichs als klassisches Asylland"* war ein Mythos, das Recht auf Asyl war bereits im Kalten Krieg ein *„interessensgeleitetes Feld symbolischer Politik",* das sich den Anschein einer humanitären Politik gegeben hatte. Dieser Anschein darf *„nicht darüber hinwegtäuschen, daß Flüchtlingspolitik weder von Gefälligkeit noch von gutem Willen getragen wird, sondern von der Stellung des jeweiligen Staates innerhalb des internationalen Systems, seines Selbstverständnisses."*[550]

Wie Patrik-Paul Volf bemerkt, wird die Auswahl, wer als politischer Flüchtling anerkannt wird und wer nicht, durch ihre politische Verwertbarkeit geleitet, und diese hatte sich im Falle der polnischen und ungarischen Staatsangehörigen nunmehr geändert. Während eine antikommunistische symbolische Politik auch Personen als politische Flüchtlinge anerkannte, die in staatssozialistischen Staaten sozialen und wirtschaftlichen Benachteiligungen unterworfen waren, so anerkennt die staatliche Politik Ende der 1980er Jahre ähnliche soziale und wirtschaftliche Benachteiligungen von Personen in peripherisierten Staaten nicht mehr als ausreichenden Grund für die Gewährung von politischem Asyl an.

---

[547] ebd.
[548] Vgl.: AB Außenpolitik, XVII. GP, BlgNR. 1025
[549] Sten Prot XVII. GP, 44. NRSitz 14 12 1987 4983 Alois Reicht (SPÖ)
[550] Volf | 1995: Der Politische Flüchtling 2f

Im Jahr 1986 wurden 8.639 Asylanträge gestellt, 1987 waren es 11.406 und 1988 15.790. Die Anzahl der abgeschlossenen Verfahren folgte diesem Verlauf nicht, 1987 wurden mit 3.550 um mehr als 400 weniger abgeschlossen, davon um rund 300 weniger positiv als im Jahr zuvor. Erst 1988 standen die abgeschlossenen Verfahren wieder in einer ähnlichen Relation wie 1986, allerdings waren von den 6.718 abgeschlossenen nur 1.785 positiv, 1987 waren es 1.115 von nur 3.550 abgeschlossenen Verfahren.[551] Eine niedrige Abschlussquote konnte vieles bedeuten, es kann bedeuten, dass Asylwerber_innen vor Abschluss ihres Verfahrens weitergewandert sind oder aber dass ihre Anträge nicht angenommen wurden.

In einer Anfragebeantwortung am 27. September 1988 sprach Innenminister Blecha von 97 polnischen und 754 ungarischen Asylwerber_innen in den ersten vier Monaten 1987, im vergleichbaren Zeitraum 1988 waren es 1.798 und 1.640. Aus diesem Grund wurde seit 9. Mai 1988 *„wegen der eklatanten Zunahme der Zahl ungarischer und polnischer Asylwerber vorwiegend bei diesen ein so genanntes beschleunigtes Feststellungsverfahren angewandt*."[552] Eine „automatisationsunterstützte Datenverarbeitung" war im Probelauf, die es dem Bundesministerium für Inneres als Berufungsbehörde in Asylangelegenheiten in Zukunft ermöglichen sollte, noch schneller und noch mehr Berufungsbescheide ausstellen zu können.[553] Die raschere Abwicklung bedeutete aber - unter Beibehaltung der Rhetorik vom „klassischen Asylland" - eine intendierte raschere Ablehnung von Asylanträgen und brachte eine deutliche Abnahme der Zahl der Asylanträge mit sich. Innenminister Blecha sprach von einem Rückgang um 1.146 Asylanträge polnischer Staatsbürger_innen und um 535 ungarischer Staatsbürger_innen im Juli auf 637 bzw. 83 im August 1988. Argumentiert wurde dies damit, dass Menschen, die „*mit großen Illusionen nach Österreich*" gekommen sind und die in erster Linie aber weiterwandern wollten, „*durch Information und Aufklärung"* dazu gebracht worden waren, weniger Asylanträge zu stellen als zuvor.[554]

Es scheint im Zusammenhang mit den Diskussionen um die „Schwarzarbeit", die konsensual von der Politik bekämpft werden wollte, kontraproduktiv, eine größere Anzahl von Asylwerber_innen aus Polen und Ungarn nicht anzuerkennen. Damit hatten diese keinerlei Chance auf Mittel aus der Bundesbetreuung, waren noch stärker exponiert und auf undokumentierte Beschäftigungen angewiesen, womit diese politische Entscheidung die nach außen hin angeprangerte und vorgeblich bekämpfte Gruppe rechtloser Arbeitskräfte tatsächlich vergrößert. Die Anzahl der Personen, um die es ging, lag weit unter den Anerkennungszahlen in früheren Krisen wie etwa noch 1982.

Während die Politik schon 1988 bemüht war, die Zahl der Asylwerber_innen aus den

---

[551] Anny Knapp| 2010: Überblick Erledigungen der Asylbehörden 1981 - 2010 (Wien, asylkoordination aktuell) Online: http://www.asyl.at/fakten_8/stat_2010_01.htm (15 01 2013)

[552] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8347 Innenminister Blecha

[553] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8347 Innenminister Blecha

[554] Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988 8345 Innenminister Blecha

osteuropäischen Staaten zu reduzieren, wurde gleichzeitig versucht, sich eine möglichst gute Startposition für Export- und Investitionsmöglichkeiten in die „Reformländer" zu sichern.

Die staatliche Politik stellte klar, wie NR Steiner (ÖVP) darlegte, dass „*Österreich nicht in der Sackgasse Europas liegt, sondern ein breites Tor zum Osten hin darstellt"*. Der österreichischen EG-Annäherung wurde in diesem Kontext große Bedeutung zugemessen. Die aktive Partizipation an den Möglichkeiten, die sich für die *„marktwirtschaftlichen Teile Europas"* aus der Peripherisierung der *„Ökonomie des Ostens"* bot, bildete für die österreichische Politik eine starke Motivation für die Annäherung bzw. den Beitritt.[555]

In der Sitzung am 17. Mai 1989 wurde der so genannte „Friedensbericht" 1988 diskutiert, *„der vor einem ganz neuen und ungewöhnlichen Hintergrund steht",* nämlich unter dem Zeichen der Entspannung und Abrüstung zwischen Ost und West. Die Diskussion fand vor dem Hintergrund des tiefgreifenden Systemwandels in Polen und des Abbaus des „Eisernen Vorhangs" zwischen Ungarn und Österreich in der ersten Jahreshälfte statt. Es sollten nun die Konsequenzen analysiert werden, die sich aus dem tiefgreifenden und raschen Wandel für Österreich ergeben würden,[556] vor allem die wirtschaftlichen Aspekte. Melanie Wehrheim bemerkt, dass, was als Öffnung und Reform der osteuropäischen Staaten bemäntelt wird, sich „*in seiner inhaltlichen Ausrichtung kaum von jenen "Strukturanpassungsprogrammen", die seit den 1980er Jahren den hoch verschuldeten Ländern Afrikas und Südamerikas auferlegt worden waren*" unterschied. Damit verbunden war ein rascher Wandel von Staatlichkeit und eine rasche periphere Integration in den Weltmarkt.

„Von Beginn an hatten internationale Institutionen insbesondere IWF und Weltbank sowie internationale Berater einen bedeutenden Einfluss auf die Ausgestaltung des Transformationsablaufs."[557]

Die „Reformeliten" der „Reformstaaten" unterstützten zum Teil selbst die Ansiedlung westlichen Kapitals und drängten rasch in Richtung EG bzw. EU.[558]

Von Außenminister Mock wurde das Engagement der österreichischen Bundesregierung an den Reformprozessen, *„vor allem auch im Bereich des KSZE-Prozesses"* als positiv bewertet. Die Erarbeitung des Wiener Schlussdokuments im Jänner 1989 wurde als ein *„ganz wesentlicher Beitrag zur Sicherung der Menschenrechte und zur Sicherung des Friedens"* angesehen, das unter anderem auch den Schutz von nationalen Minderheiten festschrieb.[559]

Das österreichische Engagement würde nicht unbestritten bleiben, vor allem nicht in Bezug auf die

---

[555] Sten Prot XVII. GP, 83. NRSitz 01 12 1988 9502 Ludwig Steiner (ÖVP)
[556] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12031 Peter Jankowitsch (SPÖ)
[557] Wehrheim | 2005: EU-Osterweiterung 125
[558] ebd. 125f; Vgl: Hofbauer | 2003: Osterweiterung
[559] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12035 Außenminister Alois Mock

Zersplitterung Jugoslawiens.560 Was hier von Relevanz ist, sind die Interessen des österreichischen Kapitals an der marktwirtschaftlichen Öffnung der RGW-Staaten.

Die österreichische Wirtschaft war seit 1988 im Aufschwung, wie auch der Debatte des Wirtschaftsberichts über das Jahr 1988 zu entnehmen ist, der im Juni 1989 im Parlament diskutiert wurde. Angesichts der guten Konjunktur forderten Vertreter_innen von Wirtschaftsverbänden innerhalb der ÖVP vehement eine *„expansive Wirtschaftspolitik"*. Die wirtschaftliche Entwicklung sei sehr erfreulich, Bereiche wie der Fremdenverkehr expandierten, und durch die Nutzung *„verbesserter Exportchancen"* durch *„unsere Unternehmer"* stiegen die Gewinne. Es zeigte sich allerdings, etwa am Beispiel Wien, ein *„wesentliches negatives Moment",* und das sei der eklatante Arbeitskräftemangel, der eine volle Ausschöpfung der guten Konjunktur nicht erlaube. In scharfer Kritik an Gewerkschaft und dem Regierungspartner verlangte der Wiener Wirtschaftbund-Obmann NR Dittrich (ÖVP) daher in Bezug auf den Arbeitsmarkt „*die gänzliche Freigabe der Fremdarbeiter und Asylanten"*.[561]

Als Gewerkschaftsvertreter der SPÖ konterte NR Eder, dass es der Wirtschaft nur *„um sehr billige günstige und oft auch ausländische Arbeitskräfte"* ginge.[562] Der Arbeitskräftemangel sei nicht auf ein mangelndes Angebot zurückzuführen, sondern auf schlechte Entlohnung und schlechte Arbeitsbedingungen. Während der gewerkschaftliche Flügel der Sozialdemokratie darum kämpfte, die Kontrolle über den Arbeitsmarkt zu behalten, wurde eine Liberalisierung in anderen wirtschaftlichen Bereichen aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit nicht abgelehnt. Die „Interessen der Wirtschaft" im Sinne einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und einer Inklusion am Binnenmarkt wurden auch von der SPÖ als allgemeine Interessen mitgetragen, zu Gunsten des Erhalts und der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Finanzierungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates.[563]

In gleichem Maße erfolgte ein Abrücken vom Grundgedanken der etatistischen Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft: staatliche Regelungen wären notwendig und wichtig, jedoch wären diese vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Veränderungen zu überdenken. Die Existenzberechtigung von Regelungen müsse ständig überprüft und darüber nachgedacht werden, „*ob nicht*

---

[560] Hannes Hofbauer schreibt, dass die Unterstützung von sezessionistischen Bewegungen durch die österreichische Außenpolitik nicht nur Zerfall, sondern auch gewalttätigen Auseinandersetzungen zu Folge hatte bzw. dazu beitrug. *„Ideologisches Kernstück der jugoslawischen Desintegration bildete die These vom Selbstbestimmungsrecht der Völker, die ohne jedes kritische Hinterfragen als Recht zur Errichtung eines eigenen, ethnisch möglichst homogenen Nationalstaates postuliert wurde. Im gesellschaftlichen Milieu des Balkans, das wußte jeder, der es wissen wollte, konnte diese Zielvorstellung nur in den Krieg führen. Wo 30 und mehr Völkerschaften auf engstem Raum miteinander leben, ist die Volkszugehörigkeit als Argument für eine territoriale Einheit ein Unding."* Hannes Hofbauer | 1999: Das Ende der europäischen Nachkriegszeit. Chronologie einer Tragödie oder Vom Recht auf Selbstbestimmung zum NATO-Bombardement. -- Wie Jugoslawien zerstört wurde. Online: http://www.friwe.at/jugoslawien/krieg/ursachen/hofbauer.htm (15 01 2013)

[561] Sten Prot XVII. GP, 108. NRSitz 27 06 1989 12711 Karl Dittrich (ÖVP)

[562] Sten Prot XVII. GP, 108. NRSitz 27 06 1989 12711 Brigite Ederer (SPÖ)

[563] Schaller | 1997: Österreichs Weg 56

auch Private die gleiche Leistung wesentlich kostengünstiger und effizienter erbringen können, ohne dass die einzelne Person eine soziale Ungerechtigkeit erfährt.“[564] NR Ederer kritisiert Wirtschaftsminister Schüssel dafür, dass er entgegen dem in seinem Buch „Staat laß nach“ vertretenen Liberalisierungsgedanken in der Wirtschaftspolitik nur wenig davon umgesetzt hätte. Ederer erwähnte als Beispiel die Gewerbeordnung, die viele Regelungen beinhaltete, *„die sehr wettbewerbshemmend sind, und im Sinne von mehr Gerechtigkeit und niederer Preise wäre eine rasche Novellierung sicherlich sehr sinnvoll.“* [565]

Im Februar 1989 mussten die zwei für die österreichische Ausländer_innenpolitik maßgeblichen Ressorts gezwungenermaßen neu besetzt werden: Innenminister Blecha trat im Kontext der Skandale um „Lucona“ und „Noricum“ zurück, Sozialminister Dallinger verunglückte tödlich.

Neuer Innenminister wurde Franz Löschnak, und Walter Geppert übernahm das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Drei Monate später, im Mai 1989, musste das AuslBG erneut einer Novellierung unterzogen werden. Den Anlass bildete ein Erkenntnis des VfGH, bei dem es im Wesentlichen um einen kleinen Teilbereich des AuslBG ging, nämlich die „*Beeinträchtigung der Freiheit der Kunst des Ausländers“*. Die Bewilligungspflicht für Künstler müsse gesondert geregelt werden, um die Verfassungskonformität wieder herzustellen.[566] Die Debatte darüber wurde dazu genutzt, zwischen den Sozialpartnern bzw. der Regierungskoalition über das Thema der Ausländer_innenbeschäftigung eine intensivierte Diskussion um eine Erweiterung oder Verknappung des Arbeitskräfteangebots (und damit um die Stärkung oder Schwächung der Verhandlungsmacht der mit staatlichen Strukturen immer noch eng verbundenen Gewerkschaftsführung) zu führen. Es zeigte sich, dass es für die ÖVP und politische Arbeitgebervertretungsfunktionär_innen nicht nötig war, sich um Restriktionen gegenüber Zuwander_innen zu bemühen, weil diese Rolle die Verteter_innen der Gewerkschaftsführung übernahmen. „*Sie [ÖVP und Wirtschaftsvertretung] konzentrieren sich auf die Unterstützung der Betriebe, indem sie eine Liberalisierung der Migrationspolitik fordern oder auf die strikte Ablehnung einer Änderung des jus sanguinis und Verhinderung jeglicher Reform des Staatsbürgerschaftsrechts beharren“.*[567]

Von Seiten der Wirtschaft wurden in der Debatte abermals die Schwierigkeiten thematisiert, offene Stellen zu besetzen, *„wo die Wirtschaft expandieren könnte“,* vor allem in Wien. Es wurde erneut auf Überlegungen hingewiesen, Asylwerber_innen befristete Arbeitsbewilligungen zu erteilen,[568] um sie dem Arbeitsmarkt verfügbar zu machen. Diese Maßnahme wäre nach Meinung von

---

[564] Sten Prot XVII. GP, 108. NRSitz 27 06 1989 12713 Brigite Ederer (SPÖ)
[565] Sten Prot XVII. GP, 108. NRSitz 27 06 1989 12713 Brigite Ederer (SPÖ)
[566] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 943
Mit Erkenntnis Zl. G 97-100/88 hat der Verfassungsgerichtshof im § 3 Abs. 4 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes eine Passage als in Widerspruch zum Grundrecht der Freiheit der Kunst stehend aufgehoben.
[567] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 37
[568] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12096 Walter Schwimmer (ÖVP)

ÖVP_Redner_innen auch im Zusammenhang mit der Bekämpfung der „Schwarzarbeit“ sinnvoll. Neben dem Entgang an Steuergeldern und Sozialversicherungsbeiträgen bildete diese laut Redebeitrag des ÖAAB-Funktionärs NR Schwimmer, eine *„unmenschliche Ausnutzung von Arbeitskräften, die da um Spottpreise weitergegeben werden.“* [569]

Auch die Grüne Opposition würde derartige Lösungen begrüßen. Erwachsene Menschen sollten schließlich nicht zum Müßiggang gezwungen werden, sagte NR Smolle:

„Wenn wir den Menschen Arbeit geben, genügend Geld geben, damit sie überleben können, damit sie auch diese Zeit überbrücken können, so werden sie auch als Ausländer, auch als Asylwerber vollwertige Mitglieder unserer Gesellschaft sein und vor allem auch vollwertige Mitglieder unserer Arbeitswelt.“[570]

Es müssten aber neue Instrumente geschaffen werden, die eine Ausbeutung von Personen verhinderten, auch wenn sie nur vorübergehend in Österreich arbeiteten. Smolle vertrat die Meinung, dass es ein mutiger Schritt wäre, den Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylwerber_innen zu ermöglichen - freilich zu gleichen Arbeits- und Lohnbedingungen. NR Smolle weiter:

„Wir wissen, es gibt 15.000 Asylwerber, die Arbeit suchen, wir wissen, denen stehen freie Arbeitsplätze gegenüber, nicht nur freie Arbeitsplätze, sogar solche Arbeitsplätze, die diese Asylwerber auszufüllen bereit wären.“[571]

Von Seiten der EU-kritischen Grünen Opposition wurde die Besorgnis in Bezug auf die *„unmenschliche Asylpolitik der EG“* und Befürchtungen in Hinblick auf zukünftige Auswirkungen auf Österreich als Asylland ausgedrückt.[572] Angesichts der überall vorhandenen *„Flüchtlingsprobleme“*[573] stellte sich eine Frage, die bisher *„völlig unterbelichtet“* sei, nämlich die nach der Asylpolitik in Österreich im Zusammenhang mit dem Beitritt zur EG.

„Müssen wir dann einfach alles mittragen, müssen wir genauso unmenschlich sein, wie das sein wird, was uns da droht, was da bereits angekündigt wird?“[574]

3.4.4 Exkurs: Pro und Kontra EG: Die Diskussion zur Beschlussfassung der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen

Der Prozess zur Vorbereitung der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen war im Juni 1989 abgeschlossen, und *„die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen*

[569] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12096 Walter Schwimmer (ÖVP)
[570] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12098 Karel Smolle (Grüne)
[571] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12099 Karel Smolle (Grüne)
[572] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12031 Karel Smolle (Grüne)
[573] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12031 Karel Smolle (Grüne)
[574] Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989 12031 Karel Smolle (Grüne)

Gemeinschaften“[575] wurde am 29. Juni 1989 im Parlament diskutiert und die Aufnahme der Beitrittsverhandlungen schließlich beschlossen.

Als Gründe für den Beitritt als Voraussetzung für eine möglichst umfassende Binnenmarktteilnahme wurden in der Diskussion in erster Linie außenhandelspolitische Motive angeführt: die österreichische Exportwirtschaft könne und wolle es sich nicht leisten, aus dem europäischen Binnenmarkt und den Chancen, die sich aus der Peripherisierung der osteuropäischen Staaten ergeben, ausgeschlossen zu werden. [576] Vertreter der EG-freundlichen FPÖ wie NR Gugerbauer beschworen Bilder einer *„Festung Europa“,* die sich hier nicht auf eine Abschottung gegenüber Zuwander_innen beziehen, sondern auf eine gemeinsame Marktprotektion. *„Dieses Bild einer "Festung Europa", die andere Konkurrenten vom Markt der Europäischen Gemeinschaft fernhalten will, hat auch uns zu beschäftigen.“*[577] Österreich könnte es sich nicht leisten, selbst zu einem „Drittland“ zu werden. Von Regierungsseite wurde dem zugestimmt: NR Riegler (SPÖ) bekräftigte, es wäre *„unsere Verantwortung, eine Sternstunde in der europäischen Entwicklung für den künftigen Weg Österreichs zu nutzen.“*[578] Und NR Sallinger (SPÖ) weiter:

"Zur Absicherung und Weiterentwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften unseres Landes ist nach Ansicht der Sozialpartner die umfassende und gleichberechtigte Teilnahme Österreichs an der Integration der Europäischen Gemeinschaften anzustreben."[579]

Die Position der Gewerkschaften betonte zum einen die Bedeutung des Beitritts als Notwendigkeit der Teilnahme der österreichischen Wirtschaft an *„der Substanz dieses Binnenmarkts“.* NR Nürnberger (SPÖ) prognostizierte:

„Die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft, vor allem das aktive Bemühen um Produktions- und Vertriebsstandorte im Ausland, wird ein wesentlicher Faktor für die Sicherung von Märkten und Beschäftigungen im Inland sein.“ [580]

Die Sozialdemokratie hoffte, im Laufe der Verhandlungen mit der EG bestimmte Bedingungen und Maßstäbe durchsetzen zu können. Dies betraf Fragen der Neutralität, aber auch die Absichtserklärung der Gewerkschaftsführung, den 1992 kommenden Binnenmarkt *„in erster Linie auch nach seiner sozialen Dimension“* zu beurteilen und dementsprechend die Beziehungen zur EG zu gestalten. *„Sozialabbau unter dem Deckmantel der Europareife kann sicher nicht stattfinden.“*

---

[575] Vgl.: Bericht des außenpolitischen Ausschusses betreffend den Bericht der Bundesregierung über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften samt Anlagen und Studien. AB Außenpolitik, XVII. GP, BlgNR. 1025

[576] Vgl.: Schaller | 1997: Österreichs Weg 56

[577] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 12993 Norbert Gugerbauer (FPÖ)

[578] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13012 Minister für Föderalismus und Verwaltungsreform Josef Riegler (ÖVP)

[579] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13046 Rudolf Sallinger (ÖVP)

[580] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13105 Rudolf Nürnberger (SPÖ)

Und: *„Dies ist sicher kein geeignetes Mittel, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen.“* [581]

NR Nürnberger wies weiter darauf hin, dass eine Bereitschaft von Seiten der Kommission da sei, eine Überarbeitung der Sozialcharta vorzulegen. Auch wenn nicht alle Regierungen der Mitgliedstaaten dazu bereit seien, erhoffe man sich in Kooperation mit den Gewerkschaften der anderen Mitgliedstaaten die Konkretisierung und Durchsetzung einer europäischen Sozialcharta, *„zum Interesse der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft“*.[582]

Über den Diskussionen zur Aufnahme der EG-Beitrittsverhandlungen wurde das Interesse der Politik an den östlichen Nachbarstaaten nicht vergessen. In christlichsozialer Diktion appellierte NR Karas (ÖVP) an die historische, humanitäre und moralische Verantwortung Österreichs, den „*Reformgruppen in diesen osteuropäischen Staaten […] neben der gesellschaftspolitischen, demokratischen Entwicklung, die sie jetzt gehen, auch die Chance geben, daß ihnen die wirtschaftliche Entwicklung nicht den Boden unter den Füßen entzieht.*“ [583]

Es war allen politischen Verantwortlichen klar, dass mit der Verwirklichung des Binnenmarktes und der Teilnahme Österreichs daran *„keine Grenzen mehr Personen und Dienstleistungen, Waren und Kapital behindern“*[584] würden. In Folge müssten aber die „*Außengrenzen dann strenger kontrolliert werden*“,[585] also die österreichischen Grenzen zur Tschechoslowakei, Ungarn und Jugoslawien. Zwei Monate vor dem Fall des Eisernen Vorhangs zwischen Österreich und Ungarn war deutlich, dass Österreichs eine neue Rolle übernahm: nicht mehr als Vermittler zwischen den Integrationsprojekten EG und RGW, sondern als Teil des verbliebenen Integrationsprojekts EG als *„Bollwerk gegenüber einem instabilen Desintegrationsraum“*[586] im östlichen Europa.

Beitrittskritik kam von den gemeinschaftskritischen Grünen, die demokratiepolitische Bedenken äußerten, riesige Probleme und eine „*Degradierung der Demokratie mit der EG“* befürchteten.[587] NR Wabl (Grüne) erwartete eine Stärkung der „Macht der Konzerne“, eine Untergrabung von Lohnstandards, Deregulierungen und das, was „*unter dem großen Schlagwort der freien Entfaltung der Kräfte verkauft“* wird. [588]

Die EG sei eine *„Kommerzgemeinschaft der Umweltfrevler*“, sei *„eine Gemeinschaft von Riesen, in der 0,4 Prozent der Industrieunternehmen 52 Prozent des Industrieumsatzes machen.“* [589]

Die damals noch EG-kritische grüne Opposition skizzierte Befürchtungen in Bezug auf eine Anglei-

---

[581] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13105 Rudolf Nürnberger (SPÖ)
[582] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13105 Rudolf Nürnberger (SPÖ)
[583] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13126 Othmar Karas (ÖVP)
[584] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13010 Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ)
[585] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13005 Friedrich König (ÖVP)
[586] Andrea Komlosy | 2001: Die Grenzen Österreichs zu den Nachbarn im RGW. In: Helga Schultz | 2001: Grenzen im Ostblock und ihre Überwindung (Berlin: Spitz) 37 - 78, hier 76
[587] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13001 Andreas Wabl (Grüne)
[588] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13002 Andreas Wabl (Grüne)
[589] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13014f Josef Buchner (kein Klub)

chung von sozialen Standards auf niedrigstem Niveau, die Zerrüttung des Schutzes von Arbeitnehmer_innen, sowie ein mit einer Liberalisierung und Mobilisierung von Arbeitskräften einhergehendes sinkendes Lohnniveau, einer Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen und Arbeitslosigkeit. Die grenzüberschreitende Mobilisierung von Arbeitskraft würde weniger Freiwilligkeit als vielmehr einen steigenden Druck eines *„großräumigen Arbeitsmarktes"* bedeuten.[590]

NR Srb (Grüne) verwies auch auf die befürchteten Auswirkungen des EG-Beitritts Österreichs auf die *„ausländischen Beschäftigten in diesem Land"*. Srb kritisierte, dass *„unter dem Schlagwort der „Harmonisierung" […] bereits an einer Verschärfung des Asylrechts gearbeitet"* werde. [591]

„*Die wichtigsten Maßnahmen, die zum Teil bereits verwirklicht worden sind, lauten: Es kommt zu einer Verschärfung der Ausländergesetzgebung, zu einer Verschärfung der Asylgesetzgebung, meine Damen und Herren. Es wird gearbeitet an der Einführung eines EG-weiten Datenverbundes mit allen Nachteilen, die ein so ein Großer Bruder, der dann die Menschen beobachtet, haben kann. Es wird gearbeitet an der Ausweitung der Visapflicht, und zwar auf die Hauptherkunftsländer der Flüchtlinge. Die Situation ist die: Während innerhalb der EG die Grenzen fallen sollen, werden den Asylanten ab dem Jahr 1993 geschlossene Grenzbalken entgegenblicken." [592]*

In Bezug auf ausländische Arbeitskräfte prognostizierte NR Srb in Zukunft eine Unterscheidung von drei Klassen von Beschäftigten: EG-Angehörige, die Inländer_innen fast gleichgestellt seien; türkische Staatsbürger_innen, die auf Grund des Assoziationsabkommens eine gewisse rechtliche Besserstellung erhielten, sowie den „Rest". Hier seien „*vor allem die Arbeitnehmer jugoslawischer Herkunft die Hauptbetroffenen, die ja in etwa 60 Prozent der ausländischen Beschäftigten in Österreich stellen*" und deren Situation sich gegenüber der gegenwärtigen sogar noch verschlechtern würde. [593]

3.4.5 Integration im postfordistischen Arbeitsmarkt

1988 war in der Gesetzgebung erstmals das Konzept der Rotation durch das der Integration ersetzt worden[594], gleichzeitig wurde das Fremdenpolizeirecht ausgebaut. Über Diskurse über eine steigende Anzahl von Asylwerber_innen wurden verschiedene Formen der Zuwanderungen ins Visier genommen und Prozesses zu deren Kontrolle und Reduzierung eingeleitet, während die Wirtschaft mehr günstige Arbeitskräfte forderte. Entscheidende Schritte in Richtung einer Annäherung und Integration Österreichs in die EG waren getan, und die österreichische Wirtschaft erhoffte sich Gewinne im Osten, während die Liberalisierung der Grenzen von Seiten der osteuropäischen Staaten Besorgnis in Bezug auf eine verstärkte Zuwanderung auslöste.

---

[590] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13101 Manfred Srb (Grüne)
[591] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13103 Manfred Srb (Grüne)
[592] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13103 Manfred Srb (Grüne)
[593] Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989 13103 Manfred Srb (Grüne)
[594] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte europäische Rechtsordnungen: Österreich 592

Für dauerhaft in Österreich lebende Ausländer_innen waren bis 1989 nur einige kleine Schritte in Richtung freieren Zugangs zum Arbeitsmarkt und rechtliche Gleichstellung gemacht worden. Die meisten Bestimmungen blieben restriktiv und rigoros.[595] Es war nicht erkennbar, dass *„in absehbarer Zeit Ausländern nicht nur zwei Finger, sondern die ganze Hand"*[596], wie NR Guggenberger gehofft hatte, gereicht werden würden.

Die Novellierung der AlVG-Novelle am 27. Juni 1989 sah in einigen Aspekten wie eine gewisse rechtliche Verbesserung für dauerhaft in Österreich lebende nichtnationalisierte Personen aus.

Die Novelle verstand sich als notwendige Maßnahme zur Abfederung sozialer Härten, die sich trotz sehr guter Konjunktur für eine steigende Anzahl von Personen ergaben.

„*Im Hinblick auf die sich verändernden Arbeitsmarktstrukturen ist eine Verbesserung der Leistungsversorgung und der Versorgungsdichte unter Rücksichtnahme auf die Familien, Jugendlichen, älteren Arbeitnehmer, Bezieher niedriger Leistungen sowie Ausländer notwendig. Gleichzeitig sollen allfällige Mißbräuche ausgeschlossen und der Arbeitslosenversicherungsbeitrag abgesenkt werden.*"[597] Dies bedeutete eine gewisse quantitative Ausweitung der Bezugsberechtigten und eine Senkung der Zugangshürden für einige Personengruppen. Andererseits begann sich abzuzeichnen, dass die soziale Absicherung von erwerbsarbeitslosen Personen mehr und mehr als Disziplinierungs- und Kontrollinstrument der Arbeitskraft eingesetzt wurde. Die Arbeitsmarktverwaltung wandelte sich zu einem neoliberal-postfordistischen Instrumentarium der Disziplinierung, der Druck auf eine individuelle Anpassungsleistung und Willensbekundung erhöhte sich. Die Bedingungen des Zugangs zur sozialen Absicherung wurden für alle Arbeitskräfte härter, die Sanktionsinstrumente ausgeweitet.

„*Im Zusammenhang mit der sogenannten, "Mißbrauchsdebatte" sieht der gegenständliche Gesetzentwurf weiters die Verlängerung der möglichen Sperrfrist bei Arbeitsverweigerung und den Wegfall der Leistung bei unentschuldigter Versäumung einer Kontrollmeldung vor.*"[598]

In Bezug auf Ausländer_innen wurden Maßnahmen beschlossen, die die „*Voraussetzungen für die Zulassung von ausländischen Arbeitnehmern mit Befreiungsschein zur Notstandshilfe"* erleichtern sollten, indem die Voraussetzung der Mindestbeschäftigungszeit entfällt.[599]

Darüber hinaus sollten auch Ausländer_innen per Verordnung zum Bezug der Notstandshilfe berechtigt werden, wenn sie drei Jahre innerhalb der letzten fünf regulär beschäftigt gewesen waren.[600]

---

[595] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 11
[596] Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988 6816 Walter Guggenberger (SPÖ)
[597] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1011 1
[598] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1011 1
[599] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1011 1
[600] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 986 3

In der Regierungsvorlage wurden Berechnungen unter dem Titel *„Finanzielle Auswirkungen Ausländer“* angestellt, die für das Jahr 1988 davon ausgingen, dass etwa 1.500 Befreiungsscheininhaber_innen sowie zusätzlich rund 200 Frauen einen Anspruch auf Notstands- bzw. Sondernotstandshilfe hätten. Es wurde ein Mehraufwand von 58. Mio. ATS für das Jahr 1989 angenommen mit steigender Tendenz.[601]

Berechnungen wie diese lenkten von der Tatsache ab, dass es sich bei notstandshilfeberechtigten „Ausländer_innen“ um Personen handelte, die jahrelang reguläre Sozial- und Arbeitslosenversicherungsbeiträge geleistet hatten und in ihrer Eigenschaft als reguläre Arbeiter_innen ein gesetzliches Recht auf Absicherung hatten. Der so bezeichnete „Mehraufwand“ konstruierte die Vorstellung einer zusätzlichen Belastung, indem „Ausländer_innen“ als eigene Gruppe aus der Gesamtheit unselbständig beschäftigter Personen ausgegliedert wurden. Die Zuerkennung von Leistungsansprüchen, wenn auch in geringem Ausmaß, wurde mit dem Grad der Integration in Beziehung gesetzt. NR Nürnberger (SPÖ) meinte:

„Die erstmalige Gewährung von Notstandshilfe an ausländische Arbeitslose mit Befreiungsschein ist ein richtiger Schritt. der der Verbesserung der arbeit- und sozialrechtlichen Situation unserer ausländischen Arbeitnehmer dient, besonders dann, wenn sie schon einen so hohen Integrationsgrad aufweisen.“[602]

Erst nach beinahe 30 Jahren der Beschäftigung von „Gastarbeitern“ anerkannte die Gesetzgebung ein - eingeschränktes - Recht auf staatliche Sozialbezüge für nichtnationalisierte Arbeitskräfte.

[601] RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 986 16f
[602] Sten Prot XVII. GP, 108. NRSitz 27 06 1989 12764 Rudolf Nürnberger (SPÖ)

4. Die ausländerpolitische Wende 1990

4.1 Gesellschaftliche Transformation und die Antizipation neuer Wanderungsströme

Nach dem Frühjahr 1990 erlebten Diskurse von „Wanderungsströmen", „Menschenfluten", „Dammbrüchen" und „vollen Booten" im Zusammenhang mit Zuwander_innen eine vorher nicht da gewesene öffentlich-mediale Präsenz.[603] Gleichzeitig entfaltete sich eine rege Tätigkeit auf politischer Ebene, die in gesetzgeberische Akte mündete und eine Reformierung von Ausländer_innen betreffenden Gesetzen mit sich brachte. Gängige Erklärungen führten eine Verhärtung und Verschärfung der Rechtslage auf die Folgen des „Falls des Eisernen Vorhangs" zurück und auf die damit einhergehende Angst vor Zuwanderungsströmen.

In seiner Studie zu öffentlich-medialen Diskursen zur „Ausländerfrage" in Österreich schreibt Peter Zuser, dass sich bis 1990 kaum und wenn dann nur sporadisch eine öffentliche Diskussion über Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik in Österreich entwickelt hat. Mit dem Plan der Unterbringung von 800 männlichen rumänischen Asylwerbern im kleinen Ort Kaisersteinbruch im März 1990 und dem massiven Protest dagegen[604], setzte „schlagartig" eine breite, medial getragene und von Ablehnung und Fremdenfeindlichkeit geprägte Diskussion um die „Ausländerfrage" ein.[605] Zuser geht davon aus, dass „*nicht die aus der Grenzöffnung resultierenden Probleme, nicht der öffentliche Druck oder die von der FPÖ forcierte Ausländerfeindlichkeit*" das „Ausländerthema" zu einer dominanten innenpolitischen Agenda machten.[606] Dazu würden die in den politisch-öffentlichen Diskursen artikulierten Einschätzungen mit den faktischen Problemlagen zu weit auseinanderklaffen. Zuser schlägt eine strukturalistische Erklärung vor: es seien „*die unterschiedlichen, einander teilweise widersprechenden Interessen und Handlungen von politischen, staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren, die, was deren Motive betraf, in den meisten Fällen nicht ausländerfeindliche waren, jedoch zur Durchsetzung ihrer Interessen bereitwillig auf fremdenfeindliche Stereotypen zurückgriffen.*"[607]

Vor dem März 1990 waren die politischen Regulierungsbemühungen in der Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik von Interessen einer expandierenden, deregulierenden Wirtschaft und der „Europapartei" ÖVP und der SPÖ geprägt, die in Hinblick auf die kommende Nationalratswahl am

---

[603] Reinhold Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung abgelehnt. Ausländerintegration und symbolische Politik (Studien zur politischen Wirklichkeit; Bd. 9, Wien: Braumüller) XI

[604] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 685

[605] Vgl.:Peter Zuser | 1996: Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990. IHS Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 35 (Institut für Höhere Studien IHS, Wien)

[606] Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 3f

[607] ebd. 4

7. Oktober 1990 versuchte, *„ihre Kernwählerschichten […] wieder enger an die Partei zu binden*".[608] Die Haltung der SPÖ war mehr als rein taktisches Wahlkalkül. Wie sich in der parlamentarischen Diskussion um die Novellierung der AuslBG Novelle im Mai 1989 bereits manifestiert hatte, waren „Ausländerdiskurse" ein Bestandteil der Auseinandersetzung um eine Rekonfiguration des Verhältnisses von staatlicher Kontrolle und Deregulierung des Arbeitsmarkts. Die Sozialdemokratie war um eine Profilierung als soziale Kontrollkraft einer neoliberalen Marktwirtschaft bemüht, die sie zwar mit stützte, deren Härten sie aber zu deeskalieren suchte. Diese Auseinandersetzungen, die zwischen den Koalitionspartnern stattfanden, sind der Kern, um den der politisch-öffentliche Diskurse um Ausländer_innen vorangetrieben wurde.

4.1.1 Bericht zur sozialen Lage: Profitraten und Prekarität

Der Bericht zur sozialen Lage, der am 25. Jänner 1990 im Parlament diskutiert wurde[609], zeichnete das Bild einer Gesellschaft, in der trotz hohen Wirtschaftswachstums die Einkommensschere zunehmend auseinanderklaffte, in der trotz hoher Profitraten die staatliche Wohlfahrt an Finanzierungsgrenzen stieß, nicht zuletzt deshalb, weil die Zahl derer, die marginalisiert, an den Rand gedrängt wurden und aus den Lohnarbeitsprozessen herausfielen, größer geworden war.

Der anhaltende Aufschwung seit 1988 war von der Schaffung neuer Arbeitsplätze begleitet, die allerdings tendenziell prekär und schlecht entlohnt waren. Die schlechte Arbeitsmarktlage machte schließlich auch prekäre Jobs für Österreicher_innen attraktiver und der Anteil der Ausländer_innen in manchen Branchen sank in den 1990ern drastisch.[610]

Im Rahmen der Debatte wurden mögliche Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit diskutiert: eine Absenkung der gesetzlichen Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden oder flächendeckende kollektivvertraglich abgesicherte Mindestlöhne waren Vorschläge der sozialdemokratischen Gewerkschaftsführung, um die Neoliberalisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse *„sozial verträglicher"* zu gestalten und das Entstehen von zu großen sozialen Spannungen zu verhindern. Getragen vom Anspruch der flexibilisierten Anpassung der Arbeitskraft an postfordistische Verhältnisse wurde eine Reformierung der Betreuung durch die Arbeitsämter angerissen und individuelle Anstrengung der potentiellen Arbeitskräfte, etwa in Form von Weiterbildungen, sich wieder in den Prozess der Arbeitskraftverwertung einzugliedern, forciert. NR Brinek (ÖVP):

„*Weiterbildung muß eine Präventivmaßnahme sein. Arbeitslose müssen über vielfältige und flexible Formen der neuen Definition der Dualität von Arbeit und Lernen verfügen, beziehungsweise das*

---

[608] ebd.
[609] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1122
[610] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 51

muß eingeführt werden."[611]

NR Nürnberger (SPÖ) als Gewerkschaftsvertreter formulierte: „*Auf der einen Seite muß Lohnpolitik Rücksicht nehmen auf die Bedürfnisse der Beschäftigten, auf der anderen Seite muß sie sich nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten ausrichten*."[612]

Es wurde eine Haltung eingenommen, die versuchte, dem neoliberalen Paradigma entsprechende Praxen der Unternehmer_innen einzudämmen und rechtlich zu begrenzen. NR Köteles (SPÖ) kritisierte, dass kollektivvertragliche Vereinbarungen nicht eingehalten, rechtliche Arbeitszeitregelungen umgangen bzw. ignoriert würden, wie am Beispiel der saisonalen Kündigungen im Baugewerbe ersichtlich war: im Winter 1988/1989 seien trotz eines guten Baujahrs 31 000 Kündigungen *„aus finanziellen Gründen"* ausgesprochen worden.[613]

An diesem Punkt kamen wieder nichtnationalisierte Arbeitskräfte ins Spiel: Diese würden *„aus Unwissenheit"* Verträge unterschreiben, die gegen arbeitsrechtliche Regelungen verstoßen.

NR Traxler (SPÖ) befürchtete, dass sich *„bei ansteigender wirtschaftlicher Anspannung in unseren Nachbarländern auch der Einwanderungsdruck*" erhöhen würde und alles getan werden müsse, um „*nicht in die Zweidrittel-Gesellschaft zu schlittern"*.[614] Diesbezüglich lagen Vorschläge von Sozialminister Walter Geppert vor, die eine verstärkte Kontrolle der Unternehmen einerseits sowie eine Verhinderung der „Neueinreise" von Arbeitskräften andererseits zum Ziel hatten. Argumentiert wurde im Muster der humanen, die Menschenwürde wahrenden Vorstellung, NR Traxler meinte:

„*Agieren wir, meine Damen und Herren, auch in Bezug auf die Öffnung nach dem Osten vorbildlich als Sozialstaat! Vorbildlich agieren heißt die Würde des Menschen auch beachten, und nicht nur theoretisch. Denn Beschäftigung zu 25 oder 30 S pro Stunde, das ist unwürdig, meine Damen und Herren! Machen wir uns nicht die Armut jener Menschen zunutze, die mit einigen Wochen Arbeit ein ganzes Jahr in ihrem eigenen Land überleben können und daher zu allem bereit sind! Hilfe ist etwas Selbstloses und kann nicht zum Ziel haben, die Taschen der österreichischen Arbeitgeber auf Kosten der Ausländer zu füllen und daneben österreichische Arbeitnehmer arbeitslos zu machen! Regelungen sind hier dringend notwendig, sie gehören zum Öffnen der Grenzen nach dem Osten*."[615]

Auch die Volkspartei vermochte menschliche Argumente anzuführen, wenn es um die Regulierung der „Ausländerbeschäftigung" und die Grenzöffnung geht. Es sollten endlich neue Vorschläge unkonventioneller Art angedacht werden können. NR Feurstein (ÖVP) meinte, es sei an der Zeit, neue Modelle als Gegenentwürfe zur rigiden, Grenzen schließenden Haltung des Koalitionspartners

---

[611] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15322 Gertrude Brinek (ÖVP)
[612] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15291 Rudolf Nürnberger (SPÖ)
[613] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15320 Johann Köteles (SPÖ)
[614] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15303 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[615] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15305 Gabrielle Traxler (SPÖ)

SPÖ zu entwickeln.

„Unser Anliegen in der Ausländerbeschäftigungspolitik ist primär, den Menschen, die in unseren Nachbarstaaten wohnen, die Möglichkeit zu bieten, in ihrem Heimatland zu bleiben und bei uns einen Arbeitsplatz zu bekommen.“ [616]

Dies sei auch im Sinne eines Entwicklungsprozesses der östlichen Nachbarstaaten Österreichs. Es wurde daran erinnert, dass ohne die in der Schweiz oder in Deutschland arbeitenden Österreicher_innen kein Wirtschaftsaufschwung in der Nachkriegszeit stattgefunden hätte.[617]

Beide Argumentationslinien widerspiegelten, was Rainer Bauböck die paternalistische Legitimation für Zuwanderungskontrolle nennt.[618] Die Argumentation der Sozialdemokratie sprach sich für eine verstärkte Verregelung und Einschränkung der Einreise aus und gab als Grund an, zu Gunsten von ausgebeuteten nichtnationalisierten Arbeitskräften gegen Unternehmer_innenwillkür zu handeln. Die Argumentation der ÖVP stellte die Möglichkeit der temporären Arbeit als „*Chance und Entwicklungshilfe*“ für Angehörige der osteuropäischen Staaten dar, wollte aber gleichzeitig deren Einreise bzw. Niederlassung vermeiden. Neben der „welfaristischen“ Legitimation, die sich auf eine nationale Kosten-Nutzen-Rechnung für die Volkswirtschaft berief, war die paternalistische hoch im Kurs und würde die Diskussionen um Einreiseverhinderung und Grenzschließung in den Jahren nach dem Fall des Eisernen Vorhangs weiter begleiten: eine Zuwanderungsbeschränkung sei im Sinne der Zuwanderer und besser für sie.

Anders als der Sozialbericht, der Symptome eines postfordistischen Auseinanderklaffens der Gesellschaft auswies, wird der Bericht zur wirtschaftlichen Lage in der letzten Sitzung der Gesetzgebungsperiode am 5. Juli 1990 mit Euphorie vorgetragen: Einen wichtigen Punkt in den Erklärungen von Wirtschaftsminister Schüssel bildeten die *„Wachstums- und Wohlstandspotentiale“,* die in der Öffnung zum Osten auszumachen seien. Neue Märkte würden erschlossen, die Exporte in die osteuropäischen Staaten noch vervielfacht werden.[619] Die österreichische Wirtschaft stünde angesichts der „Globalisierung der internationalen Märkte“, des EG-europäischen Integrationsprozesses und der „Öffnung Osteuropas“ vor großen Herausforderungen.“[620]

Die Konjunktur der letzten drei Jahre wies eine Dynamik auf, die jede Prognose gesprengt hatte: es waren rund um ein Drittel mehr Exporte getätigt worden, die österreichische Wirtschaft *„hat angesetzt zum Sprung ins Ausland“* mittels Investitionen von ca. 20 Milliarden Schilling *„um die*

---

[616] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15327 Gottfried Feurstein (ÖVP)
[617] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15327 Gottfried Feurstein (ÖVP)
[618] Rainer Bauböck | 1992: Zur Legitimation von Einwanderungskontrolle. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 208 - 227, hier 211f
[619] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17555 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)
[620] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17552 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)

Internationalisierung voranzutreiben. […] Damit ist Österreich in den letzten Jahren wiederum von der Kriechspur der ersten Hälfte der achtziger Jahre auf die Überholspur des internationalen Konjunkturzuges umgestiegen." [621]

Die Bedeutung des EG-Beitritts für Österreich ergäbe sich auch dadurch, dass Österreich seine bisherige Sonderstellung im Osten im Vergleich zu Staaten des EG- und EFTA-Raumes nur im Binnenmarkt würde behaupten können. Die *„Oststaaten"* hätten ihrerseits bereits ihr Interesse an Integrationsschritten deponiert. Diese Entwicklungen zeugten laut NR Helbich (ÖVP) von einem *„paukenschlagartige Sieg der pluralistischen Gesellschaft mit sozialer Marktwirtschaft"*.[622]

Es müssten möglichst rasch die Chancen, die sich durch die *„Ostöffnung"* ergeben würden, für den eigenen Vorteil, also den Vorteil des quasi internationalisierten nationalen Kapitals, genutzt werden, etwa in Form von Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen.[623]

Die ÖVP-geführte, staatliche Wirtschaftspolitik demonstrierte hier, dass sie im Zusammenhang mit der Neuordnung Europas den Schulterschluss mit den westeuropäischen EG-Staaten zur *„Errichtung einer wirtschaftspolitischen Festung"* vollzogen hatte.[624]

4.1.2 Arbeitskräftemangel, Arbeitskräfteüberangebot und Ausländer_innen

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre fand unter Einfluss der Organisationen des internationalisierten Kapitals IWF und Weltbank eine unglaublich rasche ökonomische Umstrukturierung statt, die besonders für Polen, Ungarn und Jugoslawien eine neoliberale „Schocktherapie" mit katastrophalen Folgen mit sich brachte. Damit einher ging eine Zerschlagung und Privatisierung des staatlichen Sektors, und eine Vernichtung von industrieller Infrastruktur. Lukrative Betriebe wurden von westlichen Investoren aufgekauft, um billig zu produzieren, oder aber um Konkurrent_innen auszuschalten und die Betriebe zu schließen. [625]

Der Außenhandel der ehemaligen RGW Staaten verschob sich, gestützt durch eine Reihe von Assoziierungsabkommen, mit Russland, der EG und der EFTA. Die Handelsbilanzen der osteuropäischen Staaten waren durchwegs negativ. [626]

Hannes Hofbauer spricht in seiner Arbeit zur EU-Peripherisierung der postkommunistischen Staaten von der Mobilisierung der arbeitenden Bevölkerung als beabsichtigter Bestandteil des Transformationsplans, als eine Zerschlagung der rigiden, aber flächendeckenden Beschäftigungsstruktur der Planwirtschaften. Dies führte zu einer Absenkung der im Vergleich zu Westeuropa bereits niedrigen Mindestlöhne und damit einer Verbilligung der Arbeitskraft. Folgen waren eine

---

[621] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17553 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)
[622] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17591 Leopold Helbich (ÖVP)
[623] Vgl.: Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17569 Rudolf Sallinger (ÖVP)
[624] Vgl.: Bernd Matouschek, Ruth Wodak, Franz Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen gegen Fremde? Genese und Form von rassistischen Diskursen der Differenz (Wien: Passagen) 24
[625] Hofbauer | 2003: Osterweiterung 47f
[626] Wehrheim | 2005: EU-Osterweiterung 131f

massiv erhöhte Arbeitslosigkeit und eine Reduzierung der hohen Zahl an Gesamtbeschäftigten, von der vor allem auch Frauen betroffen waren. Hofbauer spricht von einem „sozialen Schock", der sich neben hohen Arbeitslosenraten und Millionen vernichteter Arbeitsplätze in einer niedrigeren Lebenserwartung, einem Geburtenrückgang und einem sinkenden Kalorienverbrauch in den Transformationsländern materialisierte.[627] Das österreichische Kapital profitierte definitiv von der „Ostöffnung". Österreichische Unternehmen konnten als „First Mover" in den ost- (und südost-) europäischen Staaten Fuß fassen.[628] Die Anfang der 1990er Jahre rasch in Angriff genommenen Beitrittsoptionen für einige osteuropäische Staaten lagen auch im Interesse des österreichischen Kapitals.

Der am 5. Juli 1990 vorgelegte Wirtschaftsbericht war klarerweise auch eine Lobrede auf die Politik der letzten Regierungsperiode. Das Programm der Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre wurde weiterhin auf einen Kurs der Liberalisierung, Deregulierung und *„mehr Wettbewerb im inneren und äußeren"* fortgeschrieben,[629] ein Kurs, der im Wesentlichen auch von den sozialdemokratischen Regierungspartnern mitgetragen wurde. Budgetverbesserungen seien vor allem auch durch ausgabenseitige Maßnahmen erreicht worden. Finanzminister Ferdinand Lacina vertrat das Konzept einer besonders zurückhaltenden Ausgabenpolitik, gerade dort, wo die öffentliche Hand in Konkurrenz zu privaten Angeboten stand. „*Wenn Leistungen des Staates durch Private in gleicher Qualität und Zuverlässigkeit, jedoch kostengünstiger erbracht werden können, ist nicht einzusehen, warum diese Leistungen weiterhin durch den Staat erbracht werden sollen*." [630]

Mit Stolz wurde vermerkt, dass in Bezug auf die osteuropäischen Staaten nicht nur im Bereich des Handels, sondern auch in Bezug auf Investitionen in den „Reformländern" und im Bereich von „Beratertätigkeiten" und Bankendienstleistungen eine Ausgangsposition geschaffen worden sei, in der *„klare Vorgaben für den Integrationskurs und die politischen Umwälzungen in Osteuropa"* die Ausgangsposition Österreichs kennzeichnen. *„Im verschärften Konkurrenzwettlauf hat Österreich eine Poleposition errungen"*.[631]

Im Kontext der neuen *„Wachstums- und Wohlstandspotentiale"* beklagte Wirtschaftsminister Schüssel erneut einen weiterhin *„spürbaren Arbeitskräftemangel"*. *„Zunehmend stehen immer mehr Branchen vor akuten Engpässen und damit vor einer echten Grenze ihres Wachstumspotentials."* [632]

---

[627] Hofbauer | 2003: Osterweiterung 55f

[628] Vgl.: Fritz Breuss | 2006: Ostöffnung, EU-Mitgliedschaft, Euro-Teilnahme und EU-Erweiterung. Wirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich (WIFO Working Papers Nr. 270) Online: http://fritz.breuss.wifo.ac.at/Breuss_Ostoeffnung_EU_Euro_Erweiterung_Wifo_WP_270_03_2006.pdf (15 01 2013)

[629] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17557 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)

[630] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17560 Finanzminister Ferdinand Lacina (SPÖ)

[631] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17564 Finanzminister Ferdinand Lacina (SPÖ)

[632] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17556 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)

Schüssel sprach von einem Anstieg von 25.000 auf 70.000 offene Stellen von 1987 bis 1990.[633] Finanzminister Lacina sprach von einer neuerlichen Rekordhöhe der Beschäftigung: „*Noch nie - auch nicht in Zeiten der Hochkonjunktur der sechziger und siebziger Jahre - gab es so viele Arbeitsplätze in unserem Land.*“ [634] Bedauerlich sei, dass dennoch kein entsprechender Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen wäre. Minister Lacina führte dies vor allem auf ein stark angestiegenes Angebot an Arbeitskräften zurück, das 1990 voraussichtlich um 151.000 Personen höher läge als 1986. Lacina vertrat die Ansicht, dass das erhöhte Arbeitskräfteangebot *„zu einem beträchtlichen Teil auf beschäftigungssuchende Ausländer zurückzuführen ist.“* [635]

Nichtnationalisierte Arbeitnehmer_innen, nämlich diejenigen, die *„schon länger bei uns leben und arbeiten“*, waren aber eine Gruppe, die überproportional hoch von Arbeitslosigkeit betroffen war,[636] wie in der Diskussion des Sozialberichts am 25. Jänner 1990 von NR Traxler (SPÖ) festgehalten wurde. Die Zahl der beschäftigungssuchenden Ausländer_innen war für das Jahr 1988 mit 9.984 Personen oder einem Anteil von 6,3% an den Erwerbsarbeitslosen insgesamt angegeben worden, mit dem Verweis, dass die Dunkelziffer höher liegen dürfte.[637] Sozialminister Geppert sprach von rund 220.000 nichtnationalisierten Arbeitskräften, die im Mai 1990 rechtlich abgesichert beschäftigt waren, eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr von beinahe 29%. Gleichzeitig sei die Zahl der arbeitslosen Ausländer_innen“ um 95% angestiegen.[638] Was Geppert nicht sagte war, dass nunmehr Asylwerber_innen in die Arbeitslosenstatistik miteinbezogen wurden.

NR Rabl-Stadler (ÖVP), zu dem Zeitpunkt Präsidentin der Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Salzburg, äußerte den Verdacht, dass der Koalitionspartner SPÖ die Arbeitslosenstatistik als „ideologische Waffe“ einsetzen würde.[639] Das Ansteigen der Arbeitslosigkeit bei nichtnationalisierten Arbeitskräften sei nicht zuletzt auf die jüngste Miteinberechnung von Flüchtlingen zurückzuführen.

Die Kritik ging weiter, die SP-gewerkschaftlichen Bemühungen, sozialstaatliche Sicherheiten zu zementieren, seien wirtschaftlich unvernünftig. Rabl-Stadler vermutete, dass sich ein großer Teil der Arbeitslosen aus Personen mit Einstellungszusagen zusammen setze, die nicht wirklich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden, da sie bereits eine konkrete Beschäftigung zugesagt bekommen hätten. In einem *„Pakt“* mit Unternehmer_innen hätten diese Personen quasi einen längeren Urlaub als andere auf Kosten des Sozialsystems. Es sei unsinnig, *„Ausländer durch die Wohltaten der österreichischen Arbeitslosenversicherung in unserer Statistik zu halten. Ich kenne*

---

[633] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17557 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)
[634] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17557 Finanzminister Ferdinand Lacina (SPÖ)
[635] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17559 Finanzminister Ferdinand Lacina (SPÖ)
[636] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15305 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[637] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15316 Alois Huber (FPÖ)
[638] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17627 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[639] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17619 Helga Rabl-Stadler (ÖVP)

sehr viele Fälle aus der Praxis, die den Winter mit diesen Beträgen sehr gut in Jugoslawien verbringen.“ [640]

Hier wurde eine Argumentation deutlich, die auf postfordistischen Vorstellungswelten basierte, die bei gleichzeitiger Verknappung von Beschäftigung eine neoliberal geprägte Leistungsmoral predigte. Es zeigte sich auch eine wirtschaftliberale Variante des Rassismus, bei der zwar offen die Arbeitskraft der nichtnationalisierten Person verwertet wurde, diese aber aus dem sozialen Raum des national definierten Wohlfahrtsystems ausgegrenzt werden sollte, sobald sie keine Mehrleistung mehr erbrächte.

Der SP-Gewerkschafter NR Köteles hingegen machte Unternehmer_innen für hohe Arbeitslosenzahlen und Substituierungsprozesse verantwortlich. Aus Gründen der Kostenersparnis würden sie langjährig tätige Arbeitskräfte durch billigere, neue ersetzen. Unabhängig von der nationalen Zugehörigkeit der Arbeitskräfte ginge es darum, dass reguläre, kostenintensivere Arbeitsverhältnisse von irregulären, prekären abgelöst werden. Und niemand war für solche Arbeitsplätze aus marktökonomischer Sicht günstiger, als Personen, denen politische Repräsentanz und Zugang zu gleichen Rechten vorenthalten wurde und die ohne sozialen Rückhalt oder eine ihre Ansprüche vertretende Organisation waren.

4.1.3 Substituierungsprozesse oder ausbleibender Massenexodus? Ausländische Arbeitskräfte um 1990

Es wurde häufig darauf hingewiesen, dass um 1990 herum tatsächlich Substituierungsprozesse zwischen den ehemaligen Gastarbeiter_innen und ihren Angehörigen und neuen zuwandernden nichtnationalisierten Arbeitskräften statt fanden.[641] Verbreitet war auch die Ansicht, dass sich Substituierungsprozesse an nationalen Kriterien festmachen ließen: Arbeitskräfte aus (Ex-) Jugoslawien und der Türkei seien durch Arbeitskräfte aus den östlichen Nachbarstaaten verdrängt worden. Diskurse um Substituierung von „alten“ durch „neue“ Ausländer_innen mochten bei allem faktischen Gehalt auch auf einer vorstellungsweltlichen Ebene den Nebeneffekt haben, *„gut integrierte“* Ausländer_innen gegen Neuzuwanderer_innen ausspielen und entsolidarisieren zu wollen.

NR Köteles (SPÖ) sprach aus, was der Grund für Substituierungsprozesse war:

„Es gibt Türken und Jugoslawen, die bereits seit Jahrzehnten in Österreich beschäftigt sind, deren Kinder hier geboren wurden und Berufe erlernen. Diese Ausländer werden jetzt gekündigt, weil sie Anspruch auf Kollektivvertragslohn, Ansprüche aus der Sozialversicherung und auch bereits Pensionsansprüche haben.“[642]

Worum es ging, war eine Frage der Kosten und der Rechtlosigkeit von Arbeitskräften. Die „alten“

---

[640] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17619 Helga Rabl-Stadler (ÖVP)
[641] Tidow | 1996: Modell Österreich 108
[642] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15320 Johann Köteles (SPÖ)

nichtnationalisierten Gastarbeiter_innen aus Jugoslawien und der Türkei waren vielfach gering qualifizierte und angelernte Kräfte, die leicht und rasch ersetzt werden konnten. Der Fall des Eisernen Vorhangs ermöglichte nach jahrzehntelanger Unterbrechung, die mitverantwortlich für die Suche nach Arbeitskräften aus anderen Staaten gewesen war, die Wiederbelebung der Zuwanderung bzw. Beschäftigung von Arbeitskräften aus den östlichen Nachbarstaaten nach bzw. in Österreich.[643] Tatsächlich erfolgte zeitgleich mit dem Wirtschaftsaufschwung nach Jahren der Stagnation eine Zunahme der Zuwanderung.

„Nach der Wanderungsschätzung des Statistischen Zentralamts hat sich die ausländische Wohnbevölkerung in Österreich zwischen 1987 und 1994 mehr als verdoppelt (von 326.000 auf 713.000). Die stärksten Zuwächse gab es in den Jahren 1990 bis 1993 mit einem durchschnittlichen Nettowanderungsgewinn (ohne Berücksichtigung von Inlandsgeburten und Einbürgerungen) von 80.500 pro Jahr. Die Rate von 1% Nettoimmigration pro Kopf der Bevölkerung dürfte einen europäischen Höchstwert darstellen.“ [644]

In den politischen Debatten wurden als Erklärung in erster Linie die Grenzöffnungen der osteuropäischen Staaten herangezogen. Neben Konflikten und Kriegen als konkrete Anlässe waren es strukturell katastrophale ökonomische Zustände, die Wanderungen und Flucht begünstigten. Ähnliches galt auch für postkoloniale Staaten, die einer zunehmenden Peripherisierung unterlagen.[645]

Rainer Bauböck betonte allerdings die Bedeutung von pull-Faktoren gegenüber den push-Faktoren, also eher die Suche nach Arbeitskräften in den zentristischen Staaten als Not und Bedrohung in den peripheren, die Anreize und Auslöser für Zuwanderung waren. Die gute Konjunktur 1990 bis 1993 in Österreich brachte auf Grund von enorm großen Exportzuwächsen in das seit Oktober 1990 vereinigte Deutschland und Steigerungen in der Bauwirtschaft einen erhöhten Arbeitskräftebedarf mit sich. Der Anteil ausländischer Beschäftigter an der Gesamtbeschäftigung stieg innerhalb weniger Jahre -im Zeitraum 1988 bis 1991 rapide von 5,4% auf 9% an.[646]

Laut den Statistiken der Arbeitsmarktverwaltung erhöhte sich von 1989 bis Juni 1992 die Zahl der nichtnationalisierten Arbeitskräfte um rund 70 Prozent von 167.381 auf 283.680 Personen. Aus den ehemaligen Anwerbestaaten Jugoslawien und Türkei erhöhte sich der Zuwachs im Vergleich zu den frühen 1980ern wieder. (Ex-)Jugoslawische und türkische Staatsangehörige machten immer noch den größten Anteil aus, obwohl er in der Relation zurückging: der Anteil der Arbeitskräfte mit

---

[643] Vgl.: Komlosy | 2001: Grenzen Österreichs
[644] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 685; Vgl.: Perchinig | 2009: Migration, Integration 105
[645] Vgl.: Parnreiter | 1992: Arbeitskräfte 75; Heinz Fassmann, Rainer Münz | 1996: Europäische Migration - ein Überblick. In: Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.) | 1996: Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen (Frankfurt/Main: Campus) 13 - 52, hier 46f
[646] Stefan Tidow: Das Modell Österreich 108

jugoslawischer Staatsbürgerschaft sank von 54,3 auf 49,8%, der Anteil derer mit türkischer Staatsbürgerschaft von 23,4 auf 20,4 %.[647] Im Gegensatz zu den Substituierungseinschätzungen weist Bauböck darauf hin, dass weniger die Zuwanderung von neuen Arbeitskräften aus Osteuropa für den Zuwachs verantwortlich war, als die Aktivierung alter Wanderungsketten aus Jugoslawien und der Türkei, um den Arbeitskräftebedarf zu decken. [648] Die Recherchen August Gächters erhärten diese Einschätzung. *„Nur zu rund 40% sind die Zugänge von 1988 bis 1991 dem ehemaligen Ostblock zuzurechnen. Davon wiederum wurde der größte Teil von Asylwerbern bestritten. Von den übrigen 60% rekrutierte sich der größte Teil aus der Türkei und Jugoslawien."* [649] In Zusammenspiel mit den bestehenden persönlichen Verbindungen nach Österreich waren Konflikte und Bürgerkriege in der Türkei, vor allem im Zusammenhang mit der Repression gegen kurdische Aufstandsbewegungen und in (EX-)Jugoslawien für eine verstärkte Zuwanderung aus den betroffenen Regionen ursächlich. [650]

Freilich zeigte sich auch eine Diversifizierung und Veränderung in der Zusammensetzung der Herkunft der Zuwander_innen, die verstärkt auch aus der geographisch entfernten Peripherie kamen.[651] Die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den osteuropäischen Staaten zeigte sich in den relativ stärkeren Anteilsgewinnen der Rubrik „Sonstigen Staaten" an der Gesamtzahl regulär beschäftigter Ausländer_innen von 14,9 auf 25%. Laut Wilfried Altzinger waren von diesen 25% nichtnationalisierten Arbeitskräften knapp zwei Drittel, nämlich 16,2% Angehörige aus osteuropäischen Staaten, also 45.875 Personen.[652] Der Anstieg des Anteils an nichtnationalisierten Arbeitskräften ab 1989 war also nur zu einem Teil auf Zuwanderung aus den osteuropäischen Staaten zurückzuführen. Der in den Diskussionen 1990 so häufig bemühte „Massenexodus" blieb aus, auch wenn zu berücksichtigen ist, dass zusätzlich eine schwer zu bestimmende Anzahl von Personen irregulär beschäftigt war, Schätzungen gehen dabei von 40.000 bis zu 100.000 Personen aus.[653]

4.2 Auseinandersetzungen um Deregulierung und Ausländer_innenbeschäftigung Anfang 1990

Die Zuwanderung war 1990 eher als moderat zu bezeichnen, umso mehr, als Ende der 1980er auch von der Politik beachtete sozialwissenschaftliche Stimmen laut wurden, die aus demographischen

---

[647] Wilfried Altzinger | 1992: Ost-West-Migration ohne Steuerungsmöglichkeit? In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 111 - 127, hier 111f

[648] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 685

[649] Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten 4

[650] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 685

[651] Zunehmende Gefälle zwischen Zentrum und Peripherie sind ein Erklärungsansatz dafür. Vgl.: Fassmann, Münz | 1996: Europäische Migration

[652] Altzinger | 1992: Ost-West-Migration 111f

[653] ebd. 112

Gründen eine „kompensatorische“ Zuwanderungspolitik für nötig erachteten.[654]

Dennoch wurde in parlamentarischen Debatten massiv mit den Gefahren eines Angebotsschocks am Arbeitsmarkt operiert. Ein häufig vorgebrachtes Argument Anfang 1990 war die Notwendigkeit des Schutzes der „gut integrierten Ausländer_innen“ vor dem Überangebot an „neuen Ausländern.“ Das sei einer der Gründe, warum das AuslBG erneut novelliert werden müsse. Eine Hauptmotivation der SPÖ für ein Engagement für eine strengere Regulation im Ausländer_innen- und Zuwanderungsbereich dürfte im Bestreben gelegen haben, sich gegen Liberalisierungswünsche von Arbeitgebervertretungen und Wirtschaftverbänden durchzusetzen. Für die sozialdemokratischen Gewerkschaftsvertreter_innen stellte die Kontrolle des Bereichs der Ausländer_innenbeschäftigung wie Ende der 1950er ein Druckmittel und eine Stärkung ihrer sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsmacht dar.[655]

4.2.1 Kampf um ein Saisonniermodell

Der Konflikt zwischen den Sozialpartnern im Parlament um eine Deregulierung von Arbeitsverhältnissen wurde Anfang 1990 am Streit um temporäre, saisonale Beschäftigung vor allem im Fremdenverkehrs- und Tourismusbereich festgemacht. Die Arbeitsplätze in dieser Branche waren prädestiniert dafür, dass ein Unterlaufen von arbeitsrechtlichen Standards wie Wochen-Maximalarbeitszeiten oder saisonale Entlassungen noch relativ sachlich argumentiert werden konnten. Die politischen Vertreter der Wirtschaft wie NR Kilisch-Horn kämpften um die kostengünstige Deckung des durch die saisonalen Schwankungen bedingten unterschiedlichen Bedarfs an Arbeitskräften in „*einem der wichtigsten Wirtschaftszweige Österreichs*“.[656] Der hohe Bedarf in den Hauptsaisonen könne von den Arbeitsämtern quantitativ nicht rasch genug und nicht ausreichend abgedeckt werden, wodurch die Wirtschaft gebremst würde, zum Schaden von allen. Von Seiten der Wirtschaft wurde wiederholt eine Regelung zur temporären Beschäftigung bzw. eine Bereitstellung von Kontingenten gefordert, die rasch und unkompliziert den saisonalen Arbeitskräftebedarf decken sollte. Die Beschäftigung sollte nicht länger als 6 Monate erfolgen, eine dauerhafte Niederlassung war nicht vorgesehen. Gewerkschaftsvertreter_innen und SPÖ lehnten derartige Modelle jedoch vehement ab. Allerdings lehnten im Jänner 1990 erstmals einige gewerkschaftsnahen Politiker_innen wie NR Köteles im Widerspruch zum Sozialminister und im Kontext des Problems der undokumentierten Beschäftigung die *„neuen Überlegungen zu einem Saisonnier-Modell“* nicht prinzipiell ab.[657] Man erhoffte sich dadurch ein Absenken der Schwelle für eine Legalisierung von zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnissen, indem den Arbeitgeber_innen ein Schritt entgegen-

---

[654] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 684
[655] Perchinig | 2009: Migration, Integration 105
[656] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15279 Michael Killisch-Horn (ÖVP)
[657] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15320 Johann Köteles (SPÖ)

gekommen wurde. Zum anderen sollte eine derartige Form die ausländischen Beschäftigten darin bestärken, tatsächlich nur zur Arbeitsaufnahme nach Österreich zu kommen und nach Ende der Beschäftigung wieder auszureisen. Es wurde das traditionelle Argument vorgebracht, dass nichtnationalisierte Arbeitskräfte nicht als *„Lohndrücker"* instrumentalisiert werden dürften. Sie sollten dennoch „*eine Chance haben*". [658]

Minister Geppert lehnte Anfang 1990 anlässlich einer Anfragebeantwortung[659] die Einführung eines Saisonnierstatus kategorisch ab. Eine derartige Regelung wie nach dem Schweizer Modell sei „*inhuman, da Menschen nur so lange im Arbeitsprozeß integriert bleiben, als sie gebraucht werden. Wenn sie dann nicht mehr als Arbeitskräfte benötigt werden, werden sie sozusagen an die Grenze gestellt und zum Verlassen des Gastlandes aufgefordert."*[660]

So eine Lösung sei mit dem österreichischen Arbeitsrecht unvereinbar. Es würde zu einer „*Art von zwei Klassen unter den ausländischen Arbeitskräften*" führen. Und ein weiteres, zentrales Argument: es sei arbeitsmarktpolitisch bedenklich, „*weil man damit der leichten Verfügbarkeit und der Abbaubarkeit von Arbeitskräftepotential entgegenkommen würde."* [661]

Der Sozialminister insistierte, dass an eine solche Lösung nicht gedacht werde. Arbeitskräfte sollen wenn möglich auf Dauerarbeitsplätze kommen und integriert werden, und nicht in einer *„Art Anheuern-und-Feuern"* System als „Lückenbüßer" dienen. Diese Vorgangsweisen würden an Praxen erinnern, die „*in Amerika vielleicht noch gehandhabt werden, aber für Europa nicht typisch sind*." [662]

Die wiederholt und heftig vorgebrachten Anliegen der Wirtschaft nach Grenzgänger- oder Saisonnierberechtigungen würden die Integration der anwesenden Ausländer erschweren, weil dann *„etwa die Frage der Quartierbeschaffung keine Rolle mehr"* spielte. Die Gefahr eines Austausches der neuen, billigeren gegen bereits länger beschäftigte, teurere Arbeitskräfte wäre gegeben.[663] Es ginge schließlich auch um das *„Ist- Lohn-Niveau in den Betrieben"*. [664]

Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass auch nach geltendem Recht kürzere Beschäftigungsbewilligungen als ein Jahr möglich wären. Nicht nur möglich, sondern auch Praxis, denn im Juli 1990 führte Geppert dazu aus: *„Im Vorjahr, im Jahr 1989, wurde mehr als ein Drittel der erteilten Beschäftigungsbewilligungen für weniger als ein Jahr erteilt; mehr als ein Drittel sind kürzer als*

---

[658] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15320 Johann Köteles (SPÖ)
[659] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 Anfrage 482/M: Werden Sie eine Nove lle zum Ausländerbeschäftigungsgesetz vorbereiten, die eine Saisonbeschäftigungsbewilligung für ausländische Arbeitskräfte vorsieht?
[660] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15277 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[661] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15277 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[662] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15277 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[663] Sten Prot XVII. GP, 131. NRSitz 28 02 1990 15426 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[664] Sten Prot XVII. GP, 131. NRSitz 28 02 1990 15426 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)

sechs Monate gewesen."[665] Dies bedeutete, dass sich aus mehr als einem Drittel der erteilten Erstbeschäftigungen von nichtnationalisierten Personen keine oder nur geringe Versicherungs- und Sozialansprüche ableiten lassen konnten.

In einer Anfragebeantwortung Anfang März 1990 wurde darauf hingewiesen, dass bereits 1989 das Kontingent für Beschäftigungsbewilligungen für Hilfskräfte im Gastgewerbe aufgestockt worden sei, vor Beginn der Wintersaison 1989/1990 sei es abermals erhöht worden. Mit der Lockerung der Ausländerbeschäftigung sei aber ein *„gewaltiger Lohndruck"* verbunden, der dazu beitrage, dass Stellen nicht besetzt wurden. NR Parnigoni (SPÖ) meinte: *„Ein Faktum ist noch gegeben: daß gerade Branchen mit einem hohen Ausländeranteil durch ein besonders niedriges Lohnniveau, durch besonders schlechte Arbeitsbedingungen und durch ein besonders schlechtes Arbeitsumfeld gekennzeichnet sind."*[666]

Die Zahl läge Anfang 1990 bei knapp 20.000 Stellen im Bereich der Fremdenverkehrswirtschaft. Sozialminister Geppert führte erneut Statistiken an, die besagten, dass es trotz eines und gleichzeitig mit einem verstärkten Zuzug von nichtnationalisierten Arbeitskräften auch mehr Arbeitslose unter ihnen gab.[667] Minister Geppert führte aus:

„Das führt zu der Annahme, daß offensichtlich die Situation von manchen Unternehmen benützt wird, einen Austausch vorzunehmen, daß bestimmte Arbeitskräfte, die eben kostenmäßig den Kalkulationen in der Branche nicht mehr Rechnung tragen, gegen billigere Arbeitskräfte in dem Sinne, daß sie eben, weil sie noch nicht so lange beschäftigt sind, weniger Verdienstmöglichkeiten haben, nur ausgetauscht werden."[668]

Um dem entgegenzuwirken, müssten die Arbeitsbedingungen in der Branche dringend verbessert und Maßnahme gesetzt werden, meinte etwa NR Traxler (SPÖ):

„Würden im gastgewerblichen Bereich bessere Arbeitsbedingungen herrschen, bessere Löhne bezahlt werden, dann müßte man sich auch nicht beklagen, daß hier zu wenig Arbeitsplätze vorhanden sind."[669]

Der Sozialminister versicherte, dass die Politik bemüht war, „*die Bedingungen so herzustellen, damit man nicht immer zurückgreifen muß auf eine Aufnahme von ausländischen Arbeitskräften, die sich noch nicht in Österreich aufhalten.*" [670]

Welche Maßnahmen das sein sollten, blieb unklar. Die Koalitionspartnerin ÖVP drängte weiter und wollte konkrete Schritte gesetzt wissen, um dem ständigen Arbeitskräftemangel im Fremdenverkehr

---

[665] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17628 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[666] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15710 Rudolf Parnigoni (SPÖ)
[667] Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 15536 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[668] Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 15537 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[669] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15305 Gabrielle Traxler (SPÖ)
[670] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15279 Michael Killisch-Horn (ÖVP)

zu begegnen.[671] Die FPÖ unterstützte das Ansinnen der Wirtschaft, NR Probst argumentierte, dass es für Personen aus dem Ausland eine *„phantastische Gelegenheit"* sei *„im Winter in Österreich zu arbeiten und im Sommer zu Hause"*.[672] Dies war eine Argumentationslinie, die für Österreicher_innen ungeeignete Arbeit unter befristeten, perspektivlosen und ungünstigen Arbeitsbedingungen für die „Anderen" immer noch als Vorteil darzustellen vermochte und nicht nur auf die FPÖ beschränkt ist. Strukturell zeige sich hier, wie ein Wohlstandsgefälle zwischen Zentrum und Peripherie die Bedingungen schuf, dass Personen aus Armut heraus einerseits tatsächlich bereit waren, unter schlechten, ungesicherten Arbeitsbedingungen gegen geringe Entlohnung zu arbeiten, und andererseits Überlebensstrategien von Arbeitskräften aus der Peripherie instrumentalisiert wurden.

Eine Strategie, die von Seiten der SPÖ im Jänner 1990 zur Lösung des Problems verfolgt wurde, zielte darauf ab, den saisonalen Bedarf der Fremdenverkehrswirtschaft über die Beschäftigung von Asylwerber_innen abzudecken. Arbeitsämter waren bereits angewiesen, *„in Österreich sich aufhaltende Asylwerber dem jeweiligen Unternehmen, dem jeweiligen Arbeitgeber der Branche anzubieten."*[673]

Der Sozialminister wollte einer *„brutalen marktwirtschaftlichen Komponente die soziale"* entgegensetzen, womit sozusagen zwei Probleme auf einmal gelöst werden könnten: Asylwerber_innen hätten Beschäftigung, die Fremdenverkehrswirtschaft Arbeitskräfte. Arbeitsplätze, die für Österreicher_innen sowie „integrierte Ausländer" von den Bedingungen und von der Entlohnung her als unzumutbar beschrieben worden waren, die darüber hinaus dazu beitrugen, die Arbeits- und Lohnstandards herunter zu lizitieren, wurden für Flüchtlinge und Asylwerber_innen als annehmbare Chance präsentiert. Die Aktivitäten der Grünen in dieser Frage beschränken sich darauf, zu drängen, dass für alle Asylwerber_innen als *„Integrationshilfe"* eine Beschäftigungsmöglichkeit geschaffen werden sollte.[674] Dies widerspiegelt eine Tendenz der Grünen, sich zum Thema „Arbeit" bedeckt zu halten und es lieber anderen Parteien zu überlassen.

Das Konzept, den Arbeitskräftebedarf mit Asylwerber_innen zu decken, hat aber, wie Geppert bedauerte, in der Praxis nicht funktioniert, weil *„die Gewerbetreibenden kein großes Interesse an der Einstellung von Asylwerbern haben",* sondern daran, *„Arbeitskräfte als Neueingereiste"* in *„Durchzugsstellen"* zu beschäftigen.[675] Letztendlich läge aber die Verantwortung bei der Wirtschaft. [676] Es würden daher auf die Wirtschaft motivierende Anstrengungen unternommen und

---

[671] Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 Anfrage 479/M
[672] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15277 Friedrich Probst (FPÖ)
[673] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15278 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[674] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15278 Manfred Srb (Grüne)
[675] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15278 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[676] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15278 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)

Initiativen gesetzt, *„Asylwerber auf vorhandenen, auf freien Arbeitsplätzen unterzubringen."* Auch Vertreter_innen der ÖVP, wie NR Kilisch-Horn, unterstützten Maßnahmen der Arbeitsmarktverwaltung wie Deutschkurse und Einrichtungen zur *„Arbeitserfassung von Flüchtlingen"*, um ein größeres Potential an Asylwerber_innen zur Verfügung stellen zu können.[677]

4.2.2 Pläne zur Neuregelung der Ausländerbeschäftigung Anfang 1990

Diskussionen um die Erweiterung von Saisonbeschäftigungsregelungen oder eine Erhöhung entsprechender Kontingente standen im Rahmen von Überlegungen zu einer Neuregelung des „Ausländerbeschäftigungsrechts". Mit Anfang 1990 war eine Novelle des AuslBG in Vorbereitung.[678] In mehreren Sitzungen[679] legte Sozialminister Geppert auf Anfrage die Pläne für die Novellierung des AuslBG dar, deren Absichten in Richtung einer Stärkung von regulären Arbeitsverhältnissen, Dauerarbeitsplätzen und der Sanktion irregulärer Beschäftigungspraxen gingen, in Hinsicht auf einen strikt als nationales Gut definierten österreichischen Arbeitsmarkt.

Um unterschiedlichen Ansprüchen und Interessen gerecht zu werden, sollten für unterschiedliche Gruppen von Ausländer_innen unterschiedliche Arbeitsmarkt-Regulationen erarbeitet werden. Die als „integriert" bezeichneten ehemaligen „Gastarbeiter_innen" zumeist jugoslawischer und türkischer Staatsangehörigkeit sollten einen im Vergleich zu anderen nichtnationalisierten Gruppen etwas freieren, privilegierteren Zugang zum Arbeitsmarkt und zum wohlfahrtsstaatlichen System erhalten. Die zweite Gruppe bildeten die Asylwerber_innen. NR Köteles (SPÖ) meinte: *„Diese stellen ein Sonderproblem dar. In Diskussionen wird häufig angeführt, daß wir bald keine politischen Flüchtlinge mehr haben werden - das meint man, wenn man sich die Demokratisierung im Osten anschaut -, sondern nur mehr Wirtschaftsflüchtlinge."* [680]

Als dritte Gruppe wurde die Gruppe der undokumentiert Beschäftigten angeführt.

„Tausende Türken und Jugoslawen, Polen und Ungarn […], jetzt wahrscheinlich auch Arbeiter aus der Tschechoslowakei, werden einreisen und ausgebeutet, wenn man das so bezeichnen kann. Sie arbeiten für 30, 35 und 40 S, ohne Sozialversicherungsbeiträge, ohne Steuerleistungen und ähnliches mehr." [681]

Ausgehend von der Annahme, dass der Arbeitsmarkt nur beschränkt aufnahmefähig sei, sollte ein *„System der sozialen Abstufung"* implementiert werden. Zuerst sollten arbeitslose nationalisierte Arbeitskräfte Zugang haben und vermittelt werden, sowie nichtnationalisierte Arbeitskräfte mit Befreiungsschein, diejenigen, die bereits Anspruch auf Sozialleistungen erworben hatten, also über längere Zeit hinweg unselbständig beschäftigt waren, und anerkannte Asylwerber_innen. Falls ein

---

[677] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15279 Michael Killisch-Horn (ÖVP)
[678] Vgl. Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 Anfrage 482/M
[679] Vgl. Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 Anfrage 490/M
[680] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15320 Johann Köteles (SPÖ)
[681] Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990 15320 Johann Köteles (SPÖ)

weiterer Arbeitskräftebedarf bestünde, sollte dieser mit Asylwerber_innen abgedeckt werden. Erst ganz zuletzt sollte „Neueingereisten" der Zugang gestattet werden. [682]

Die Novelle umfasste drei Schwerpunkte. Erstens: das System der Beschäftigungsbewilligungen wurde unter Beibehaltung der seit 1975 geltenden Dreiteilung neu konzipiert. Nach drei Jahren legaler Beschäftigung sollte es nunmehr „*die Möglichkeit geben, sich innerhalb der Branche, innerhalb des Bundeslandes freier zu bewegen, das heißt, sich von einem konkreten Arbeitsverhältnis, von einem konkreten Arbeitgeber lösen zu können, freier bewegen zu dürfen.*" [683]

Der Befreiungsschein, der den Zugang zum Arbeitsmarkt bundesweit ermöglichte, sollte dann statt erst nach acht nach fünf Jahren Beschäftigung beantragt werden dürfen. Während in den meisten europäischen Ländern nichtnationalisierte Arbeitskräfte sich bereits nach vier oder fünf Jahren selbständig am Arbeitsmarkt bewegen konnten, waren sie, wie NR Guggenberger (SPÖ) anmerkte, in Österreich in der Praxis *„mehr oder weniger auf Gedeih und Verderb an den Betrieb gekettet."*[684]

Im Lichte dieser Aussage erscheint die geplante Einführung einer gelockerten Arbeitsbewilligung nach drei Jahren weniger als eine Maßnahme, die die Integration erleichtern, als eine, die den Druck auf Betriebe erhöhen sollte, bessere Löhne zu zahlen und bessere Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

Der zweite Punkt betraf die Einreise neuer Arbeitskräfte, die verhindert bzw. erschwert werden sollte. Zu diesem Zweck war die striktere Anwendung der Sicherungsbescheinigung als Zusage der Arbeitsmarktverwaltung, dass für eine bestimmte Person eine Beschäftigungsbewilligung erteilt werden würde, geplant, die von der Arbeitgeber_in vor Einreise der Arbeitskraft beantragt, der nichtnationalisierten Arbeitskraft übermittelt und von dieser bei der Einreise vorgewiesen werden musste. Argumentiert wurde, dass diese Maßnahme zum Schutz der Ausländer_innen erfolgte. Über eine Sicherungsbescheinigung erhielt die zuwanderungswillige Person eine Garantie auf Arbeit, Sozialminister Geppert meinte, es werde dadurch verhindert, dass Personen *„mit leeren Versprechungen"* nach Österreich *„gelockt"* würden. Des Weiteren liege es *„im Interesse aller anderen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt bereits Tätigen, daß sie sich keine Sorge machen müssen, daß der Ausländer als Lohndrücker als Instrument zum Senken des Sozialstandards im Betrieb verwendet wird."*[685]

Der dritte Schwerpunkt der geplanten Novelle betraf eine Stärkung der Arbeitsmarktverwaltung in Bezug auf die Bekämpfung der „Schwarzarbeit". Die Arbeitsmarktverwaltung sollte Parteistellung erhalten, wodurch Übertretungen auf eigene Initiative aktiv und besser verfolgt werden könnten.

---

[682] Sten Prot XVII. GP, 131. NRSitz 28 02 1990 15425 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[683] Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 15544 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[684] Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 15545 Walter Guggenberger (SPÖ)
[685] Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990 15544 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)

Eveline Wollner hält fest, dass die von der politischen Vertretung der Gewerkschaftsführung geprägten Regulationspläne der Ausländerbeschäftigung „*unter nunmehr stark veränderten Bedingungen u.a. wiederum darauf abzielten, die Bedingungen für inländische Arbeitskräfte, wenn auch zu diesem Zeitpunkt nicht zu verbessern, so doch wenigstens in etwa konstant zu halten. Gegen die vom Bundesministerium für soziale Verwaltung 1976 formulierte und von den Gewerkschaften historisch als evident erkannte Gefahr, dass der bequeme Einsatz der Ausländer den Zwang zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitskraftpotentials erspare, kämpfte die Gewerkschaft auch während der 1990er Jahre an.*“[686]

Diese Haltung, die von der SPÖ maßgeblich mitgetragen wurde, trug fortgesetzt dazu bei, dass Beschäftigung und Anwesenheit von zugewanderten und nichtnationalisierten Arbeitskräften als Problem wahrgenommen wurden, viel eher als die sich verändernden sozioökonomischen Bedingungen. Penninx und Roosblad führen aus, dass die Haltung der österreichischen Gewerkschaftsführung im europäischen Vergleich beispiellos war. Während etwa zumindest Teile der Gewerkschaften in Deutschland Ende der 1980er Jahre begannen, zugewanderte Arbeitskräfte in die eigene Organisation aufzunehmen und sich verstärkt zu Gunsten einer besseren Integration einsetzen, vertraten österreichische Gewerkschaften die nichtnationalisierten „Kolleg_innen“ nicht. Als einen der Gründe dafür führen Penninx und Roosblad die starke Eingebundenheit der Gewerkschaftsführung in staatlich-politische Entscheidungsfindungsprozesse an.[687]

Die Gewerkschaften kämpften um den Erhalt von „guten Jobs“ für Österreicher_innen und gestatteten dabei lieber die Flexibilisierung einiger Segmente, etwa in Form ihrer Zustimmung zu den erhöhten Kontingenten für Hilfsarbeiter_innen.[688] In diesen Segmenten arbeiteten traditionellerweise nichtnationalisierte Arbeitskräfte. Zwar waren auch inländische Beschäftigte von Flexibilisierung betroffen, ein Großteil der ausländischen Arbeitnehmer jedoch ganz besonders, weil diese durch ihre schwächere sozial- und arbeitsrechtliche Position – oder im Fall von so genannter „Schwarzarbeit“ durch ihre Rechtlosigkeit – am ehesten zur Manövriermasse betrieblicher Strategien auf der einen Seite und staatlicher Politik auf der anderen gemacht wurden.[689] Dass andere außer den regulären Arbeitsverhältnissen von den etablierten Organisationen nicht vertreten und unterstützt wurden, brachte eine Schwächung der politischen Verhandlungsmacht der Lohnabhängigen und Subalternen mit sich, längerfristig aber auch eine Schwächung der Position der Gewerkschaften. Der Weg, den die etablierte Arbeitnehmer_innenvertretung einschlug, verabsäumte, sich auf neue prekarisierte, irreguläre postfordistische Arbeitsverhältnisse einzustellen

---

[686] Wollner | 2003: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik 34
[687] Vgl.: Penninx, Roosblad | 2000: Trade Unions 190f; ebd. 205f
[688] Gächter | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik 66f
[689] Fassmann, Münz | 1996: Österreich - Einwanderungsland 226

und dafür einzutreten, die so Beschäftigten in ihren Rechten zu stärken.

Wie widersprüchlich die Situation ist, zeigte sich im Umgang mit undokumentierter, irregulärer Zuwanderung, die sich zwar direkter staatlicher Kontrolle entzog, aber zugleich auf gesellschaftliche Nachfrage traf.[690] Versuche, die irreguläre Zuwanderung zu unterbinden und unter Sanktion zu stellen, arbeiteten der Nachfrage nach billigen, irregulären Beschäftigten in die Hände und verstärkten erst recht die Ungeschütztheit und Unsicherheit der Illegalisierten, durch die sie umso mehr der Ausbeutung ausgeliefert waren.[691]

Unter diesen Voraussetzungen konnte sich die ÖVP darauf beschränken, einen rechtlichen Rahmen für weitgehend faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb der österreichischen Gewerbetreibenden zu schaffen, indem Maßnahmen gegen wettbewerbsverzerrende undokumentierte Beschäftigung getroffen wurden. Im Rahmen der Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik jedoch konnte sie sich auf die Rolle der Liberalisiererin zurückziehen.

4.3 Grenzen dicht. Sammelnovelle März 1990

Die Umgestaltung des AuslBG wurde letztendlich in der letzten Sitzung der Gesetzesperiode am 5. Juli 1990 beschlossen. Neben der Neuregelung der Ausländer_innenbeschäftigung war ein weiteres Paket an Novellierungen in Vorbereitung, die Einreise und Aufenthalt von Ausländer_innen sowie Asylgesetze betrafen. NR Ermacora (ÖVP):

„Diese Novelle ist eine "Sammelnovelle", sie betrifft drei Hauptprobleme: das Sicherheitswesen mit der Fremdenpolizei, das Asylwesen und die Frage der Ausländerbeschäftigung. Damit werden drei unterschiedliche Interessen angesprochen: Staatssicherheitsinteressen, die Menschenrechtsinteressen und die Arbeitsmarktinteressen.“[692]

Der betreffende gemeinsame Initiativantrag der Koalitionspartner SPÖ und ÖVP war am 24. Jänner 1990 eingebracht worden. Die Sammelnovelle, die das Passgesetz von 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969 und das Fremdenpolizeigesetz betraf, wurde in der Parlamentssitzung am 14. März 1990 debattiert und beschlossen. Die Beschlussfassung der Novelle, die in ihren Bestimmungen durchaus als gravierend zu bezeichnen war, bedeutete eine inhaltlich tiefgreifende Neustrukturierung bisher gültiger Rechtsmaterien. Besondere Brisanz erfuhr die Novellierung durch die überaus aufgeheizten öffentlichen Diskussionen rund um die Pläne zur Unterbringung von

---

[690] Sabina De Carlo, Margarete Menz, Anne Walter | 2006: Einleitung: Begrenzung und Ermöglichung - Migrationsprozesse in modernen Gesellschaften. In: Anne Walter u.a. (Hg.) | 2006: Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa. (IMIS-Schriften, Bd.14, Göttingen: V und R Unipress) 9 - 35, hier 16

[691] Christine Rausch | 2006: Menschenrechte und illegale Migration. Konfliktfelder bei der Gewährung von grundlegenden Rechten für Menschen ohne Aufenthaltstitel unter besonderer Berücksichtigung des Rechts auf Schulbildung. In: Anne Walter u.a. (Hg.) | 2006: Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa. (IMIS-Schriften, Bd.14, Göttingen: V und R Unipress) 53 - 83, hier 80

[692] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15700 Felix Ermacora (ÖVP)

rumänischen Flüchtlingen im kleinen burgenländischen Ort Kaisersteinbruch im März 1990. Geplant war die Änderung der Rechtslage, die insbesondere die Einreise ins nationale Territorium betraf, allerdings schon Monate zuvor.

4.3.1 Pass-, Grenzkontroll- & Fremdenpolizeirecht: schengenkompatibel

Nachdem die „Reformländer" ihre zuvor aufgerüsteten und gut bewachten Grenzen geöffnet hatten, vom Westen begrüßt und gefeiert, beeilte sich die österreichische Politik in Vorwegnahme der Rolle als EU- bzw. dann auch Schengenaußengrenze, möglichst rasch ihrerseits eine möglichst lückenlose, abgesicherte Grenze aufzubauen. Die Novelle des Pass-, Grenzkontroll- und FrePG[693] bildete die rechtliche Grundlage für eine - abgesehen vom Tourismus - de facto Schließung der Außengrenze gegen die osteuropäischen Staaten. Sie präsentierte und legitimierte sich als Maßnahme gegen die Zunahme illegalisierter Grenzübertritte und der undokumentierten Einreise nach Österreich,[694] als Ziele wurden die Bekämpfung des *„Schlepperunwesens"* und des *„Kriminaltourismus"* formuliert.[695]

Die rechtlichen Bestimmungen vollzogen vorauseilend im Wesentlichen das Konzept des Schengener Abkommens, das den *„Schutz der Gesamtheit der Hoheitsgebiete […] vor unerlaubter Einreise und vor Handlungen, die die innere Sicherheit beeinträchtigen können"* vorsah. Das drei Monate später, am 19. Juni 1990, (nicht von Österreich) unterzeichnete Schengener Durchführungsabkommen (SDÜ) enthielt die Verpflichtung der Vertragsparteien, *„angemessene Sanktionen gegen jene Person vorzusehen, die zu Erwerbszwecken einem Drittausländer hilft oder zu helfen versucht, in das Hoheitsgebiet einer der Vertragsparteien unter Verletzung der Rechtsvorschriften in Bezug auf die Einreise oder den Aufenthalt von Drittausländern einzureisen oder sich dort aufzuhalten."*[696]

Die Novelle definierte Schlepperei als strafbar, nunmehr auch im Versuch.[697] Im Ausschussbericht stand: *"Das Schlepperunwesen und damit verbunden die illegale Einreise von Fremden hat in der letzten Zeit Ausmaße angenommen, die nicht länger ohne Reaktion des Gesetzgebers hingenommen werden können"*[698] Mit der verschärften Kriminalisierung von Schlepperei wurden vor allem auch soziale Strukturen getroffen, die bisher Verwandten und Bekannten die Einreise und Arbeitssuche

---

[693] Betroffen waren folgende Rechtsmaterien: Paßgesetz 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969, das Fremdenpolizeigesetz und das Bundesgesetz vom 7. März 1968 (BGBI. Nr.126/1968), das Gesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr.55/1955 in der Fassung BGBl. Nr. 796/1984.

[694] Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über den Antrag 322/ A der Abgeordneten Elmecker, Burgstaller und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Passgesetz 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969 und das Fremdenpolizeigesetz geändert werden (1213 der Beilagen). Initiativantrag vom 24. Jänner 1990. AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213

[695] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 70

[696] ebd. 71

[697] Fremdenpolizeinovelle BGBl. Nr. 190/1990

[698] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 1

erleichtert und ermöglicht hatten.

Es würden in steigendem Maße *„Fremde“* im Bundesgebiet angetroffen. *„Besorgniserregend“* sei auch die Zahl der Personen, die auf Grund von Schubabkommen mit der BRD und der Schweiz nach ihrem Versuch, von Österreich dorthin einzureisen, zurückgenommen werden mussten. Es wurden Zahlen genannt: 1989 2.336 Personen von der Schweiz und 5.960 aus der BRD. Ziel des Antrags war es, den „illegalen“ Grenzübertritt zu erschweren bzw. Personen, denen die Einreise trotzdem gelang, wieder loszuwerden.[699] Dazu sollte das Instrument der Ausweisung wiederbelebt werden, das ohne einen langwierigen und aufwändigeren Rechtsweg eine rasche Entfernung von nichtnationalisierten, undokumentiert eingereisten Personen aus dem nationalstaatlichen Territorium ermöglichte. Nicht mehr wie nach geltender Rechtslage nur unmittelbar nach dem Grenzübertritt sollte eine Zurückschiebung möglich sein, sondern unter bestimmten Voraussetzungen bis zu sieben Tage danach, was bisher nur durch eine Verhängung eines Aufenthaltsverbots möglich gewesen war. Eine Ausweisung sollte nun bis zu 4 Monate nach einem undokumentierten, „illegalen“ Grenzübertritt lediglich per Bescheid, also nicht auf dem Rechtsweg, ausgesprochen werden können. Außerdem würde eine Anhaltung bis zu 48 Stunden auch ohne Schubhaftbescheid möglich sein. Berufungen würden keine aufschiebende Wirkung erwirken.[700]

Der Ausschuss begründete dies wie folgt:

„Eine Bestrafung dieser von der Aussicht auf ein leichteres Leben in Westeuropa Verführten scheint ebenso wenig sinnvoll zu sein wie die Erlassung von Aufenthaltsverboten gegen sie. Hingegen erscheint es von großer Bedeutung, den Schleppern und ihren Organisationen entgegenzutreten. Hiefür kann mit dem Verwaltungsstrafrecht nicht vollends das Auslangen gefunden werden. Es muß vielmehr in gravierenden Fällen auf das gerichtliche Strafrecht zurückgegriffen werden.“[701]

Vorschläge bezogen sich auf die Möglichkeiten von Kontrollen in Transiträumen in Flughäfen, die laut geltendem Passgesetz 1969 aus dem Grenzkontrollbereich ausgenommen waren. Dies bedeutete eine *„Vorverlagerung der Grenzkontrolle bis hinein ins Flugzeug“,*[702] die qualitativ etwas Neues darstellt.

Der Begriff der *„Schlepperei“* wurde rechtlich definiert, und es wurden Strafbestimmungen dagegen normiert.[703] Nach geltender Rechtslage war bisher prinzipiell der Aufenthalt im Bundes-

---

[699] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 11

[700] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 20

[701] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 12

[702] Zu AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213: Abweichende persönliche Stellungnahme des Abgeordneten Manfred Srb (Grüne) zum Bericht des Innenausschusses über den Antrag 322/ A der Abg. Elmecker, Burgstaller, Fister, Kraft und Genossen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Paßgesetz 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969 und das Fremdenpolizeigesetz geändert werden. 2

[703] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 23f

gebiet auch nach der Umgehung der Einreisebestimmungen rechtmäßig, auch wenn eine Übertretung des Grenzkontrollgesetzes vorlag. Daher sei eine Änderung der Rechtslage nunmehr unerlässlich.[704] In der Praxis war die Dauer des Aufenthalts zwar zumeist durch zwischenstaatliche Abkommen oder erteilte Sichtvermerke beschränkt, es bestand aber ein grundsätzliches Recht von Ausländer_innen zu einem zeitlich unbeschränkten Aufenthalt im Bundesgebiet. Die Bestimmungen für die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts müssten nun geändert werden, wobei die Einreise als freiwillige und den Bestimmungen des Passgesetzes entsprechende definiert werden sollte. Darüber hinaus sollte eine Ausweispflicht für nichtnationalisierte Personen eingeführt werden.[705] Die Sammelnovelle leitete einen Prozess ein, der mit der Einführung der Aufenthaltstitel ab 1993 zu einem vorläufigen Abschluss kam.

4.3.2 Konstruktion einer Krise

Die Sammelnovelle wurde am 14. März im Parlament debattiert und beschlossen. Dies geschah zu einem Zeitpunkt, an dem wie bereits erwähnt, Peter Zuser in seiner Untersuchung von medialen Quellen wie Boulevardblättern und Tageszeitungen eine „schlagartige" Zunahme der offen ausländerfeindlichen öffentlichen Diskurse feststellen konnte. Er konstatiert eine nunmehr offen negative Charakterisierung von Zuwander_innen aus osteuropäischen Staaten, insbesondere von polnischen Staatsangehörigen und in zunehmendem Ausmaß auch von rumänischen.[706]

In der Öffentlichkeit fanden wenige Tage vor Beschlussfassung der Gesetze hoch emotionalisierte und die Berichterstattung dominierende Diskurse um Flüchtlingsströme und Zuwanderungswellen statt. Die öffentliche Diskussion eskalierte rund um die Vorkommnisse in Kaisersteinbruch.

Bauböck schreibt, dass die Anfang der 1990er Jahre viel thematisierte „Migrationskrise" zunächst als Asylkrise wahrgenommen und inszeniert wurde.[707] Die Zunahme von Asylwerber_innen aus osteuropäischen Staaten bildete den Ausgangspunkt, von dem aus eine Bedrohung - in sicherheits-polizeilichem, aber auch in sozio-ökonomischem Sinn - durch Zuwander_innen aus Drittstaaten konstruiert wurde, wobei politische Akteur_innen - Regierungsmitglieder, Parteiführungen - unter den treibenden Kräften waren.

Bauböck zufolge suchten im Jahr 1991 27.306 Asylwerber_innen um Asyl an, was aber immer noch *„deutlich unter den Jahren der Ungarn- und der Polenkrise lag."*[708]

1981 hatten allein 29.091 polnische Staatsangehörige um Asyl in Österreich angesucht, insgesamt

---

[704] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 17
[705] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213 19
[706] Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 28
[707] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 685
[708] ebd.

34.557 Personen.[709] Laut den Daten der „Asylkoordination“, die wiederum auf Daten des BMI zurückgehen, wurden in Folge der „Polenkrise“ im Jahr 1982 von insgesamt 20.543 Asylverfahren 17.361 positiv erledigt, was einer Anerkennungsquote von 84,5% entspricht.[710] Noch vor dem Sturz Ceausescus im Dezember 1989 kam es zu einem Ansteigen der Asylanträge durch Flüchtlinge aus Rumänien, 1989 bildeten sie dann die größte Gruppe an Asylwerber_innen.[711] 1990 wurden von 12.648 Verfahren ganze 864 positiv beschieden, die Anerkennungsquote betrug nur 6,8%, 1989 waren es bei 2.879 positiven Bescheiden immerhin 19,2%.[712]

Die Zahl der Ansuchen lag sowohl 1989 als auch 1990 bei über 20.000 (1989 21.882, 1990 22.789).[713] Nach diesen Zahlen werden rund 10.000 Asylansuchen nicht bearbeitet. Ob nun asylansuchende Personen weitergereist, ihre Ansuchen von ihnen nicht weiterverfolgt oder von den Behörden abgewiesen worden sind, kann hier nicht erklärt werden.

Die Angaben von NR Hlavac (SPÖ), die er am 14. März 1990 in die Debatte einbrachte, stimmten mit diesen Zahlen für 1989 weitgehend überein, aber nicht in der Prognose für 1990: Er sagte eine weitere Zunahme auf schätzungsweise 30.000 Asylanträge vorher. Die Anerkennungsquote wäre in Österreich höher als in anderen westlichen Staaten, so würden in Deutschland 6% der Anträge positiv erledigt, in Österreich seien es 20%.[714]

Innenminister Löschnak trieb die Dramatisierung der Einschätzung aktiv voran. Die Entwicklung würde politische Konzepte, die nicht gehalten hätten, überholen.[715] Von den derzeit 20.000 Asylwerber_innen, die in Bundesbetreuung standen, seien beinahe die Hälfte rumänische Staatsbürger_innen. 6.000 Asylwerber_innen, zwei Drittel von ihnen wieder rumänische Staatsbürger_innen, seien erst Anfang des Jahres nach Österreich gekommen. Von den rumänischen Asylwerber_innen seien rund 75 Prozent junge Männer unter 30 Jahren.[716] Es handle sich um eine Notsituation, und es gäbe Probleme in der Quartierbeschaffung. Die Unterbringungsfrage würde an

---

[709] *„Von den 34.557 in Österreich gestellten Anträgen im Jahre 1981 entfielen rund 85% auf polnische Asylwerber/innen. Dieser Anstieg kann auf die Verhängung des Kriegsrechts in Polen und die Unterdrückung der Solidarność-Bewegung im Jahr 1981 zurückgeführt werden. So haben in diesem Jahr 29.091 Personen mit polnischer Staatsbürgerschaft einen Asylantrag in Österreich gestellt.“* Monika Potkanski | 2011: Polnische Migrant/innen in Österreich: Zahlen. Fakten. Einstellungen. ÖIF-Dossier N° 20 (österreichischer Integrationsfonds, Wien) Online: http://www.integrationsfonds.at/oeif_dossiers/polnische_migranten_in_oesterreich (15 01 2013)

[710] In den Diskussionen 1981 wurde auch schon von „armen Menschen“ gesprochen, die in engem Sinne keine politischen Flüchtlinge nach der EMRK sind. Es wurde auch damals angedacht, den Flüchtlingsbegriff diesbezüglich zu erweitern. Restriktive Maßnahmen wurden unter den Bedingungen 1981 von den Regierungsparteien jedoch abgelehnt. Sten Prot XV. GP, 94. NRSitz 03 12 1981 9338 Robert Lichal (ÖVP); 9355 Erwin Lanc (SPÖ); Knapp| 2010: Überblick

[711] Matouschek, Wodak, Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen 20

[712] Der Anerkennungsprozentsatz war der niedrigste zwischen 1981 und 2010, wenn auch nicht in Bezug auf die absoluten Zahlen: 1991 und 1992 wurden 2.469 bzw. 2.289 positive Bescheide ausgestellt, ab 1993 gingen die absoluten Zahlen auf einen Tiefstand von 500 im Jahr 1998 zurück.

[713] Knapp| 2010: Überblick

[714] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15715 Elisabeth Hlavac (SPÖ)

[715] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15692 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

[716] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15690 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

die Bürgermeister herangetragen und müsste ja *„auch von der örtlichen Bevölkerung mitgetragen werden“*.[717] In der Frage der Unterbringung von Männern wäre es naheliegend, eine Kaserne wie die in Kaisersteinbruch dafür zu nutzen.[718] Nach den Protesten war davon Abstand genommen worden, stattdessen sollten nun 600 Personen im Familienverband in Kaisersteinbruch untergebracht werden, da das Flüchtlingslager in Traiskirchen überbelegt war.[719]

Spätestens seit der öffentlich-medial ausgetragenen Empörung über die Einquartierung einer großen Anzahl rumänischer Asylwerber_innen im März erreichten Diskussionen um die Ausländer_innenpolitik einen prominenten Platz im öffentlichen Diskurs. Wie präsent das Thema im Wahljahr 1990 war, zeigen Daten einer Repräsentativumfrage im März: die Themenstellung „Ausländerproblem in den Griff bekommen“ rückte in der Rangliste der wichtigsten politischen Ziele vom 10. auf den 3. Rang, ab September flaute das öffentliche Interesse wieder etwas ab. [720]

Die Dominanz des Themas der Zuwanderung und ihrer Kontrolle im Jahr 1990 in den Monaten vor der Nationalratswahl ist Gegenstand vieler Untersuchungen und Erklärungsversuche. Weitergetragen und aufgeheizt wurde es von Boulevard-Medien und der öffentlich aktiven und Ausländerfeindlichkeit schürenden autoritär-populistischen FPÖ. Als Gegenpol versuchten die Grünen, für Menschenrechte eintretende Teile der Zivilgesellschaft zu mobilisieren.

Der Fokus auf die medial-öffentliche Präsenz ausländerpolitischer Kontroversen darf aber nicht die Sicht auf die Wirkmöglichkeiten politischer Regulation verstellen. Es erscheint eher so, dass die medial transportierte aufgeheizte Diskussion der 1990er Jahre den ausländer- und einwanderungspolitischen Plänen der Regierung diente, und nicht, dass die Politik Zuwanderung als Reaktion auf die Stimmung in der Bevölkerung zu verhindern suchte. Möglicherweise markierte auch die breite „Ausländerdiskussion“ 1990 einen Meilenstein im Wandel des Verhältnisses der medialen Öffentlichkeit zur Politik, wobei sich politische hegemoniale Projekte verstärkt als „Show“ inszenierten und Mitteln der öffentlichen Präsentation eine andere Art Bedeutungsmacht zukam als zuvor.

Die Vorlagen für die Novellierungen lagen im März 1990 bereits fertig vor, und um Gesetze zu legitimieren, mussten das Ausmaß und die Bedrohlichkeit der Zuwanderung möglichst dramatisch dargestellt werden. Innenminister Löschnak artikulierte im Rahmen der parlamentarischen Debatte um die Sammelnovelle, dass weltweit eine *„Völkerwanderung“* stattfinden würde. Auch der Koalitionspartner, hier NR Burgstaller, war der Meinung: *„Wir können nicht die Hälfte der*

---

[717] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15690 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[718] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15691 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[719] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15691 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[720] Reinhold Gärtner | 1992: Gibt es einen „neuen“ Rassismus in Österreich? In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 189 - 200, hier 199

Bevölkerung von Rumänien aufnehmen."[721] Löschnak behauptete, dass Schätzungen zufolge 500 Millionen Menschen nach *„neuen Lebensbedingungen"* streben würden, damit stellte er klar, dass die meisten von ihnen nicht auf der Flucht seien, sondern aus Gründen wandern würden, die von der Genfer Konvention nicht abgedeckt werden könnten.[722]

Die Argumente, die in den politischen Debatten im Frühjahr 1990 für eine Verschärfung der Einreise-, Aufenthalts- und Beschäftigungsregulierung von nichtnationalisierten Personen vorgebracht wurden, unterteilt Peter Zuser in Argumente technokratischer oder populistischer Art: das erste beruft sich auf die zunehmende Zuwanderung, die eine politische Reaktion nötig machte und einer gesetzlichen Neuregelung bedarf. Das andere Argument bezieht sich auf einen Stimmungswechsel bei der österreichischen Bevölkerung, die sich durch Zuwanderung bedroht fühlte, daher müssten die Bestimmungen verschärft werden, um die Gründe für ein Gefühl der Bedrohung zu eliminieren.[723]

Die Legitimierung einer Neuregelung der Grenzkontrolle gegenüber den östlichen Nachbarstaaten war für eine hegemoniale Zustimmung zur zukünftigen Eingliederung Österreichs in den Binnenmarkt und den Schengen-Raum von großer Bedeutung. Rassistische und auf ausländer_innen- und ost-feindlichen Ressentiments fußende Diskurse waren hegemonialen Projekten dieser Art dienlich.

Global gesehen blieb Westeuropa von Fluchtbewegungen aus östlichen und südlichen Peripherien jedoch weitgehend unberührt.[724] Wie dargelegt, konnte Anfang 1990 faktisch kaum von einer Massenzuwanderung von rumänischen Staatsangehörigen nach Österreich gesprochen werden. Die politisch Verantwortlichen sahen dies im März 1990 allerdings anders. Im Bestreben, die Situation rasch *„in den Griff"* zu bekommen und zu verhindern, dass Rumän_innen nach Österreich einreisten, wurde mit 15. März 1990 die Visumpflicht für Rumän_innen wieder eingeführt.[725]

4.3.3 Echte und unechte Flüchtlinge. Diskurse der Differenz in der Debatte zur Sammelnovelle am 14. März 1990

In der Debatte zur Sammelnovelle am 14. März 1990 wurden die aktuellen Geschehnisse intensiv diskutiert, die Konfrontationen zwischen den Parteien waren bereits vom Wahlkampf geprägt und diskursive Grundmuster und politische Vorstellungswelten im Zusammenhang mit Ausländer_innenpolitik, die die nächsten Jahre bestimmen sollten, nahmen konkrete Gestalt an. Ein bestimmendes Muster war die Unterscheidung zwischen „echten" und unechten politischen Flüchtlingen als zentraler Punkt der Diskussion. Der Topos des „Wirtschaftsflüchtlings" wurde mit neuem Bedeutungsgehalt versehen und fest im politischen Diskurs verankert, der eine Abschließung

[721] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15681 Paul Burgstaller (ÖVP)
[722] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ) 15690
[723] Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 2
[724] Birsl | 2005: Migration 82 f
[725] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 Manfred Srb (Grüne) 15680

und Grenzziehung vorstellungsweltlich legitimieren sollte.

Der Begriff der „Wirtschaftsflüchtlinge“ war erstmals in den 1950er Jahren für jugoslawische Flüchtlinge verwendet worden. Die staatliche Politik argumentierte auch damals schon, dass sie nicht wegen der politische Situation flüchten würden, sondern um ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. So wurden Flüchtlinge aus Jugoslawien von anderen aus den osteuropäischen Staaten unterschieden, die ihrerseits als politischer Faktor im Kalten Krieg eingesetzt wurden, um Humanität und symbolische Überlegenheit gegenüber dem „Osten“ zu demonstrieren. Österreich inszenierte sich als Brückenkopf des Westens. Während die staatliche Politik 1956 im Fall der nach Österreich einreisenden ungarischen Staatsangehörigen, und später 1968 in Bezug auf tschechoslowakische, allen, die aus diesen Staaten kamen, kollektiv ohne individuelle Prüfung Asyl erteilte, wurden Personen mit jugoslawischer Staatsbürgerschaft abgewiesen.

„Mit der Abschaffung der Sichtvermerkspflicht für jugoslawische Staatsbürger und dem daraus resultierenden Ansteigen der Zahl von Asylsuchenden aus Jugoslawien wurde 1956 begonnen, Asylbewerber von Österreich über die Grenze abzuschieben und den jugoslawischen Grenzbehörden zu übergeben.“ [726]

Erst das „Gastarbeitersystem“ ermöglichte jugoslawischen Staatsbürger_innen wieder eine Einreisemöglichkeit nach Österreich, nunmehr als dringend benötigte Arbeitskräfte, von denen sich die Politik erhoffte, sie wieder loswerden zu können, wenn kein Bedarf mehr bestand.

Politische Gründe, Staatsangehörige aus (bis 1991 noch) RGW-Staaten als Flüchtlinge anzuerkennen, waren Anfang 1990 mit dem „Zerfall des Ostblocks“, mit der Ausreisefreiheit auf Seiten der postsozialistischen Staaten und ihrer Peripherisierung nicht mehr gegeben, bzw. wogen politische Gründe stärker, dies nicht zu tun. Hegemoniepolitische Ziele der Durchsetzung der Legitimation von neuen Exklusionen, Grenzziehungen und sicherheitspolizeiliche Maßnahmen, identitätspolitische Absichten, sowie der Bedarf an postfordistisch ausbeutbarer, ungesicherter Arbeitskraft waren Motive politischer hegemonialer Projekte, Zuwander_innen aus osteuropäischen Staaten nunmehr als „Wirtschaftsflüchtlinge“ zu in Österreich rechtlosen Personen zu machen.

Als Aufhänger für die politische Diskussion im Frühjahr 1990 fungierten die Flüchtlinge aus Rumänien. Sie würden bei der Bevölkerung auf nur geringe Akzeptanz stoßen, da sie keine politischen Flüchtlinge seien, sondern Einwanderer, wie NR Partik-Pablé formulierte.[727] Die Situation 1981 - wo 33.000 Pol_innen ohne größere Diskussion vorübergehend aufgenommen worden waren[728] - sei noch eine andere gewesen, da seien die Menschen aus politischen Gründen geflohen. NR Hlavac (SPÖ) meinte:

---

[726] Volf | 1995: Der Politische Flüchtling 17f
[727] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15694 Helene Partik-Pablé (FPÖ)
[728] Matouschek, Wodak, Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen 21

„Auch die heute kommenden Menschen fliehen, aber sie fliehen vor dem politischen Desaster, das ein kommunistisches System auf gesellschaftlicher, auf wirtschaftlicher Ebene hinterlassen hat und das heute auch als Belastung für Westeuropa, aber auch als Mitverantwortung für Westeuropa existiert. Aber es ist eben etwas anderes! Beides sind jedoch humanitäre Aufgaben. Gegenüber beiden Menschengruppen haben wir humanitäre Verpflichtungen, aber die Motive der Flüchtlinge sind unterschiedlich, und daher glauben wir, daß es wichtig ist, daß wir diesen Unterschied zwischen Wirtschaftsflüchtlingen und politischen Flüchtlingen zwar nicht in humanitärem Sinn, aber wohl bei den Maßnahmen, die wir für diese Menschen vorsehen, doch anerkennen“ [729]

In den parlamentarischen Redebeiträgen wurde festgehalten, dass alle reichen Staaten des Zentrums neben einem zunehmenden Flüchtlingsproblem auch mit ansteigenden Wanderungsproblemen befasst seien, kein Staat allein könne sie bewältigen, und nicht allein durch fremden- und asylrechtliche Maßnahmen. Es müsste rasch zwischen Asylwerber_innen und *„Wanderungswilligen“* unterschieden werden. Es sei illusorisch zu glauben, dass all diejenigen, die sich nicht aus Verfolgung, sondern nur für ein *„besseres Leben“* auf den Weg gemacht haben, in gleichem Maße unterstützt werden könnten. Und zwar aus dem Grund, wie NR Parnigoni (SPÖ) ausführte, um die *„grundsätzliche Bereitschaft der österreichischen Bevölkerung zur Unterstützung von Ausländern nicht über Gebühr in Anspruch zu nehmen“* und somit den politischen Profiteuren von ausländerfeindlichen Ressentiments in die Hände zu spielen.[730]

NR Burgstaller (ÖVP) verwies auf die *„dramatische Situation*“, die auf Grund des Unvermögens und Versagens der sozialdemokratischen Innenminister der Gesetzgebungsperiode entstanden sei, die letztendlich auch für die spürbare *„Inakzeptanz bei den Bürgern“* verantwortlich seien. *„Wenn meine Informationen stimmen, so haben in der Nacht auf heute wiederum 5.000 Rumänen illegal die Grenze überschritten. Tausende Rumänen warten in den benachbarten Oststaaten, um in unsere Republik einzureisen.“* [731]

NR Wabl von den Grünen kritisierte das Fehlen einer sachlichen und klaren Stellungnahme gegen Ausländerfeindlichkeit in der politischen Diskussion. *„Ich weiß, daß einfache Bürger in diesem Land Angst haben, aber Angst werden sie immer haben. Es ist nur die Frage, wie wir, die wir hier in diesem Hause Verantwortung tragen, auf diese Angst reagieren, ob wir sie kanalisieren in ordinären Populismus oder ob wir darauf eingehen und vernünftige Lösungen suchen.“* [732]

Als weiterer Grund dafür, Unterscheidungen treffen zu müssen, wurden die knappen nationalen Ressourcen angeführt. Aus Verantwortung den „echten“ politischen Flüchtlingen gegenüber müsse

---

[729] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15717 Elisabeth Hlavac (SPÖ)
[730] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15709 Rudolf Parnigoni (SPÖ)
[731] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15680 Paul Burgstaller (ÖVP); Paul Burgstaller tritt 1993 aus der ÖVP aus.
[732] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15699 Andreas Wabl (Grüne)

mit den zur Verfügung stehenden Mitteln hausgehalten werden, da der österreichische Staat nicht ausreichend Kapazitäten zur Versorgung aller habe.[733] NR Ermacora (ÖVP) betonte:

„Wer wirtschaftliche Not hat, der muß im gegenwärtigen Moment fremdenpolizeilich behandelt werden - dem Gesetz entsprechend. Das ist der Weg, den die österreichische Rechtsordnung vorsieht." [734]

Es wäre unbedingt nötig, in der Diskussion um verstärkte Kontrolle und Selektion der Einreise eine Vermischung mit Asylfragen zu vermeiden. Laut NR Elmecker war Asylwerber_in ausschließlich jene Person, *„die zu Hause politisch verfolgt ist. Wir müssen aber auch diskutieren über sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge."*[735]

Das Problem, das NR Wabl sah, bestand darin, dass *„in einer Zeit, wo die Verquickung zwischen Ökonomie und Politik eine so unglaubliche ist und wo mehr oder weniger die ökonomischen Sachzwänge die politischen schon bei weitem überflügelt haben, eine Unterscheidung zwischen politischen und Wirtschaftsflüchtlingen reiner Zynismus wäre."*[736]

Die anderen Fraktionen sahen dies freilich anders. Die Inanspruchnahme des Rechts auf Asyl von Personen, die aus wirtschaftlicher Not und die Existenz bedrohender Armut heraus in reichere Länder wie Österreich einreisen wollten, würde dieses Recht missbrauchen. Die FPÖ forderte massiv, den „Missbrauch" des Asylrechts als Eintrittskarte und Sprungbrett rigoros zu stoppen. Asylwerber_innen wären im Grunde Zuwander_innen.[737]

Die Regierungsparteien vertraten einen ähnlichen Zugang. Wenige Monate später sollte SPÖ-Bundesgeschäftsführer Cap sagen:

„Laut den Zahlen in Österreich, die wir auch in der öffentlichen Diskussion immer wieder als Argumente gehört haben, hat es von Jänner bis Mai 1990 - wenn wir uns auf Asylwerber konzentrieren wollen - 9.049 Asylwerber gegeben, im vergleichbaren Zeitraum 1989 gab es 4.863. Daran sieht man, wie viele versuchen, als Asylwerber in unser Land zu kommen, und daß eigentlich Instrumentarien, die insbesondere Flüchtlingen nützen sollten, oft auch als Ausflucht einer Immigrationsbewegung verwendet werden." [738]

Die regierenden Koalitionsparteien beharrten darauf, dass in der gegenständlichen Beratung am 14. März die Novelle des Fremdenpolizeigesetzes auf der Tagesordnung stand und Fragen des Asylrechts nicht zur Diskussion stünden. Die Asyldiskussion sei über die öffentlichen Diskussionen und von den Oppositionsparteien *„hochgespielt"* worden. Hier ginge es um die Eindämmung und

---

[733] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15700 Felix Ermacora (ÖVP)
[734] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15701 Felix Ermacora (ÖVP)
[735] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15686 Robert Elmecker (SPÖ)
[736] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15697 Andreas Wabl (Grüne)
[737] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15695 Helene Partik-Pablé (FPÖ)
[738] Sten Prot XVII. GP, 151. NRSitz 04 07 1990 17374 Josef Cap (SPÖ)

Verhinderung *„illegaler“* Einreise und des *„Schlepperunwesens“*.

„Wir brauchen eine solche Regelung betreffend die illegal Einreisenden, weil man davon ausgehen muß, daß diese Völkerwanderung noch lange nicht abgeschlossen ist und daß wir auch unter geordneten Verhältnissen mit diesen geänderten Verhältnissen in ganz Europa fertig werden müssen.“[739]

Die Gesetznovelle betraf das Asylrecht explizit nur in zwei Punkten. Innenminister Löschnak sagte: *„Es wird hier in einer nicht zu rechtfertigenden Art und Weise so getan, als würde diese Novelle den Flüchtlingsbereich behandeln. Sie behandelt ihn in Wirklichkeit in zwei Belangen, aber mit Verbesserungen, mit Verbesserungen gegenüber der jetzigen Rechtslage.“*[740]

Zum einen wurde erstmals das Non-Refoulement im Asylgesetz verankert. Die Refoulement-Bestimmung verhinderte, dass Personen in Staaten zurückgeschoben werden konnten, wo ihnen Tod, Folter oder Haft drohten.[741] Zum anderen sollte nunmehr ein Asylantrag bereits an der Grenze gestellt werden können. [742]

Das mag auf den ersten Blick als Verbesserung erscheinen. Mit der Einführung der beschleunigten Verfahren im Juli 1990 wurde jedoch die Möglichkeit der Ablehnung eines Asylantrags wegen „offensichtlicher Unbegründetheit“ bereits an der Grenze möglich. NR Andreas Khol (ÖVP) forderte einen raschen Erlass von Durchführungsbestimmungen, da nach der Novellierung das Schnellverfahren seiner Einschätzung nach vermutlich häufig in Anspruch genommen werden würde, und um Exekutivorganen einen Kriterienkatalog zur Verfügung zu stellen, um anhand dessen Entscheidungen möglichst unanfechtbar und nachprüfbar zu machen.

„[D]enn es werden natürlich alle, die als Einwanderer in unser Land kommen wollen, irgendwo ein Merkblatt kaufen können. Darin wird stehen, was sie in Österreich behaupten müssen, um sieben Tage lang hier bleiben zu können und das Asylverfahren in Gang zu setzen.“[743]

Außerdem wurden in den nächsten Jahren Listen mit so genannten „sicheren Drittstaaten“ erarbeitet, wodurch die Chancen für Personen aus diesen Staaten auf Asyl quasi eliminiert wurden.[744] Die Maßnahmen der Novelle führten dazu, dass eine große Gruppe von Personen, die mit dem Ziel um Asyl anzusuchen einreisten, zu „illegalen Einwanderern“ gemacht wurde, die wiederum an der Einreise gehindert werden sollen. Redner_innen der SPÖ betonten, dass durch die zu beschließenden Maßnahmen der Sammelnovelle keine „echten Flüchtlinge“ zurückgeschoben

---

[739] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15693 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[740] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15693 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[741] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15686 Robert Elmecker (SPÖ)
[742] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15693 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[743] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15713 Andreas Khol (ÖVP)
[744] Diese Maßnahmen erfolgen in Koordination mit EG-Europa und den ost- und südosteuropäischen assoziationswilligen Staaten. Vorerst meinte der Begriff „Sicherer Drittstaat“ einen nicht-EG-Vertragsstaat, in dem keine Verfolgung im Sinne der GFK vorlag.

werden würden.[745] Ein Zurückweisen und Außer-Land-Schaffen solcher Personen, die illegal die Grenze übertreten haben, beeinträchtige in keiner Weise das Asylrecht.[746]

Verteter_innen der Volkspartei beriefen sich gerne auf ordnungs- und kontrollpolitische Notwendigkeiten. Menschenrechte sollten natürlich gewahrt und politisch Verfolgte geschützt werden, aber, so NR Burgstaller: *„Die Volkspartei tritt dafür ein, dass unseren Mitbürgern in Osteuropa gesagt wird, daß wir nicht bereit und nicht willens sind, aus wirtschaftlichen, aus materiellen Gründen Geflohene aufzunehmen.“*[747]

Als Erklärung für die Zuwanderung von Asylwerber_innen wurden ökonomische Motive bezeichnet, diese aber als individuelles Begehren und nicht als Notlage definiert. Es wurde ein Nimbus von einem Wunsch nach Bereicherung konstruiert, die Möglichkeit einer politischen Verfolgung als unwahrscheinlich angesehen, eine Begehrlichkeit unterstellt, die Ängste bei der österreichischen Bevölkerung auslösen würde, daher müsste der Zuwanderung mit sicherheits- und ordnungspolitischen Maßnahmen begegnet werden. Hier fand eine diskursive Entpolitisierung des Problems statt, die charakteristisch für postfordistische Regulation ist. Die Politikgestaltung folgte verstärkt einer ökonomischen Rationalität, die gesellschaftliche Problemlagen aus dem Blickwinkel der Erarbeitung einer möglichst profitablen Startposition für nationale Kapitalfraktionen am globalen Markt heraus bearbeitet.

Die Diskurse eines derartigen *„Asylmissbrauchs“* wurden in Verknüpfung mit Diskursen zur Verhinderung der Einreise von *„Schwarzarbeiter_innen“* entwickelt, die eine unlautere Konkurrenz darstellen würden. Ein Konzept der offenen Grenzen wäre laut NR Fister (SPÖ) sogar ausländerfeindlich, da es am Arbeitsmarkt zu Verdrängungsprozessen käme, und Arbeitgeber_innen alle zwei Jahre neue billigere Arbeitskräfte einstellten.[748]

Es müsste angesichts der prognostizierten zunehmenden weltweiten Mobilisierung und der Flüchtlingsströme eine völlige Neukonzeptionierung der Flüchtlings- und Asylwerber_innenpolitik geleistet werden. NR Burgstaller bemerkte, dass die österreichische Politik, vertreten durch Außenminister Mock auf europäischer Ebene, beträchtliches Engagement für die Abhaltung einer Konferenz zeige, *„die eine völlige Neuordnung sowohl der Genfer Konvention als auch der Menschenrechtsabkommen bringen wird“* und bei der *„eine neue Definition der Flüchtlinge und Asylanten vorgenommen“* werden sollte.[749]

Indem eine große Gruppe von Personen auf der Suche nach Schutz und Existenzsicherung aus dem Bereich des Asylrechts herausgelöst wurde, konnte sie dem Geltungsbereich und dem Zugriff des

---

[745] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15705 Alfred Fister (SPÖ)
[746] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15686 Robert Elmecker (SPÖ)
[747] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15681 Paul Burgstaller (ÖVP)
[748] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15705 Alfred Fister (SPÖ)
[749] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15681 Paul Burgstaller (ÖVP)

Fremdenpolizeigesetzes unterstellt werden. Dies bedeutete eine weitgehende Kriminalisierung von Personen, denen jegliche rechtliche Mittel zur Durchsetzung ihrer Interessen mit dem neuen Gesetz abgesprochen wurde.

Eine Argumentationslinie, die den Anspruch auf Überlegenheit untermauern sollte, zielte darauf ab, dass eine Unterbindung von Zuwanderung aus peripheren Staaten im Interesse der jeweiligen Staaten selbst sei. In einem Entwicklungshilfe-Diskurs wurde vermittelt, dass es an den politischen Führungen der „Reformstaaten" selbst läge, sich aus ihrer misslichen ökonomischen Lage wieder zu befreien. Die Rolle westlichen Kapitals und die Begehrlichkeiten österreichischer Wirtschaftspolitik blieben dabei ausgeblendet. Staaten wie Rumänien zu helfen, könnte nicht die Aufnahme der *„halben Bevölkerung Rumäniens"* bedeuten, sondern läge in der „*Hilfe zur Selbsthilfe*"."[750] Der Leitsatz präsentierte sich als humaner Entwicklungshilfegedanke, verschleierte aber das Interesse an „Spekulationsprojekten" und profitträchtigen Investitionen, deren Nutzen für das österreichische Kapital evident war, deren Sinnhaftigkeit für die betroffenen Staaten jedoch strittig.

Der Grüne NR Pilz spricht von Autobahnbauvorhaben in Ungarn und Slowenien sowie einem Kraftwerksprojekt an der ungarisch-jugoslawischen Grenze unter Beteiligung österreichischer Unternehmen, die seiner Ansicht nach im Prinzip nur ein Ziel haben: *„möglichst viel aus der Not unserer Nachbarländer verdienen, möglichst viel eigene Maschinen, möglichst viel eigene Baukolonnen, möglichst viel an eigenen Finanzmitteln profitträchtig hinüberbringen."* [751]

Hinter der „Hilfe zur Selbsthilfe" stand eine vorstellungsweltliche paternalistische Geringschätzung, die ein anfängliches Mitgefühl mit einem Selber-Schuld-Gedanken verband, und das eigene politische und ökonomische System noch als überlegenes, erfolgreicheres darzustellen wusste. Bernd Matouschek und Ruth Wodak weisen auf die Verschleierung und gleichzeitige Rechtfertigung von globalen Ungleichheitsverhältnissen über vorstellungsweltliche Überlegenheitsdiskurse hin und damit auf deren hegemoniestützende, konsenserzeugende Dimension.

„Die Geringschätzung richtet sich in ihrer Konsequenz allerdings gegen Schwächere, deren Gleichheitsansprüche die eigenen Lebensperspektiven bedrohen. In einer Zeit, in der sich das Bewußtsein festigt, daß der wohlhabendere Teil dieser Welt zumindest nicht kurzfristig in der Lage ist, den Armen dieser Welt schnell und effektiv zu helfen, ist die an den Rumänen exemplifizierte Darstellung der (selbstverschuldeten) Ausweglosigkeit nur noch die Bestätigung der Ungleichverteilung des Wohlstandes. Ein dergestaltiger Diskurs der Differenz kann verstanden werden als eine Form von „Besitzchauvinismus".[752]

An dieser Stelle muss noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass die im Interesse

---

[750] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15685Robert Elmecker (SPÖ)
[751] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15689 Peter Pilz (Grüne)
[752] Matouschek, Wodak, Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen 237

zentristischen Kapitals hervorgerufenen sozialen Verwerfungen in osteuropäischen Staaten wie Polen, Ungarn, Tschechoslowakei dramatisch waren: innerhalb weniger Jahre wurden geregelte Arbeitsverhältnisse durch *„das ganze bekannte Sortiment postfordistischer Überlebensstrategien“*[753] ersetzt. „Sweatshops“, (teilweises) Ausweichen in Subsistenzwirtschaft, Wanderarbeit und Auswanderung waren einige davon, die sich, *„gefördert durch die von Weltbank und Währungsfonds geforderten Mobilisierungen des Arbeitsmarkts“,* in ost- und südosteuropäischen Staaten ausbreiteten.[754] Das Lohngefälle zwischen peripherisierten osteuropäischen Staaten und den EG- und EFTA Staaten klaffte weit auseinander, Arbeitsmöglichkeiten waren, wenn überhaupt vorhanden, schlecht bezahlt. Hannes Hofbauer weist auf die *„Brutalität der Wende“* hin, deren soziale Verheerungen sich auch an einer erhöhten Selbstmord- und Abtreibungsrate ablesen lassen.[755]

Dennoch etablieren sich im politisch-öffentlichen Diskurs abwertende bis feindselige Zuschreibungen über so genannte „Wirtschaftsflüchtlinge“ aus osteuropäischen, aber auch südlichen Staaten. Signifikant war eine Anzeigenwelle im gleichen Jahr, die sich, wie Arno Pilgram formuliert, *„gegen die vermutete Bedrohung der fortgesetzten ökonomischen Erfolgsstory der Österreicher durch die neue Mobilität der armen Ost- und Außereuropäer [richtet] und durch die Einwanderungsfolgen für das Sozialgefüge. Das modern gewordene „freie Rivalisieren“ bekommt unter den gegebenen Voraussetzungen vor allem innerhalb zusätzlich konkurrenzgefährdeter, weniger erfolgreicher Gruppen leicht eine nationalistische bzw. wohlstandschauvinistische Komponente. Gegen den Druck und zur Abwehr von Öffnungs- und Solidaritätsforderungen werden die anreisenden „Vorboten der Armut“ verächtlich gemacht und alle Ansätze organisierter Überwindung von Nachteilen (als „international organisierte Kriminalität“) ganz besonders verfemt.“*[756]

Arno Pilgram stellt fest, dass Strategien der sozialen Ausgrenzung zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Vorrangposition sich gegenüber anderen, integrativeren und solidarischeren Modellen hegemonial durchzusetzen begannen und zur vorherrschenden moralischen Maxime wurden. [757] Mit der wohlstandschauvinistischen Komponente war auch der Bedeutungszuwachs von Kriminalitätsdiskursen verbunden, konsequenterweise kam auch dem Strafrecht wieder steigende Bedeutung zu.[758] Es bedurfte starker hegemoniepolitischer Interventionen, um soziale und solidarischere Vorstellungen der wirtschaftlichen Verwertbarkeitsmaxime unterzuordnen. Peter Zuser führt aus, dass gegen Ende März 1990, als der „Kaisersteinbruch-Diskurs“ abzuklingen

---

[753] Hofbauer | 2003: Osterweiterung 56
[754] ebd.
[755] ebd.
[756] Arno Pilgram | 1992: Ausländerkriminalität. Soziologische Weltsicht und Angstwelten. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 174 - 188, hier 187
[757] ebd.
[758] ebd.

begann, eine neue Debatte um den so genannten „Polenschwarzmarkt“ am Mexikoplatz in Wien durch öffentliche Äußerungen des Wiener Bürgermeisters Zilk sowie des Kabinettchefs im Bundesministerium für Inneres, Manfred Matzka, angeheizt wurde.[759] Gleichzeitig wurde öffentlich die Forderung nach der Wiedereinführung der Visumpflicht für polnische Staatsangehörige platziert.

Auch SP-Zentralsekretär Josef Cap sowie Bundeskanzler Vranitzky äußerten sich abwertend über polnische Straßenhändler. [760] Damit wurde die Konstruktion eines „Ausländerproblems“ weiter vorangetrieben, diesmal im Zusammenhang mit „Osttouristen“, die sich als Schmuggler und Straßenhändler betätigten. Die Beträge, um die es ging, waren so gering und die Händler so arm, dass der polizeiliche Aufwand volkswirtschaftlich nicht zu rechtfertigen war und der politische Sinn darin lag, das Thema der Zuwanderung und der freien Einreise, im speziellen aus den östlichen Nachbarstaaten, zu einem Thema der öffentlichen Sicherheit zu machen. [761]

Die hegemoniepolitisch-strategische Bedeutungsaufladung mit Bedrohungs- und Gefährdungsszenarien durch einfache Zuwander_innen bzw. Tourist_innen ist ein Konstrukt. Das bedeutet jedoch nicht, dass nicht auch mit Elend und Not einhergehende soziale Brutalisierungserscheinungen stattgefunden haben sowie die Entstehung von nicht nur außergesetzlich sondern mit menschenverachtenden Methoden operierenden Gruppierungen, die in desintegrierenden Gesellschaften Chancen zur Bereicherung ergriffen hatten. Der im Frühjahr und Sommer weit verbreitete „Kriminaltourismusdiskurs“ *„konnte sich zu einem Dauerthema entwickeln, als unter diesem Begriff zwei verschiedene Phänomene subsumiert wurden: Kleinkriminalität und organisierte Kriminalität. Der Diskurs setzte organisierte Banden- und Kleinkriminalität ein und lastete beide den Osttouristen an. Vor allem in der Haltung der SPÖ kam dies zum Ausdruck. Ihr Lösungsvorschlag für die ansteigende Kriminalität bestand in der Wiedereinführung der Visumpflicht für Osteuropäer, im speziellen für polnische Staatsbürger. […] Die Forderungen von SPÖ und FPÖ nach Einführung der Visumpflicht hätten ausschließlich die Osttouristen getroffen. Als Mittel zur Bekämpfung der Bandenkriminalität ist die Visumpflicht jedoch ungeeignet. Professionell organisierte Verbrecherbanden werden von Reisepässen, Dokumenten, Visa etc. in ihrer Tätigkeit kaum einschränkt; ihnen stehen die Ressourcen zur Verfügung, sich diese nach Bedarf zu produzieren.“ 762*

Die ÖVP verlangte eine strengere Anwendung der Gesetze, und keine Visumpflicht, aber auch eine ausgeweitete Anwendung von Aufenthaltsverboten und Abschiebungen hätten mafiöse Strukturen

---

[759] Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 34
[760] ebd. 35
[761] ebd. 36
[762] ebd. 37

wenig betroffen. Die innere Sicherheit und die Stabilität hätten höchste Priorität. Dazu wären auch Kontrollen an der „Grünen Grenze“ zu verstärken. Damit stimmten sie mit dem Regierungspartner SPÖ überein. Die österreichische Bundesregierung beschloss im August 1990 einen Assistenzeinsatz zur Grenzraumüberwachung des österreichischen Bundesheeres zur besseren Kontrolle der „Grünen Grenze“ vor allem zu Ungarn und zu Slowenien. [763] Vorerst auf 10 Wochen begrenzt, wurde der Einsatz bis zum Schengen-Beitritt Ungarns und der Slowakei bis Ende 2007 verlängert. Seit dem 4. September 1990 waren Soldaten gegen Personen, die unter Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen versuchten, die Grenze zu überschreiten, im Einsatz. Es ist nicht bekannt, wie viele Personen beim Versuch, die „Grüne Grenze“ zu überschreiten, zu Tode gekommen sind - in der March ertrunken, im kalten Wasser erfroren - einige Fälle sind medial bekannt, die Dunkelziffer liegt viel höher. Der Bundesheereinsatz erfolgte in Übereinstimmung mit dem Schengener Durchführungsabkommen, welches in Artikel 6 Punkt 4 festlegt, dass „*die Vertragsparteien verpflichtet sich, geeignete Kräfte in ausreichender Zahl für die Durchführung der Kontrollen und die Überwachung der Außengrenzen“* zur Verfügung zu stellen. [764]

4.3.4 Grüne Kritik an der Sammelnovelle

In der Debatte am 14. März vertraten die Grünen die Ansicht, dass die Wiedereinführung der Visumpflicht für rumänische Staatsangehörige ab 15. März 1990 einen *„Sturm an die Grenze“* ausgelöst habe. 35.000 Rumän_innen standen zum Zeitpunkt der Sitzung wegen des *„Panikkonzepts des Innenministers“* an der Grenze.[765] Nachdem bereits im Jänner die Sichtvermerkspflicht für türkische Staatsangehörige wieder eingeführt worden war, folgte jetzt die für rumänische, und im September 1990 die Visumpflicht für polnische Staatsangehörige. Zusätzlich zur rasch eingeführten Visumpflicht wurde der Bargeldbetrag, den Einreisewillige mit sich führen mussten, von 1.000,- ATS auf 5.000,- erhöht. NR Pilz kritisierte, dass dies nur denjenigen Vertreter_innen des alten Regimes helfen würde, die sich Devisen auf die Seite hatten schaffen können.[766] Maßnahmen wie diese könnten das „Schlepperunwesen“ nicht reduzieren, sondern würden es nur potenzieren, so dass mehr Menschen von besser organisierten und teureren Schleppern abhängig seien, wenn sie in den Westen wollten. [767]

NR Srb qualifizierte die Novellierungsvorschläge polemisch als *„Rückfall in altes Nazirecht“*, die zu massiven Einschränkungen der Rechtsstaatlichkeit führen würden. Er wies daraufhin, dass betroffene Organisationen, Experten, Jurist_innen, NGOs und kritische Öffentlichkeit - von der

---

[763] Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 51
[764] SDÜ - Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985. Grussmann | 1992: Ausländerrecht 72
[765] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15687 Peter Pilz (Grüne)
[766] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15687 Peter Pilz (Grüne)
[767] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15688 Peter Pilz (Grüne)

Helsinki-Gruppe über die Caritas bis zu Amnesty International - gegen die geplanten Änderungen protestiert hatten. [768]

Die Abschaffung der grundsätzlichen Berechtigung zum Aufenthalt nichtnationalisierter Personen im nationalstaatlichen Territorium bringe eine Wiedereinführung der behördlichen Genehmigung zum Aufenthalt mit sich, vergleichbar mit einer aus dem Nationalsozialismus stammenden und 1954 abgeschafften Bestimmung. Es sei eine polizeistaatliche Antwort - wenige Monate nach einer „*Phase des Aufbruchs*" und einer *„Befreiung in Osteuropa"*.[769]

Als besonders kritisch wurde die Ausweitung der Handlungsspielräume für die durchführenden Beamten gesehen, die nur unzureichenden rechtsstaatlichen Kontrollen unterlagen. Die Ausweitung der Ausweisungsbefugnisse machte *„Fremde"* zum *„Freiwild für die Fremdenpolizei"*. [770] Srb stellte die Frage, nach welchen Kriterien denn einzelne Beamte entscheiden könnten, ob eine Person eine Transitreisende sei oder nicht,[771] oder wie festgestellt werden solle, vor wie viel Tagen eine Person illegal eingereist war und demnach ausgewiesen werden konnte.[772]

Die Problematik des *„illegalen Grenzübertritts"* würde grundsätzlich in Frage gestellt: NR Smolle wies darauf hin, dass gerade Flüchtlinge und Verfolgte kaum die Chance hatten, sich legal, also durch die Autorität des Staates, aus dem sie fliehen wollen, legitimierte Dokumente zu beschaffen.[773]

Die Grüne Opposition beklagte, dass dieses restriktive Gesetz trotz Bedenken des Verfassungsschutzes und des Völkerrechtsbüros vorgelegt worden war. NR Smolle meinte, es würde eine *„rückschrittliche Fremdenpolitik"* betrieben. Anstatt fortschrittlich zu handeln, sei Österreich „*zum EG-Polizisten für Flüchtlinge geworden, Österreich wurde der Grenzwächter der reichen EG"*.[774]

Die zweijährige Arbeit des noch von Blecha eingesetzten Arbeitskreises, der an Gesetzesvorschlägen für eine Änderung im Fremdenrecht gearbeitet hatte, war beim Entwurf der Novellierung überhaupt nicht berücksichtigt. Der Arbeitskreis selbst war aufgelöst worden, und ein Expertenhearing im Zuge der Unterausschussberatungen am 8. März 1990 unter Beiziehung von Vertreter_innen betroffener Organisationen war erst nach massiven Protesten sozusagen als „Feigenblatt" im Gesetzgebungsprozess abgehalten worden.[775]

Die Kritik der Grünen wies teils aktionistische und publikumswirksame Züge auf, die sich nicht auf die parlamentarische Arena beschränkten. Am Vortag hatten die Grünen - fernsehwirksam, wie

---

[768] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15678 Manfred Srb (Grüne)
[769] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15676 Manfred Srb (Grüne)
[770] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15677 Manfred Srb (Grüne)
[771] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15677 Manfred Srb (Grüne)
[772] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15678 Manfred Srb (Grüne)
[773] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15684 Karel Smolle (Grüne)
[774] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 Karel Smolle (Grüne) 15685
[775] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15676,15678 Manfred Srb (Grüne)

Löschnak kritisierte - 120 rumänische Asylwerber_innen in ihren Parlamentsklub aufgenommen, ihnen „Asyl angeboten“, um darauf hinzuweisen, dass Flüchtlinge, die mit Folter und Tod bedroht seien *„als Wirtschaftsflüchtlinge abqualifiziert“* und nicht unterstützt würden, sie müssten vor dem Flüchtlingslager Traiskirchen auf der Strasse schlafen.[776] Innenminister Löschnak hielt den Grünen dagegen Effekthascherei vor: *„Sie haben sie drei Stunden bei Ihnen gehabt, dann haben Sie mich angerufen, damit wir sie zurückführen.“*[777]

Während der Diskussion wurden im Parlament Flugzettel geworfen und Parolen skandiert. Die FPÖ sprach *von „Randalierern“*, die durch den Grünen Klub ins Parlament kämen.[778]

Die Grüne Opposition kritisierte die Eile, mit der die große Koalition in der Erarbeitung der Novelle vorgegangen war.[779] Als Erklärung für die *„hastige Vorbereitungsarbeit“* sieht NR Srb die Konzession der Regierungsparteien an *„fremdenfeindliche Strömungen“* und ein Nachgeben vor dem Druck des Boulevards. *„Diese Novellierung stellt meiner Meinung nach einen klaren und letzten Endes einen zynischen Versuch dar, Ihrem rechten Wählerschichtenbereich zu beweisen, daß Sie die Probleme ohnedies im Griff haben , daß Sie alles das machen, was angeblich notwendig ist, was der Zeitgeist, was die Strömungen verlangen, so daß Ihre Wähler nicht zu den Haiders, zu den Le Pens, zu den Schönhubers und so weiter zu gehen brauchen.“*[780]

Die Grüne Opposition interpretierte die von der SPÖ maßgeblich getragene Reform der Ausländer_innenpolitik also als Wahlkampfstrategie, um sich die Unterstützung von Teilen der ausländerfeindlich bis rassistisch und „wohlstandschauvinistisch“ eingestellten Bevölkerung zu sichern. Eine Darstellung der großkoalitionären Regierungspolitik, die Verschärfung der Bestimmungen zu Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von nichtnationalisierten Personen auf ein wahlkampftechnisches Kalkül reduziert, greift sicherlich zu kurz und trägt selbst dazu bei, Herrschaftsinteressen zu verschleiern. Die Einschätzung des „Nachgebens vor fremdenfeindlichen“ Strömungen stützte sich auf eine Trendwende hegemonialer politischer Diskurse, nämlich einen in der Politikgeschichte der 2. Republik beispiellos tabulosen Gebrauch von rassistischen Diskursen der Differenz. Peter Zuser zeigt auf, dass *„im Jänner 1990, als sich die österreichische Öffentlichkeit noch an den offenen Grenzen erfreute“,* Innenminister Löschnak, sein Kabinettchef Manfred Matzka und Zentralsekretär der SPÖ Josef Cap in öffentlichen Presseauftritten von

---

[776] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15688 Peter Pilz (Grüne)
[777] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15692 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[778] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15694 Helene Partik-Pablé (FPÖ)
[779] Vgl.: AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213: Abweichende persönliche Stellungnahme des Abgeordneten Manfred Srb (Grüne) zum Bericht des Innenausschusses über den Antrag 322/ A der Abg. Elmecker, Burgstaller, Fister, Kraft und Genossen, betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Paßgesetz 1969, das Grenzkontrollgesetz 1969 und das Fremdenpolizeigesetz geändert werden 2
[780] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 Manfred Srb (Grüne) 15679

„Schlepperunwesen“[781] sprachen, von „Strömen“ von Zuwanderern[782], von „Schwarzarbeittouristen“[783], davon, dass „dramatische Anstiege“ bei Asylwerber_innen zu verzeichnen und Möglichkeiten zur Unterbringung von Flüchtlingen ausgeschöpft waren, oder: „das Boot war voll“.[784] Diese Schlagworte sind als rassistisch zu bezeichnen, sie sind aggressiv ausgrenzend und pauschal abwertend gegenüber einer auf Grund ihrer Herkunft als anders markierten Gruppe, sie beschwören Bedrohungsszenarien der eigenen Bevölkerung und des eigenen Territoriums herauf, indem sie undifferenziert negativ konnotierte Eigenschaften zuschreiben und „kriminelle“ Absichten. Die Auftritte der SPÖ-Politiker_innen wollten Stimmung für die am 15. Jänner 1990 beschlossene Visumpflicht für türkische Staatsangehörige machen, bzw. die Einführung für polnische Staatsbürger vorantreiben. Peter Zuser belegt, dass die FPÖ erst Tage nach den Beiträgen der SPÖ-Politiker_innen die jeweilige Thematik aufgriff und in den Diskurs mit einstieg. Zuser leitete daraus die Erkenntnis ab, dass es die SPÖ war, die 1990 begann, die *„Anwesenheit von Ausländern in Österreich zu problematisieren.“*[785] Diskurse der Differenz stellten keine einfachen sprachlichen Fehlleistungen dar, sondern nahmen *„Einfluß auf das soziale, das heißt, auf den Erwerb, die Festigung und die Normierung von Ansichten, Einstellungen und Ideologien, die sich hinter den sozialen Wahrnehmungen, Handlungen und Strukturen verbergen.*“[786]

Äußerungen von Politiker_innen, die sich gegenseitig verstärkten und legitimierten, multiplizierten ausgrenzende Diskurse, sie machten einen individuellen Rassismus wieder „salonfähig“ und wurden zum Bestandteil eines breiten, anerkannten öffentlichen Sprachgebrauchs und Erklärungsmusters. Politische Diskurse beriefen sich dann in einer Simplifizierung von Ursache und Wirkung auf eine „öffentliche Meinung“, die sich erst in einem komplexen Zusammenwirken der gesellschaftlichen Verhältnisse reproduzierte, aber sicherlich nicht vor oder außerhalb oder jenseits der Auseinandersetzungen politischer Regulation.[787] Es muss den Grünen immerhin zu Gute gehalten werden, dass sie einforderten, dass Politiker_innen klar gegen *„manch unverschämte Aussage“* von anderen Poliker_innen Stellung beziehen und sachliche Lösungen anstreben sollten. NR Andreas Wabl stellte aber klar, dass auch die Grünen keine „offenen Grenzen“ fordern. Sie waren bemüht, diesbezügliche Interpretationen ihrer Politik zu entkräften, und bedienten sich dabei einer ähnlich dramatisch differenzierenden Ausdrucksweise. Es sei klar *„dass wir nicht Hunderte Millionen von*

---

[781] Innenminister Franz Löschnak (SPÖ) in der Pressstunde im ORF am 13. 01.1990 nach: Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 16
[782] ebd.
[783] Josef Cap im Standard am 20.01.1990 nach: Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 17
[784] Mafred Matzka im Standard 12.01.1990 nach: Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 16
[785] Zuser | 1996: Konstruktion der Ausländerfrage 17
[786] ebd. 6
[787] Gärtner | 1992: Gibt es einen „neuen“ Rassismus 199

Flüchtlingen in Österreich aufnehmen können".[788] Es seien menschliche Lösungen zu suchen, es sei eine Frage des „Umgangs". Als konkrete Maßnahmen wurden parlamentarische Anträge eingebracht, die darauf abzielten, dass bei der Erlassung von Ausweisungsbescheiden zumindest auf die persönlichen und familiären Verhältnisse des Antragsstellers Rücksicht genommen werden sollte. Es wurde angeregt, angesichts der zu erwartenden Flüchtlingsströme diplomatische Initiativen für internationale Abkommen im Sinne von burden-sharing Konzepten zu setzen, wie sie die OAU(Organisation of African Unity)-Staaten bereits erarbeitet hatten, die eine Lastenteilung bei der Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen durch mehrere Staaten vorsahen.[789] Schließlich forderten die Grünen die Erarbeitung eines Integrationsgesetzes als eines *„innovatives Konzept"*, in dem erforderliche Maßnahmen zur Integration von Asylwerber_innen festgelegt werden sollten, gemeint waren Sprachkurse, Hilfe bei der Wohnungssuche und beim Zugang zum Arbeitsmarkt.[790]

4.4 Weichenstellung in der Ausländer_innenpolitik am Ende der XVII. Gesetzgebungsperiode

Die Adaption des FrePG, des Pass- und des Grenzkontrollgesetzes Anfang März 1990 war nur eine Etappe einer noch rasch vor Ende der Gesetzgebungsperiode durchgeführten Neuordnung einer Reihe von Gesetzesmaterien, die nichtnationalisierte Personen in vielen Bereichen des Lebens berührten. Die novellierten Gesetze betrafen dauerhaft in Österreich lebende nichtnationalisierte Personen je nach Gesetzesmaterie anders als einreise- und zuwanderungswillige Ausländer_innen, dennoch blieb auch der nichtnationalisierte Teil der österreichischen Bevölkerung von den Veränderungen direkt betroffen. Regierung und Legislative schafften, bestärkten und perpetuierten im Sommer 1990 rassistische Diskurse der Differenz, die sich einerseits nach Kriterien der Nationalität richteten, andererseits nach einer ethnisiert und kulturalisiert dargestellten Herkunft aus peripheren Staaten. Strukturelle rechtliche Diskriminierung und diskursiv-kulturelle waren in der politischen Regulation eng miteinander verwoben.

4.4.1 Wie viel Ausländer_innen verträgt Österreich?

Eine der gesetzgeberischen Maßnahmen im ausländerpolitischen Bereich im Sommer 1990 war die Schaffung eines Bundesgesetzes über die Bundesbetreuung für Asylwerber_innen, das am 5. Juli 1990 beschlossen wurde. Das Gesetz sollte *„die Betreuung hilfsbedürftiger Asylwerber durch den*

---

[788] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15699 Andreas Wabl (Grüne)
[789] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15702 Fritz Zaun (Grüne)
[790] *„Regelungsinhalt eines derartigen Gesetzes sollte sein, unter welchen Bestimmungen Einwanderungswilligen die Einreise nach Österreich gestattet wird sowie in welcher Form und in welchem Umfang Maßnahmen zur Integration des betreffenden Personenkreises in sprachlicher, schulischer, beschäftigungsrechtlicher und allgemein sozialer Hinsicht zu treffen sind. Durch dieses zu schaffende Gesetz soll auf rationaler Basis und in planvoller Weise die Integration folgender Personengruppen in Österreich ermöglicht werden: anerkannte Flüchtlinge, Asylwerber, geduldete Fremde (unter diesen zum Beispiel die sogenannten Kontingentflüchtlinge), Einwanderungswillige."* Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 Fritz Zaun (Grüne) 15703

Bund einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung“ zuführen. Die Betreuung umfasste vor allem Unterbringung und Verpflegung sowie eine Sicherung im Krankheitsfall. Bei Vorliegen von Hinweisen auf die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbsarbeit durch die Asylwerber_in, ohne dass diese_r dies bekannt gegeben hatte - was laut Bericht des Ausschusses *„immer wieder“* vorkam - wurde die Möglichkeit einer Auskunftsverpflichtung durch den Sozialversicherungsträger geschaffen. Die Anfrage war an die Zustimmung der Betroffenen gebunden, verweigerten sie diese jedoch, war die Betreuung einzustellen.[791]

Ein weiteres Ziel des Gesetztes war die Schaffung der Möglichkeit der Festlegung von Aufnahmequoten für die Bundesländer, um die *„Ballung im Osten Österreichs“*, zu der es *„mit steigenden Flüchtlingszahlen, insbesondere aber bei "Flüchtlingswellen", zu denen es angesichts der Öffnung der Grenzen im Osten Europas und der Dynamisierung des internationalen Reiseverkehrs nahezu zwangsläufig kommt“,* entgegenzuwirken.[792]

Es sollten nun Quoten festgelegt werden können, wobei sich diese Quoten *„aus dem Verhältnis der um die Zahl der Gastarbeiter und der geschätzten Zahl ihrer Angehörigen verminderten Einwohnerzahlen der Bundesländer ergeben. Diese Zahlen sollen - ausgehend von den unselbständig tätigen Ausländern - eine pauschale Berücksichtigung der Gastarbeiterfamilien ermöglichen.“* [793]

Warum die Quotenfestlegung von Asylbetreuungsplätzen an die Anzahl der „Gastarbeiterfamilien“ im Bundesland geknüpft werden sollte, wurde nicht erklärt. Der Vorarlberger Landeshauptmann Purtscher (ÖVP) hatte eine Aufrechnung von Asylwerber_innen auf Gastarbeiter_innen und ihre Angehörigen damit begründet, dass Gastarbeiter auch Frauen und Kinder hätten, die ja nichts arbeiten würden. Ihm zufolge sei demnach eine Aufrechnung gerechtfertigt. [794]

Grüne Sprecher_innen wie NR Srb waren empört. *„Es ist beschämend, nach welchen Kriterien letzten Endes dieser politische, dieser sozialpartnerschaftliche Kompromiß mühsam erstritten worden ist, denn das ist geschaffen worden nach den Kriterien der Fremdenfeindlichkeit und nicht nach den Kriterien der notwendigen Integration.“* [795]

Der FPÖ waren die vorhergehenden Novellierungen immer noch nicht rigoros genug gefasst, NR Moser (FPÖ) meinte, sie seien *„keine konsequenten Maßnahmen um (den) ungehinderten Strom*

---

[791] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1458: Bericht des Ausschusses für Innere Angelegenheiten über den Antrag der Abgeordneten Elmecker und Genossen betreffend ein Bundesgesetz über die Bundesbetreuung für Asylwerber (407/A) 17. Mai 1990 (1458 der Beilagen) 2

[792] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1458 1

[793] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 14582

[794] Nach einem Diskussionsbeitrag von Manfred Srb (Grüne). Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17605 Manfred Srb (Grüne)

[795] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17605 Manfred Srb (Grüne)

ausländischer Arbeitskräfte einzudämmen".[796] Die FPÖ brachte in Folge einen in gewohnter Weise plakativen Entschließungsantrag ein, der die Bundesregierung aufforderte, *„ehestmöglich den Entwurf eines umfassenden Einwanderungsgesetzes vorzubereiten, das Bestimmungen sowohl über die Auswahl der Einwanderer als auch über deren zahlenmäßige Begrenzung vorsehen soll."*[797]

Innenminister Löschnak sprach sich gegen eine Vermischung der Debatten über unterschiedliche Gruppen, um *„politisches Kleingeld"* daraus zu schlagen, aus. Eine ständige und gewollte Ankoppelung der Problematik der *„Fremden"* in Österreich an die der Asylwerber_innen wäre nicht gerechtfertigt, allein schon einmal von der Größenordnung her. Löschnak sprach von 17.000 Asylwerber_innen jährlich, einer Anzahl, der im Vergleich zu 200.000 rechtlich abgedeckten „Gastarbeiter_innen", 50.000 bis 100.000 „illegal" Beschäftigte und *„an manchen Tagen mehrere hunderttausend Osttouristen*" gegenüberstanden.[798] Womit auch der Innenminister das tat, was er vorgeblich kritisierte, nämlich gänzlich unterschiedliche, heterogene Gruppen gegeneinander aufrechnen, die nichts miteinander gemeinsam haben, als Ausländer_innen und nicht nationalisiert zu sein. Die „Quotenregelung" bei der Unterbringung von Asylwerber_innen vollzog ebenfalls diese Vermischung. Dahinter standen mittlerweile Monate andauernder Konflikte zwischen Bund und Ländern, Auseinandersetzungen und Machtkämpfe zwischen dem SPÖ-geführten Bundesministerium für Inneres und den Landeshauptleuten sowie den Landeshauptleuten untereinander, wobei auch der Widerstand der Kärntner FP gegen eine Aufnahme einer erhöhten Anzahl von Asylwerber_innen in Bundesbetreuung eine maßgebliche Rolle spielte.[799]

NR Parnigoni von der SP kritisierte die Haltung der Landeshauptleute, es entstehe der Eindruck eines modernen Sklavenmarktes, bei dem die arbeitsfähigsten Asylwerber_innen ausgesucht würden, erst dann *„ist man bereit, ihn zu integrieren".* [800]

In der Frage der Integration von Asylwerber_innen wurde nichts unternommen, keine Maßnahmen zur Sprachförderung oder zur Erhöhung der Akzeptanz. Ganz im Gegenteil, alle Parteien, so kritisierte NR Srb von den Grünen, außer der eigenen, betrieben Wahlkampf und Stimmenfang *„mit Ängsten, die in der Bevölkerung zweifelsohne vorhanden sind"* anstelle von Aufklärung und öffentlicher Diskussionen um bessere Integration.[801]

Die Willensbildungsprozesse und gesetzgeberischen Aktivitäten, die aus den Debatten ersichtlich

---

[796] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17621 Hans Helmut Moser (FPÖ)
[797] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17621 Hans Helmut Moser (FPÖ)
[798] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17623 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[799] Innenminister Löschnak hätte die Landeshauptleutekonferenz bereits im November vergangenen Jahres auf den so genannten „Oststrom" aufmerksam gemacht, da hätte sich aber niemand darum gekümmert. Das Problem sei den Landeshauptleuten aber erst „durch die Rumänienkrise" zu Bewusstsein gekommen. Vgl. Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17630 Robert Elmecker (SPÖ); Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17632 Anton Leikam (SPÖ)
[800] Sten Prot XVII. GP, 139. NRSitz 25 04 1990 16130 Rudolf Parnigoni (SPÖ)
[801] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17604 Manfred Srb (Grüne)

waren, zielten in der ersten Hälfte 1990 auf eine umfassende Neuregelung der Zu- und Einwanderung insgesamt. Die Neugestaltung der Zuwanderungspolitik stand in Zusammenhang mit der Positionierung Österreichs im internationalen bzw. internationalisierten Gefüge der europäischen Staaten im postfordistisch transformierten Weltsystem: Österreich profilierte sich auf der Seite der EG bzw. EU in Hinblick auf die periphere Einbeziehung der postsozialistischen Staaten, wobei es galt, Kapital- und Gütertransfers möglichst profitabel für Österreich zu gestalten. Gleichzeitig bestand der Anspruch, Arbeitskräfte und Personenfreizügigkeit möglichst unter Kontrolle zu halten und je nach Bedarf steuern zu können.

Die Gestaltung der österreichischen Ausländer_innenpolitik erfolgte immer mit der Perspektive auf eine EG bzw. EWR-weite Koordinierung der Maßnahmen zur Kontrolle von Einwanderungsbewegungen und von Integrationsprogrammen.[802] Wie NR Ermacora anmerkte, hatte Innenminister Löschnak am 23. und 24. April 1990 eine Gruppe von Expert_innen *„aus 14 Ländern in Fortsetzung von Gesprächen, die im Juni 1989 in Österreich stattgefunden haben, [eingeladen], sich den Fragen der Einwanderungsbewegungen der letzten Jahre im besonderen Maß anzunehmen und Vorschläge zu erarbeiten, wie europaweit eine einheitliche Regelung, eine einheitliche Vorgangsweise getroffen werden könnte.“* [803]

Ziel der Entwicklung restriktiverer Gesetze wollte und konnte nicht eine totale Schließung der Grenzen sein, sondern die Schaffung eines immer feineren Instrumentariums zur Selektion der Zuwander_innen bzw. der Arbeitskräfte nach Qualifikation und zeitlichem Ausmaß der Beschäftigung. Politisch fortgeschriebene Diskurse der Differenz dienten der hegemonialen Legitimierung.

In den parlamentarischen Debatten wurde eine Bandbreite von Meinungen vertreten, die von einer totalen Abschließung bis zu einer moderaten, humaneren Handhabung von Grenzen reichten. Die dominanten hegemonialen Projekte vertraten nicht, dass keine Einwanderung stattfinden sollte. Die Haltungen waren uneinheitlich, die der Wirtschaftsvertreter_innen ging tendenziell in Richtung einer marktliberalen Variante, die Aufenthalt und Einreise weniger streng begrenzte, aber sich für die soziale Absicherung nicht zuständig erklärte. Das marktsoziale Konzept der Sozialdemokratie bestand auf eine strengere Selektion der niedergelassenen und einreisewilligen nichtnationalisierten Personen, einem Teil sollte ein Mindestmaß an sozialer Sicherung zugestanden werden. Das Modell der Sicherung von Arbeit als Leitbild sollte nicht in Frage gestellt werden.

Demographische und damit verbundene wohlfahrtsstaatliche Fragen bildeten einen weiteren Aspekt, der in politischen Diskussionen zum Tragen kam. Neben der ordnungspolitischen Grundhaltung, die mit der Annahme operierte, dass die Aufnahmekapazitäten erschöpft seien, zielte

---

[802] Vgl. Sten Prot XVII. GP, 139. NRSitz 25 04 1990 16131 Felix Ermacora (ÖVP)
[803] Sten Prot XVII. GP, 139. NRSitz 25 04 1990 16131 Felix Ermacora (ÖVP)

eine andere in Richtung einer verstärkter Integration von bestimmten Gruppen von Ausländer_innen. Demographen wiesen darauf hin, dass der Bevölkerungsgewinn in Österreich seit den 1960ern im Wesentlichen allein der Zuwanderung und Einbürgerungen zu verdanken war.[804] Geburtendefizite und stagnierendes Bevölkerungswachstum müssen durch Zuwanderung kompensiert werden, um weiterhin das Wohlfahrtsystem finanzieren und kapitalwirtschaftlich wachsen zu können.[805] In diesem Sinne äußerten sich 1990 auch Kommunalpolitiker_innen, wie der Wiener Bürgermeister Zilk, die sich dafür aussprachen, dass Österreich in der Lage sei, mehr Zuwander_innen zu integrieren.[806]

Innenminister Löschnak präsentierte konkrete Zahlen, wie viel Österreich an Zuwander_innen jährlich „integrieren" könne: in den letzten 40 Jahren habe Österreich rund 600.000 Ausländer_innen erfolgreich integriert, was einem Jahresdurchschnitt von rund 15.000 entspreche. Dies wäre je nach Konjunkturlage eine mehr oder weniger verträgliche Zahl.[807]

NR Parnigoni (SP) rechnete damit, dass sich die Zahl der Ausländer_innen in Österreich in wenigen Jahren auf eine halbe Million erhöhen würde, und er erwähnte auch - eine Seltenheit in den Diskussionen -, dass immerhin fast so viele, nämlich 400.000 Österreicher_innen ständig im Ausland lebten.[808] Die Anfang März diskutierten Novellen seien erst ein erster Schritt, und *„die Dynamik des Wirtschaftsprozesses, des Öffnungsprozesses"* würde sicherlich dazu führen, dass entsprechende legistische Maßnahmen laufend überdacht, *„und den entsprechenden Bedingungen etwa auch auf dem Arbeitsmarkt"* angepasst werden müssen.[809]

4.4.2 Fragen der inneren Sicherheit

In weiteren rechtlichen Neureglungen betreffend nichtnationalisierter Personen wurden Gesetzesmaterien berührt, die neben dem Sozialressort auch in die Kompetenz des Innenressorts fielen. 1989 war im Bundesministerium für Inneres eine Flüchtlingsabteilung mit einer Grundsatz- und einer Migrationsabteilung geschaffen worden.[810] Über Diskurse und Maßnahmen, die sich nicht explizit als Steuerung des Arbeitsmarkts deklarierten, erfolgte dennoch eine Regulation gesellschaftlicher Arbeitsverhältnisse. Gächter merkt an, dass eine Schwächung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften innerhalb der Sozialpartnerschaft durch die Verlegung der Kontrolle des Arbeitsmarkts und der Beschäftigung *„vom Fabrikstor zur Staatsgrenze"*

---

[804] Birsl | 2005: Migration 88f
[805] Schoibl | 1992: Kommunale Handungsfelder 153
[806] Vgl.: EA 364/A(E), XVII. GP, BlgNR. 10381: Entschließungsantrag der Abgeordneten Moser, Dr. Partik-Pable, Dr. Frischenschlager betreffend Versäumnisse der Bundesregierung im Bereich der Flüchtlingspolitik 3
[807] Sten Prot XVII. GP, 139. NRSitz 25 04 1990 16133 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[808] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15708 Rudolf Parnigoni (SPÖ)
[809] Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990 15711 Rudolf Parnigoni (SPÖ)
[810] Sten Prot XVII. GP, 139. NRSitz 25 04 1990 16128 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

kompensiert werden sollte.[811]

Die zunehmende Kompetenz des Bundesministeriums für Inneres ging auch mit dem Bedeutungszuwachs von Sicherheits- und Ordnungspolitik in der Kontrolle von Arbeitskraft einher. Ein Diskurs, der mit der Grenzöffnung durch die östlichen Nachbarstaaten an Prominenz gewann, betraf den so genannten „Kriminaltourismus". Dieser wurde als in Beiträgen wie dem von NR Ofner (FPÖ) als *„teils professionell-organisierte, teils „Versuchungs-Befriedigungs-Kriminalität"* von Reisegruppen konstruiert, für deren Bekämpfung weitere gesetzliche Handhaben nötig seien.[812] Auf einer vorstellungsweltlichen Ebene rechtfertigten solche Diskurse eine Abschottung, indem pauschal negativ besetzte Eigenschaften zugeordnet wurden. Die zugeschriebenen Begehrlichkeiten der Bürger_innen der osteuropäischen Länder wurden zum Konstrukt der Bedrohung der nationalen Güter. Egal, ob angenommen wurde, dass eine Person den Versuchungen der Konsumkultur unterlag, oder in der Absicht, strafbare Handlungen zwecks Bereicherung zu begehen. Gerhard Hanak verweist darauf, dass, wenn überhaupt, von einer Zunahme der „Ausländerkriminalität" gesprochen werden konnte, diese im wesentlichen Eigentumsdelikte betraf. Anzeigen gegen Ausländer_innen kamen in der Regel von Kaufhausdetektiven, das Diebesgut waren Nahrungsmittel wie Marzipan, Schokolade, Wurst, ein Bügeleisen oder Drogeriewaren im Wert meist zwischen 200 bis 300 ATS, und kaum je über 1000 ATS. [813]

Diskurse der „Ausländerkriminalität" wurden auch gerne mit einer moralisierenden „Sozialschmarotzerdebatte" und rassistischen Zuschreibungen vermischt, wenn es etwa darum ging, dass Ausländer_innen Arbeitslosenversicherungsleistungen beziehen wollten.

Ausländerkriminalitätsdiskurse haben Arno Pilgram zu Folge eine krisensymbolische Bedeutung: „Ausländern" wurde eine öffentliche Verunsicherung zugeschrieben, und die Diskurse waren Indizien für die Bereitschaft, soziale Problemlagen nunmehr verstärkt mit strafrechtlichen Mitteln zu ahnden. Auseinandersetzungen rund um die angebliche „Ausländerkriminalität" bildeten einen Angelpunkt eines Streites um die Grundordnung der Gesellschaft und um die Durchsetzung neuer Ordnungsvorstellungen.[814] Gesetzliche Regelungen, die die Grundlagen einer Rechtsstaatlichkeit für einen Teil der Bevölkerung außer Kraft setzten, also quasi „Notstandsgesetze" umsetzten, begannen bei einer Gruppe, für deren Ausgrenzung leicht hegemoniale Unterstützung erreicht werden konnte.

Am 27. Juni 1990 wurde im Parlament eine Novelle der Strafprozessordnung eingebracht und am 5. Juli beschlossen. Durch die StPO-Novelle wurde die Exekutive ermächtigt, *„auf frischer Tat*

---

[811] Gächter | 2000: Austria 73
[812] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17626 Harald Ofner (FPÖ)
[813] Hanak | 1993: Ausländerprobleme 45f
[814] Pilgram | 1992: Ausländerkriminalität 181f, 185

betretene Reisende" festzunehmen und bis zum Ausmaß von 48 Stunden anzuhalten, also de facto gefangen zu nehmen. Dies sollte dem Zweck der *„sofortigen Sachverhaltserhebung und der Vorführung vor den Richter des Bezirksgerichts"* dienen, deren Journaldienstzeiten und Entgelte dementsprechend angepasst werden müssten. Diese Bestimmung ermöglichte also eine zweitägige Arretierung von bloß für verdächtig gehaltenen Ausländer_innen ohne Haftbefehl und Gerichtsverfahren.

Argumentiert wurde dies im Ausschussbericht mit der Zunahme von Straffällen in Teilen Österreichs, von *„vornehmlich Eigentumsdelikten geringeren Schweregrades", die „teilweise auf den vermehrten Grenzverkehr und die stärkere Mobilität im Zusammenhang mit der Öffnung der Grenzen im Osten des Bundesgebietes zurückzuführen sein dürfte."*[815] Eine Anhaltung sollte *„Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung"* der tatverdächtigen Ausländer_innen abhelfen.[816]

Die Neuregelung war auch in den eigenen Parteireihen der Koalitionsregierung nicht unumstritten. Es würde immerhin ein neuer Haftgrund im bezirksgerichtlichen Verfahren in die Wege geleitet werden. NR Gradschnik, der im Zivilberuf Richter war, war der Ansicht, *„dass wir gerade mit der persönlichen Freiheit des Menschen besonders vorsichtig umgehen müssen."*[817] Es lag ein Schreiben der Vereinigung der österreichischen Richter_innen vor, das diese Novelle zur Gänze ablehnte. Die Beschlussfassung auf einen Initiativantrag hinauf sei zu überstürzt, es sei besser gewesen diesbezüglich eine Regierungsvorlage zu erarbeiten, die ein ordnungsgemäßes Begutachtungsverfahren mit sich gebracht habe, welches jetzt fehle. NR Gradschnig schlug eine Befristung des Gesetzes bis Ende 1992 vor.[818]

Der Grüne NR Srb bezeichnete die Novelle als eine *„Verdünnung der Rechtsstaatlichkeit"*.[819] Aber auch der parteiunabhängige Justizminister Egmont Foregger mahnte, die Entwicklung der letzten Monate *„mit Ernst, aber mit Ruhe"* zu beobachten. Er sah einen Teil der gestiegenen Zuwanderung als eine Übergangserscheinung.[820] *„Ich meine, wenn das beachtliche Wohlstandsgefälle zwischen uns und den ehemaligen Ostblockstaaten eingeebnet ist, wird es weniger Neigung zu einer Vermögensdelinquenz durch vorübergehende Besucher Osterreichs geben."* [821]

Es wurden Alternativverfahren wie eine Verstärkung der Möglichkeit einer Übernahme der Strafverfolgung durch die Heimatstaaten angedacht, aber für die aktuelle Situation hielt Justizminister

---

[815] IA 435/A, XVII. GP, BlgNR. 1448; Bericht des Justizausschusse über den Antrag der Abgeordneten Dr. Graff, Dr. Gradischnik und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem die Strafprozeßordnung. und das Richterdienstgesetz geändert werden 1

[816] IA 435/A, XVII. GP, BlgNR. 1448 1f

[817] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17617 Reimar Gradischnig (SPÖ)

[818] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17617 Reimar Gradischnig (SPÖ)

[819] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17605 Manfred Srb (Grüne)

[820] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17631 Justizminister Egmont Foregger (parteilos)

[821] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17631 Justizminister Egmont Foregger (parteilos)

Foregger die Wiederbelebung der alten Bestimmung zur beschleunigten Durchführung einer Hauptverhandlung durch die Bezirksgerichte für angemessen.

Als „flankierende Maßnahme“ zur StPO-Novelle wurde auch das FrePG novelliert. Es sollte sichergestellt werden, das *„unter dem Schlagwort "Kriminaltourismus" bekannt gewordene Phänomen“* bewältigen zu können und der Exekutive die nötige Handhabe zur Verfügung zu stellen. Dazu wurde das Instrument der Ausweisung ausgebaut, wodurch nunmehr auch möglich sein würde, der juristischen Diktion nach „Fremde“ bereits vor Rechtskraft einer Verurteilung abzuschieben. Die betroffenen „ausländischen Touristen“ wurden als *„Fremde, die im Inland keinen Wohnsitz haben und sich erst kurz in Österreich aufhalten“* definiert. Voraussetzung für eine Abschiebung vor der Verurteilung war, dass sie wegen einer Vorsatztat auf frischer Tat ertappt, oder *„unmittelbar nach Begehung der Vorsatztat glaubwürdig der Täterschaft beschuldigt“* werden mussten; dass die strafbare Handlung mit einer über sechsmonatigen Strafe bedroht war, und dass *„ein Staatsanwalt unter den im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen die Absicht äußert, die Übernahme des Strafverfahrens in der Heimat (des Tatverdächtigen) zu betreiben. […] Eine solche Maßnahme ist im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit unmittelbar nach der Tatbegehung erforderlich.“* [822] Eine Abschiebung sei im Verhältnis zur Verhängung von Untersuchungshaft immer noch ein gelinderes Mittel und die Maßnahme daher gerechtfertigt.[823]

In der Diskussion wurde von NR Guggenberger (SPÖ) zum Ausdruck gebracht, dass die vorliegende Gesetzesänderung zur Kontrolle der Kriminalität im Zusammenhang mit der Grenzöffnung in Übereinstimmung mit der *„Stimmungslage der Bevölkerung“* erfolgte, auch wenn bekannt war, dass die geahndeten Delikte nur *„Eigentumsdelikte geringen und geringsten Grades“* betrafen. [824]

„Mit dieser Gesetzesänderung handeln wir sicherlich in Übereinstimmung mit der Stimmungslage der großen Mehrheit unserer Bevölkerung. Trotzdem sollen uns Vorbehalte nachdenklich stimmen, die die Richter und Staatsanwälte dieses Landes erhoben haben, sollen uns Vorbehalte nachdenklich stimmen, die Strafrechtslehrer erhoben haben, die befürchten, durch den Druck der öffentlichen Meinung, die auf rasche Aburteilung drängt, könnte es sozusagen zu judiziellen Schüssen aus der Hüfte kommen, und die befürchten, es könnte die Qualität der Rechtsprechung darunter leiden.“ [825]

Vorbehalte dieser Art änderten aber nichts daran, dass die Novelle beschlossen und zu geltendem

---

[822] Bericht des Ausschusses für Innere Angelegenheiten über den Antrag (431/ A) der Abgeordneten Dipl.-Kfm. DDr. König, Elmecker und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Fremdenpolizeigesetz geändert wird und über den Antrag (429/ A) der Abgeordneten Dr. Helene Partik-Pablé und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Fremdenpolizeigesetz 1954 geändert wird. AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1457.

[823] AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1457

[824] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17620 Walter Guggenberger (SPÖ)

[825] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17620 Walter Guggenberger (SPÖ)

Recht wurde. Wieder war es die „öffentliche Meinung", mit der Politiker_innen ihre Handlungen legitimierten. Der ausgerufene Kampf *„gegen ausländerfeindliche Stimmungen"*[826] sollte hier eine teilweise Aussetzung oder Beugung grundrechtlicher Paradigmen nach Bedarf und in Hinblick auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen rechtfertigen. Dies markierte einen Wendepunkt in der staatlichen Politik, und die Anfänge einer Entwicklung, in der *„in allen westlichen Demokratien [...] die Erklärung des Ausnahmezustands zunehmend [...] durch eine beispiellose Ausweitung des Sicherheitsparadigmas als normale Technik des Regierens"* eingesetzt wird.[827]

Nikolaus Dimmel sieht eine neue *„symbolische Organisation sozialer Kontrolle":* an Gruppen von ausgewählten, abweichenden Anderen wurden strenge rechtliche Normierung angelegt, um eine generalpräventive Wirkung zu erzielen. Ein bestimmtes Segment der „Fremden" wurde als Sicherheitsrisiko angesehen, damit wird zwischen „gefährlichen" und den „integrationsfähigen" nichtnationalisierten Personen eine Trennung vollzogen, um letztere *„für das Projekt einer nationalstaatlichen Schließung zu gewinnen."* [828] Dabei wurde eine Reihe von rechtsstaatlich problematischen Regelungen in Kauf genommen. Es wurde *„unverhohlen auf eine präventiv-repressive Disziplinierung der arbeitsfähigen sowie -willigen und schließlich auch hinreichende Arbeitseinkommen lukrierenden Fremden"* gezielt.[829]

4.4.3 Befriedung der Bedürfnisse der Wirtschaft zwischen Schwarzarbeit und Integration

In der allerletzten Sitzung der XVII. Gesetzgebungsperiode am 5. Juli 1990 wurde gemeinsam mit der StPO-Novelle in einem Paket von Novellierungen das FrePG und das neue Bundesbetreuungsgesetz, auf Grundlage von kurzfristig *„im letzten Moment"* Ende Mai bis Ende Juni 1990 eingebrachten Anträgen,[830] sowie eine Reform des AuslBG beschlossen, die bereits länger in Vorbereitung war.

Die Einigung auf eine Neuregelung der Ausländerbeschäftigung stand weiterhin unter dem Zeichen des Ringens um die Neugestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sozialdemokratische Gewerkschaftsfunktionär_innen betonten die Wichtigkeit der Stabilitätspolitik bei niedriger Inflation und dem Erhalt von Mindestlohnstandards. Die zukünftige Lohnpolitik der Gewerkschaften zielte dahin, dass kein Kollektivvertrag mehr unter einem Nettogehalt von 10.000 ATS liegen sollte.[831] Unternehmen, die Lohn- und Sozialstandards unterlaufen, wurden erneut scharf kritisiert. Es wurde der Hoffnung Ausdruck gegeben, dass durch die Novellierung des AuslBG ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung ausbeuterischer Praxen gemacht würde. NR Verzetnitsch (SPÖ)

---

[826] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17620 Walter Guggenberger (SPÖ)
[827] Vgl: Giorgio Agamben | 2004: Ausnahmezustand (Frankfurt/Main: Suhrkamp)
[828] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 58f
[829] ebd. 59
[830] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17604 Manfred Srb (Grüne)
[831] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17579 Friedrich Verzetnitsch (SPÖ)

brachte das Beispiel eines *„türkischen Kollegen“,* der nach eineinhalb Jahren illegalisierter Beschäftigung nach einem schweren Arbeitsunfall *„vom Unternehmer über die Grenze abgestellt“* wurde. Oder das, von einer illegal beschäftigten *„Serviererin“,* die mit einem bei der Arbeit zugezogenen Knochenbruch vom Gastgewerbeunternehmer auf die Straße geschleppt wurde, wobei *„er sagte: Wenn Sie jemand fragt, so sagen Sie, Sie seien auf dem Gehsteig ausgerutscht.“*[832] Der grüne NR Srb sprach von einer *„Inländerkriminalität gegen Ausländer“* und einer *„Ausbeutung am Arbeitsschwarzmarkt“.* [833]

Was aber in der Argumentation schwerer wog als ein Vorgehen gegen die undokumentierte Ausbeutung nichtnationalisierter Personen, war die Gefährdung der Standards für nationalisierte Arbeitskräfte und des nationalen Arbeitsmarktes.

NR Josef Hesoun (SPÖ), der dann in der neuen GP das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernahm, beharrte auf der Annahme von stärker werdenden *„Wanderbewegung vom Osten in den sogenannten goldenen Westen“*, die den Anlass dafür bildete, dass *„auch bei uns Fragen der Beschäftigungspolitik einen höheren gewerkschaftlichen Stellenwert“* hätten. [834] Es seien 70 Millionen Menschen in Europa, die *„aus ihrer politischen Entmündigung neue, für sie unbekannte Freiheiten anstreben“*, die emigrierten und sich *„als Asylanten und Wirtschaftsflüchtlinge“* ansiedeln wollten. *„Es ist nicht Ausländerfeindlichkeit, wenn wir als Gewerkschafter in einer Zeit, in der niemand die weitere Entwicklung in diesem Bereich einschätzen und abschätzen kann […] unsere Besorgnis darüber äußern, daß Ausländer in unbegrenzter Zahl nach Osterreich einströmen können“* [835]

Daher müssten die Arbeitsplätze der Österreicher_innen geschützt werden. Aus diesem Grund sei es nötig gewesen, die Gesetzte noch rasch zu verabschieden. Außerdem solle mit der Bekämpfung von „Schwarzarbeit“ einem Ansteigen von Ausländerfeindlichkeit und *„dummdreistem Rassismus“* vorgebeugt bzw. entgegengewirkt werden. Es liege in der Verantwortung der Politik, eine Wiedergeburt nationalen Gedankenguts und Völkerhasses zu verhindern.

Wirtschaftsbundfunktionär NR Dittrich (ÖVP) ergänzte, dass auf die Wirtschaft und ihre Entwicklung Rücksicht genommen werden müsse. Schließlich *„brauchen wir Arbeitskräfte, um unsere Aufgabe erfüllen zu können. Und es ist unvernünftig, dass Sie dauernd in die Betriebe hineinregieren. Die Regierung soll die Rahmenbedingungen schaffen, aber das Wirtschaften überlassen Sie bitte der Wirtschaft.“* [836]

NR Srb kritisierte, dass sich die Bundesregierung mit der Novelle einmal mehr *„zum Erfüllungs-*

---

[832] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17580 Friedrich Verzetnitsch (SPÖ)
[833] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17606 Manfred Srb (Grüne)
[834] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17608 Josef Hesoun (SPÖ)
[835] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17608f Josef Hesoun (SPÖ)
[836] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17584 Karl Dittrich (ÖVP)

gehilfen der Sozialpartner gemacht" hätte. [837]

Sozialminister Geppert kündigte an, dass die Novelle des AuslBG nur ein Ausgangspunkt für eine weitere Regelung der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte sein solle.[838] Das Paket im Allgemeinen und der Novelle des AuslBG im Besonderen wurden stolz als ein Durchbruch zur *„Wiederherstellung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt"* bezeichnet. [839]

Als wesentliche Punkte der Neuregelung der Ausländerbeschäftigung wurden im Ausschussbericht die Schaffung von Voraussetzungen zur schrittweisen Integration Niederlassungswilliger genannt, die Kontrolle des Arbeitsmarkts und die Erhöhung der Akzeptanz der Bevölkerung über die Einführung von Höchstzahlen, beschleunigte Verfahren zur Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen, Ausbau von Kontrollen und Sanktionen gegen illegale Beschäftigung, sowie eine Sanierungsaktion illegaler Beschäftigung durch die Erteilung von Bewilligungen ohne Prüfung der Arbeitsmarktslage.[840]

Da Österreich laut dem Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung eine *„Politik offener Grenzen"* betrieb, breitete sich „*neben der bewilligten Arbeit von Ausländern während der Hochkonjunktur ein schwarzer Arbeitsmarkt aus, dem mit den vorhandenen Instrumenten kaum beizukommen*" ist. [841] Sanktionsmaßnahmen gegen „Schwarzarbeit" sollten nun auch *„verstärkt auf die Ebene der Unternehmen selbst"* zielen, die Kompetenzen der Arbeitsmarktverwaltung wurden erneut erweitert. Die Zulassungs- und Bewilligungsverfahren wurden beschleunigt, um „*das Bedürfnis der Wirtschaft, einen allfälligen Arbeitskräftebedarf auch relativ kurzfristig abdecken zu können"* in einem regulierten Rahmen zu befriedigen.[842]

In einer einmaligen Aktion in der jüngeren Geschichte der Beschäftigung nichtnationalisierter Arbeitskräfte in Österreich wurde eine Legalisierungsaktion für Personen, die mit Stichtag 1. April 1990 rechtmäßig und gemeldeterweise aufhältig waren, durchgeführt. Schätzungen des Berichts gingen von rund 30.000 Personen aus, die unangemeldet arbeiteten und bislang materiell und sozial nicht abgesichert waren. Für sie sollte die „erste Integrationsstufe" in Form der Ausstellung einer Beschäftigungsbewilligung ohne Prüfung der Arbeitsmarktlage, also quasi außerhalb der immer noch jährlich beschlossenen Branchen-Kontingente, erleichtert werden. Damit würde gleichzeitig auch dem Arbeitsbedarf der so genannten „Beschäftiger" Rechnung getragen werden.[843]

---

[837] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17604 Manfred Srb (Grüne)
[838] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17627 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[839] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17627 Minister für soziale Verwaltung Walter Geppert (SPÖ)
[840] Bericht des Ausschuss für soziale Verwaltung über den Antrag der Abgeordneten Hesoun, Dr. Feurstein und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Mutterschutzgesetz 1979 und das Eltern-Karenzurlaubsgesetz geändert werden (442/A). AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462
[841] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 1
[842] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 1
[843] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 4

Zur schrittweisen Integration wurde als neues Zulassungsinstrument die „Arbeitserlaubnis“ geschaffen. Diese konnte nach insgesamt 52 Wochen legaler Beschäftigung innerhalb von 14 Monaten erteilt werden und ermöglichte eine Arbeitsaufnahme im gleichen Bundesland und in der gleichen Branche ohne *„ein förmliches arbeitsplatzbezogenes Verfahren“*.[844] Es hatte sich gezeigt, dass mit der durch die bisherige Regelung bedingten *„strengen Bindung des Ausländers an den jeweiligen Arbeitsplatz und somit an einen bestimmten Arbeitgeber“* einer Verschlechterung der Arbeitsplatzqualität und der Höhe der Löhne Vorschub geleistet wurde. Eine Herstellung einer erhöhten *„Autonomie und Flexibilität des Ausländers“* stand daher im Zusammenhang mit einer gewerkschaftlichen Politik, die die Arbeitgeber_innen stärker unter Druck setzen wollte.

Der Zugang zum Befreiungsschein sollte erleichtert und der Verwaltungsaufwand reduziert werden.[845] Die Anrechnung von Ersatzzeiten wie Karenz nach dem Mutterschutzgesetz wurde erstmals nach 30 Jahren Gastarbeiterbeschäftigung vereinfacht. Die Praxis, bei der Erteilung von Beschäftigungsbewilligungen bestimmten Personengruppen *„je nach Integrationsgrad Vorzug vor anderen zu geben“,* wurde verrechtlicht. [846]

Ulrike Davy und Dilek Çınar weisen darauf hin, dass mit der Novelle zwar günstigere Bedingungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Kinder bzw. die Zweite Generation normiert wurden, aber wieder nicht für Ehepartner_innen.[847] Ein von den Grünen eingebrachter - und vom Ausschuss abgelehnter - Abänderungsantrag zielte u.a. (kürzere Fristen, erleichterter Zugang) in diese Richtung und forderte, auch für Familienangehörige von *„Ausländern, die sich schon länger rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten“,* ungeachtet jeglicher gesetzlicher Beschränkungen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen.[848]

Die Grünen merkten außerdem an, dass der Ausschluss von nichtnationalisierten Arbeitnehmer_innen auf betrieblicher und gewerkschaftlicher Ebene, und allgemein von nichtnationalisierten Personen von jeglicher politischer Partizipation und Mitbestimmung integrationsfeindlich wäre.[849]

4.4.4 Höchstzahlenmodell

Die Novelle des AuslBG im Juli 1990[850] brachte zögerliche Maßnahmen zur Erleichterung der so genannten „Integration“ für nichtnationalisierte Personen, die dauerhaft in Österreich lebten, in die Schule gegangen, ihre Ausbildungen absolviert oder sogar im Land geboren waren, mit sich.

---

[844] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 2
[845] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 2
[846] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 2
[847] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 592
[848] Abänderungsantrag der Abgeordneten Srb und Genossen zum Bericht des Ausschusses für soziale Verwaltung 1462 der Beilagen über den Antrag 442/A der Abgeordneten Hesoun, Dr. Feurstein und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz, das Mutterschutzgesetz und das Eltern-Karenzurlaubsgesetz geändert werden. Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17614
[849] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17605 Manfred Srb (Grüne)
[850] BGBl. Nr. 450/1990

Allerdings wurden diese teilweise nur geringfügigen Erleichterungen durch die Einführung einer erstmals quantitativ nach oben gedeckelten Limitierung der Anzahl von nichtnationalisierten Beschäftigten wiederum relativiert und begrenzt.

Im „Geppert-Höchstzahlenmodell" wurde eine quantitative Höchstgrenze für die Ausländerbeschäftigung eingeführt, die als weiteres, zusätzliches Steuerinstrument neben Bundes- und Landeskontingenten den Anteil der Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften an der Gesamtbeschäftigung mit höchstens 10 % begrenzte. EWR-Bürger_innen waren aus den Höchstzahlen ausgenommen, sie betrafen nur „Drittausländer". Die Länder erhielten darüber hinaus die Autorität, die Landeshöchstzahlen gesondert auch noch niedriger anzusetzen.

Die ÖVP unterstützte diese Maßnahmen offiziell, obwohl *„einige Kreise der Wirtschaft"* sie nicht für richtig hielten und besonders in einigen Branchen ein hoher Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften bestand.[851] Zumindest als vorübergehende Maßnahme sei, so NR Rabl-Stadler, eine Deckelung notwendig, um zu warten, bis *„Spannungen, die aus dem erfreulichen Ereignis der Öffnung der Grenzen zum Osten entstanden sind, geringer werden"* und die „Hysterie" abnehmen würde.[852] Prinzipiell jedoch bestätigte die ÖVP tendenziell ihre Bereitwilligkeit, nicht nur Asylwerber_innen sondern darüber hinaus auch noch mehr Einwander_innen aufnehmen zu wollen.[853] De facto wurde die Bundeshöchstzahl die nächsten Jahre aber sukzessive von 10% auf 8% im Jahr 1992 gedrückt.[854] Dies bedeutete eine Zugangssperre zum Arbeitsmarkt für viele der nichtnationalisierten Personen, die sich legal im Inland aufhielten. „*Vor allem ausländische Frauen, die neu oder nach einer Karenzzeit in den Arbeitsmarkt eintreten, waren davon betroffen.*"[855]

Eine Erleichterung der Integration ausländischer Arbeitskräfte sei laut dem Bericht des Sozialausschusses nur dann vertretbar, „*wenn gleichzeitig Mechanismen entwickelt werden, die die Kontrolle des Arbeitsmarktes sicherstellen.*"[856] Der Ausschussbericht berief sich in den Erläuterungen zur Novelle auf „*internationale Erfahrungen mit der Ausländerbeschäftigung"*, die angeblich gezeigt hätten, „*daß bei einem Ausländeranteil von über 10% an der Beschäftigtenzahl die Nachteile der Ausländerbeschäftigung die Vorteile zu überwiegen beginnen. Neben den bekannten ökonomischen Nachteilen, insbesondere hinsichtlich unterbleibender produktionssteigernder Investitionen und notwendiger Strukturbereinigungen sowie des fehlenden Zwanges, das inländische Arbeitskräftepotential auszuschöpfen, ist auf Grund fehlender infrastruktureller Ausstattung - Wohnungen, Schulen, Spitäler - bei einer noch stärkeren Ausweitung der Ausländer-*

---

[851] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17618 Helga Rabl-Stadler (ÖVP)
[852] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17618 Helga Rabl-Stadler (ÖVP)
[853] Sten Prot XVII. GP, 151. NRSitz 04 07 1990 17374 Wendelin Ettmayer (ÖVP)
[854] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 10
[855] Perchinig | 2009: Migration, Integration 105; Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 11
[856] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 32

beschäftigung zu befürchten, daß vorhandene Vorurteile gegenüber Fremden verstärkt und ausländerfeindliche Tendenzen begünstigt werden." [857]

An anderer Stelle wurde im Zusammenhang mit der Bekämpfung der „Schwarzarbeit" festgehalten, dass eine undokumentierte Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften den tatsächlichen Beitrag von Ausländer_innen zur Volkswirtschaft und *„zur Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit"* als zu gering erscheinen lasse, da er nicht erfasst würde. Integrationschancen würden so gemindert, weil die Bedeutung der ausländischen Arbeit unterbewertet würde. Im Ausschussbericht wurde angeführt, dass 1989 zwei Milliarden ATS mehr von ausländischen Arbeitskräften eingezahlt als an Transferleistungen an sie ausbezahlt worden war. Ausländer_innen waren definitiv Nettozahler_innen. Warum sorgte aber weder die kommunal- noch bundespolitische Steuerung dafür, dass die infrastrukturelle Ausstattung ausreichend war, um *„Vorurteilen"* und *„ausländerfeindlichen Tendenzen*" vorzubeugen? Wie konnte ein Mangel in der sozialen und infrastrukturellen Versorgung der Bevölkerung und eine ökonomische Struktur, die durch die Rechtlosigkeit eines Teils der Arbeiter_innenschaft begünstigt wurde, als ein Argument gegen Ausländerbeschäftigung dargestellt werden? Mittels einer Verkehrung von Ursache und Wirkung wurde von strukturellen Veränderungen abgelenkt. Eine erfolgreiche „Integration" war unter diesen Umständen für die große Zahl der armen nichtnationalisierten Unterschichten kaum möglich und brachte einen ständigen, aufreibenden Existenzkampf mit sich.

Mit dem Ende der 17. Legislaturperiode war entgegen ersten zögerlichen Schritten in Richtung Integration ein Kurs in der Ausländer_innenpolitik fortgeschrieben, der rigorose ausgrenzende gesetzliche Maßnahmen mit diskursiven verband. Sie richteten sich gegen neue Zuwander_innen aus postsozialistischen und peripheren Staaten, aber auch gegen dauerhaft in Österreich niedergelassene nichtnationalisierte Personen. Die staatliche Politik war maßgeblich daran beteiligt, nunmehr offen zu Tage tretende gesellschaftliche Konsequenzen postfordistischen Wirtschaftens wie prekarisierte Arbeitsplätze, steigende Arbeitslosigkeit, eine Zurücknahme wohlfahrtsstaatlicher Absicherung und eine damit einhergehende Verunsicherung mit Zuwanderung und Zuwander_innen in Zusammenhang zu bringen. Politische Diskurse schufen ein Konstrukt, das die Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften als Problem darstellte, das in Angriff genommen bzw. bekämpft werden müssee. Darüber wiederum versuchte die hegemoniale Politik, sich trotz neoliberal-postfordistischem politischem Kurswechsel weiterhin die Unterstützung der arbeitenden und subalternen Klassen zu sichern.

---

[857] AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462 32f

5. Eine geordnete Ausländerpolitik: Reformen 1991/92

5.1 Politisch-öffentliche Diskurse im Kontext der Gesamtreform 1991/92

Die Sammelnovellen der ersten Jahreshälfte 1990 waren wie angekündigt nur ein erster Schritt. In der folgenden Gesetzgebungsperiode wurde der eingeschlagene Kurs weiterverfolgt. Bis Ende 1992 wurden etappenweise und mosaiksteinartig Gesetzesmaterien, die nichtnationalisierte Personen betrafen, novelliert oder zum Teil komplett neu gefasst. Mit diesen umfassenden Reformen wurden Einreise, Aufenthalt, Beschäftigung von Ausländer_innen, das Asylrecht sowie polizeiliche Maßnahmen aufeinander abgestimmt, mit dem Anspruch, so eine grundlegende, den „neuen Bedingungen" angepasste, „geordnete Ausländerpolitik" zu schaffen. Sicherheitspolitischen Regelungen kam gleichfalls Bedeutung zu, sie betrafen nicht allein Ausländer_innen, sondern zeigten auch umfassender eine Veränderung der staatlichen Kontrollpolitiken an. Zu erwähnen ist hier das neue Sicherheitspolizeigesetz, das schon im Mai 1990 in einem Ministerialentwurf vorgelegt worden war und dann am 3. Oktober 1991 beschlossen wurde.

Im gleichen Zeitraum erfuhr das „Ausländerthema" eine massive öffentliche und mediale Präsenz. Die Oppositionsparteien waren in heftigen Auseinandersetzungen und polarisierenden Diskussionen engagiert. Es fanden breite Mobilisierungen statt. Markante Höhepunkte waren das im Jänner 1993 von manchen als größten Demonstration der 2. Republik bezeichnete „Lichtermeer" gegen Fremdenfeindlichkeit und die restriktive Ausländerpolitik sowie das von der FPÖ initiierte Volksbegehren „Österreich zuerst" im März 1993, das wiederum eine restriktivere Ausländerpolitik forderte.

5.1.1 Neue Gesetze und die Antizipation einer „Völkerwanderung"

Bevor in der neuen Gesetzgebungsperiode die Neugestaltung der gesamten Materie vorgenommen wurde, musste vorerst das erst im März 1990 novellierte FrePG erneut bearbeitet werden. Der Anlass war, „*daß die geltende Regelung der Schubhaft nicht den Ansprüchen des am 1. Jänner 1991 in Kraft tretenden Bundesverfassungsgesetzes über den Schutz der persönlichen Freiheit entspricht.*" [858] Um das FrePG wieder verfassungskonform zu gestalten, musste die Möglichkeit, ein Rechtsmittel gegen die Verhängung der Schubhaft einzulegen, gesetzlich verankert werden. Dazu wurden neue Unabhängige Verwaltungssenate eingerichtet, die wegen Rechtswidrigkeit der Haft angerufen werden konnten. Die UVS waren keine Gerichte, aber immerhin eine Beschwerdemöglichkeit, und bildeten eine Kontrolle der Arbeit der Polizeibehörden, wenn auch nur eine

[858] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 17.

minimale.[859]

Die in der parlamentarischen Diskussion des Novellenentwurfs vorgebrachten Argumentationslinien standen in Kontinuität mit den Diskursen der ersten Hälfte des Jahres. Sie zeigten bestimmte Grundmuster in Begründungszusammenhängen und Vorstellungswelten, die für die breit geführte Ausländer_innen-Diskussion bestimmend sein würden. Als grundlegende Rechtfertigung für den Bedarf an Veränderung und Erneuerung der Regelung der „Fremdengesetzgebung" wurde von der Politik die nach dem Fall des Eisernen Vorhangs angeblich massiv einsetzende Zuwanderung angeführt. In noch nie da gewesenem Ausmaß käme eine *„Völkerwanderung"* auf Österreich zu. Der *„Ansturm von Leuten"* auf Österreich als Tor zu den reichen Staaten des Zentrums stünde erst am Anfang. „Massen" von Menschen würden sich auf Grund von Illusionen in den „goldenen Westen" aufmachen und sich eine schnelle Steigerung ihres Wohlstands erhoffen.[860] Die Reisefreiheit, die begrüßt wurde, dürfe aber nicht mit Einwanderungsfreiheit verwechselt werden.[861]

Nicht nur in politisch-öffentlichen Diskursen, sondern auch in wissenschaftlichen wurden im Zusammenhang mit Desintegrations- und Peripherisierungsprozessen in den osteuropäischen Staaten Prognosen von Szenarien einer massiven und anschwellenden Wanderungsbewegung abgegeben. Diese Prognosen hielten jedoch einer näheren Prüfung kaum stand, die Situation wurde stark überzeichnet. Möglicherweise waren Regierungen osteuropäischer Staaten daran beteiligt, diese Auswanderungsszenarien als Druckmittel zu instrumentalisieren, um wirtschaftliche Hilfe zu erhalten. Fakt war, dass in den parlamentarischen Debatten Politiker_innen der neuen großen Koalition Vorstellungen von einem stark zunehmenden Einwanderungsdruck noch stärker als Anfang des Jahres und auch nach dem Wahlkampf anheizten. Rassistische und ost-feindliche Bedrohungsszenarien sollten der Legitimation für eine Reihe von Maßnahmen nicht nur in der Ausländer_innenpolitik, sondern auch im Bereich Sicherheitspolitik und sozialer Kontrolle dienen. Das *„kleine Land Österreich"* könne diesen Ansturm an Menschen nicht bewältigen. [862] *„Wir können nicht das Flüchtlingsland für ganz Osteuropa werden!"* [863]

Löschnak, der auch in der neuen Regierung Innenminister war, argumentierte regelmäßig in diesem Sinn: es müsse mit Nachdruck unterstrichen werden, „*dass Europa zumindest seit 1989, aber verstärkt seit dem Anfang dieses Jahres, am Beginn einer Wanderungswelle steht*." Dies müsse vor Augen geführt werden, um die Dimensionen der Konsequenzen und Auswirkungen der Maß-

---

[859] Der neugeschaffene UVS hatte insbesondere zu prüfen, ob ein vollstreckbarer Schubhaftbescheid vorlag, und ob eine weitere Freiheitsentziehung materiell den Kriterien des § 5 Abs. 1 und 2 des FrePG entsprach. Allerdings war der UVS nicht auch für Schubhaftbeschwerden zuständig. Vgl.: Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 280 Madeleine Petrovic (Grüne)

[860] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 286 Peter Keppelmüller (SPÖ)

[861] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3505 Matthias Achs (SPÖ)

[862] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 286 Peter Keppelmüller (SPÖ)

[863] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 282 Paul Burgstaller (ÖVP)

nahmen, die ergriffen werden müssen, abschätzen zu können.[864] NR Achs (SPÖ) führte aus:

„Aus verschiedenen Gründen verlassen viele Millionen Menschen in allen Teilen der Welt ihre Heimat. Diese Entwicklung, die das Ausmaß einer wahren Völkerwanderung angenommen hat, geht auch an Österreich nicht unbemerkt vorbei. Probleme, die sich aus dem Asyl- und Wanderungswesen ergeben, sind seit einigen Jahren für alle hochentwickelten Industriestaaten geradezu typisch. Dies wurde bei der in Wien stattgefundenen Ministerkonferenz im Jänner über die Ost-West-Wanderungsfragen besonders deutlich."[865]

In zunehmendem Maße wurde von der Politik neben einer Zuwanderung aus Osteuropa auch eine *„aus Ländern der Dritten Welt"* thematisiert. NR Pirker (ÖVP) meinte: „*Waren im Vorjahr [1990] etwa noch 30 Prozent der Ausländer, die nach Österreich gekommen sind, aus der Dritten Welt, sind es im heurigen Jahr bereits 41 Prozent. Es zeichnet sich hier wie in anderen europäischen Staaten eine enorme Umschichtung ab."* [866]

In vielen Arbeiten, die sich mit der „Ausländerfeindlichkeit" der 1990er Jahre beschäftigen, wird auf die Kontinuitäten der vorstellungsweltlichen Bilder von Völkerfluten und Menschenströmen mit nationalsozialistischen und antikommunistischen diskursiven Mustern hingewiesen. Ursula Birsl bezieht sich auf Klaus Bade, der meint, dass Vorstellungswelten von „Einwanderungswellen" und „Flüchtlingsströmen" in Kontinuität mit bis ins 19. Jahrhundert zurückreichenden deutschnationalen Projektionen und Ängsten vor einer *„Flut aus dem Osten"* stehen[867] - Muster, die ebenfalls im Zusammenhang mit Destabilisierung und Mobilisierung von Arbeitskräften standen.

Besonders dramatisch zeigten sich deutschnationale ideologische Verbindungen in Äußerungen von Redner_innen der FPÖ. Sicherheitssprecherin NR Partik-Pablé sagte: „*nach Schätzungen des Flüchtlingshochkommissärs sind es ungefähr 40 bis 60 Millionen Menschen, die sich auf der Suche nach neuem Lebensraum befinden."*[868]

In dieser Aussage wurde in einer Umkehr des völkisch-deutschnationalen Begriff des neuen „Lebensraums im Osten" impliziert, dass eine als deutsch-österreichisch konstruierte Identität und Kultur angesichts der Zuwanderung aus Osteuropa bedroht sei. Diskursive Muster, die in ihrem historischen und rassistischen Gehalt Anleihen bei deutsch-nationalen Begrifflichkeiten nahmen, zeichneten nicht allein die autoritär-populistische FPÖ aus.

Die Bilder von „Wanderungsströmen" in die reichen Staaten der Zentren dienten und dienen herrschaftspolitischen Zwecken und der Verfügbarmachung von Arbeitskraft in asymmetrischen inter- und transnationalen Systemen. Ihnen gegenüber standen tatsächlich eine große Anzahl an

---

[864] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 291 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[865] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3505 Matthias Achs (SPÖ)
[866] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3509 Hubert Pirker (ÖVP)
[867] Birsl | 2005: Migration 82 f
[868] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4734 Helene Partik-Pablé (FPÖ)

mobilisierten Personen, und es soll hier noch einmal in aller Kürze klargestellt werden, dass diese nicht freiwillig oder zumindest nicht ohne politischen, sozialen oder ökonomischen Druck wanderten. Dies geschah auf Grund von Destabilisierungsprozessen, die in der postfordistischen Globalisierung auf Interventionen internationalisierten Kapitals und der reichen Staaten des Zentrums zurückzuführen sind. Während aber Kapitalflüsse in die Zentren forciert wurden, begannen u.a. die Staaten des Blockes EG bzw. EU „Grenzschutz"-Mechanismen gegen Zuwander_innen aus der Peripherie zu etablieren, an denen bis heute Zehntausende starben. Zu wandern oder zu migrieren bildete oft eine notwendige Überlebenstechnik, insofern es Zonen asymmetrischen Reichtums und Ausbeutung gab und gibt. Ich bin der Ansicht: eine Person soll nicht wandern müssen, aber wenn sie es tut, dann muss sie es auch dürfen.

5.1.2 Grenzen der Verträglichkeit und der Wille der Bevölkerung

In verstärktem Maße berief sich die gesetzgeberische Politik auf die Bevölkerung, die eine treibende Kraft für eine Limitierung der Anwesenheit und Zuwanderung von Ausländer_innen sei. Angesichts dieser vorstellungsweltlichen Bedrohung in Form des Bildes von Menschenmassen, die kommen und die knappen nationalen Güter des Arbeitsmarkts, der Sozialleistungen, der Infrastruktur beanspruchen würden, stellten sich Politiker_innen als bemüßigt dar, die Bevölkerung zu beruhigen und ihre Wünsche zu berücksichtigen. Die Ängste der Subalternen traten jedoch nicht spontan auf, sie waren durch politisch-öffentliche Diskurse der Differenz überformt und reproduziert. Die staatliche Politik stellte jedoch die „Ängste der Bevölkerung" als externe Faktoren dar, auf die sie zu reagieren habe. So meinte NR Gaál (SPÖ):

„Die mit einer verstärkten neuen Zuwanderung von Ausländern einhergehende Skepsis, die Befürchtungen und Ängste, dass dadurch die eigenen Lebensinteressen vor allem im Bereich Wohnung und Arbeitsmarkt beeinträchtigt werden - wie eine Studie zur Ausländerproblematik, die im Herbst des Vorjahres im Auftrag der Stadt Wien erarbeitet wurde, bestätigt - verlangen in verstärktem Maße Bemühungen in Bezug auf rechtzeitige und umfassende Information und Motivation wie auch Maßnahmen im Wohnungs- und Arbeitsbereich, strengere Kontrollen und strengere Strafen gegen den schwarzen Arbeitsmarkt." [869]

Staatliche Wirtschaftspolitik räumte ein, dass Österreich Zuwander_innen und Gastarbeiter_innen brauchte, um die gute Konjunkturlage auszunützen, was wiederum Betriebsansiedlungen fördere und ein mehr an Arbeitsplätzen mit sich bringe. Andererseits gaben Regierung und Legislative zu verstehen, dass Zuwanderung aus der östlichen und südlichen Peripherie Probleme verursache. Migration wurde als Ursache von sozialen Konflikten dargestellt. Es wurde der Eindruck erzeugt, es sei möglich, soziale und wirtschaftliche Stabilität in Österreich herzustellen, indem Wanderung

[869] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 278 Anton Gaál (SPÖ)

beschränkt und reduziert werde. Eine Akzeptanz von Zuwander_innen bei der Bevölkerung könne sich nur einstellen, wenn die Menschen das Gefühl haben würden, durch die Zuwanderung nichts zu verlieren.[870] Zuwanderung könne nur soweit zugelassen werden, als sie *„sozial verträglich"* sei.

In zunehmendem Maße wurde im Zusammenhang mit politischen Entscheidungsprozessen bezüglich Wohnraumbeschaffung oder Bildungspolitik das „Ausländerthema" als Problem eingebracht, wobei aufgezeigt werden sollte, dass die Grenzen der Aufnahmemöglichkeit und Aufnahmebereitschaft erreicht waren. NR Gaál (SPÖ) meinte Ende 1990, wenn diese „Grenzen" überschritten würden, käme es *„zwangsläufig zu gesellschaftlichen Spannungen",* die in Aggressionen, Konflikten und Fremdenhass ihren Ausdruck finden würden.[871] Wenn der *„Sättigungsgrad"* erreicht sei, müsse die Politik dazu beitragen, den Fremdenhass und die Ausländerfeindlichkeit nicht eskalieren zu lassen.[872]

Diese Art von Sündenbockdiskursen wurde zu einer Zeit intensiviert, als trotz Wirtschaftswachstum und höherem BIP größere Unterschiede in Einkommen und Arbeitsqualität auftraten, oder die „Schere zwischen arm und reich" weiter auseinanderklaffte. In der Diskussion des Sozialberichts von 1989 im Februar 1991 stellte NR Hostasch (SPÖ) fest:

„Es wurde 1989 zwar ein neuer Beschäftigungsrekord bei den unselbständig Erwerbstätigen erreicht, der 1990 sogar noch überboten wurde, doch dürfen wir uns nicht darüber hinwegtäuschen, daß diese Entwicklung auch Schattenseiten hat, was die Art, die Qualität und die Entlohnung der neuen Arbeitsplätze betrifft. Befristete und kurzfristige Dienstverhältnisse, Teilzeitbeschäftigung, neue Formen der Heimarbeit und somit instabile und arbeitsrechtlich schlecht oder gar nicht gesicherte Beschäftigungen nehmen überproportional zu. Das Gros der zusätzlichen Arbeitsplätze ist in den Niedriglohnbereichen zu finden."[873]

In den Diskursen um die Frage, wie viel Zuwanderung verträglich sei, ging es nicht allein um Ressourcenverteilung und dabei eine prioritäre Behandlung von Österreicher_innen, sondern auch um ideologische Legitimierung und um Reproduktion von Hegemonie unter postfordistischen Verhältnissen. Unterschiedliche hegemoniale Projekte bedienten sich hierzu rassistischer Diskurse.

NR Taus (ÖVP) machte dies hier deutlich:

„Und genau so ist das beim Ausländerproblem. Es gibt ein uraltes Schema, das bei jedem seriösen Verhaltensforscher nachgelesen werden kann: Fremd ist Feind, bekannt ist Freund. - Das ist in uns drinnen - vielleicht aus einer Zeit, als unsere Vorfahren in kleinen Gruppen gewohnt haben und sich wehren mußten, aus einer Zeit, als sie Angst hatten vor allem möglichen. Das steckt in uns.

---

[870] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 278 Anton Gaál (SPÖ)
[871] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4762 Gerfrid Gaigg (ÖVP)
[872] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8313 Anton Gaál (SPÖ)
[873] Sten Prot XVIII. GP, 15. NRSitz 27 02 1991 1095 Eleonora Hostasch (SPÖ)

Und daher gibt es eben so etwas - ich bin kein Verhaltensforscher, ich kann es nur vermuten - wie ein Assimilationspotential einer Gesellschaft. Bei uns wurde dieses Assimilationspotential überzogen. Das ist das Problem, vor dem wir jetzt stehen. Aber das jetzt auszunützen, anstatt es vernünftig zu korrigieren, halte ich für demokratiepolitisch gefährlich.“[874]

In dieser Aussage zeigte sich, was Dilek Çınar als Naturalisierung des Rassismus bezeichnet, der mit postfordistischen Verhältnissen verbunden ist. Diese Art des Rassismus folgte einer Logik der Naturalisierung der Abwehr gegen das Fremde, die in zahlreichen politischen und wissenschafltichen Diskursen der 1990er Jahre zum Thema Xenophobie zu finden ist. Die Angst vor “dem Fremden” sei in der menschlichen Natur verankert und eine Konstante, die durch politische Regulation entweder “vernünftig korrigiert” - was die Sozialdemokratie für sich reklamierte -, oder aber “ausgenutzt” werden könne. Auslöser von Angst sei demnach Differenz an sich. Der Umkehrschluss wäre der, dass Solidarität über ethnische und kulturelle Grenzen hinweg quasi „unnatürlich“ sei. Die diskursiven Grundlagen einer hegemonialen symbolischen Ausländer_innenpolitik waren gelegt: der Kulturalismus wurde tragendes Narrativ eines neuen Rassismus. Grundsätzlich erschien das Zusammenleben von Personengruppen aus „unterschiedlichen Kulturen“ als problematisch. Die „eigene Kultur“ wurde zum Etikett der homogenisierenden Ideologie, nicht mehr das „Nationale“, sondern das Konstrukt einer nationalen Kultur in einem internationalisierten Staat unter postfordistisch-globalisierten Verhältnissen. Das Konzept rekonfigurierte den Glauben an eine Abstammungsgemeinschaft neu und knüpfte an historisch ältere Mythen des Rassismus an.[875]

In der Novelle zum AuslBG im Juli 1990 war die Reduzierung des maximalen Ausländer_innen-Anteils von 10% an der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten in diese Richtung begründet worden. Nicht allein die Sättigung des als nationales Gut begriffenen Arbeitsmarktes, sondern der Hinweis auf „kulturelle Probleme“ und die Gefahr sozialer Konflikte hätten diesen Schritt der Regulation nötig gemacht. Als negatives Beispiel wurde Deutschland angeführt, die rassistischen Angriffe und Pogrome gegen Ausländer_innen in Hoyerswerda im September 1991 und Rostock im August 1992, die als vorstellungsweltliche Legitimation für eine Zuwanderungsbegrenzung herhielten. Die Politik schob die Verantwortung für eine restriktive Ausländergesetzgebung auf „die Bevölkerung“, deren Wünschen Rechnung getragen würde.[876]

Die Logik der naturalisierten Differenz trug auch dazu bei, die länger in Österreich lebenden „Gastarbeiter_innen“ von den Neu-Zuwander_innen zu separieren. Gastarbeiter_innen wurden als der „verträgliche“ Teil, der gebraucht wird, angesehen. Dennoch blieben sie als Gruppe auf Grund ihrer kulturellen Herkunft weiterhin als „Fremde“ imaginiert. Rechtliche Ungleichstellung und

[874] Sten Prot XVIII. GP, 45. NRSitz 14 11 1991 4456 Josef Taus (ÖVP)
[875] Dilek Çınar: Alter Rassismus im neuen Europa? 66ff
[876] Matouschek, Wodak, Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen 30

soziale Differenz konnte ideologisch fortgeschrieben werden. Immanuel Wallerstein merkt an, dass „*das Essenzialistische oder Wesensphilosophische die gleichen negativen Auswirkungen hat, egal ob es kulturell oder biologisch ist.*“[877]

Im Bestreben der Koalitionspartner, sich von „Ausländerfeindlichkeit“ abzugrenzen, und im Bemühen der SPÖ, sich als Erhalterin regulärer, abgesicherter Arbeitsverhältnisse - zur „*Sicherung des erreichten arbeitsrechtlichen und sozialen Standards für alle Arbeitnehmer*“ [878] - zu profilieren, entfalteten sich politische Diskurse um den Schutz des zuvor benachteiligten, nichtnationalisierten Teils der österreichischen Bevölkerung und dessen bessere Integration weiter. NR Elmecker (SPÖ) forderte:

„Einerseits soll die durch die quantitative Verschärfung der Ausländerproblematik hervorgerufene Beunruhigung der Bevölkerung durch entschlossene Maßnahmen abgebaut werden, andererseits müssen bessere Voraussetzungen für die Integration der Ausländer in Österreich geschaffen werden.“ [879]

NR Gaál (SPÖ) artikulierte, dass „*keine Konkurrenz zu den seit Jahren hier lebenden und in Beschäftigung stehenden Gastarbeitern entstehen [darf]; ihre Rechte und Errungenschaften müssen gewahrt bleiben.*“[880] Auch die Ängste der dauerhaft in Österreich lebenden nichtnationalisierten Personen vor neu nach Österreich kommenden Ausländer_innen würden laut NR Pirker (ÖVP) eine Verschärfung der Gesetzgebung rechtfertigen.[881]

Österreich sei kein Einwanderungsland. Explizit forderte die FPÖ im Volksbegehren „Österreich zuerst“ eine gesetzlich Verankerung der *„Staatszielbestimmung "Österreich ist kein Einwanderungsland" im Bundesverfassungsgesetz“*.[882] Dass Österreich kein Einwanderungsland seie, wurde aber auch von Redner_innen der Koalitionspartner vertreten, und wenn auch nicht in der Verfassung, dann in einer Reihe von Gesetzesmaterien festgeschrieben.

Sozialminister Josef Hesoun schaltete gemeinsam mit dem ÖGB-Präsidenten Verzetnitsch und Wirtschaftskammerpräsident Maderthaner am 25. Oktober 1992 im Kurier ein Inserat mit dem Text *"Für Ordnung am Arbeitsmarkt. Die Öffnung der Grenzen Osteuropas hat Österreich Chancen, aber auch Probleme gebracht. Österreich muß darauf reagieren, weil wir kein Einwanderungsland sein können"* - dieser Text wurde von NR Haider im Parlament vorgebracht, um darauf hinzu-

---

[877] Wallerstein | 2012: Siegeszug 252

[878] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4721 Robert Elmecker (SPÖ)

[879] NR Elmecker bezieht sich hier auf ein Protokoll des oberösterreichischen Landtags. Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4721 Robert Elmecker (SPÖ)

[880] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 277 Anton Gaál (SPÖ)

[881] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8317 Hubert Pirker (ÖVP)

[882] Volksbegehren „Österreich zuerst“ durch Schaffung gesetzlicher Maßnahmen, die das Recht auf Heimat für alle österreichischen Staatsbürger dauerhaft sichern und unter diesem Gesichtspunkt eine zurückhaltende Einwanderungspolitik nach Osterreich gewährleisten XVIII. GP, BlgNR. 1015

weisen, dass die FPÖ mit ihrer Forderung nicht allein dastand.[883]

In einem wirtschaftsliberalen Verständnis hoben Vertreter_innen der ÖVP die Notwendigkeit und den wirtschaftlichen Nutzen der Ausländer_innenbeschäftigung hervor, forderten quantitativ mehr Zuwanderung und Arbeitskräfte, wollten jedoch eine Art österreichischer kultureller Homogenität gewahrt wissen. Laut Volkszählung von 1991 waren 517.690 Personen nicht nationalisiert, was einem Anteil von 6,64% der österreichischen Bevölkerung entsprach.[884] Diese Tatsache führten die Grünen ins Treffen, um darauf hinzuweisen, dass Einwanderung im Sinne einer dauerhaften Niederlassung von größeren Gruppen bereits gesellschaftliche Realität war.

Der ehemalige ÖAAB-Gewerkschafter NR Pirker (ÖVP) kommentierte die in Diskussion stehenden Gesetze wie folgt: „*Diese Ausländergesetze werden jenen einen Strich durch die Rechnung machen, die glauben, Österreich in ein klassisches Einwanderungsland umfunktionieren zu müssen, dabei aber die realen Voraussetzungen bewußt übersehen und obendrein eine multikulturelle Gesellschaft herbeisehnen*."[885]

In der Regierungsvorlage zum Bundesbetreuungsgesetz 1991 stand zu lesen:

„In der Regierungserklärung vom 18. Dezember 1990 wird daher die Notwendigkeit betont, für jenen Personenkreis, der nicht aus Gründen politischer Verfolgung nach Österreich einwandert, auf der Grundlage der Aufnahmsfähigkeit des Arbeitsmarktes und des Wohnungsmarktes Planungsgrößen festzulegen. Die in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob Österreich ein Einwanderungsland ist und daher dieser Bereich einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf, ist ein eher semantisches Problem. Österreich ist genausoviel oder sowenig ein Einwanderungsland, wie es ein Auswanderungsland ist. […] Die Bestimmungen des Fremdenpolizeigesetzes und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes allein erweisen sich in der derzeitigen Situation nicht mehr als ausreichend, die Einwanderung nach Österreich einer umfassenden Kontrolle und Regelung zu unterwerfen. Die Erlassung der in der Regierungserklärung in Aussicht gestellten Regelung ist daher ein Gebot der Stunde, wobei geprüft werden muß, welche zusätzlichen Regelungen allenfalls noch erforderlich sind."[886]

Der Text verbriefte die Absichtserklärung der Regierung, Zuwanderung quantitativ zu beschränken, was 1992 mit dem Aufenthaltsgesetz umgesetzt wurde. Die Absicht der quantitativen selektiven Zuwanderungsbeschränkung gegen Osten und Süden bei gleichzeitiger Öffnung Richtung EG bzw.

---

[883] Sten Prot XVIII. GP, 153. NRSitz 02 02 1994 17705 Jörg Haider (FPÖ)

[884] Statistik Austria | 2012: Bevölkerung nach demographischen Merkmalen. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/index.html (15 01 2013)

[885] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3510 Hubert Pirker (ÖVP)

[886] Bundesgesetz, mit dem die Bundesbetreuung von Asylwerbern geregelt wird (Bundesbetreuungsgesetz). RV AuslBG, XVIII. GP, BlgNR. 158 6

EU warf Widersprüche, Fragen der Legitimität und Probleme hegemonialer Unterstützung auf, die bearbeitet werden mussten. Während die österreichische Politik an der Rhetorik festhielt, ein traditionelles Asylland zu sein, in dem politisch Verfolgte Schutz und Aufnahme fänden, distanzierte sie sich von der Vorstellung eines Einwanderungslandes. Eine Definition, was genau ein „Einwanderungsland" sein sollte, fehlte, der Begriff blieb eine rhetorische Hülse, die mit Vorstellungswelten spielte. Die Diskurse der Unterscheidung zwischen „echten" Asylwerber_innen - also *„zwischen Flüchtlingen nach der Genfer Konvention, also wirklich Verfolgten, und zwischen Einwanderern"*[887] – und denjenigen, die *„in Wirklichkeit entweder in unser Land einwandern*" oder es als Absprungbasis nützen wollten, wurden extensiv weitergeführt.[888]

Schließlich sei es auch Zuwander_innen gegenüber unfair, keine klaren Regelungen zu treffen. Es wäre inhuman, zuerst falsche Hoffnungen zu machen, ohne dann die Menschen versorgen, unterbringen und beschäftigen zu können. Dadurch, dass etwa an der Grenze mit dem *„Zauberwort politisches Asyl"*[889] Einreisemöglichkeiten bestünden, produziere das System illegalisierte Personen, die dann ausgebeutet werden könnten oder in die Kriminalität abglitten. Dies gehörte korrigiert.[890] Es könne nicht sein, die Tore weit aufzumachen, „*ohne sich darüber Gedanken zu machen, was dann mit diesen Leuten geschieht.*" [891]

Es gehe also darum, „*Ehrlichkeit, Klarheit und Berechenbarkeit*"[892] für alle in das System zu bringen, wie Innenminister Löschnak formulierte. Gemeint war, dass zuwanderungswillige Personen abgeschreckt und daran gehindert werden sollten, sich „Illusionen vom goldenen Westen" zu machen. Es müsse verhindert werden, dass Personen ohne Garantie auf reguläre Arbeit zuwanderten. Andernfalls, so der NR Schweitzer (FPÖ), seien diese Menschen „*aus ihrer Not heraus*" gezwungen, sich mit kriminellen Aktivitäten ihren Lebensunterhalt zu sichern.[893]

Weitere Rechtfertigungsdiskurse für eine Selektion und Beschränkung von Zuwanderung leiteten sich aus der Vorstellung einer potentiellen Bedrohung durch Zuwander_innen her, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit untergraben würden. Was unterschwellig festgeschrieben wurde, war die konstruierte Vorstellung einer zweifelhaften Regelkonformität von Zuwander_innen aus Ost und Süd. Die dominanten Topoi waren Asylmissbrauch und Ausländerkriminalität, wovor die nationale Sicherheit, aber auch das nationale Eigentum und die Ressourcen geschützt werden müssten. Innenminister Löschnak: *„Wer das Asyl vorsätzlich missbraucht, wird auch von der*

---

[887] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4734 Helene Partik-Pablé (FPÖ)
[888] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 291 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[889] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 289 Bernhard Gratzer (FPÖ)
[890] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 277 Anton Gaál (SPÖ)
[891] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 285 Peter Keppelmüller (SPÖ)
[892] Sten Prot XVIII. GP, 41. NRSitz 03 10 1991 3973 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[893] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8336 Karl Schweitzer (FPÖ)

Auswanderung beziehungsweise Einwanderung ausgeschlossen.“[894]

Sicherheitssprecherin der FPÖ NR Partik-Pablé zweifelte prinzipiell an der Glaubwürdigkeit von Asylwerber_innen, die meisten würden fälschlicherweise behaupten, über keine Dokumente zu verfügen und auf der Flucht zu sein.[895] Dass nichtnationalisierte Personen nun in verstärktem Maße als Bedrohung und Konkurrenz wahrgenommen wurden - auch wenn sie bereits jahrzehntelang in Österreich wohnten und arbeiteten - war weniger auf ihre wachsende Anzahl zurückzuführen, als auf die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse. Ursula Birsl argumentiert, dass sich im europäischen Kontext eine transnationale Klassengesellschaft herausbildete: eine zunehmende Deregulierung und Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse erzeugte eine „Peripherisierung“ von Teilen der Arbeiter_innen und Unterschichten in den Zentren, die sich nunmehr nicht an Ethnizität oder räumlicher Distanz festmachen ließ: Zunehmend waren Österreicher_innen direkt von Entlassungen, Langzeitarbeitslosigkeit, prekarisierten Jobs und schlechter Bezahlung betroffen. Die Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften führte nicht mehr zu einer soziale Aufwärtsmobilität von österreichischen Staatsbürger_innen. Waren soziale Diskrepanzen und Ungleichheitsverhältnisse bis in die 1980er Jahre hinein als Unterschiede zwischen „Mehrheitsgesellschaft“ und Minderheiten erfahren worden, so wurden sie nun als Ungleichheiten und Diskrepanzen innerhalb der gesamten Gesellschaft politisch brisant.[896] Das soziale Gefüge destabilisierte sich.

Der Zugang zu Fragen der Einwanderung und Beschäftigung von nichtnationalisierten Personen verhärtete sich zunehmend als ein in erster Linie sicherheits- und ordnungspolitischer. Laut Innenminister Löschnak waren die gesetzlichen Änderungen im „*Bereich der Fremden und der Ausländer*“ ein wesentlicher Teil der Regulation, den „*eine Gesamtperspektive der Sicherheitspolitik in diesem Land nicht auslassen kann*.“[897]

Sukzessive wurde ein engmaschiges Instrumentarium geschaffen, das durch eine hohe Dichte der Verrechtlichung, durch eine Ausweitung von Kontroll-, Überwachungs- und Sanktionsmaßnahmen geprägt war. Als Konsequenz wurden soziale Praxen in weiten Bereichen in die Illegalität gedrängt und kriminalisiert: Hilfestellung beim Grenzübertritt wurde pauschal als Schlepperei geahndet, Straßenhandel prinzipiell als Schwarzmarkt verboten, gemeinschaftlicher Aufenthalt von Jugendlichen der Zweiten Generation in öffentlichen Räumen führte zu Anzeigen wegen Verdacht auf Bandenbildung, Eheschließungen mit Zuwander_innen wurden polizeilich als Scheinehen zu Dokumentenbeschaffung kontrolliert u.Ä.. Immer mehr nichtnationalisierte Personen standen außerhalb der Gesetze und bildeten einen umfangreichen Pool an ungesicherten Arbeitskräften ohne

---

[894] Sten Prot XVIII. GP, 41. NRSitz 03 10 1991 3973 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[895] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4734 Helene Partik-Pablé (FPÖ)
[896] Birsl | 2005: Migration 69
[897] Sten Prot XVIII. GP, 41. NRSitz 03 10 1991 3973 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

Rechte und ohne Vertretung, aus denen Unternehmen Vorteile ziehen konnten. Die institutionalisierte Form der betrieblichen und gewerkschaftlichen Organisierung stützte sich auf ein System regularisierter Arbeitsverhältnisse, und erklärte sich weder für prekarisierte noch für undokumentierte Arbeit zuständig und konzentrierte sich auf die Vertretung eines Kernbereichs von Beschäftigten. Illegalisierung und Kriminalisierung von Ausländer_innen dienten wiederum als Legitimation für eine Ausweitung von sicherheitspolitischen Maßnahmen, polizeilichem Instrumentarium und sozialer Kontrolle im Allgemeinen. Diese betrafen in verstärktem Maße den von Prekarisierung betroffenen Teil der postfordistischen Gesellschaft und waren gegen mit Verarmung und Verunsicherung einhergehende soziale Unruhen gerichtet.

5.1.3 Konflikte politischer hegemonialer Projekte: Grüne als Zündler, SPÖ als Erfüllungsgehilfin Haiders?

Die FPÖ, die bei den Nationalratswahlen am 7. Oktober 1990 ihre Parlamentsmandate von 18 auf 30 erhöhen konnte, kritisierte die von der Regierung geplanten Maßnahmen zur Abschreckung von Einwanderung als halbherzig, zu wenig rigoros und inkonsequent. *„Tausende von Menschen"* seien nunmehr *„als Folge einer jahrelang verfehlten Einwanderungspolitik"*[898] ohne Unterkunft und ohne Unterhalt in Österreich gestrandet. Die große Koalition habe kein Konzept.

Um Zuwanderung möglichst gering zu halten und dennoch den Bedarf an billigen Arbeitskräften zu decken, forderte die FPÖ seit Jahren immer wieder die Einführung eines Saisonarbeitermodells, das den Bedarf nach billigen, temporären Arbeitskräften decken könnte, ohne die Infrastruktur und das Sozialsystem zu belasten.

In den meisten Novellierungen und Neufassungen der Gesetze im Ausländer_innenbereich stimmte die FPÖ mit, während die Grünen dies nicht taten. Letztere verfolgten eine Politik, die sich Themen der Menschenrechte und der sozialen Vielfalt annahm, die versuchte, Minderheiten- und Randgruppenrechte zu fördern, und sich gegen Diskriminierungen stark machte. Sie präsentierten sich als Repräsentant_innen eines aufgeklärten, globalen Teils der postfordistischen Gesellschaft des Zentrums. Grüne Diskurse machten sich Vorstellungen von sozialer, kultureller, sexueller Heterogenität zu eigen, die sich dadurch auszeichneten, für die Rechte von in Diskursen der Differenz als „Andere" markierten Gruppen - Ausländer_innen, Schwule/Lesben, Minderheiten, „Behinderte" - eintreten zu wollen. Für eine in staatliche Politik eingebundene Partei bestand die Tendenz, Interessen von Gruppen zu instrumentalisieren und einem hegemonialen Interesse zu unterwerfen. Der Mythos des Multikulturellen bildete eine Strategie eines hegemonialen Projektes, das über Konzepte, die für eine „Ermächtigung" sozialer Gruppen eintraten, diese erstens in ihrer Differenz festschrieb, und zweitens diesen Gruppen „Eigenmacht" absprach und als deren Stellvertreter_in

[898] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8336 Karl Schweitzer (FPÖ)

machtpolitische Ambitionen verfolgte. Sie setzten sich tendenziell eher aus gebildeten, weltoffenen Modernisierungsgewinner_innen zusammen, während der autoritäre Populismus den auf das Regional-Nationale konzentrierten, globalisierungsskeptischen Teil ansprach, der unter postfordistischen Verhältnissen vom sozial-materiellen Abstieg bedroht war. Die Diskurse Anfang der 1990er polarisierten „Ausländer" für die letzteren als „Gefahr", für erster wurden sie zu einer „Bereicherung".[899] Die Grünen sprachen eine gebildete Mittelklasse an, die das Multikulturelle chic und exotisch fand, ihre Diskurse beförderten die Konstruktion einer liberalen Ideologie, die, für die, die es sich leisten konnten, aus postfordistischen Arbeitsbedingungen Tugenden machte, die Mobilität, Flexibilität und Transnationalität mit positiven Zuschreibungen versah. Fakt ist aber, dass die Grünen Anfang der 1990er Jahre Forderungen und Themenbereiche in die parlamentarische Arena einbrachten, die sich von der Politik der Regierungsparteien und selbstverständlich von der der FPÖ als weitgehend progressiv abhoben.

Sie kritisierten, dass die Gesetzesnovellen anstelle von nötigen Maßnahmen zu einer besseren Integration von Ausländer_innen in den Arbeitsmarkt, aber auch im Bildungs- und Wohnbereich eine massive Verschlechterung des Rechtsschutzes für Fremde in Österreich mit sich brachten.[900] Sie beklagten fehlende humanitäre Aspekte in der gesetzlichen Regelung und eine vorrangig polizei- und sicherheitspolitische Handhabung des Problems. NR Petrovic forderte: „*Einwanderungspolitik darf keine Polizeisache sein!*" [901]

Eine Forderung der Grünen bestand in der Schaffung eines Integrationsgesetzes „*im Sinne einer umfassenden Eingliederung des betroffenen Personenkreises in sprachlicher, schulischer, beschäftigungsmäßiger und allgemein sozialer Hinsicht*". [902]

Mangelnde politische Konzepte und krasse Missstände im administrativen Bereich konterkarierten eine prinzipiell vorhandene Integrationsbereitschaft bei der Bevölkerung und diskriminierten Ausländer_innen. NR Petrovic wies Ende 1990 darauf hin, dass es Monate lang dauere, bis Visaanträge erledigt würden, und dass Besuchsanträge von türkischen Kindern und Ehegatten einfach nicht mehr gewährt würden. „Ausländer_innen" wurden hilf- und rechtlos gehalten, das betraf auch die „Schwarzmarktproblematik". Petrovic beklagte, dass ausländischen Arbeitnehmer_innen das Recht abgesprochen werde, sich selbst zur Wehr zu setzen und ihre legalen Handlungsspielräume zu erweitern, stattdessen würden Kontroll- und polizeiliche Ansätze ausgebaut.[903] Ausländer_innen sollen selbst in die Lage versetzt werden, sich um ihre Ansprüche zu

---

[899] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 46

[900] Abweichende persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Petrovic zum Bericht des Innenausschusses. AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 17 3; Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 278 - 284

[901] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 280 Madeleine Petrovic (Grüne)

[902] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 281 Madeleine Petrovic (Grüne)

[903] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 280 Madeleine Petrovic (Grüne)

kümmern. Die Regierungspolitik verfolge aber lediglich eine Polizeipolitik, die das Feindbild der Ausländer_innen mit verursachte und kontraproduktiv für Integration sei.[904] Über die sozialen Probleme in Österreich solle ein neuer sozialpolitischer Dialog geführt werden und die Ausländer_innenpolitik nicht auf der Ebene der Sicherheitsdiskurse bleiben.[905]

Die theoretisch weitgehenden Forderungen und Kritikpunkte der Grünen brachten mit sich, dass in den Debatten um die Gesamtreform der Ausländergesetze 1991 und 1992 (BBetrG, AsylG, AufG, FreG) die Auseinandersetzungen bis zum Sommer 1992 in auffälligem Ausmaß durch eine Frontstellung der Parteien der Koalitionsregierung plus der oppositionellen FPÖ gegen die Grünen und umgekehrt geprägt war.

Die FPÖ zeigte sich im Diskussionsverhalten in der Ausländermaterie in der neue Gesetzgebungsperiode bis Ende 1992 im Vergleich zu anderen Politikbereichen weniger aggressiv und provokant. Die Rolle der Provokateure und Kritiker_innen wurde von den Regierungsparteien vor allem den Grünen zugeschrieben. Diese Verteilung entsprach dem Stimmverhalten in den Gesetzesbeschlüssen Ende 1990 bis 1992. Die Gesetze wurden, bis auf das im Dezember 1992 beschlossene FrG, gemeinsam mit den Stimmen der Koalitionspartner und der FPÖ beschlossen, aber ohne die Stimmen der grünen Abgeordneten, die mit verbaler Vehemenz in den Debatten gegen die Neuregelungen auftraten. Erst Ende 1992 verlagerten sich die Konfliktkonstellationen in der Ausländer_innenpolitik verstärkt in Richtung FPÖ. Die parlamentarische Debatte zum Fremdengesetz im Dezember war in wesentlich stärkerem Maße durch eine Konfrontation durch und mit der FPÖ geprägt als zuvor. Im Gegensatz zu den vorher beschlossenen Gesetzen stimmte die FPÖ auch nicht dafür. NR Elmecker (SPÖ) nannte als Grund dafür:

„Nur heute stimmen Sie nicht zu, weil Sie Ende Jänner das Volksbegehren machen. Das ist der eigentliche Grund, meine Damen und Herren! Ihnen geht es ja nicht um die Sache, Ihnen geht es um den Wirbel, den Sie machen wollen!“[906]

Die Regierungsparteien übten Kritik an der politischen Haltung der Grünen, sie bezeichneten sie als „naiv“, sie würden eine „Irrealpolitik“ betreiben. NR Pirker (ÖVP) meinte: „*Ich glaube, daß die österreichische Bevölkerung ein Recht darauf hat, endlich eine geordnete und humane Ausländerpolitik zu haben. Wir können nicht zuwarten, bis die grünen Irrealpolitiker die Realität erkennen. Das ist unmöglich, weil wir diesen Zeitpunkt wahrscheinlich nicht erleben würden.“*[907]

Es wurde den Grünen vorgeworfen, heftige öffentliche Diskussionen anzuzetteln, wie rund um die Implementierung des neuen Asylgesetzes Ende 1991.

---

[904] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3507 Madeleine Petrovic (Grüne)
[905] Vgl.: Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 29 01 1992 5844 Madeleine Petrovic (Grüne)
[906] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10157 Robert Elmecker (SPÖ)
[907] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 Hubert Pirker (ÖVP) 8296

„Die grüne Fraktion ist seit geraumer Zeit - ich würde sagen: seit Jahren - unterwegs, um hinsichtlich jener Regelungsmechanismen, die wir in einer wirklich gezielten Art und Weise, wie sie kein europäischer Staat bisher zuwege gebracht hat, seit mehr als drei Jahren vorschlagen, ihre Horrorvisionen zu entwickeln.“[908]

Es ist fraglich - und kann hier nicht diskutiert werden - ob oder wie weit die Grüne Partei in ihren ersten Jahren als Parlamentspartei als gegenhegemoniales Projekt beschrieben werden kann oder nicht. Intern durchliefen die Grünen 1991 und 1992 erneut eine konfliktreiche Phase der Rekonfiguration der inneren Strukturen und der Performance nach außen, wobei die Partei zunehmend von anfänglichen basisdemokratischen Konzepten abrückte und sich von radikaleren Vorstellungen distanzierte.[909] Punktuell gelang es ihnen aber, die politische Parlamentskultur etwas „aufzumischen“. Die Regierungsparteien reagierten und waren bemüht, die grüne Politik als radikal hinzustellen und sie damit zu diskreditieren. Anfang der 1990er Jahre war es beliebt, zu unterstellen, dass die Grünen für unbegrenzte Zuwanderung eintreten würden - was nicht der Fall war. Dadurch seien sie verantwortlich dafür, die Ausländerfeindlichkeit in der Bevölkerung weiter zu schüren. Sie würden die Ängste der Unterschichten unterschätzten und so den sozialen Frieden in Österreich stören.[910]

Löschnak plädierte für die Notwendigkeit der Unterscheidung in „echte“ Flüchtlinge und Wirtschaftsflüchtlinge auch deshalb, weil - mit einem Seitenhieb auf die Grünen - sonst bei den Unterschichten, *„bei Leuten, die auf nicht-qualifizierten Arbeitsplätzen beschäftigt sind, die schlecht wohnen und Pflichtschulen besuchen, Ängste geschürt werden. Sie können die Ausländer nicht unterscheiden, es ist ungerecht, wenn die Schichten, die gut wohnen, arbeiten, Ausbildung haben, so tun als gäbe es dieses Problem nicht.“*[911]

Die Grünen, die sich aus den angesprochenen gut ausgebildeten Schichten rekrutierten, seien bestenfalls Traumtänzer oder aber *„Linksextreme“* und *„Linksmarxisten“*.[912] Die von den Grünen praktizierte politische Kultur in Form intensiver Beteiligung an Debatten, von aktivistischen Intermezzi wie dem Entrollen von Transparenten und dergleichen, und ihre drastische Kritik an der Ausländer_innenpolitik als menschenrechtsverletzend, als integrationsfeindlich und als *„Apartheidspolitik“*[913] sorgte für Irritationen in der parlamentarischen Arena. Eine Strategie der Grünen war es, ausführliche und lange Redebeiträge durch möglichst viele ihrer Abgeordneten in die Debatten einzubringen. 1992 wurde schließlich bei den Debatten zum Aufenthaltsgesetz im Juli und

---

[908] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8319 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[909] Vgl.: Schandl, Schattauer | 1996: Die Grünen in Österreich
[910] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8317 Hubert Pirker (ÖVP)
[911] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 291f Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[912] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4745 Paul Burgstaller (ÖVP)
[913] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17605 Manfred Srb (Grüne)

zum Fremdengesetz im Dezember durch die Koalitionsparteien gemeinsam mit der FPÖ eine aliquote Redezeitbeschränkung nach Fraktionsgröße im Parlament beschlossen. So wurde dem Grünen Klub als kleinster Fraktion einfach die Redezeit beschnitten.[914]

Was von den Grünen ständig in Parlamentsdebatten oder den vorangehenden Ausschusssitzungen angeprangert wurde, war ein Nachgeben der Regierungsparteien in der Ausländerpolitik gegenüber den Forderungen der Freiheitlichen. Die Koalitionsparteien wüssten nichts Besseres, als die Forderungen und Standpunkte der FPÖ sogar noch zu überholen. NR Petrovic polemisierte: „*Wer ist der bessere Ausländerfeind? Wer transportiert die Ausländer, das Menschenmaterial, das wir nicht haben wollen und auf das Sie alle pfeifen, schneller aus diesem Land ab*?"[915]

Die FPÖ zielte in diesem Punkt in die gleiche Richtung, indem sie sich bemühte, die restriktive Ausländer_innenpolitik als ihren eigenen Erfolg darzustellen. Bekanntermaßen bezeichnete Jörg Haider im September 1993 Innenminister Löschnak als „seinen besten Mann in der Regierung" - aber eben erst nach Implementierung der richtungweisenden Gesamtreform und nicht im Zuge ihrer Erarbeitung.

Fakt ist, dass Anfang der 1990er Jahre die koalitionären Regierungsparteien eine restriktive Ausländer_innengesetzgebung implementierten, als wichtiges Signal an „die Bevölkerung", dass die staatliche Politik die Wanderungssituation unter Kontrolle habe und Ängste unbegründet seien. Diese Haltung dürfe nicht mit „Ausländerhass" verwechselt werden, von dem sich die Koalition distanzierte. Mit Sorge wurde eine Zunahme eines neuen Rechtsextremismus in Österreich beobachtet und vor dessen Gefahren gewarnt. Dieser wurde in Verbindung mit *„unbegründeten Ängsten der österreichischen Bevölkerung",* wie sie in „*verantwortungsloser Weise von rechtsstehenden Organisationen und ihren Helfern angesichts der europäischen Wanderungsbewegungen geschürt werden*" dargestellt.[916]

NR Anschober (Grüne) regte an, zu überlegen, „*inwieweit dieses latente laufende politische Nachgeben, dieses latente laufende politische Nachgeben vor Rechtstendenzen, in der Ausländerfrage, in der Frage Bürgerkontrolle, in der Frage Exekutive*" nicht eine Mitschuld der Koalitionspolitik am Aufschwung des Rechtsextremismus bedeute. [917]

Die Regierungsparteien, hier NR Pirker (ÖVP), sahen dies anders: *„Was wir mit der sehr lange anhaltenden Diskussion noch erreicht haben - das soll nicht unerwähnt bleiben - ist, daß in Österreich ein Klima geschaffen worden ist, in dem man mittlerweile offen und sachlich über Aus-*

---

[914] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8306
[915] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4727 Madeleine Petrovic (Grüne)
[916] Am 29. Jänner 1992 gab der Innenminister eine Erklärung „über Gefahren des Rechtsextremismus in Österreich" ab. Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 29 01 1992 5799 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[917] Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 29 01 1992 5811 Rudolf Anschober (Grüne)

länderpolitik diskutieren und sprechen kann, ohne gleich ins rechte Eck gestellt zu werden".[918]

Von dieser Äußerung kann abgeleitet werden, dass eine ausgrenzende, restriktive Ausländer_innenpolitik, eine Schließung der Grenzen nach Osten und Süden mit einem Ausbau des sicherheitspolizeilichen Instrumentariums inklusive rassistischer Diskurse hegemonial - oder „salonfähig" - geworden war, wenn auch nicht ohne Widerspruch. Einige zivilgesellschaftliche Kräfte, NGOs, Ausländer_innenvereine und christlich-karitative Einrichtungen versuchten, gegen eine Verschärfung der Bestimmungen in der Ausländer_innenpolitik zu mobilisieren.

Im Kontext der Mobilisierung von Seiten der Grünen und der FPÖ verfestigt sich das Bild, dass eine Verschärfung der Ausländer_innengesetzgebung eng mit dem Druck und der Hetze der Haider-FPÖ verbunden waren. Die Diskurse im Parlament trugen sicherlich dazu bei, dieses Bild zu bestärken. NR Langthaler (Grüne) sagte im Juli 1992:

„Dann kann Herr Bundesminister Löschnak mit seinem Gehilfen Matzka, der sich diesbezüglich ja besonders auszeichnet, vorpreschen und Herrn Haider den Wind aus den Segeln nehmen."[919]

Den Freiheitlichen sei es gelungen, die Regierung zum Handeln zu drängen.[920] Und die FPÖ zeigte sich auch immer wieder explizit mit der Arbeit der Bundesregierung in Bezug auf die Ausländer_innenpolitik zufrieden.

Das Bild ist allerdings vereinfachend. Wenn die große Koalition Anfang der 1990er Jahre eine ausgrenzende und restriktive Ausländer_innenpolitik verfolgte, so geschah das nicht auf Druck des autoritären Populismus der FPÖ, sondern als Ausdruck sich wandelnder gesellschaftlicher Verhältnisse. Michael Genner, ein Aktivist jener Zeit, charakterisiert die Situation folgendermaßen:

„*Es gab eine Arbeitsteilung, eine unheilige Allianz zwischen der Regierung und den ganz Rechten: Haider mobilisierte den Druck, den Löschnak und Matzka brauchten, um ihre fremdenfeindlichen Gesetze durchzuziehen*."[921]

Daniel Fuchs und Felix Wiegand schreiben, dass *„die Neoliberalisierung der Sozialdemokratie"* dazu beigetragen habe, den Erfolg des *„parteiförmigen Rechtsextremismus"* zu ermöglichen: Indem nämlich die SPÖ selbst verstärkt in den *„ausländerfeindlichen und rassistischen Chor"* mit einstimmte, trug sie zur Normalisierung dieser Diskurse bei.[922]

Beide Regierungsparteien beteuerten *„wir [sind] nicht ausländerfeindlich"*, legitimierten aber ihren

---

[918] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8317 Hubert Pirker (ÖVP)
[919] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8303 Monika Langthaler (Grüne)
[920] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3520 Johannes Voggenhuber (Grüne)
[921] Michael Genner | 2008: Asylverfahren und Polizeistaat. In: Nikolaus Dimmel, Josef Schmee (Hg.) | 2008: Die Gewalt des neoliberalen Staates. vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat (Wien: Facultas) 423 - 450, hier 427. Manfred Matzka war seit 1989 Kabinettchef des Innenministers und seit 1993 Leiter der Sektion für Fremden-, Asyl-, Pass-, Staatsbürgerschafts- und Migrationswesen und als ranghoher Bürokrat an der Neukonzeption und Gesamtreform der Ausländergesetzgebungen mitverantwortlich.
[922] Vgl.: Fuchs, Wiegand | 2009: FPÖ

politischen Kurs damit, dass zunehmendem „Ausländerhass“ und Rechtsextremismus entgegengetreten werden müsse. Die Erklärung re/produzierte, was sie zu begründen suchte: Hass und Ablehnung von Ausländer_innen hingen mit Ängsten zusammen, die in einem *„Europa der Migrationsströme“* entstehen würden, und, wie Bundesgeschäftsführer NR Cap sagte, "*mit der Bedrohung der Arbeitsplätze, mit der Bedrohung des Wohnens, einfach damit, daß man sich bedroht fühlt*“.[923] Nur durch eine rigorose Einschränkung von Zuwanderung und der Begrenzung des Anteils an der Ausländer_innen an der Bevölkerung könnten die Ängste, die zu „Ausländerfeindlichkeit“ führten, bekämpft werden. Solche politischen Diskurse stärkten den rechten Rand, weil autoritär-populistische Konzepte von einer aggressiven Exklusivität affirmiert, gestützt, aus dem Dunstkreis des Rechtsextremismus heraus und in allgemein akzeptierte Diskurse hereingeholt wurden.[924]

5.1.4 Sozialpolitische Belange und das Ausländerthema

Zu Beginn der 1990er Jahre setzte sich die politische Regulation verstärkt mit sozialen Fragen im Zusammenhang mit der dauerhaften Niederlassung von nichtnationalisierten Personen auseinander. Diskurse der Integration standen in Zusammenhang mit Diskursen kultureller Differenz und Diskursen „interethnischer“, sozialer Konflikte.

Ein Thema, das zu Beginn der 1990er Jahre in der parlamentarischen Arena häufig diskutiert wurde, betraf die große Anzahl von Kindern mit nicht-deutscher Erstsprache in den Schulen. Zum einen dürften tatsächlich mehr nichtnationalisierte Kinder und Jugendliche nach Österreich gekommen sein, vermutlich wurde ihre Anwesenheit aber auch verstärkt wahrgenommen und problematisiert. Auch hier wurde die Frage der „Verträglichkeit“ der Anwesenheit einer größeren Anzahl von Ausländer_innen aufgeworfen. Das Thema war bei der FPÖ beliebt, ebenso bei der ÖVP, die elitäre Bildung favorisierte. Forderungen nach Begrenzung der Höchstzahl oder sogar nach Segregation wurden laut, um einen Qualitätsverlust des Unterrichts für österreichische Kinder zu gewährleisten. Maßnahmen und Förderprogramme wurden diskutiert, sowie die dabei entstehenden Kosten. Anfang der 1990er Jahre wurde laut Unterrichtsminister Scholten kommunal und föderal eine breite Palette an Angeboten erörtert und in regional unterschiedlichem Ausmaß teilweise implementiert, vor allem in Wien: zusätzliche Lehrkräfte und Teamteaching für Klassen mit hohem Ausländer_innenanteil, Zusatzqualifikationen für Lehrer_innen für Deutsch als Fremdsprache u.ä. wurden umgesetzt.[925] Eine Didaktik „Deutsch für Ausländer“ war in Österreich aber erst im Aufbau begriffen.[926] Segregation wurde mit dem Argument mehrheitlich abgelehnt, dass sie zu

[923] Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 29 01 1992 5804 Josef Cap (SPÖ)
[924] Vgl.: Fuchs, Wiegand | 2009: FPÖ
[925] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8485 Minister für Unterricht und Kunst Rudolf Scholten (SPÖ)
[926] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 Franz Mrkvicka (SPÖ)

Ghettobildung und so zu sozialem Konfliktstoff führen konne,[927] wobei in Folge einer sozialgeographischen ungleichen Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung (bedingt durch infrastrukturpolitische Regelungen z.B. hatten nichtnationalisierte Personen keinen Zugang zu Wiener Gemeindebauten), sich ausländische Schüler_innen in bestimmten Regionen auf bestimmte Schultypen konzentrierten. Eine andere Art der Segregation erfolgte auch durch soziale Selektionsmechanismen, die bei der Schullaufbahnentscheidung entscheidend waren. 1992 war der Anteil an Kindern, die von der Volksschule in die AHS übertraten, kontinuierlich auf 61% angestiegen, davon waren 95% österreichische Kinder. Nichtnationalisierte Kinder gingen in die Haupt- oder Sonderschule.[928] Das Thema des hohen Anteils an Kindern nicht-deutscher Erstsprache an Wiener Schulen erfuhr durch die große Anzahl von Kindern aus Kroatien und dann vor allem aus Bosnien, die in Folge der Kämpfe und Kriege des jugoslawischen Zerfallprozesses nach Österreich geflohen waren, weiteren Zündstoff. Im Oktober 1992 lag der Anteil von nichtnationalisierten Kindern der Wiener Pflichtschüler_innen bei 31%.

In Abgrenzung zu den Forderungen des FP-Volksbegehrens wie einer Beschränkung des Höchstanteils an nichtnationalisierten Schüler_innen werden in Bereichen außerhalb der Ausländer_innenpolitik Versuche unternommen, zu differenzieren und Strukturmängel auszugleichen. NR Steinbach (SPÖ): „*Gerade die Entwicklung der Mittelstufe in Wien - auf der einen Seite die Hauptschule als Restschule im harten Konkurrenzkampf mit der AHS-Unterstufe auf der anderen Seite - zeigt, daß ausländische Kinder keine Probleme schaffen, sondern bereits bestehende verschärfen.*“[929]

Im schulischen Bereich wurden nunmehr auf höchster bundespolitischer Ebene Maßnahmen eingeleitet, die nicht nur im Pflichtschulbereich *„eine bessere Betreuung der jungen Leute“* ermöglichen sollten, sondern auch im Berufsschulbereich, mit 3.697 nichtnationalisierten Schüler_innen im Jahr 1992 in Wien.[930] Mit Maßnahmen wie Teamteaching und den so genannten „Seiteneinsteigerkursen“ für Schüler_innen ohne deutsche Sprachkenntnisse sollte gewährleistet werden, mit *„sachlichen Mechanismen gegen sachliche Probleme“* vorzugehen anstatt zu emotionalisieren, wie NR Höchtl (ÖVP) anmerkte.[931]

Der Bereich Bildung, Schule und „Ausländerkinder“ blieb, vor allem in Wien, für die nächsten Jahre ein emotional aufgeladenes Diskussionsfeld mit einiger Sprengkraft,[932] als ein Transmissionsinstrumentarium für Verträglichkeitsdiskurse. In parlamentarischen Debatten wurden „intereth-

---

[927] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 Franz Mrkvicka (SPÖ)
[928] Manfred Pinterits | 1992: Bildung für alle? - Grenzen eines multikulturellen Schulwesens In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 128 - 139, hier 132
[929] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10261 Ernst Steinbach (SPÖ)
[930] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10262 Ernst Steinbach (SPÖ)
[931] Sten Prot XVIII. GP, 88. NRSitz 12 11 1992 9752 Josef Höchtl (ÖVP)
[932] Vgl.: Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8490 Josef Arthold (ÖVP)

nische“ Beziehungen problematisiert und die Konflikte, die daraus entstehen würden.[933] Fragen von Diskriminierung und die Notwendigkeit von Fördermaßnahmen wurden in politischen Diskursen tendenziell als kulturell-soziale Fragen abgehandelt, in denen über sprachliche Defizite hinaus implizit auch soziale Problemlagen kulturalisiert umgedeutet wurden. Manfred Pinterits schreibt, dass die Reduktion auf die Sprachproblematik dieses kompensatorischen Modells der „Ausländerpädagogik“ ignoriert, dass ausländische Kinder strukturell sozio-ökonomisch benachteiligt waren, dass ihre Bildungschancen durch ihre soziale Lage wie auch durch die rechtliche Ungleichstellung determiniert waren und sind. Ohne an dieser Stelle weiter auf die Schuldiskussion eingehen zu können, soll darauf hingewiesen werden, dass den schulpolitischen Strategien dieser Zeit eine „monokulturell-ethnozentristische“ Orientierung innewohnte, wie Manfred Pinterits feststellte: *„Sprachbeherrschung wird in diesem Verständnis zum alleinigen Maßstab des Integrationsprozesses und suggerierte, alle Probleme könnten durch das Überwinden der Sprachbarriere gelöst werden.*“[934]

Nicht nur im Bildungsbereich, auch in anderen sozial- und infrastrukturpolitischen Bereichen wurde regelmäßig auf das „Ausländerthema“ Bezug genommen. In erster Linie forcierte die FPÖ in sozialpolitischen und wohlfahrtsstaatlichen Zusammenhängen rassistische Diskurse. Ein Beispiel: Am 4. Dezember 1991 stellte die FPÖ eine dringliche Anfrage zur Situation der österreichischen Familien, in der die Regierungspolitik als familienfeindlich angegriffen wurde. Die Geburtenrate war stark gesunken und würde die für den Erhalt der Bevölkerung notwendige Geburtenzahl um ein Drittel unterschreiten. In der Debatte wurde das Thema der kinderreichen, nichtnationalisierten Familien angeschnitten. Sie waren die ärmsten, die am meisten von zusätzlichen familienfördernden Maßnahmen profitieren würden.[935] Die FPÖ befürwortete in ihrer Anfrage allerdings, dass die Auszahlung der gestaffelten Familienbeihilfe an einen mindestens dreijährigen Aufenthalt in Österreich gebunden werden solle,[936] andernfalls solle nur der unterste Satz der Familienbeihilfe zur Auszahlung kommen.

Das Thema der Belastung des österreichischen Wohlfahrtsystems und des Wohnungsmarktes wurde von der FPÖ häufig aufgegriffen, um Nachteile und Kosten der Aufnahme und Beschäftigung von Ausländer_innen dazustellen. Das Konstrukt der Konflikthaftigkeit des „interethnischen“ oder interkulturellen Zusammenlebens trug dazu bei, dass die Vorstellung einer immateriellen Belastung der Gesellschaft durch Ausländer_innen die materiellen Leistungen und Beiträge schmälerte. Mängel in der Infrastruktur, der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung oder aber ein „Wohnungsfehl-

[933] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10259 Wendelin Ettmayer (ÖVP)
[934] Pinterits | 1992: Bildung für alle 134
[935] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4776 Edith Haller (FPÖ)
[936] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4776 Edith Haller (FPÖ)

bestand“, wurden weniger der politischen Gestaltung angelastet als den Ausländer_innen. Sie bildeten eine Ablenkung vom krisenhaften postfordistischen Um- bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates in Form von Einsparungen und Kürzungen im Sozialbereich im weitesten Sinne. Die Vorstellungswelt politischer Diskurse suggerierte, dass es nicht nötig sei, die Systeme weiter auszubauen, sie seien ohnehin ausreichend, wenn sie nicht von zumeist armen, mittellosen, ungebildeten und kinderreichen Ausländer_innen übermäßig in Anspruch genommen würden. Ständig wiederholte Muster, dass Ausländer_innen die nationalstaatliche Wohlfahrt überbelasten würden, halfen mit, diese als exklusive, nur für eine kleine privilegierte Gruppe von Menschen zuständige Einrichtung zu re-konstruieren und mit diesem Bedeutungsgehalt im gesellschaftlichen Diskurs zu verankern.

Demgegenüber waren in erster Linie die Grünen bestrebt, auf die häufig verzerrende Darstellung in Bezug auf Kosten und Nutzen der Ausländerbeschäftigung für den Wohlfahrtsstaat hinzuweisen.

In einem Redebeitrag im Juli 1992 bezieht sich NR Petrovic auf einen Artikel im Magazin „Gewinn“ *„das, glaube ich, nicht im Verdacht steht, eine grünalternative Postille zu sein“,*[937] in dem dargelegt wurde, dass das österreichische Pensionssystem ohne die Beiträge der ausländischen Arbeitskräfte nicht finanzierbar wäre. Wo Zahlungskraft herrsche, müsse auch Verfügungsgewalt herrschen, so äußerten sich laut Petrovic Vertreter_innen der Marktwirtschaft. Überschüsse in den Sozialabgaben durch nichtnationalisierte Beschäftigte würden pro Jahr knapp 2 Milliarden betragen. Das käme einer Enteignung gleich. Auch in Bezug auf die Wohnbauförderung ergäben sich Überschusszahlungen, allein in Oberösterreich betrugen sie 30,7 Millionen ATS. Anspruch auf eine geförderte Wohnung hatten nichtnationalisierte Personen dennoch nicht.[938]

Anders als im ausländerpolitischen Bereich nahmen die Regierungsparteien eine tendenziell reaktive Rolle in sozialpolitischen Debatten ein, insofern es um Ausländer_innen ging. De facto wurden Anträge der FPÖ abgeschmettert, Forderungen der Grünen ebenso, mit dem Effekt, dass keine grundlegende zügige rechtliche Gleichstellungen von in Österreich lebenden nichtnationalisierten Personen durchgeführt wurde. Auch wenn eine rechtliche Besserstellung in Teilbereichen immer wieder andiskutiert wurde, erfolgen keine rechts-materiellen Umsetzungen. Auseinandersetzungen um eine rechtliche Besserstellung blieben ein verbaler Schlagabtausch zwischen hegemonialen Projekten.

Exemplarisch die Ausführung von NR Dietrich (SPÖ) zur Novellierung des Wohnrechtgesetzes im Rahmen der EWR-Anpassungen: er war erfreut, dass mit der Änderung nicht nur EWR-Staatsbürger_innen mit Österreicher_innen gleichgesetzt wurden, sondern in der Zuerkennung von Wohn-

[937] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8314 Madeleine Petrovic (Grüne)
[938] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8314 Madeleine Petrovic (Grüne)

beihilfen und Wohnbauförderungen *„überhaupt auf die Staatsbürgerschaft nicht mehr Rücksicht genommen“* wurde. Dies sei im Zusammenhang der aktuellen Diskussionen Ende 1992, wie mit „ausländischen Mitbürger_innen“ umgegangen werden sollte, sehr positiv. Immerhin zahlten sie jährlich 1 bis 1,5 Mrd. ATS in den Wohnbauförderungstopf, ohne dafür nennenswerte Leistungen zu erhalten. Allerdings musste zugegeben werden, dass die zu beschließenden Verbesserungen nur marginal waren und außerdem von der Umsetzung in den einzelnen Ländern abhängig.[939]

Dietrich stellte fest, dass die Ablehnung der Novelle durch die FPÖ, die sowieso nur geringfügige Verbesserung für nichtnationalisierte Personen mit sich brachte, *„nur ein weiterer Mosaikstein in dem Gebilde an Ausländerfeindlichkeit [war], an dem von ihr ohne Rücksichtnahme auf Integration, Gerechtigkeit und Humanität eifrig gebastelt“* wurde.[940]

Das „Ausländerthema“ bildete Anfang der 1990er einen hot spot der öffentlichen Auseinandersetzungen, in die parteipolitische Akteur_innen, insbesondere die Oppositionsparteien, aktiv verwickelt waren. Das Thema war als Wahlkampfthema ebenso von Bedeutung wie für die Neu-Strukturierung von Klassenverhältnissen und das identitäre Selbstverständnis von sozialen Gruppen, die sich entlang der Pole der *„Angst vor Überfremdung“* und der *„Multikulturellen Gesellschaft“* konstituierten. Gegen Ende 1992 wurden Diskurse um soziale Spannungen, Probleme und Konflikte im Zusammenhang mit Ausländer_innen öffentlich-medial weiter intensiviert. Es entstanden eine Reihe von Interessengemeinschaften, Zusammenschlüssen und Vereinen, die sich mit den Interessen von nichtnationalisierten Gastarbeiter_innen beschäftigten, sei es im sozialarbeiterischen, kulturellen oder politischen Bereich. Die meisten waren in weitestem Sinne NGOs, aber es gab auch solche mit Bezügen zur (Kommunal-)Politik, wie der in Wien 1992 eingerichtete Wiener Integrationsfonds. Es wurde gegen die geplanten Gesetzesverschärfungen mobilisiert, gleichzeitig bereitete die FPÖ ein Volksbegehren unter dem Titel „Österreich zuerst“ vor. Die SPÖ warb mit einer Plakatserie „Gesetze statt Ausländerhetze“ um hegemoniale Unterstützung für die Neuregelungen der Gesamtreform, und demonstrierte gleichzeitig gegenüber potentiellen FPÖ_Unterstützer_innen ihre Kompetenz in der Ausländer_innenpolitik. Die Ende 1992 ursprünglich von Kulturschaffenden und Politiker_innen als Gegengewicht zum vom 25. Jänner bis 1. Februar stattfindenden „Anti-Ausländer-Volksbegehren“ der FPÖ initiierte Plattform SOS-Mitmensch organisierte eine breit unterstützte Demonstration, das so genannte „Lichtermeer“ am 23. Jänner 1993 mit geschätzten 250.000 bis 300.000 Teilnehmer_innen, als Protest gegen Rassismus, gegen die Forderungen des Volksbegehrens, aber auch gegen die geplanten Gesetzesverschärfungen.[941]

Das Volksbegehren wurde durch 7,4% der Wahlberechtigten unterstützt. Bauböck und Perchinig

---

[939] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10284 Günter Dietrich (SPÖ)
[940] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10284 Günter Dietrich (SPÖ)
[941] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 687

sehen darin eine doppelte Niederlage: 7,4% stellten ein mittelmäßiges Ergebnis für eine Volksabstimmung dar, und bildete das aggressiv rassistische Volksbegehren den Auslöser für die Abspaltung von fünf Nationalratsabgeordneten von der FPÖ, die am 4. Februar 1993 das Liberale Forum (LIF) gründeten.[942] 7,4% der Wahlberechtigten waren immerhin 416.531 Personen, die die 12 Punkte des Volksbegehrens unterstützten. Dies umfassten Forderungen, wie eine verfassungsmäßige Festschreibung, dass Österreich kein Einwanderungsland ist, eine Ausweispflicht ausländischer Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, einen generellen Aufnahmestopp von ausländischen Beschäftigten bis die Arbeitslosigkeit auf 5% fiel, die Aufstockung der Fremdenpolizei, rigorose Maßnahmen gegen einen angeblichen Missbrauch von Sozialeistungen durch nichtnationalisierte Personen und eine Begrenzung des Anteils von Schüler_innen mit nichtdeutscher Muttersprache in Pflicht- und Berufsschulklassen auf höchstens 30%.[943]

5.2 Zuwanderung und EG-Europäische Integration: Österreich profiliert sich

Die Re-Konfiguration der Ausländer_innenpolitik in Österreich unter postfordistischen Verhältnissen ist nur im Kontext mit der EU-Integration und dem Ausgreifen der westlichen Marktwirtschaften auf den europäischen Osten und Südosten zu begreifen.

„Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs hat die Neuordnung der Migration in Europa für die Kernstaaten der EG oberste Priorität, und sie wird zum Schrittmacher bei der Rekonstruktion des Großraums. Für die assoziationswilligen Länder, von Finnland über Polen und die Tschechische Republik bis nach Ungarn, Slowenien und Kroatien ist die Kooperation bei der Schaffung eines Cordon sanitaire gegen die Immigration aus dem Osten und dem Südosten Europas zur ersten Nagelprobe gemacht worden.“[944]

5.2.1 Schengen- und Maastrichtkompatibilität

Die österreichische Politik bzw. Mitglieder der Regierung betätigten sich aktiv bei EG-weiten Koordinations- und Harmonisierungsprozessen der Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik. 1991 wurde die „Wiener Gruppe“ als Koordinationsplattform der für Migration zuständigen Minister_innen aller europäischen Länder eingerichtet. Ziel war es, Wanderungs- und Flüchtlingsbewegungen im vornhinein abschätzen zu können, eine Art Frühwarnsystem zu erstellen und entstehende Lasten der Flüchtlingsbewegungen aufzuteilen, wie sie zu diesem Zeitpunkt aus Jugoslawien erwartet wurden. 1993 bildete sich in Folge eine „Budapester Gruppe“ als

---

[942] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 18
[943] Volksbegehren „Österreich zuerst“ XVIII. GP, BlgNR. 1015 1
[944] Eberhard Jungfer | 1993: Flüchtlingsbewegungen und Rassismus. Zur Aktualität von Hannah Arendt „Die Nation der Minderheiten und das Volk der Staatenlosen“. Online: http://www.materialien.org/texte/migration/fluebewrass.pdf (15 01 2013) 27

gesamteuropäische Koordination gegen illegale Einwanderung.[945]

„Auf der Konferenz von Budapest im Februar 93 wurde Europa nach Herkunfts-, Transit- und Zielländern der europäischen Binnenmigration klassifiziert und die beteiligten Länder wurden allesamt zu "verfolgungssicheren Drittstaaten" erklärt.“[946]

Im Zuge einer Diskussion um die Betreuung von Asylwerber_innen im Juli 1991 wies NR Voggenhuber (Grüne) darauf hin, dass das UN-Hochkommissariat für Flüchtlingsfragen mit größter Sorge auf den Zusammenschluss von 16 Staaten, darunter Österreich, im Juni 1991 reagiert habe. *"Der jetzt beschlossene Alleingang des Westens in den Migrationsfragen wird vom UN-Hochkommissariat mit Bedauern vermerkt. Die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründete humanitäre Körperschaft, deren erste Aufgabe der Schutz der Flüchtlinge aus Osteuropa war, sieht sich auf den Rang eines Verwalters des Elends der sogenannten Dritten Welt reduziert. Allgemein wird anerkannt, daß die internationale Flüchtlingskonvention von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967 der heutigen Lage nicht mehr entsprechen, denn sie verleihen nur jenen Personen den Flüchtlingsstatus, die Verfolgung aus politischen, religiösen oder rassischen Motiven beweisen können. Die meisten in Westeuropa oder in Nordamerika eintreffenden Asylbewerber entfliehen wirtschaftlicher Not oder Umweltkatastrophen. Die Bemühungen des Hochkommissariats gehen dahin, auch diesen Flüchtlingen den in der Konvention vorgesehenen Mindestschutz zu verschaffen."* [947]

Die Politik ging einen anderen Weg. Die österreichische Ausländer_innen- und Sicherheitspolitik gestaltete sich bereits Anfang der 1990er Jahre in Konformität mit den Schengener Durchführungsbestimmungen. Österreich betrieb eine ähnliche Sichtvermerkspolitik wie die Schengener Vertragsstaaten, zum Beispiel schloss Österreich im August 1991 ein Schubabkommen mit Polen, das einem Abkommen zum gleichen Gegenstand zwischen den Schengen-Staaten und Polen im März folgte. [948]

In einer Anfrage am 4. Dezember 1991 brachte NR Elmecker (SPÖ) das Thema des „Schlepperunwesens“ zur Sprache, das für *„fast alle west- und nordeuropäischen Staaten“* ein Problem sei. „*Dieses Thema ist mehrmals Gegenstand internationaler Beratungen gewesen, zuletzt jener in Berlin. In Berlin wurden ganz konkrete Maßnahmen ins Auge gefaßt, um da eine Eingrenzung vornehmen zu können, also von abgestimmten Verfahren der einzelnen Staaten bis hin zu akkordierten Kontrollen und Schwerpunktaktionen, bis zu eigens dafür ausgebildeten*

[945] Skuhra | 2006: Sicherheitspolitik 746
[946] Jungfer | 1993: Flüchtlingsbewegungen 27
[947] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3520 Johannes Voggenhuber (Grüne)
[948] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 72

Mitarbeitern in den einzelnen Ländern.“ [949] Österreich war mit der Federführung dieser Maßnahmen betraut worden. Dies sei als Bestätigung des österreichischen Kurses und als Beweis zu werten, dass aus der Sicht vieler europäischer Staaten die österreichische Politik in der Lage sei, die „Wanderungsbewegungen“ in geeigneter Weise zu bewältigen. Im Zuge der Diskussion um die neue Asylregelung verwies NR Elmecker auf das Schlusskommunique der Konferenz am 30. und 31. Oktober 1991 in Berlin, an der 28 Länder Europas teilgenommen und die folgende Schritte beschlossen hatten: „*Bekämpfung der Schleuserkriminalität sowie Vorgehen gegen die unerlaubte Beschäftigung illegal eingereister Ausländer; zweitens: gründliche Kontrollen an Straßen- und Eisenbahngrenzübergängen und an den Flughäfen; drittens: Überwachung der Grenzen außerhalb der Grenzübergänge; viertens: der sich aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der guten Nachbarschaft ergebenden Verpflichtung nachkommen, Personen zurückzunehmen, die aus einem eigenen Staat illegal in einen anderen Staat eingereist sind und von diesem so bald als möglich oder nach Maßgabe bestehender Regierungsabkommen zurück geschoben werden; fünftens: dafür Sorge tragen, daß rückübernommene Personen unverzüglich und in jedem Fall in die Ausgangs- oder Heimatstaaten verbracht werden, soweit die Betroffenen keine Bleiberechte besitzen*."[950] Wie im Parlament verlautbart wurde, habe Österreich diese Maßnahmen mit den Gesetzesreformen zum Teil bereits erfüllt und umgesetzt.

Im am 4. Dezember 1991 beschlossenen neuen MeldeG wurde eine - wie im Schengener Abkommen 1985 gefordert und im SDÜ im Kapitel „Polizeiliche Zusammenarbeit“ dargelegte - Harmonisierung des Hotelmelderechts verrechtlicht. Die Neuregelungen ermöglichten einen Einsatz des Melderegisters als Fahndungsmittel. Die Gewinnung und Sammlung von Datenbeständen, einschließlich des Aufbaus eines EDV-unterstützten zentralen Melderegisters seien Voraussetzung und unabdingbar für eine innereuropäische polizeiliche Zusammenarbeit. Dieselben Daten fanden sich im SIS wieder und wurden im Datenaustausch zu Asylangelegenheiten verwendet.[951] In derselben Sitzung wurde das AsylG novelliert, das, wie Wolf-Dietrich Grussmann anmerkt, ebenfalls Voraussetzungen für den Ausbau des europäischen Informationsaustauschs in Asylangelegenheiten erfüllte. Eine Voraussetzung zur Datenerfassung erfolgte im Rahmen der Erstvernehmung durch das neu geschaffene Bundesasylamt, wo eine verpflichtende erkennungsdienstliche Behandlung der Asylsuchenden vorgesehen war.[952]

Die Schaffung der Grundlagen eines Instrumentariums zur fremdenpolizeilichen Zusammenarbeit erfüllten die Erfordernisse der europäischen Kooperation in den Bereichen Sicherheit und Justiz,

---

[949] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4712 Robert Elmecker (SPÖ)
[950] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4721f Robert Elmecker (SPÖ)
[951] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 73
[952] ebd. 73f

wie sie am 7. Februar 1992 in Maastricht als „Dritte Säule der EU“ vertraglich festgelegt wurde. In der Asylgesetzgebung wurde vor allem auch die Politik der BRD als beispielhaft für Österreich angeführt. Innenminister Löschnak führte an:

„Wer in die Bundesrepublik einreisen will, muß sich entscheiden, ob er den dringenden Asylweg sucht oder die Wartezeit und die Quotenregelung eines Einwanderungsgesetzes wählen will. […] Sie sehen also, der Weg, der hier angeregt wird für die Bundesrepublik, ist für Österreich - von uns, von mir zumindest - seit zwei Jahren in genau dieser Deutlichkeit vorgeschlagen, und ich lege darauf Wert, im Zusammenhang mit dem Sicherheitspolizeigesetz und mit der Debatte um die Sicherheit in diesem Land auf diese Grundsätze nochmals zurückgreifen zu können.“[953]

Das Sicherheitspolizeigesetz war ein weiterer wichtiger Baustein, mit dem die österreichische Gesetzgebung die sicherheitspolizeilichen Dimensionen der EG bzw. EU-Integration erfüllte. Das Sicherheitspolizeigesetz stellte einen umfassenden Regelungsversuch der Polizeibefugnisse dar. In einem umfangreichen Teil wurde eine bisher einzigartige Regelung der Verwendung personenbezogener Daten im Rahmen der Sicherheitspolizei unter Einschluss des Ermittlungs- und Erkennungsdienstes verrechtlicht. [954] Die Anpassungsleistung der österreichischen Wanderungs- und Sicherheitspolitik entsprach den Intentionen des Maastrichter Vertrags, Fragen der Wanderungen der „Dritten Säule“ und damit der Zusammenarbeit zwischen den Innen- und Justizminister_innen zuzuordnen.“ [955]

Innenminister Löschnak bestätigte in einer Fragestunde im Dezember 1991, dass in Fragen der Bekämpfung der „internationalen Kriminalität“ aus dem Osten bi- und multilaterale Kooperationen in Vorbereitung waren, besonders mit der Schweiz, wobei eine Abstimmung mit Schengen herbeigeführt werden sollte.[956] Die Gesamtreform 1991/1992 erfolgte in Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktkonzepts Anfang 1993 und in Vorausschau auf die Aufnahme konkreter Beitrittsverhandlungen mit der EU. Österreich versuchte, sich in einer führenden Rolle im Bereich der Ausländer_innenpolitik zu profilieren. NR Achs (SPÖ) führte aus:

„Österreichs Einwanderungspolitik hat zweifelsohne internationale Schule gemacht. Derzeit werden in Europa Neuregelungen diskutiert. Die von Innenminister Dr. Löschnak geforderte Europäische Wanderungskonvention muß verwirklicht werden. Diese Forderung ist voll zu unterstützen, zumal es nur auf einer breit angelegten Ebene möglich ist, die größte Wanderungsbewegung aller Zeiten in den Griff zu bekommen. Eine Europäische Wanderungskonvention soll festlegen, daß Einwanderungsstaaten nur in einem rechtlich geregelten Verfahren und im Rahmen

---

[953] Sten Prot XVIII. GP, 41. NRSitz 03 10 1991 3973 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[954] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 74
[955] Bauböck | 1996: Rasse und Sprache 18
[956] Sten Prot XVIII. GP, 53. NRSitz 16 12 1991 5412 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

von bestimmten Quoten Zuwanderer aufnehmen. Die Einwanderung soll so gestaltet werden, daß es nicht zu illegalen Grenzübertritten kommt. Natürlich sollen auch die Prioritäten des Arbeitsmarktes sowie des Wohnungsmarktes und die Ausbildungskapazitäten der Einwanderungsstaaten Berücksichtigung finden."[957]

Österreich hatte starke ökonomische Interessen an den osteuropäischen Märkten und war bestrebt, sich in einem „neuen Mitteleuropa" rechtzeitig eine gute Startposition zu verschaffen. In diesem Sinne kann auch der österreichische Einsatz um eine Einbindung der östlichen Nachbarländer in Konzepte der europäischen Integration verstanden werden. Das Engagement Österreichs um eine intergouvernementale Koordination der Einwanderungskontrolle unter Einbeziehung von Polen, Ungarn, der Tschechoslowakei, bzw. seit 1993 von Tschechien und der Slowakei, entsprach darüber hinaus ebenfalls dem Maastrichter Konzept.[958]

NR Petrovic erwähnte Anfang 1992 eine Reise von Parlamentarier_innen der Koalitionsparteien nach Ungarn, bei der versucht wurde, das „*vielfach kritisierte Schengener-System der Sicherheit jetzt auch auf unser östliches Nachbarland auszudehnen"*, so auch in Form von Schubabkommen. Die österreichische Politik arbeitete Anfang 1992 daran mit, einen vorgelagerten Gürtel von Pufferstaaten zu errichten.[959]

Dass der Anspruch auf eine federführende Rolle in der Koordination der europäischen Wanderungspolitiken allerdings „*eine Selbstüberschätzung sein könnte, zeigte sich unter anderem am Scheitern der Initiative Innenminister Löschnaks für eine Europäische Wanderungskonvention. Diese formulierte die österreichischen Prinzipien des [1992] beschlossenen Aufenthaltsgesetzes als europäische Richtlinie und versuchte gleichzeitig andere Staaten zu einem Lastenausgleich bei der Aufnahme von Flüchtlingen zu bewegen."* [960]

Auch wenn die Bundesregierung die eigene Rolle gerne überbewerten wollte, war die österreichische Politik an der Schaffung von exklusiven Wirtschafts- und Sozialräumen aktiv beteiligt, die neue globale Abhängigkeiten und internationalisierte Verteilungssysteme etablierten.

In einem Redebeitrag im Zuge der Diskussion um das AufG 1992 sprach NR Sigl (SPÖ) aus, dass auf Grund der weltweit extrem ungleichen Ressourcenverteilung und Lebensbedingungen weiterhin mit einem *„Anschwellen der Wanderungsströme"* zu rechnen sei. „*Es besteht aller Grund für politische Vorsorge"*, die darin bestehen solle, mehr dafür zu tun, dass Menschen in ihrer *„ange-*

---

[957] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8333 Matthias Achs (SPÖ)
[958] Bauböck | 1996: Rasse und Sprache 18
[959] Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 29 01 1992 5844 Madeleine Petrovic (Grüne)
[960] Bauböck | 1996: Rasse und Sprache 19

stammten Heimat"[961] bleiben könnten. Ausserdem solle sich die Gesellschaft auf ein Zusammenleben mit Ausländer_innen besser einrichten. Über eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik müsse nicht nur geredet, sondern diese auch mit Nachdruck betrieben werden.[962]

5.2.2 Zuwanderung Anfang der 1990er Jahre

Wie sehr war Österreich nun tatsächlich von diesem *„Anschwellen der Wanderungsströme"* und der angeblich *„größten Wanderungsbewegung aller Zeiten"* betroffen?[963]

Auch wenn sie Gegenstand erhöhter kontroversieller Aufmerksamkeit in der politisch-öffentlichen Diskussion war, war die Anzahl der Asylwerber_innen im Vergleich nicht höher als in vorangegangenen Krisenzeiten.

„Während die Asylwelle aus den Perestrojka-Ländern 1991 ausklang, noch ehe das neue Asylgesetz am 1. Juni 1992 in Kraft trat, begann zum selben Zeitpunkt bereits eine neue. Aus dem zerbrechenden Jugoslawien, aber auch aus der Türkei und aus Asien und Afrika, wurden 1991 Höchstwerte verzeichnet."[964]

Im Sommer 1991 eskalierten kriegerische Auseinandersetzungen in Kroatien, wenige Monate später in Bosnien. Die Flüchtlinge aus Bosnien wurden vom Asylverfahren ferngehalten und nicht als Asylwerber_innen im Sinne der GFK behandelt. Sie wurden aber Mitte 1992 im Zuge einer Sondermaßnahme als de-facto-Flüchtlinge behandelt und versorgt, wobei darauf abgezielt wurde, dass sie später wieder in ihr Herkunftsland zurückkehrten. Die Sonderaktion wurde bis Ende August 1998 mehrfach verlängert.[965] 1992 befanden sich nach Angaben von Innenminister Löschnak mehr als 50.000 Kriegsflüchtlinge in Österreich, davon 7.000 als Asylwerber_innen in Bundesbetreuung, 20.000 in der so genannten Bund-Länder-Aktion und 23.000 bis 25.000 in privater Versorgung. [966]

1991 war in Österreich ein Höchststand von 27.306 Asylanträgen zu verzeichnen, 1992 waren es immerhin noch 16.238, 1993 dagegen nur mehr 4.744 angenommene Anträge, und in den nächsten Jahren nur geringfügig mehr. Die positiven Entscheide fielen von 2.469 1991 auf 684 im Jahr 1994.[967] Dass bei einer weit niedrigeren Anzahl von Anträgen die Anerkennungsrate in der Relation nicht abfällt, ist angesichts der niedrigen Zahlen an positiven Entscheiden kein Zeichen für eine liberale Asylgewährungspraxis. Der Grund des Rückgangs nach 1992 lag nach Fassmann in den

---

[961] Dies weist auf eine kommende Ausrichtung der Wanderungspolitiken der Staaten des Zentrums hin, die politischen und ökonomischen Druck auf Staaten der Peripherie ausüben, um Auswanderung zu verhindern bzw. Migrant_innen abzufangen..

[962] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8329 Robert Sigl (SPÖ)

[963] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8333 Matthias Achs (SPÖ)

[964] Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten 4

[965] Monika Grbic, Edith Glanzer | 1998: Ende der Aktion. In: Zebratl Nr. 3/98 (Magazin des Vereins ZEBRA - Zentrum zur sozialmedizinischen, rechtlichen und kulturellen Betreuung von Ausländern und Ausländerinnen in Österreich, Graz) Online: http://www.zebra.or.at/zebratl/98/bosnien.htm (15012013)

[966] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8322 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

[967] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 58

Auswirkungen der neuen Gesetzgebung: in der Implementierung neuer Asylprozeduren, den Strafen für Luftlinien für den Transport undokumentierter Personen, den zunehmenden Abschiebungen, dem Wegfall bestimmter Vergünstigungen betreffend Unterstützung, Unterbringung und den Zugang zum Arbeitsmarkt.[968]

Der Anteil an Jugendlichen und jungen Erwachsenen unter den Zuwander_innen insgesamt war überproportional hoch. Die nichtnationalisierte Wohnbevölkerung in Österreich war im Durchschnitt schon zuvor merklich jünger.[969] Die neuerliche „Verjüngung" lässt darauf schließen, dass neben Fluchtbewegungen Zuwanderung vor allem auch über Familienzusammenführungen stattfand. Es könnte auch ein direkter Zusammenhang zwischen beidem bestehen, indem Jugendliche und Kinder aus Krisengebieten in Jugoslawien oder der Türkei leichter in Staaten wanderten, wo bereits Verwandte lebten.

Gudrun Biffl verweist darauf, dass die starke Zunahme der Zuwanderung dieser Jahre vor allem auf die Zuwanderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus den exjugoslawischen Teilrepubliken zurückgeführt werden konnte. *„Der Anteil der „jugoslawischen" Jugendlichen an der Summe der 15- bis 24-Jährigen erhöhte sich von 1 % im Jahr 1981 auf 4,5 % im Jahr 2002, wobei der große Schub auf die Periode 1988 bis 1994 (von 1,3 % auf 5,4 % aller Jugendlichen) entfiel, eine Folge des starken Flüchtlingszustroms im Gefolge der kriegerischen Auseinandersetzung der einzelnen Teilrepubliken um Unabhängigkeit. Ab 1994 verringerte sich der Anteil der jugoslawischen Jugendlichen wieder."*[970]

Der Anteil der ausländischen Jugendlichen an der Bevölkerung der 15- bis 24-Jährigen ist merklich höher als jener der Ausländer insgesamt. Gudrun Biffl schreibt, dass diese auffälligen und abrupten demografischen Änderungen explizite und rasche bildungs- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich machten, um einer Marginalisierung entgegenzutreten. Trotz der erhöhten Zuwanderung klagen Vertreter_innen der Wirtschaft über einen vor allem saisonal bedingten eklatanten Arbeitskräftemangel in Bereichen wie der Freizeit- und Tourismuswirtschaft. In der parlamentarischen Arena wurden diese Anliegen unermüdlich immer wieder vorgebracht und die Liberalisierung der Ausländer_innenbeschäftigung gefordert. Zum Beispiel in einem Entschließungsantrag vom 19. Juni 1991: trotz freier Arbeitsstellen würden die Arbeitsämter keine weiteren Arbeitsgenehmigungen für nichtnationalisierte Arbeitskräfte mehr zur Verfügung stellen. Ein Konzept, das über Jahre hinweg immer wieder von der ÖVP und der FPÖ umzusetzen versucht wurde, war die

---

[968] Fassmann, Münz | 1996: Europäische Migration 27

[969] Gudrun Biffl | 2004: Chancen von jugendlichen Gastarbeiterkindern in Österreich 39 WISO 2 / 2004 (WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ISW, Linz) Online: http://www.isw-linz.at/media/files/2_2004/LF_biffl_2_04.pdf (15 01 2013) 37 - 55, hier 39

[970] ebd. 40

Möglichkeit einer saisonal befristeten Ausländerbeschäftigung außerhalb der Kontingente.[971]

Das Problem der „Schwarzarbeit" blieb ein Reizthema, bei dem es auch um die Regelung neoliberalen Wildwuchses unternehmerischer Praktiken ging, manche davon grenzüberschreitend. NR Schweitzer (FP) prangerte die Wettbewerbsverzerrungen an, die dadurch entstanden. Immer mehr Unternehmen würden davon profitieren, *„Aufträge zu Dumpingpreisen übernehmen [zu] können, weil sie durchwegs Arbeitnehmer aus dem Bereich der illegalen Grenzgänger beschäftigen, denen sie unter Umständen 20 S oder noch weniger für die Stunde bezahlen."*[972]

Daten der Bundesarbeiterkammer über die Entwicklung der Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften, die Nikolaus Dimmel analysierte, zeigen einen Verlauf, der mit der Konjunktur korrespondierte. Waren es im Jahr 1989 noch 167.381 ausländische Beschäftigte gewesen, so waren es im Jahr 1990 schon 217.610. 1993 lag der Jahresdurchschnitt der unselbständig Beschäftigten bei 277.512 im Jahresdurchschnitt, um sich im folgenden Jahr leicht auf 268.843 Beschäftigte abzuschwächen. Diese Daten zeigen aber auch noch, dass die Inhaber_innen eines Befreiungsscheins, der ihnen (bis auf Widerruf) unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt, nur etwas mehr als ein Drittel der nichtnationalisierten Beschäftigten ausmachten. Die Verfestigungsrate war somit nicht hoch, und nach 1993 sogar rückläufig.[973]

NR Elmecker (SPÖ) sprach von jährlich 18.000 bis 20.000 ausgegebenen Befreiungsscheinen, dazu kamen noch 4.000 bis 5.000 Personen, denen Asyl gewährt wurde, womit ihnen der Arbeitsmarkt offen stand. Insgesamt seien es also 20.000 bis 25.000 Ausländer_innen pro Jahr, *„die bei uns in Österreich Aufnahme finden, die Arbeit und Quartier haben. Diese Leute brauchen wir, diese Leute wollen wir auch haben."*[974]

Dass trotz einer sinkenden Anerkennungsquote von Asylansuchen und dem restriktiven Umgang mit Einwanderungswilligen die Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte stark anstieg, machte laut Bernd Matouschek und Ruth Wodak die Doppelmoral der politischen Regulation im Umgang mit unterschiedlich nützlichen Ausländern offensichtlich.[975] Unternehmerische Praxen wurden in parlamentarischen Diskussionen beklagt, trotzdem wurden nichtnationalisierte Arbeitskräfte nicht legalisiert und in ihren Rechten gestärkt und somit verstärkt außergesetzlichen und irregulären Beschäftigungen ausgesetzt. Die Anzahl der sich außerhalb der gesetzlichen Regelung in Österreich aufhältigen nichtnationalisierten Personen wurde unterschiedlich eingeschätzt, das Bundes-

---

[971] Entschließungsantrag betreffend den bedrohlichen Arbeitskräftemangel in der Freizeit und Tourismuswirtschaft EA 178/A(E) XVIII. GP, BlgNR. II -2422

[972] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8336 Karl Schweitzer (FPÖ)

[973] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 45

[974] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10158 Robert Elmecker (SPÖ)

[975] Matouschek, Wodak, Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen 23

ministerium für Inneres sprach 1991 von 70.000 bis 80.000 Personen.[976]

Laut der Volkszählung von 1991 lebten 517.690 nichtnationalisierte Personen dauerhaft in Österreich. Daten über das Geburtsland wurden erst 2001 erhoben, die die Anzahl der nationalisierten Personen mit „Migrationshintergrund" aufzeigen sollten. Daten über die Umgangssprache, die 1991 erfasst wurde, zeigen, dass als größte Sprachgruppe rund 158.000 Personen Serbokroatisch sprachen, davon waren rund 16.000 österreichische Staatsbürger_innen. Im Vergleich dazu zählte die größte nach dem Volksgruppengesetz anerkannte Volksgruppe, die burgenländischen Kroaten, nur rund 19.000 Sprecher_innen. [977]

5.3 Die Reformgesetze 1991/1992. Integration statt Neuzuzug?

In der Folge sollen die Gesetze der Gesamtreform von 1991 bis 1992 dargestellt werden sowie auch Änderungen von Rechtsmaterien, die in Verbindung mit der politischen Regulation von Zuwanderung und dem Aufenthalt von nichtnationalisierten Personen stehen. Die Gesetze wurden alle in Hinblick auf die ab 1. Jänner 1993 realisierte Abschaffung der Grenzkontrollen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes beschlossen, einige traten nicht ab Jänner, sondern erst ab Juli 1993 in Kraft.

5.3.1 Bundesbetreuungsgesetz 1991

Am 9. Juli 1991 wurde das Bundesbetreuungsgesetz (BBetrG)[978] neu geregelt, welches bestimmte, welche Asylwerber_innen unter welchen Umständen Anspruch auf Unterbringung und Verpflegung, eine - wenn auch geringfügige - Unterstützung sowie auf Fördermaßnahmen in Bezug auf Spracherwerb, Wohnungs- und Arbeitssuche hatten.

Das Gesetz wurde nunmehr als unbefristete gesetzliche Grundlage geschaffen. Intendiert war, künftig eine bessere Aufteilung der Asylwerber_innen auf die Länder zu gewährleisten und Konflikte zwischen Bund und Ländern wie 1990 vorzubeugen. In der Frage der Betreuung der Asylwerber_innen sollten das Unterrichtsressort, das Arbeitsressort und die Wohnbehörden auf Landesebene besser eingebunden werden.[979]

Im BBetrG wurden die Kriterien der Aufteilung, wie sie schon in der befristeten Regelung von 1990 festgelegt waren, übernommen: Es sollte auf die spezifische Situation der Länder Rücksicht genommen werden. Das heißt: Länder konnten eine bindende Quote festlegen, die, wie NR Pirker (ÖVP) festhielt, in den Ländern lebende *„Gastarbeiter und ebenso die geschätzte Anzahl deren Familienmitglieder berücksichtigt*".[980]

---

[976] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4711 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[977] Baumgartner, Perchinig | 1997: Minderheitenpolitik 637
[978] BGBl. Nr. 405/1991
[979] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3505 Achs
[980] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3510 Hubert Pirker (ÖVP)

NR Srb (Grüne) kritisierte, dass in der Frage der Integration von Asylwerber_innen nichts Sinnvolles unternommen würde, es wurden keine Maßnahmen zur Sprachförderung umgesetzt oder Programme, um die öffentliche Akzeptanz von Asylwerber_innen zu verbessern.[981]

Gewährung oder Verweigerung von Asyl bzw. die Versorgung von Flüchtlingen war immer noch ein politisches Instrument und ist es noch, das je nach Interessenslage der staatlichen Politik eingesetzt wurde. NR Grandits (Grüne) bemängelte am Gesetz, dass trotz der Zusicherung einer individuellen Prüfung der Asylanträge Personengruppen aus bestimmten Staaten, wie Kurd_innen aus der Türkei, pauschal nicht in Bundesbetreuung kommen konnten. Personen, die ihre Identität nicht nachweisen konnten, waren ebenfalls a priori ausgenommen.[982]

Die Zielsetzung des Gesetzes lag in der Abschreckung. Die politische Regulation ging davon aus, dass Personen, die keine Unterstützung erwarten konnten, auch keine Asylanträge stellten, bzw. Österreich verlassen würden. Gegen ein Versagen der Betreuung bestand kein ordentliches Rechtsmittel. Als Folge der gesetzlichen Regelung sank die Anzahl der Personen, die in Bundesbetreuung standen, beträchtlich. Die Zahl an Wohnungslosen unter den Asylwerber_innen nahm zu. Personen, die über keinerlei Existenzgrundlage verfügten, waren in besonderem Maße in ihren Überlebensstrategien illegalisiert und gefährdet.[983] Es kann hier nicht gesagt werden, wie weit die Schaffung von sozialen Problemen dieser Art eine Fehleinschätzung der politischen Regulation war, oder in gewissem Masse in Kauf genommen oder sogar intendiert wurde, um etwa einen weiteren harten und sicherheitspolizeilichen Kurs in der Ausländer_innenpolitik zu stützen.

In der Diskussion um das BBetrG wurde allerdings eines klar ausgesprochen, und zwar, dass die gesamte Reform der „Ausländermaterie" im Zusammenhang mit der Etablierung eines Instrumentariums für einen selektiven und gezielten Zugriff auf nichtnationalisierte Arbeitskräfte stand. NR Pirker vom Koalitionspartner ÖVP erläuterte seine Vorstellungen für eine Zuwanderungspolitik der Zukunft und skizzierte die Pläne für das geplante Niederlassungsgesetz (das dann in Aufenthaltsgesetz umbenannt und im Juli 1992 beschlossen wurde):

„Es sollte klargestellt sein, welche Qualifikationen Einwanderer, die in Österreich eine Chance auf Beschäftigung haben sollen, erfüllen sollten. Es soll auch klargestellt sein, für welche Berufsgruppen es keine Beschäftigung und damit auch keine Einwanderungsmöglichkeit geben kann. Es sollte nach unseren Vorstellungen der Nachweis über minimale Sprachkenntnisse, über Gesundheit, über Straffreiheit erbracht werden, und es sollte ein bestimmtes Alter nicht überschritten sein, und zwar ein Alter, das eine selbständige Altersvorsorge ermöglicht. Mit diesem Niederlassungsgesetz, in dem all diese Punkte enthalten sein müßten, dem Asylgesetz, das im Herbst beschlossen werden

[981] Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990 17604 Manfred Srb (Grüne)
[982] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3518f Marijana Grandits (Grüne)
[983] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 57

sollte, und dem Bundesbetreuungsgesetz, das wir heute beschließen wollen, ist, glaube ich, die Garantie gegeben, daß es in Zukunft eine geordnete und transparente Ausländerpolitik in Österreich geben wird.“[984]

5.3.2 Sicherheitspolizeilicher Zugriff, Datenerfassung und Kriminalisierung: SiPolG und MeldeG 1991

Das Sicherheitspolizeigesetz (SiPolG), das am 3. Oktober 1991 beschlossen wurde, führte in einigen Punkten Handhaben ein, die explizit den Zugriff auf nichtnationalisierte Personen betrafen. Darüber hinaus widerspiegelte es eine Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse in Richtung verstärkter sozial selektiver Kontrollbefugnisse. Der Polizei kam in steigendem Maß ein öffentlicher Ordnungseffekt zu. Polizeiliche Präsenz und die genaue Definition ihrer Befugnisse erschienen zunehmend als Indikator für Sicherheit in einer Gesellschaft, in der zunehmend unsicherere und prekärer werdende Verhältnisse herrschten.[985] Fragen der gesellschaftlichen Sicherheit wurden zunehmend auf die innere Sicherheit im Sinne einer kriminellen Strafnormverletzung reduziert. [986]

Das SiPolG bestimmte die Eingriffsmöglichkeiten und den Wirkungsbereich von Sicherheitsbehören. Außerdem führte es neue Straftatbestände zur Bekämpfung des so genannten „organisierten Verbrechens“ ein, neben dem Geldwäschetatbestand ist hier besonders eine Ausweitung des Paragraf 278 StGB „Kriminelle Vereinigung“ zu nennen. Ein Zusammenschluss von mehr als zwei Personen allein mit dem Vorsatz, „fortgesetzt gerichtlich strafbare Handlungen“[987] zu begehen, wurde als bandenmäßige oder organisierte Kriminalität definiert. Dies wiederum bildete den Tatbestand allgemeiner Gefahr, der ausreichte, um unter Umständen einen polizeilichen Zugriff zu ermöglichen. Dies war eine rechtliche Handhabe, die die polizeiliche Verfolgung von sozial oder politisch unliebsamen Personengruppen erleichterte, und zwar bereits auf Verdacht, denn wie sollte ein Vorsatz vor dem polizeilichen Zugriff festgestellt werden?

Das SiPolG brachte mehrere neue Ansatzpunkte in Hinblick auf die Neuordnung des fremdenrechtlichen Zugriffs: In Paragraph 35 Absatz 1 Z 4 wurde eine erweiterte Befugnis der Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes zur Identitätsfeststellung auf eine Person festgeschrieben, nämlich dann, „*wenn der dringende Verdacht besteht, dass sich an seinem Aufenthaltsort Fremde befinden, die nicht zum Aufenthalt im Bundesgebiet berechtigt sind.“*[988]

---

[984] Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991 3510 Hubert Pirker (ÖVP)
[985] Vgl: Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 72 - 74
[986] Gerhard Hanak, Arno Pilgram | 1991: Der andere Sicherheitsbericht. Ergänzungen zum Bericht der Bundesregierung. (Kriminalsoziologische Bibliografie 1991 / Jg. 15, H 70/71 Spezial, Baden-Baden: Nomos) 7
[987] BGBl. Nr. 566/1991
[988] Ausschussbericht für innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlage (148 der Beilagen): Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz - SiPolG). AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 240 16; Vgl.: Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 50

Es wurden nunmehr bestimmte Sonderregelungen geltend, die Kriterien des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes generalpräventiv außer Kraft setzten. Verdächtige Personen oder Gruppen konnten kontrolliert werden. Diskurse der Bedrohung durch „Fremde" erleichterten die Legitimierung der Einführung von Maßnahmen, die ansonsten als Eingriffe in die persönliche Freiheit und eine Demontage demokratischer Grundwerte der Gleichheit aller Bürger_innen gewertet werden müssten.

Anfang der 1990er Jahre wurden besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität in europäischer Kooperation weiter vorangetrieben, der Vertrag von Maastricht legte sich auf die Bildung eines europäischen Polizeiamtes fest. Damit einher gingen ein Ausbau und eine Ausweitung von rechtlichen Handlungsspielräumen, Kompetenzen und technischer Ausstattung von Justiz und Polizei. Diese Instrumentarien konnten auch dazu eingesetzt werden, gesellschaftliche Ränder zu disziplinieren. Die Vorstellung, dass diese Kontroll- und Disziplinierungstechniken soziale, kulturelle oder andere Randgruppen betraf, um die allgemeine Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, verschleierte, dass eine Ausweitung von staatlich-polizeilicher Kontrolle Auswirkungen auf die ganze Gesellschaft hatte bzw. der Aufrechterhaltung von Herrschaft diente.

Mit rechtlichen und polizeilichen Mitteln, die zur Bekämpfung von Terrorismus und mafiösen kriminellen Organisationen geschaffen worden waren, wurden Anfang der 1990er Jahre ausländische Jugendliche aus Wiener Parks wegen Bandenbildung verhaftet und teilweise verurteilt. Anfang der 1990er Jahre geriet in zunehmendem Maße der Topos der „Jugendkriminalität" in den Fokus der Diskussionen. NR Hlavac (SPÖ) zu diesem Thema:

„Wir erleben eine zunehmende Brutalisierung unserer Gesellschaft, die sehr viele Ursachen hat: starke Kommerzialisierung, zunehmender Verschleiß, dem der Mensch in der Arbeitswelt ausgesetzt ist. Es gilt nur der Erfolgreiche, der Clevere etwas, und die, die da nicht mitkönnen, werden immer mehr an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Es gibt natürlich auch große wirtschaftliche und politische Umwälzungen und Brüche, die zu Verunsicherung und zu Entsolidarisierung führen. Es macht mir wirkliche Sorge, daß eben die Schwachen an den Rand gedrängt werden und daß hier große gesellschaftliche Probleme entstehen, vor allem im Jugendbereich. Ich habe in diesen Tagen einen Brief von einem besorgten Bürger bekommen, der zur Frage der Jugendkriminalität Stellung nimmt, vor allem zu den Jugendbanden, die in den Städten herumziehen, Menschen belästigen, bedrohen und unter Umständen sogar mißhandeln. Ich glaube, daß wir diesem Problem tatsächlich große Aufmerksamkeit schenken müssen."[989]

Gerade in Wien führten soziale, rassistisch aufgeladene Konflikte zu einer verstärkten Anzeigen-

[989] Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990 4979 Elisabeth Hlavac (SPÖ)

tätigkeit gegen „ausländische“ Jugendliche wegen Delikten, die von Expert_innen im Grunde als „typische Jugenddelikte“ angesehen wurden. In der Praxis kam es vermehrt zu Fällen, bei denen Jugendliche, die entweder nichtnationalisiert oder Zweite Generation, also Kinder von (ex)jugoslawischen und türkischen Gastarbeiter_innen waren, nicht im Sinne von Jugenddelikten verurteilt wurden, sondern auf Grundlage von Straftaten mit weit höherem Strafmaß. Viele Jurist_innen kritisierten die Ausrichtung der gesetzgeberischen Tätigkeit im Bereich der erweiterten polizeilichen und judiziellen Befugnisse.

„Wenn etwa drei Jugendliche beschließen, mehrfach Ladendiebstähle zu begehen, fallen sie unter das Tatbild des § 278 StGB. Es kann nicht sein und ist nach allen öffentlichen Erklärungen auch nicht gemeint, daß etwa wegen einer „Jugendbande“, welche Samstag nachts nach der Disco Mercedessterne abmontiert oder Häuser beschmiert, Lauschangriff und Rasterfahndung eingesetzt werden.“[990]

Das Problem der strafrechtlichen Verfolgung von nichtnationalisierten Jugendlichen hatte weitere diskriminierende Facetten. Nichtnationalisierte Jugendliche kamen signifikant weniger in den Genuss von außergerichtlichen Tatausgleichen und mussten im Gegensatz zu österreichischen Jugendlichen Haftstrafen voll verbüßen. Konsequenz waren fremdenpolizeiliche Maßnahmen, es kam zu Abschiebungen sogar von in Österreich aufgewachsenen Personen.

Die Melderechtsnovelle, die im Dezember 1991 beschlossen wurde,[991] erweiterte und verstärkte zusammen mit dem SiPolG und dem kommenden Asylgesetz 1991 die sicherheitspolizeilichen Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten nicht allein auf nichtnationalisierte Personen. Begründet wurde die Novellierung des Gesetzes ganz wesentlich mit der Notwendigkeit der Ausweitung der Mittel zur Bekämpfung von *„illegalen Unterkunftsnahmen“,* des *“Schwarzen Wohnungsmarkts“* und indirekt von *„Schwarzarbeit.“*[992]

Das MeldeG brachte die Wiedereinführung der Unterschriftspflicht der Unterkunftgeber_in am Meldezettel - oder das Recht, diese zu verweigern - sowie die EDV-unterstützte Verarbeitung von Identitätsdaten inklusive Geburtsort und Staatsangehörigkeit.[993] Die Daten von nichtnationalisierten Personen waren den Bezirksverwaltungsbehören zu übermitteln und konnten von den Polizeidirektionen zu fremdenrechtlichen Zwecken verarbeitet und weitergegeben werden.[994] Mit dem Meldegesetz wurde ein zentrales Melderegister etabliert und eine Meldepflicht der Gemeinde-

---

[990] Manfred Ainedter, Peter Bartl, Karl Claus, Thomas Schreiner | 1996: Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität (Österreichisches Anwaltsblatt, Wien: Manz) 305

[991] BGBl. Nr. 9/1992

[992] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4813 Rudolf Parnigoni (SPÖ)

[993] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 49

[994] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 73

ämter an das Bundesministerium für Inneres zur Einführung einer Wanderungsstatistik.[995]

Die Verrechtlichung des Zugriffs auf Meldedaten wurde mit der Bekämpfung und Kontrolle von so genannten *„Scheinmeldungen"* legitimiert, *„um die mit der illegalen Unterkunftnahme meist einhergehende Schwarzarbeit sowie die Ausbeutung hilfloser Fremder auf dem „Schwarzwohnungsmarkt" erfolgreicher als bisher bekämpfen zu können*".[996]

NR Parnigoni (SPÖ) meinte, dass die Unterkunftgeber Verantwortung übernehmen sollten, es müsste „*dem gewissenlosen Treiben mancher Vermieter*" ein Ende gesetzt werden, die „*die Notlage der Gastarbeiter, der illegalen Einwanderer, einfach von Menschen ausnützen, ihnen horrende Mieten für mieseste Quartiere, für unmenschliche Quartiere, in denen sie sie zusammenpferchen, abnehmen und sich dann, wenn man sie verantwortlich machen will, mit der Behauptung einer Verfolgung entziehe, sie hätten überhaupt nicht gewußt, daß sich in ihrer Wohnung jemand angemeldet hat".*[997]

Missstände dieser Art waren weit verbreitete Praxen der Profitmaximierung, allerdings war fraglich, ob diese über das neue MeldeG wirklich effektiv verhindert bzw. bekämpft werden konnten, wenn illegalisierten Personen nicht selbst ein zuverlässigen Rechtsstatus zugestanden wurde.

Die Grünen kritisierten das Gesetz als Maßnahme, die Fahndungen erleichterte und eine immer lückenlosere Überwachung darstellte. NR Voggenhuber meinte:

„Dieser Staat wirft Netze aus, dessen Maschen immer enger werden und die Freiräume der Menschen immer kleiner und kleiner machen. Was gibt dem Staat das Recht, von jedermann und jederfrau zu jeder Zeit und an jedem Ort zu wissen, wo sie wohnen?"998

Die Kritik von NR Petrovic richtete sich gegen das „nächste Stück Polizeiallmacht": „*Hier wird nämlich dann schon alles überwacht. Es wird eine lückenlose, EDV-gestützte Registrierung jeder einzelnen Wanderungsbewegung im Bundesland von Inländern und Ausländern angelegt."* [999]

5.3.3 Asylgesetzgebung 1991

Am 4. Dezember 1991 wurde das AsylG novelliert. Es wurde eine eigene Bundesbehörde für Asylangelegenheiten geschaffen, und die Aufteilung in ein Zulassungsverfahren, das Mandatsverfahren und ein Ermittlungsverfahren zur materiellen Prüfung des Asylantrags wurde aufgehoben. Die Behörde erhält die Autorität, aufgrund des Ergebnisses der Erstvernehmung Anträge in einem raschen Verfahren als offensichtlich unbegründet abzuschließen.

Eine vorrangige Aufgabe der neuen Asylbehörde sollte die Datensammlung und Vernetzung sein. Das Gesetz implementierte „*eine klare Verankerung des Erstasyllandprinzips",* wobei das neue

---

[995] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 Gottfried Feurstein (ÖVP) 4772
[996] RV MeldeG, XVIII. GP, BlgNR. 279 12
[997] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4813 Rudolf Parnigoni (SPÖ)
[998] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4766 Johannes Voggenhuber (Grüne)
[999] Sten Prot XVIII. GP, 41. NRSitz 03 10 1991 Madeleine Petrovic (Grüne) 3981

Bundesasylamt im Erstvernehmen genau die Angaben über Herkunft und Anreise der Asylwerber_in zu prüfen hatte. Wenn der Antrag mit einer *„wirtschaftlichen Notlage“* begründet wurde, konnte er sofort als unbegründet abgelehnt werden. Es wurde in einem Redebeitrag darauf hingewiesen, dass „*es keine Asylanträge gibt, die nicht angenommen werden“*. Das traf zu, allerdings konnten diese in dem vor allem auch rechtsmittellosen Verfahren als unbegründet zurückgewiesen werden. „Offensichtlich unbegründet“ war ein Antrag auch dann, wenn unrichtige Angaben zu Identität und Staatsangehörigkeit gemacht wurden, oder der bisherige Wohnsitz nicht glaubhaft gemacht werden konnte. Die Voraussetzungen für eine vorläufige Aufenthaltsberechtigung bildete neben der fristgerechten Stellung des Asylantrags (bei der Asylbehörde) vor allem eine nach dem Passgesetz legale Einreise. Nur wenn diese direkt aus dem Verfolgerstaat nach Art 31 MRK oder aus einem non-refoulement gültigem Staat erfolgte, konnte er nicht abgewiesen werden. Da die an Österreich angrenzenden Staaten als sichere Drittstaaten galten, bedeutete dies im Kontext des Erstasyllandprinzips, dass sich Österreich für die allermeisten Flüchtlinge nicht mehr zuständig erklärte.[1000]

Als Disziplinierungsinstrument wurde eine *„Pflicht zur aktiven Verfahrensmitwirkung“* rechtlich verankert, die die Asylwerber_in verpflichtete, der Behörde Dokumente und Unterlagen vorzulegen und zu übergeben. Andernfalls drohte ebenfalls eine Abweisung des Verfahrens. In der Praxis behielt die Behörde gern die vorgelegten Pässe, gegebenenfalls bis zur Abschiebung. [1001] Wurde ein Antrag zurückgewiesen, so hatte die betroffene Person das Bundesgebiet unverzüglich zu verlassen, einer „Vorstellung“ gegen einen solchen Entscheid kam keine aufschiebende Wirkung mehr zu.

Begründet wurde die rigorose Änderung des Asylgesetzes mit dem *„sprunghaften Ansteigen unbegründeter Asylansuchen“* und bildete einen „*Teil einer Gesamtlösung des Einwanderungs- und Flüchtlingswesens“*[1002] - indem die Möglichkeit, dass ein Asylantrag nur angenommen wurde und somit der Aufenthalt in Österreich zumindest für eine Zeit legalisiert war, extrem minimiert wurde.

Die Koalitionsparteien standen auf dem Standpunkt, dass nur mehr 15% der Asylansuchenden Flüchtlinge im Sinne der EMRK seien, die restlichen 85% kämen *„in der Regel aus wirtschaftlichen Gründen“*, ihnen war mit dem Gesetz der Zugang nach Österreich über den Weg eines Asylverfahrens nunmehr verschlossen.[1003]

Die Grünen versuchten dies zur Diskussion zu stellen und brachten einen Abänderungsantrag ein, der die Definition des Flüchtlings weiter fasste. Ein Flüchtling sei dem Antrag zu Folge eine

---

[1000] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 Robert Elmecker (SPÖ) 4722; Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlage (270 der Beilagen): Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 1991) AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 328

[1001] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 56

[1002] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 328; Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4717

[1003] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4729 Hubert Pirker (ÖVP)

Person, die auch „*vor ökologischen oder wirtschaftlichen Katastrophen auf der Flucht ist*."[1004]
Hauptkritikpunkt der Grünen war das Mandatsverfahren. Hier lägen Verletzungen der persönlichen Rechte und des Rechtsschutzes der Betroffenen vor, die rechtsstaatliche Prinzipien unterlaufen würden. Der gleichen Meinung waren auch Verfassungsjurist_innen, Ministerialbeamte aus dem Sozial-, dem Justiz- und dem Frauenressort sowie die Rechtsanwaltskammer.[1005] Dass bei der Beschlussfassung zum Asylgesetz Dezember 1991 zwei sozialdemokratische und ein freiheitlicher Abgeordneter der Gesetzesnovelle nicht zustimmten,[1006] zeigte, dass die Maßnahmen im Asylbereich auch parteiintern nicht unumstritten waren und gegen innere und äußere Widerstände und Kritik durchgesetzt wurden. Die *„Abschreckungs- und Abwehrtaktik"* des Asylgesetzes war, wie Nikolaus Dimmel festhält, von hoher Effizienz und widerspiegelte sich in den sinkenden Zahlen der Asylansuchen.[1007]
Bezüglich der erwarteten Kriegsflüchtlinge aus dem zerbrechenden Jugoslawien sah das Gesetz erstmals die Möglichkeit einer Erteilung einer befristeten Aufenthaltsberechtigung per Bescheid vor, eine Maßnahme, die bereits eine Art von „temporären Schutz" gewährt, ohne die volle Asylgewährung. Die meisten Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien wurden von Österreich - wie Deutschland - nicht im Rahmen der GFK als solche anerkannt, um, wie Bauböck feststellte, die eben eingeführten restriktiven Asylverfahren nicht zu überlasten und den Zugang zu unbefristetem Aufenthalt und Arbeitsmarkt für zu viele Personen zu verhindern.[1008]
Der temporäre Schutz sollte, anders als die pauschale Anerkennung der früheren Flüchtlingswellen, gewährleisten, dass die Flüchtlinge wieder zurückkehren. Die Schaffung von weniger umfassenden Formen der Flüchtlingsaufnahme war nicht darauf zurückzuführen, dass sich Verfolgungsgründe geändert hätten, sondern die EU-europäische Asylpolitik. Melita Sunic meint, dass Flüchtlingsschutz *„zu bloßem Non-Refoulement (nicht Abschieben in den Verfolgerstaat) degradiert [wurde], damit sich die Staaten nicht dem Vorwurf der Missachtung von Menschenrechtsstandards aussetzen müssen. Die mit dem Asyl einher gehenden sozialen Rechte werden den Schutzbedürftigen auf diese Weise vorenthalten."*[1009]
Allerdings war im Fall der Flüchtlinge aus Bosnien der temporäre Schutz auch sinnvoll, da erstens rasch und unbürokratisch (da nicht über individuelle Verfahren) Aufenthalt gewährt wurde, und zweitens da die Rückkehr - anders als bei einer vollen Anerkennung - nach Beendigung der

---

[1004] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4753 Christine Heindl (Grüne)
[1005] Abweichende persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Mag. Dr. Madeleine Petrovic AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 328
[1006] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8303 Severin Renoldner (Grüne)
[1007] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 56
[1008] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 686
[1009] Melita H. Sunic | 2001: Braucht die Genfer Flüchtlingskonvention eine Frischzellenkur? (asylkoordination aktuell 4/2001, Wien) Online: http://www.asyl.at/fakten_4/internat_2001_01.htm (15 01 2013)

Kampfhandlungen noch möglich war, wenn auch diese Hoffnung für die Flüchtlinge aus Bosnien zunehmend geringer wurde.[1010]

„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 temporärer Schutz insofern, als sie tatsächlich nach Beendigung der Kampfhandlungen überwiegend freiwillig in die Heimat zurückkehrten. Anders bei der folgenden Aktion für bosnische Flüchtlinge: Mit zunehmender Dauer und wachsendem Ausmaß der Zerstörung und ethnischen Säuberungen erschien ihre Rückführung immer schwieriger. Durch Öffnung des Arbeitsmarktes für diese Gruppe konnte die Unterstützungsaktion schrittweise von 47.000 Personen im Juni 1993 auf unter 18.000 (Februar 1996) reduziert werden." [1011]

Im Juli 1998 wurde durch ein neues Gesetz schließlich der temporäre Status der Flüchtlinge aus Bosnien beendet. „Gut integrierte", also diejenigen, die im Arbeitsmarkt integriert waren und angemessene Unterkunft hatten, und ihre Angehörigen wurden in das „Regime der Aufenthaltstitel des Fremdengesetzes 1997" überführt, zusätzlich enthielt das Gesetz eine Sonderregelung für Personen, denen aus humanitären Gründen eine Rückkehr nicht zugemutet werden konnte.[1012]

Im Zusammenhang mit dem Asylgesetz wurde in der Diskussion eine Problematik zur Sprache gebracht, die eine weitere Facette des ordnungs- und sicherheitspolitischen Zugangs zu Einwanderungsfragen widerspiegelte: im Zusammenhang mit dem Fall von 40 Tamil_innen entzündete sich eine Kontroverse um den Vorwurf der Schlepperei. Während Innenminister Löschnak von einer geplanten Aktion sprach, die auf Organisiertheit und damit auf Schleppertätigkeit hinweisen würde, deuteten die Grünen an, dass sich über Vorwürfe wie diese eine Kriminalisierung von Hilfestellungen, Verwandtschaftsnetzwerken und Flüchtlingsbetreuungseinrichtungen anbahnen würde. NR Voggenhuber vertrat die Ansicht, dass viele Fluchtstrategien illegalisiert würden und so eine Antragstellung auf Asyl ungerechtfertigt verhinderten. Dies ginge soweit, dass auf Personen und NGOs, die Flüchtlinge auf ihr Recht auf Asyl aufmerksam machen würden, Druck ausgeübt werden könnte.[1013]

5.3.4 Verrechtlichung des Aufenthalts: Aufenthaltsgesetz 1992

Als eigentliches Hauptstück der Gesamtreform war das Aufenthaltsgesetz anzusehen. Das Gesetz wurde im Dezember 1990 in einem Begutachtungsentwurf als „Niederlassungsgesetz" angekündigt und vom Bundesministerium für Inneres Ende November 1991 vorgelegt. Am 8. Juli 1992 wurde

---

[1010] ebd.; Bauböck | 1997: Migrationspolitik 686

[1011] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 686

[1012] BGBl. Nr. 85/1998; Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlage (1032 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem integrierten Vertriebenen aus Bosnien und Herzegowina das weitere Aufenthaltsrecht gesichert wird AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 1032; Vgl.: Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 52

[1013] Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991 4714 - 4716 Johannes Voggenhuber (Grüne)

im Parlament das Aufenthaltsgesetz diskutiert und beschlossen. Das Gesetz führte eine quantitativ nach oben begrenzte, quotierte generelle Titelpflicht für Nicht-EU-Staatsangehörige ein, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich einreisen wollten. Erklärte Ziele des Aufenthaltsgesetzes waren Steuerung, Kontrolle und Selektion von Zuwanderung, die Festlegung von quantitativen und qualitativen Kriterien für den Aufenthalt von Drittstaatenausländer_innen, sowie die Verhinderung der Umgehung von Einwanderungsvorschriften.[1014]

Das AufG legte fest, dass Personen, die sich innerhalb eines Jahres länger als sechs Monate in Österreich aufhielten, nunmehr einer *„besonderen Bewilligung eines ordentlichen Wohnsitzes"* bedürften. Ausgenommen waren „Fremde" nur, wenn sie z.B. durch Staatsverträge garantierte Niederlassungsfreiheit in Österreich genossen, anerkannte Flüchtlinge waren, Grenzgänger_innen, Personen, die keiner Beschäftigungsbewilligung nach dem AuslBG bedürften - also EU-Angehörige -, sowie Künstler_innen und Journalist_innen, sofern sie ihren Unterhalt selbst bestritten.

Das Bundes- und Landeshöchstzahlensystem für Ausländerbeschäftigung wurde für den Aufenthalt übernommen, ohne aufeinander abgestimmt zu sein. Eine Harmonisierung in dem Sinn, dass eine aufenthaltsberechtigte Person zugleich auch Zugang zum Arbeitsmarkt hat, erfolgte nicht. Neben den Höchstzahlen wurden auch qualitative Kriterien festgelegt: die Aufenthaltserlaubnis war zwingend zu versagen, „*wenn ein Sichtvermerksversagungsgrund gegeben ist, insbesondere aber, wenn deren Lebensunterhalt oder eine für Inländer ortsübliche Unterkunft in Österreich für die Geltungsdauer der Bewilligung nicht gesichert ist*".[1015]

Familienangehörige von nichtnationalisierten Personen konnten erst um eine Bewilligung ansuchen, wenn die „Ankerperson" bereits zwei Jahre rechtsmäßig niedergelassen war.

Die Aufenthaltsbewilligung zum Zweck der Aufnahme einer Beschäftigung musste zuvor mit den Landesarbeitsämtern abgeklärt werden. Dazu war eine Unbedenklichkeitsbescheinigung *„unter Anführung der Wirtschaftszweige und der Berufsgruppen in der Bewilligung"*[1016] auszustellen, die zu einer späteren Arbeitsuche ausschließlich in den angeführten Wirtschaftszweigen oder Berufsgruppen berechtigte. Die Anzahl der Bewilligungen, die höchstens erteilt werden sollte, wurde jährlich von der Regierung in Absprache mit Ländern und Sozialpartnern erteilt, wobei die Länderquoten auch höher als der Bundesdurchschnitt sein konnten. Die Quotierung folgte der gleichen Logik wie die Quotenregelung bei der Bundesbetreuung, nämlich der Logik der „Verträglichkeit" und den Bedürfnissen der Wirtschaft. Bis zu einer Novelle 1995 waren auch in Österreich geborene

[1014] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 74

[1015] Ausschussbericht für Innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlage (525 der Beilagen): Bundesgesetz mit dem der Aufenthalt von Fremden in Osterreich geregelt wird (Aufenthaltsgesetz) AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 4

[1016] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 4

nichtnationalisierte Kinder in die Quote mit einzurechnen, wenn auch die Auslandsantragsstellung für diese entfiel.

Es war laut dem Bericht des Ausschusses für Innere Angelegenheiten, unter dessen Ressortkompetenz das neue Aufenthaltsgesetz fiel, „*die Entwicklung eines geordneten Arbeitsmarktes sicherzustellen· und auf den Wohnungsmarkt, die Möglichkeiten, insbesondere im Bereich des Schul- und Gesundheitswesens, auf die allgemeine innerstaatliche demographische Entwicklung sowie auf die Zahl der Fremden, die sich in Österreich bereits niedergelassen haben, auf die Zahl der Asylwerber und auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit Bedacht zu nehmen. Die Zahl der Personen, denen im jeweils vorangegangenen Kalenderjahr Asyl gewährt wurde, und der Personen, denen im Rahmen der Familienzusammenführung der Aufenthalt zu gestatten ist, sind bei der Festlegung der Zahl anzurechnen, entsprechend den Erfordernissen der österreichischen Wirtschaft Gruppen von Fremden bezeichnen, die insbesondere im Hinblick auf ihre Ausbildung, Kenntnisse oder Erfahrung oder im Hinblick auf den Transfer von Investitionskapital in bestimmten Wirtschaftszweigen nach Österreich bei der Erteilung von Bewilligungen bevorzugt zu berücksichtigen sind, sowie allgemein oder für bestimmte Gruppen von Fremden Altersgrenzen festsetzen.“* [1017]

ÖVP und FPÖ vertraten offensiv die Möglichkeit der Selektion von Zuwander_innen nach „qualitativen“ Kriterien, nach Ausbildung, Kenntnissen und Investitionswilligkeit, also Vermögen.[1018]

Der springende Punkt des neuen AufG war, wie Wolf-Dietrich Grussmann schreibt,[1019] dass die erstmalige Aufenthaltsbewilligung bereits aus dem Ausland zu stellen war. Dies bildete eine restriktive Regelung, die die Möglichkeiten, nach erfolgter Einreise zu einer Aufenthaltsberechtigung zu gelangen, rigoros einschränkte. Die gesetzgebende staatliche Politik intendierte, dass der *„Mißbrauch von Besuchssichtvermerken bzw. von der Berechtigung zur sichtvermerksfreien Einreise zu Besuchszwecken und insbesondere die Umgehung von Einwanderungsvorschriften durch Stellung eines Asylantrages verhindert werden. Jene Fremden, die sich der Möglichkeit bedienen, einen Asylantrag zu stellen, können nicht darauf zählen, bei Ablehnung des Asylantrages einen Niederlassungsantrag zu stellen und dadurch ihre Abschiebung aus dem Bundesgebiet verhindern oder zumindest hinausschieben zu können."*[1020]

Auch der Übergang vom Touristenstatus zur Niederlassung wurde auf diesem Weg unterbunden. Mit dem Aufenthaltsgesetz wurden Möglichkeiten zur Ausweisung und Abschiebung ausgeweitet. Personen, die nicht nach dem Passgesetz eingereist waren, wurden mit dieser Regelung von einer

[1017] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 3f
[1018] Vgl.: Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8326
[1019] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 75
[1020] RV AufG, XVIII. GP, BlgNR. 525 7

künftigen geordneten Zuwanderung ausgeschlossen, sie diente der Abschreckung. Es musste gewählt werden: entweder Asylantragstellung oder Einwanderung, beides war jedoch für viele mit wenig Aussicht auf Erfolg verbunden.[1021]

Das neue Aufenthaltsgesetz brachte neben der Verhinderung von Neuzuwanderung aber auch einen Eingriff in das Leben von bereits länger in Österreich lebenden nichtnationalisierten Personen aus Drittstaaten mit sich. Es *„soll auch eine Strukturbereinigung zur Lösung des Gastarbeiterproblems bewirkt werden. Darin kommt auch der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck, daß es grundsätzlich in Hinkunft neben den Touristen und sonstigen vorübergehenden Besuchern, abgesehen von jenen Fremden, für die das Asylgesetz 1991 Anwendung findet, nur mehr Fremde geben soll, die sich in Österreich aufgrund einer Bewilligung nach diesem Gesetz aufhalten. Es wird Aufgabe der Fremdenpolizei sein, dafür zu sorgen, daß Fremde, die zum Aufenthalt im Bundesgebiet nicht berechtigt sind, aus Österreich unverzüglich abgeschoben werden."*[1022]

In einer abweichenden persönlichen Stellungnahme zum Gesetz kritisierte NR Stoisits die Eile, mit der das Gesetz durchgezogen worden war. Sie vermutete, dass weiterführende Diskussionen vermieden und abgekürzt werden sollten. Außerdem ergäben sich eine Reihe von Widersprüchen mit anderen Rechtsmaterien: Nach den ab 1. Jänner 1993 auch in Österreich geltenden EG-Richtlinien sollten Kinder bis zum 21. Lebensjahr nachziehen können, nach dem AufG aber nur bis zum 19. Lebensjahr. Eine der grünen Positionen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit war eine rechtliche Gleichstellung. In einem ersten Entwurf des Gesetzes war ein von den Grünen befürworteter Vorschlag zur Anpassung der Rechtsstellung legaler Einwander_innen an jene der anerkannten Konventionsflüchtlinge enthalten gewesen, der den Zugang zum Arbeitsmarkt öffnen würde, der aber abgelehnt worden war und in der vorliegenden Fassung nicht enthalten.[1023]

Das Gesetz brachte laut NR Stoisits eine Verunsicherung und Schwächung der Position von nichtnationalisierten Arbeitskräften aus Drittstaaten mit sich und eine Missachtung des *„in den meisten (west)europäischen Staaten praktizierten Prinzips der Aufenthaltsverfestigung“.* [1024]

Aus diesen Gründen stellten die Grünen zu Beginn der Parlamentssitzung den Antrag, den Beschluss des AufG gänzlich von der Tagesordnung zu streichen und nicht mehr vor dem Sommer zu verhandeln. Dies wurde von den anderen Parteien abgelehnt. Die Grünen betonten in der Diskussion, dass sie sich nicht prinzipiell gegen eine Beschränkung der Zuwanderung stellten, auch nicht gegen niedrige Quoten. Es gehe aber um die Art und Weise, wie Menschen Rechtsnormen unterworfen würden, und dass sie keinen *„Funken eines Rechtsanspruches“* eingeräumt bekämen,

---

[1021] Grussmann | 1992: Ausländerrecht 76
[1022] RV AufG, XVIII. GP, BlgNR. 525 11
[1023] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 8; Vgl.: 96/A(E)
[1024] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 8

während der Polizei zu viel Ermessen zugestanden, und so das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit untergraben würde.[1025]

Aus den Reihen der SPÖ selbst kam in einigen Punkten Kritik. NR Huber meinte, dass sich der Druck von neuen Einwander_innen zuerst gegen bereits in Österreich lebende Gastarbeiter_innen richtete, denn diese seien auf Grund ihrer Arbeit in niedrigqualifizierten Branchen besonders gefährdet. Auch auf dem Wohnungsmarkt seien sie Konkurrent_innen. Das Gesetz berücksichtigte aber nicht in ausreichendem Maße die Absicherung von dauerhaft in Österreich lebenden Personen. *„Ich habe daher mit dem § 8, der zwingend den Verlust der Aufenthaltsbewilligung und das Abschieben in die Heimat vorsieht, wenn der Lebensunterhalt nicht mehr gesichert ist, gewisse Probleme. Denn diese Bestimmung kann auch Gastarbeiter treffen, die bereits mehrere Jahre in Österreich leben, eventuell sogar mit ihrer Familie hier wohnen, hier arbeiten und auch ihre Steuern und Abgaben entrichtet haben. Diese Bestimmung trifft sie nämlich dann, wenn sie arbeitslos werden.“*[1026]

Vor allem in Bezug auf die Zweite Generation kritisierte auch NR Voggenhuber (Grüne), dass „*durch das nun vorliegende Aufenthaltsgesetz jedoch Niederlassungswillige jahrelang vom Damoklesschwert der Ausweisung bedroht [sind], was ihre Integration verhindert und sie in die Illegalität treibt*."[1027]

Wie von NR Gaál (SPÖ) formuliert wurde, richtete sich der grundsätzliche „*Geist des Gesetzes“* in erster Linie an den *„Bedürfnissen der österreichischen Bevölkerung*“ aus. [1028] Entgegen den in den Debatten häufig vorgebrachten Beteuerungen, dass lange in Österreich lebende „Gastarbeiter_innen“ geschützt werden sollten, griff das AufG in das Alltagsleben von jahrelang ansässigen nichtnationalisierten Personen ein, indem Erteilung und die Verlängerung des Titels strikt an den Nachweis einer *„angemessenen Unterkunft“* und die Sicherung des Unterhalts gebunden waren.[1029] Auch unbefristete Bewilligungen boten letztendlich keine Rechtssicherheit, was sich negativ im Lohndruckgefälle niederschlug und die prekäre soziale Position der nichtnationalisierten Personen widerspiegelte und vertiefte. [1030]

Es war zu befürchten, dass das Zusammenspiel der neuen Gesetze zu mehr Ausweisungen und Abschiebungen wegen Mittellosigkeit oder nicht angemessener Unterbringung führen würde.[1031]

Reinhold Jawhari charakterisierte das AufG durch „*das vollkommene Fehlen von Elementen wie*

[1025] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8313 Madeleine Petrovic (Grüne)
[1026] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8338 Anna Huber (SPÖ)
[1027] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8323 Johannes Voggenhuber (Grüne)
[1028] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8313 Anton Gaál (SPÖ)
[1029] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 569; Fassmann, Münz | 1996: Österreich - Einwanderungsland 219
[1030] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 53
[1031] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10218 Terezija Stoisits (Grüne)

Bleiberecht oder Aufenthaltsverfestigung". Es enthielt Bestimmungen, die „*die Entziehung des Aufenthaltsrechts auch bei nachträglicher Änderung der Erteilungsvoraussetzungen ohne Berücksichtigung einer allfälligen fortgeschrittenen Integration der Betroffenen ermöglichten*."[1032]

Die gesetzgebende staatliche Politik bekannte sich laut Jawhari zum Prinzip, „*dass Ausländer_innen nicht zur Belastung öffentlicher Haushalte führen dürften, oder mit anderen Worten, dass ihnen keine sozialen Rechte gewährt werden sollten.*"[1033] Aus der gesellschaftlichen Marginalisierung von Zuwander_innen wurde somit ein gesetzlich normierter Aufenthaltsversagungstatbestand konstruiert.[1034] Es ging hier nicht um die Integration von lang ansässigen nichtnationalisierten Personen, sondern neben einer Selektion von Zuwanderung auch um die Reduktion der „ausländischen" Wohnbevölkerung und einer Rekonstruktion des inter- bzw. transnationalisierten Rotationsprinzips unter postfordistischen Bedingungen. Was das Ziel des AufG war, wurde auch durch die im Gesetz begründete Ausnahmen von der Aufenthaltsquotenpflicht ersichtlich.

„Dem Gesetzgeber ging es vor allem darum, den befristeten Einsatz junger Arbeitskräfte je nach unterschiedlicher Saisonauslastung zu regeln."[1035]

5.3.5 Zeitarbeit, Saisonarbeit - Modelle der Regulierung transnationaler Arbeit

Im Zuge der Diskussion um das neue AufG wurde auch der von der FPÖ bereits im Februar 1991 eingebrachte Entschließungsantrag um die Verankerung eines „Zeitarbeitermodells" diskutiert, welches im Wesentlichen die Möglichkeit eines auf 6 Monate *„befristeten Einsatzes"* von Arbeitskräften vorsah, der nicht auf die Aufenthaltsquoten aufgerechnet werden sollte. Während Saisonarbeiter_innenmodelle bisher von der SPÖ und der Gewerkschaftsführung strikt abgelehnt worden waren, fand nun ein Kurswechsel statt und ein erstes Einlenken auf die Forderungen der Wirtschaftsvertretung, der ÖVP und der FPÖ.

Noch Anfang des Jahres 1992 vertrat NR Marizzi (SPÖ) die traditionelle Haltung der Sozialdemokratie als eine konsequente Bevorzugung nationalisierter Arbeitskräfte und kritisierte, dass vor allem im Gastgewerbe Personal aus anderen Ländern aufgenommen und „*unsere Leute geradezu in die Arbeitslosigkeit gedrängt"* würden.[1036] Ein Jahr zuvor, im Mai 1991, wurde Sozialminister Hesoun in einer Anfrage des freiheitlichen NR Dollinschek gefragt, was unternommen werde, um die hohe und steigende Zahl der ausländischen Arbeitslosen zu verringern.[1037] Im Zuge seiner Anfragebeantwortung versicherte Sozialminister Hesoun, dass von Seiten des Bundesministeriums

---

[1032] Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 62
[1033] ebd. 101
[1034] ebd. 101
[1035] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 51
[1036] Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 30 01 1992 5938 Peter Marizzi (SPÖ)
[1037] Sten Prot XVIII. GP, 27. NRSitz 14 05 1991 2452 Sigisbert Dolinschek (FPÖ)

für Arbeit und Soziales keinesfalls daran gedacht würde, befristete Beschäftigungsbewilligungen einzuführen. Das war insofern wahr, als das AuslBG zwar befristete Beschäftigungsverhältnisse kannte, aber keine von vornherein befristeten Bewilligungen beinhaltete, die eine Verlängerung kategorisch ausschlossen.

Sozialminister Hesoun meinte, dass das Problem bei der hohen Ausländer_innenarbeitslosigkeit darin bestehe, dass *„auf dem Arbeitsmarkt ein gewisses Rotationssystem vorherrscht: teure ausländische Arbeitskräfte werden freigesetzt und durch billigere Arbeitskräfte, die aus Ungarn oder aus der Tschechoslowakei kommen, ersetzt. Diese Situation ist bedauerlich und mit ein Grund - ich schicke das voraus - daß ich eine diesbezügliche Untersuchung in Auftrag gegeben habe, um dem Rotationsprinzip entgegenzuwirken. […] Die Zuwachsraten des Beschäftigungspotentials weisen zirka 50.000 Personen, das ist ein Anteil in der Höhe von 75 Prozent, als Ausländer aus. Der Grund für diese enorme Steigerung ist Ihnen sicherlich bekannt: Die Ausländerbeschäftigung wird sowohl wegen des Drängens der Wirtschaft als auch wegen des Bedarfs an zusätzlichen Arbeitskräften immer wieder in den Vordergrund gestellt.“* [1038]

Minister Hesoun kündigte einen Modellversuch im Hotel- und Gastgewerbe an, der von der Interessensvertretung bisher aber noch nicht angenommen worden war. Saisonniermodelle wie in der Schweiz wurden nach wie vor strikt abgelehnt. Darüber hinaus verlautbarte Hesoun, dass auch in der Schweiz die „Saisonniers“ per Gesetz in Kürze abgeschafft werden sollten, „*weil die Schweiz die Meinung vertritt, daß der Saisonnier nicht europawürdig ist.“*[1039]

Die Vorstellungen von Sozialminister Hesoun gingen in die Richtung, für bestimmte Branchen, vor allem im Fremdenverkehrsbereich, eine saisonal flexiblere Handhabung zu etablieren, ohne dabei jedoch die 10% Ausländer_innenanteilsquote am Arbeitsmarkt zu überschreiten.

Ein Jahr später sollte nun im Juli 1992 mit dem eingeforderten „Zeitarbeitermodell“ auf dem Verordnungsweg der Zugang zum Arbeitsmarkt über den Umweg von Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen geregelt werden.[1040] Eine Materie des Arbeitsmarkts sollte unter Umgehung der Sozialpartner nicht im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, sondern in einer innenpolitischen Normierung behandelt. Zwar wurden die Forderungen des FPÖ-Antrages nicht in allen Details umgesetzt, dennoch erfolgte eine Verankerung der Ausnahme von Beschäftigungsbewilligungen, die kürzer als 6 Monate waren, aus der Aufenthaltsquotenpflicht. Die Diskussionen markieren einen wichtigen Schritt der hegemonialen Durchsetzung postfordistischer neoliberaler Paradigmen in der Arbeitsmarktpolitik.

Im Antrag für die Verankerung des Zeitarbeitermodells operierten NR Peter (FPÖ) mit der neo-

---

[1038] Sten Prot XVIII. GP, 27. NRSitz 14 05 1991 2452 Minister für Arbeit und Soziales Josef Hesoun (SPÖ)
[1039] Sten Prot XVIII. GP, 27. NRSitz 14 05 1991 2453 Minister für Arbeit und Soziales Josef Hesoun (SPÖ)
[1040] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 51

liberalen Ideologie der individuellen Mobilisierung, die als Tugend dargestellt wurde und nicht als Zwang; als Möglichkeit und nicht als Ausbeutung in prekarisierten Arbeitsverhältnissen. Die Regelung wurde als Chance für „*viele junge Menschen - vor allem aus dem Osten Europas*“ dargestellt, die diese „*befristeten Dienstverhältnisse dazu benützen [können], neben der beruflichen Weiterbildung ihre finanzielle Basis für das Leben in ihrer Heimat aufzubessern.*“[1041]

Der österreichischen Wirtschaft sollten junge *„arbeitswillige“*, aus dem sozialen Raum ausgegliederte Arbeitskräfte, die auf niedrige Einkommen zu schlechten Arbeitsbedingungen angewiesen waren garantiert werden.

NR Pirker (ÖVP) stellte in der Debatte des Antrags im Nationalrat fest:

„Wir kommen hier sehr konkreten Vorstellungen der Landwirtschaft im Bereich Erntearbeiten, der Gastronomie und selbstverständlich auch des Baugewerbes entgegen. Wir tragen damit einer realistischen Forderung Rechnung.“[1042]

Der Antrag der FPÖ beinhaltet weitgehende Forderungen, die eine Selektion nach Alter vorsahen, sowie eine komplette Aushöhlung des Systems der sozialen Absicherungen. Es sollte dem Antrag nach eine Altersbegrenzung im Gesetz verankert werden sowie eine dreifache Wiederholungsgrenze. Beides sollte „*die mögliche Selbstausbeutung junger Menschen“* verhindern, aber auch, und das ist der wesentliche Punkt, „*ein Ungleichgewicht auf der Kostenseite gegenüber den unbefristeten Dienstverhältnissen unmöglich*“ machen.[1043] Das österreichische Wohlfahrtsystem sollte *„nicht ausgehöhlt“* werden: im Modell wurde eine „*freiwillige Nichtinanspruchnahme der sozialen Absicherung im Bereich der Pensions- und Arbeitslosenversicherung, sowie im Familienlastenausgleichsfonds*“[1044] garantiert. Die ersparten Dienstgeber_innenbeiträge sollten in bar abgegolten werden. Der „junge ausländische Mitarbeiter“ könnte wählen: eine Entscheidung für eine befristete, sozial nicht abgesicherte Beschäftigung mit einmaligem Bonus oder das wenig aussichtsreiche Warten auf einen Quotenplatz.

Die vorstellungsweltliche Kehrtwende zu postfordistischen Arbeitsverhältnissen war hier vollzogen: Schlecht bezahlte, prekarisierte, befristete, ungesicherte Arbeitsplätze mit hohem Mobilitätsfaktor wurden in der hegemonialen neoliberalen Wirtschaftslogik, die hier unverhohlen ausgesprochen wurde, noch als positiv und karriereförderndnd vermarktet. Im Antrag wurde formuliert:

„Die Internationalisierung des Arbeitsmarktes schreitet unaufhaltsam fort. Das österreichische Arbeitsrecht trägt dieser Entwicklung in keiner Weise Rechnung. Immer mehr vor allem junge Menschen aus aller Welt, möchten zu Beginn ihres Berufseinstieges Erfahrung im Ausland sammeln,

---

[1041] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 1
[1042] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8318 Hubert Pirker (ÖVP)
[1043] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 2
[1044] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 2

ohne die Absicht zu haben, sich während dieser Wanderjahre in Österreich seßhaft zu machen und hier soziale Ansprüche zu erwerben." [1045]

In einer dringlichen Anfrage von NR Petrovic (Grüne) stellte sie die Frage, wodurch sich eigentlich die Bestimmung des Gesetzesentwurfes zum Aufenthaltsgesetz, die in Paragraf 7 ein vereinfachtes Verfahren für die Erteilung von Bewilligungen für Arbeitskräfte vorsah, „*die zur Deckung eines vorübergehenden oder kurzfristig auftretenden Bedarfes in bestimmten Wirtschaftszweigen (Fremdenverkehr oder Baugewerbe) dringend benötigt werden",* vom geforderten „Zeitarbeitemodell" unterschied.[1046] Nach Meiung von NR Petrovic würde über die Ausnahmebestimmung des AufG *„das klare eindeutige Saisonmodell eingeführt, ein Modell von dem immer beteuert wurde - jedenfalls seitens der Sozialdemokraite-, macn wolle es nicht. Und ich glaube, daß gerade in dieser Situation, in der unsere Nachbarstaaten teils mit großen Bemühungen und mit viel zu geringer europäischer Hilfe versuchen, wirtschaftlichen Anschluß und damit die Bedingungen zu schaffen, damit Menschen nicht weggehen müssen, diesen Staaten die Solidarität entzogen wird."*[1047]

Laut der Anfragebeantwortung durch Innenminister Löschnak, waren lediglich zwei Punkte des FPÖ-Zeitarbeitermodells nicht erfüllt, nämlich die *„Herausnahme der kurzfristig zu beschäftigenden Ausländer aus der Sozialversicherung"*, sowie *„die Ausnahme der kurzfristig Beschäftigten von jeglicher zahlenmäßiger Begrenzung"*.[1048]

Auch wenn die Bestimmung nicht als Saisonarbeit bezeichnet wurde, so kam sie dieser sehr nahe.

NR Gaál (SPÖ) fügte hinzu, dass über die Bestimmung auch Arme (aus peripherisierten Staaten) am Reichtum (der Zentren) teilhaben könnten, und zwar in kontrollierter und legaler Art und Weise.[1049] Die Grünen sahen das anders: Sie bezeichnen Saisonniers als „Sklaven des 20. Jahrhunderts", als eingekaufte Arbeitskräfte ohne soziale Absicherung und rechtliche Gleichstellung.[1050]

NR Voggenhuber (Grüne) kritisierte: *„Österreich ist Kriegsgewinnler, der aus Armut und Elend der Menschen nach dem Krieg noch Gewinn macht*."[1051] NR Renolder (Grüne) kommentierte folgendermaßen: eine sozialrechtliche Angelegenheit, nämlich die Ausnahmebestimmung, die eine Art der Saisonarbeit erleichtert, werde dem österreichischen Nationalrat vom Polizeiressort vorbereitet und im Innenausschuss durchgezogen.[1052] Es ergaben sich widersprüchliche Interferenzen zwischen den unterschiedlichen Gesetzesmaterien, vor allem zwischen dem AufG und dem

---

[1045] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581 2

[1046] Dringliche Anfrage der Abgeordneten Dr. Madeleine Petrovic und Genossen an den Bundesminister für Inneres betreffend menschenverachtende Flüchtlings- und Ausländer/innenpolitik (3042/J) Sten Prot XVIII. GP, 71. NRSitz 03 06 1992 7571

[1047] Sten Prot XVIII. GP, 71. NRSitz 03 06 1992 7580 Madeleine Petrovic (Grüne)

[1048] Sten Prot XVIII. GP, 71. NRSitz 03 06 1992 7581 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

[1049] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8311 Anton Gaál (SPÖ)

[1050] Vgl.: Prader | 1992: Würde des Menschen

[1051] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992 8324 Johannes Voggenhuber (Grüne)

[1052] Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 19928303 Severin Renoldner (Grüne)

AuslBG. Tendenziell waren verschiedene Modelle zu einer saisonalen Beschäftigung in den letzten Jahren ausgearbeitet worden, was de facto zu einer Wiederbelebung des Rotationssystems führte.[1053] Während aber im AuslBG eher Ansätze einer Orientierung in Richtung Integration und Verfestigung feststellbar waren, wurden diese über das AufG konterkariert.

Nur zwei Tage später, am 10 Juli 1992 wurde das AuslBG novelliert, um es den neuen Bestimmungen des AufG anzugleichen. Künftig war die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung an die Voraussetzung einer Aufenthaltsbewilligung gebunden (ausgenommen Bewilligungen für maximal 6 Monate), die ja aus dem Ausland gestellt werden musste. Bedingung für eine Aufenthaltsberechtigung war der Nachweis eines gesicherten Unterhalts, und diesbezüglich sollten mit dem Gesetz „*Landesarbeitsämter und Arbeitsämter berechtigt werden, den Fremdenpolizeibehörden für die Beurteilung der Frage des gesicherten Unterhaltes maßgebliche Informationen zur Verfügung zu stellen.*“[1054]

Weiters erfolgte eine Angleichung in Bezug auf das Inkrafttreten des EWR-Abkommens vom 2. Mai 1992 zwischen der EU und der EFTA (ausgenommen der Schweiz) Anfang 1994, das eine Arbeitnehmer_innenfreizügigkeit für die Angehörigen von EWR-Staatsbürger_innen vorsah. Um eine Benachteiligung von Angehörigen von Österreicher_innen aus Drittstaaten zu vermeiden, wurden deren Angehörige nunmehr aus dem Geltungsbereich des AuslBG ausgenommen. Der dritte Punkt stand im Zusammenhang mit dem Problem der „Schwarzbeschäftigung“. Im Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales wurde festgehalten: „*Die organisierte grenzüberschreitende Arbeitskräfteüberlassung ist im Zunehmen.*“ [1055] Dies wurde auf die ökonomische Situation der östlichen Nachbarländer und das Lohngefälle zurückgeführt. Es sei verständlich, dass „*sich Menschen auf den Weg machen, um in anderen Ländern eine Möglichkeit zur Existenzsicherung zu finden. Illegale Beschäftigung heißt jedoch für die betroffenen Arbeitnehmer, daß sämtliche soziale Risken des Arbeitslebens auf sie überwälzt werden. Vor allem schwere, mit hohem Unfall- und Gesundheitsrisiko verbundene Arbeiten werden unter Mißachtung der grundlegenden Arbeitnehmerschutzvorkehrungen durchgeführt. Illegale Beschäftigung spart durch Nichteinhaltung lohn-, arbeits- und sozialrechtlicher Schutzbestimmungen enorme Kosten für die Unternehmen. Sie sind es, die durch die unerlaubte Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern Wettbewerbsvorteile lukrieren*.“ [1056]

Im Konkreten bestimmte das Gesetz, dass Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie von Subventionen und Förderungen ausgeschlossen wurden, wenn Verletzungen des AuslBG

[1053] Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 52

[1054] Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über die Regierungsvorlage (489 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 634 2

[1055] AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 634 2

[1056] AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 634 2

festgestellt wurden. Zuvor beschlossene Modelle erleichterter befristeter bzw. kurzfristiger Beschäftigung als legalisierte Formen postfordistischer Beschäftigungsmodelle sollten für die Unternehmen Anreize schaffen, wieder legalisierte Beschäftigungsverhältnisse herzustellen, denn die seit Jahren implementierten unterschiedlichen Sanktionen gegen außergesetzliche Beschäftigung schienen nur wenig effizient gewesen zu sein. Allerdings wurden über diese Modelle „soziale Risiken des Arbeitslebens" zumindest teilweise (Arbeitslosigkeit, Altersvorsorge) auf Arbeitnehmer_innen abgewälzt, aber diesmal in legalisierter Form.

5.3.6 Das neue Fremdengesetz

Den Schlussstein der Gesamtreform der Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik 1991/1992, für die maßgeblich das Innenressort mit Minister Löschnak und Kabinettchef Manfred Matzka[1057] an der Spitze federführend war, bildete das am 2. Dezember 1992 diskutierte und beschlossene FreG (Fremdengesetz). Das Gesetz wollte Ein- und Ausreise von „Fremden" kontrollieren und fasste die außer Kraft tretenden Bestimmungen des FrePG sowie die des Passgesetzes, soweit sie nicht-österreichische Staatsbürger_innen betrafen, zusammen.

Als Hauptgründe für die Neufassung wurden der Abschluss des EWR-Abkommens und die Umsetzung der Freiheit des Personenverkehrs ab 1. Jänner 1993 genannt. Es bedurfte einer Neuregelung der Bestimmungen zur Bekämpfung des so genannten "Kriminaltourismus" und eine Anpassung von weiteren Regelungen in Bezug auf Schubhaft oder den Umgang mit personenbezogenen Daten. Es sei nötig, den aktuellen Entwicklungen Rechnung zu tragen *„und einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen dem einzelnen Fremden und der - aus österreichischen Staatsbürgern und Fremden bestehenden - Gesellschaft"*[1058] anzustreben. Nikolaus Dimmel ist der Ansicht, dass die schärfste Sanktion des Gesetzes die Ausweitung der Voraussetzungen für die Erteilung eines Sichtvermerks, bzw. die Ausweitung der Gründe für dessen Versagung als Mittel zur Verhinderung der Einreise von Ausländer_innen aus Drittstaaten darstellte. [1059] EWR-Bürger_innen waren von der Sichtvermerkspflicht ausgenommen. Für eine Erteilung war der Nachweis ausreichender Mittel zum Unterhalt sowie zur Abdeckung der Kosten im Krankheits- oder anderen Notfällen nötig,[1060] dies stellte also ein Instrument zur sozialen Selektion von Einreisewilligen dar. Eine Reihe von weiteren, eher diffusen Versagungsgründen öffnete einen weiten Er-

---

[1057] Ab 1993 wurde Matzka der Leiter der Sektion für Fremden-, Asyl-, Pass-, Staatsbürgerschafts- und Migrationswesen sowie Koordinator der Schengen-und EU-Angelegenheiten im Innenministerium. Er übte führende Funktionen in facheinschlägigen Leitungsgremien der Schengen- und EU-Institutionen aus. http://www.bka.gv.at/site/4736/default.aspx (15 01 2013)

[1058] Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlage (692 der Beilagen): Bundesgesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden (Fremdengesetz - FrG) AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869

[1059] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 47

[1060] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869 7f

messensspielraum der durchführenden Beamt_innen. Sichtvermerke konnten versagt werden, wenn der Aufenthalt für eine Gebietskörperschaft eine finanzielle Belastungen darstellen könnte oder wenn der *„Aufenthalt des Sichtvermerkswerbers die öffentliche Ruhe, Ordnung oder Sicherheit gefährden würde“.*[1061]

Das bedeutet, dass mittellosen und kranken Personen die Einreise versagt werden konnte, und dies auf Grund von Annahmen und Prognosen. Eine Sichtvermerkserteilung war möglich, wenn eine Person mit Wohnsitz in Österreich „glaubhaft“ eine Verpflichtungserklärung abgab, eventuell entstehende Kosten zu übernehmen. Sichtvermerke konnten aber nicht in zeitlichen Anschluss an ein Touristenvisum erteilt werden.

Das neue FreG weitete erneut polizeiliche Befugnisse aus. Es brachte das Betretungsrecht von Wohnungen allein auf Grund der Vermutung, dass sich mehr als fünf „Fremde“ in ihr aufhielten.[1062] Verfahrensfreie Rechtsinstitute wie die Zurückweisung, etwa auf Grund des Zweifels an der Identität einer Person, oder die Ausweisung, wurden ausgeweitet und verschärft. EWR-Ausländer_innen konnten verfahrensfrei ausgewiesen werden, wenn sie *„innerhalb eines Monates nach der Einreise von einem Organ eines Landesarbeitsamtes oder Arbeitsamtes bei einer Beschäftigung betreten werden, die sie nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz nicht ausüben hätten dürfen“,* sowie bis zu einem Monat nachdem sie *„unter Umgehung der Grenzkontrolle“* eingereist waren. [1063]

Nichtnationalisierte EWR-Ausländer_innen konnten nun auch theoretisch nach langjährigem Aufenthalt ausgewiesen werden, ohne dass ein Aufenthaltsverbot verhängt werden musste, wenn sie nicht über ausreichende Mittel zum Unterhalt verfügten oder zu der erwähnten „finanziellen Belastung“ einer Gebietskörperschaft würden, das betraf auch Angehörige der Zweiten Generation. In ihrer abweichenden persönlichen Stellungnahme zum Bericht des Innenausschusses stellte NR Stoisits (Grüne) fest: *„In Anpassung an das Aufenthaltsgesetz sorgt somit das Fremdengesetz dafür, daß das Aufenthaltsrecht für Ausländerlinnen extrem unsicher wird.“* [1064]

Im Zuge der parlamentarischen Diskussionen wurden Diskurse reproduziert, die Ende 1992 öffentlich-medial von herausragender Präsenz waren. Die FPÖ warf der Bundesregierung Säumigkeit in der Ausländer_innenpolitik vor und platzierte in gesteigerter aggressiverer Weise ihre Themen. Diese entsprachen den Punkten des „Ausländervolksbegehrens“, wie etwa der Forderung nach Begrenzung des Anteils von nichtnationalisierten Kindern in Schulklassen.

[1061] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869 8

[1062] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich 48

[1063] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869 9

[1064] Abweichende persönliche Stellungnahme der Abgeordneten Mag. T erezija Stoisits zum Bericht des Innenausschusses gemäß § 42 Abs. 5 GOG über die Regierungsvorlage betreffend ein Bundesgesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden (Fremdengesetz - FrG 692 d. B.) AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869 33

Von der Regierungsparteien wurde das Gesetz damit legitimiert, dass seit der Öffnung der „Ostgrenzen“ die Reserviertheit gegenüber Ausländer_innen unter der Bevölkerung zugenommen habe. NR Ettmayer (ÖVP) berief sich darauf und meinte, es sei der Eindruck entstanden, dass die Politik die Zuwanderung nicht mehr im Griff habe, daher seien klare Maßnahmen und klare Signale notwendig.[1065]

Illegalisierte Zuwander_innen und Schwarzarbeiter_innen sollten stärker kontrolliert werden. NR Neuwirth (SPÖ) berichtete, dass 1992 4.000 Kontrollen durchgeführt und 1.500 Verstöße festgestellt worden seien. Es ginge in erster Linie um die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der sozialen und der inneren Sicherheit, *„es geht uns um die öffentliche Ruhe und Ordnung.“*[1066]

Die Grünen bezeichneten das Gesetz als rassistisch und polizeistaatlich. In einer abweichenden Stellungnahme zum Bericht des Innenausschusses erklärte Stoisits, dass bereits in den Verhandlungen zum Aufenthaltsgesetz von Expert_innen darauf hingewiesen worden war, dass eine erfolgreiche Bekämpfung von „Schwarzarbeit“ und „illegalem Aufenthalt“ nur über eine rechtliche Gleichstellung erfolgen könnte, ohne Auswirkungen auf die Vorbereitung des Gesetzes. Im Innenausschuss wurde die Forderung der Grünen auf eine rechtliche Absicherung von Personen mit unbefristetem Sichtvermerk oder Aufenthaltsbewilligung ebenfalls abgelehnt. NR Stoisits kritisierte:

„Dieses Gesetz schafft die Voraussetzung dafür, daß GastarbeiterInnen, die 20 und mehr Jahre bei uns als Arbeitskraft und SozialbeitragsleisterIn ausgenützt wurden, wenn sie alt und verbraucht sind dann samt ihrer Familie abgeschoben werden können. Diese Sippenhaftung wurde bereits im § 8 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes festgeschrieben. Der Innenminister hat auf eine Anfrage im Ausschuß auch bestätigt, daß in Zukunft auf Grund der Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und des Fremdengesetzes ganze Großfamilien mit ihren Kleinkindern in Schubhaft genommen werden können. Während in den meisten anderen (west)europäischen Ländern eine Integrierung von AusländerInnen, die sich längere· Zeit im Inland aufhalten, vorgesehen ist, wird in Österreich dieses Prinzip der Aufenthaltsverfestigung mit dem gegenständlichen Gesetzesentwurf vollkommen verworfen. Der Abänderungsantrag sieht lediglich einen Schutz vor der Verhängung des Aufenthaltsverbotes nach 10jährigem Aufenthalt im Inland vor, nicht aber vor der Ausweisung. Da die Ausweisung wegen Mittellosigkeit oder Obdachlosigkeit jederzeit möglich ist, kann der Schutz des Aufenthaltsverbotes nicht greifen. Zu bedenken ist auch, daß durch diese Regelung vor allem Frauen betroffen sein werden. Durch die im § 8 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes festgeschriebene Sippenhaftung wird der Frau von vornherein ihre Eigenständigkeit genommen. Außerdem kann sich

[1065] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10259 Wendelin Ettmayer (ÖVP)
[1066] Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992 10218 Karl Neuwirth (SPÖ)

eine Frau nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf praktisch nicht mehr scheiden lassen, da sie im Falle einer Scheidung befürchten müßte, wegen Mittellosigkeit bzw. Obdachlosigkeit ausgewiesen zu werden. 1067

Die Verweigerung eines Sichtvermerks war kaum bekämpfbar, Maßnahmen zur Verhinderung der Einreise waren weitgehend verfahrensfrei. Mit dem FreG wurde eine weitere Schranke gegen Zuwanderung gezogen, indem pauschal die Einreise von Drittstaatsangehörigen erschwert und an bestimmte Bedingungen geknüpft war, die nach sozialen und national-ethnischen Kriterien selektierten bzw. nach der Herkunft aus peripheren Staaten oder Staaten des Zentrums. Mit dem Inkrafttreten der EWR-Verträge waren EU-Bürger_innen klarerweise aus dem Geltungsbereich der Gesetze ausgenommen.

Die Verankerung des Nachweises über ausreichende Mittel als Voraussetzung verhinderte die Einreise von armen Personen, wie auch die im AufG normierten ähnlichen Bestimmungen in erster Linie gegen Arme wirksam wurden. Die Gesetze bildeten ein Instrumentarium, Armut und damit soziale Bedürftigkeit außerhalb des nationalen sozialen Raums zu belassen oder bedürftig Gewordene hinaus zu befördern. Ob dies dem „Willen des Gesetzgebers" entsprach, der im AufG eine „*Strukturbereinigung zur Lösung des Gastarbeiterproblems"* [1068] festgeschrieben hatte?

Über die Verpflichtung zum Ansuchen im Herkunftsland wurde bereits vorselektiert, wer einreisen konnte und wer nicht: in vielen Staaten war eine Antragstellung in der Praxis äußert schwierig oder sogar unmöglich, vor allem für Unterschichtsangehörige und Personen aus peripheren Regionen und schloss bestimmte soziale Schichten und Staatsangehörige peripherer Staaten von vornherein aus. Wanderungen wurden in die Illegalität gedrängt. Reinhold Gärtner sieht dahinter eine Haltung, die nur „kulturverwandte" Personen als für den Arbeitsmarkt geeignet ansah.[1069]

„Österreich muß entscheiden können, wer sich niederlassen kann und soll"[1070]

Der Fokus auf Missbräuche, Kriminalität, irreguläre und illegalisierte Beschäftigung verdrängte grundsätzlichere Fragen nach politischen und sozialen Rechten der nichtnationalisierten Bevölkerung. Eine Diskussion darüber blieb aus öffentlich-politischen Diskursen weitgehend verbannt.[1071] Gleichberechtigung blieb ein Profilierungsthema einer tendenziell kleinen Schicht mit besserer ökonomischer Grundlage und Ausbildung.

Die Bedeutung von Integration wandelte sich bedeutungsbestimmend für die nächsten Jahrzehnte vom Verständnis der Inklusion in den Arbeitsmarkt, dem Zugang zu Infrastruktur und sozialem Raum zu einer diffus kulturalistisch umrissenen Fähigkeit oder Bereitschaft der Zuwander_innen,

---

[1067] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869 33
[1068] RV AufG, XVIII. GP, BlgNR. 525 11
[1069] Gärtner | 1992: Gibt es einen „neuen" Rassismus 191f
[1070] ebd.
[1071] Bratić | 2003: Diskurs und Ideologie 46

über die diese als Individuen und Angehörige bestimmter Gruppen mehr oder weniger verfügten. In den neuen Ausländergesetzen wurde erstmals eine Integrationswilligkeit bzw. die Integrationsfähigkeit als Voraussetzung für eine Integration festgeschrieben.

In der abweichenden persönlichen Stellungnahme schrieb NR Stoisits:

„Während 1987 im Nationalrat Vertreter aller Parteien noch über Maßnahmen zum Schutz und zur Integration von AusländerInnen redeten, sind heute die Vertreter der Regierungsparteien in Übereinstimmung mit den Abgeordneten der FPÖ in erster Linie bestrebt, ein Gesetz zum Schutz vor AusländerInnen ("Fremden!") zu erlassen“ 1072

Die aufenthaltsrechtlichen Positionen von Ausländer_innen wurden, wie Davy und Çınar schreiben, im Geltungsbereich der reformierten Gesetze noch unsicherer und prekärer als zuvor. Während eine Verhängung von Aufenthaltsverboten an eine gravierende Gefährdung öffentlicher Interessen gebunden war, einer Verhältnismäßigkeitserwägung unterlag und Berufungsmöglichkeiten dagegen bestanden, war dies bei einer Verweigerung bzw. Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels nicht der Fall.[1073] Behörden konnten leichter in Bezug auf den Aufenthaltstitel Maßnahmen setzen, indem sie bei Wegfallen einer der Grundvoraussetzungen wie Beschäftigung oder Wohnraum den Titel einfach entzogen, bzw. nicht mehr verlängerten. [1074] Betroffene mussten fristgerecht selbst bei der Behörde vorstellig werden, was mit einem erheblichen Aufwand und einer Kenntnis der bürokratischen Prozeduren verbunden war. In Kombination mit einem AuslBG, das Arbeitskräfte immer noch auch nach jahrzehntelanger Beschäftigung unter die Quote zwang und aus dem Arbeitsmarkt entfernbar hielt, entfaltete das AufG eine Wirkung, die die nichtnationalisierte Bevölkerung quasi zu einem Opportunismus und einer besonderen Arbeitswilligkeit nötigte. Das Regelungssystem der Ausländer_innenbeschäftigung im Zusammenspiel mit Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes wurde zur Ursache der Probleme, die es zu bekämpfen vorgab. [1075]

„Das Regulativ des Fremdenrechts gliedert die 'amorphe' Masse der Fremden in einen arbeitsmarkttechnisch-verwertbaren Teil, einen Teil ungefährlicher, weil durchreisender oder sich sonst wie aufhaltender Fremder bzw. Touristen, in einen Teil politisch verfolgter Asylwerber und in einen Teil ökonomisch wie kriminalpolitisch riskanter Fremder. Darin verbirgt sich das Projekt einer verkehrten Spiegelung gesellschaftlicher Ausgrenzungen: der Diskurs der Fremdenfeindlichkeit wird genutzt, ein Feindbild zu benennen, um den Ungerechtigkeitsgehalt innerer Verteilungskonflikte auf externe Verursacher zu projizieren.“[1076]

[1072] AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869 33
[1073] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 582f
[1074] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 583; Perchinig | 2009: Migration, Integration 106
[1075] Gächter 1996; Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 25f
[1076] Dimmel | 1996: Sicher in Österreich Kontrolle 58

6. Nach der Gesamtreform

6.1 Österreich zuerst

Mit Ende 1992 prägten „vollentwickelte“ ausländerfeindliche Diskurse die parlamentarischen Debatten. Themen der Kriminalität, Schule und Arbeitslosigkeit bildeten drei Bereiche von Diskursen der Sicherheit, der Infrastruktur und der Wohlfahrt, die, wann immer sie berührt wurden, unweigerlich eine Diskussion rund um Ausländer_innen auslösten.

Die FPÖ verknüpfte regelmäßig und routinemäßig Problemlagen in diesen Bereichen mit Zuwanderung und der drittstaat-ausländischen Wohnbevölkerung, bzw. konstruierte Problem- und Konfliktfelder im Zusammenhang mit Ausländer_innen.[1077]

Die Zahl an Initiativ- und Entschließungsanträgen sowie parlamentarischen Anfragen von Seiten der FPÖ, Kritik an der Regierung und die Aufforderung der Limitierung und Reduzierung von Zuwanderung nahm seit Ende 1992 ständig zu und wurde im Zuge der Implementierung der Gesamtreform der Ausländer_innen- und Zuwanderungspolitik zu einer Art Dauerattacke in diesem Politikfeld. In einem Initiativantrag Ende 1992 wurde die Einberechnung von EWR-Staatsangehörigen in die Bundeshöchstzahl der ausländischen Beschäftigten gefordert. Dabei war klar, dass ihre Zahl aufgrund der Bestimmungen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum nicht beschränkt werden konnte.[1078] Die ständigen Forderungen der Freiheitlichen nach Legalisierung (!) der undokumentierten Beschäftigten und irregulär aufhältigen Personen kkönnen wohl nur so verstanden werden, dass ein Einrechnen dieser Personen in die jeweiligen Quoten auf Jahre hinaus einen de facto totalen Zuwanderungsstopp für Drittstaatenangehörige bedeutet hätte. [1079]

Am 23. September 1993 wurde der Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über das Volksbegehren „Österreich zuerst" im Parlament diskutiert, das laut Bericht des Ausschusses für Inneres „*durch Schaffung gesetzlicher Maßnahmen, […] das Recht auf Heimat für alle österreichischen Staatsbürger dauerhaft sichern und unter diesem Gesichtspunkt eine zurückhaltende Einwanderungspolitik nach Österreich gewährleisten“* sollte. Der Ausschuss war zu dem Ergebnis gekommen, dass durch die *„rechtzeitige Reaktion des Parlaments auf sich abzeichnende Probleme in der Ausländerpolitik*“, nämlich durch die Gesamtreform, ein

---

[1077] Vgl. Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 55

[1078] Vgl.: Initiativantrag der Abgeordneten Dr. Haider, Dolinschek betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird IA 443/A XVIII. GP, BlgNR. II-7867; Oder: Beispielhaft eine Diskussion am 6. April 1994, in der die FPÖ das Thema der aktuellen Fragestunde vorgibt, und zwar: "Gefährdet unkontrollierte Zuwanderung von ausländischen Arbeitskräften die Arbeitsplätze der Österreicher?" Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994

[1079] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18487 Sigisbert Dolinschek (FPÖ)

ausreichendes Instrumentarium zur Bewältigung und Kontrolle von Zuwanderung, Aufenthalt und Beschäftigung von Ausländer_innen geschaffen worden sei und kein weiterer Bedarf an gesetzgeberischen Aktivitäten bestünde.[1080]

FPÖ-Obmann NR Haider attackierte diese Entscheidung aufs Schärfste und fasste das Programm des freiheitlichen hegemonialen Projekts für die nächsten Jahre folgendermaßen zusammen:

„Sie werden heute mit der Mehrheit der Regierungsparteien und ihrer "Satelliten" hier im Hause die Initiative von Hunderttausenden Österreichern abschmettern und werden nein sagen zu einem sofortigen Einwanderungsstopp, den wir verlangt haben, weil wir der Meinung sind, daß Einwanderung erst dann praktiziert werden kann, wenn es ausreichend Wohnungen für jene Österreicher gibt, die heute Wohnungen suchen, und wenn es wieder ausreichend Arbeitsplätze für die mehr als 200.000 arbeitslosen Österreicher gibt. Bevor das nicht geschehen ist, kann man weitere Zuwanderung nicht akzeptieren. Sie werden nein sagen zu einer 30-Prozentquote des Anteils ausländischer Schüler in den österreichischen Schulklassen. Sie werden nein sagen zu einer gesetzlichen Einhaltung der Frist von zehn Jahren Wartezeit für die Erteilung der Staatsbürgerschaft. Sie werden nein sagen zu einer generellen Ausweispflicht für Ausländer. Sie werden nein sagen zum Aufstellen einer Grenzschutztruppe. Sie werden nein sagen zum Abstellen von Mißbräuchen bei sozialen Leistungen durch Ausländer. Sie werden nein sagen zum verstärkten Kampf gegen die illegalen Ausländer in Österreich und zum Abschieben von Rechtsbrechern aus Österreich. Und Sie werden nein sagen zur Gründung einer Ost-Westeuropa-Stiftung, die in Osteuropa durch konkrete Projekte Hilfestellungen geben könnte. Meine Damen und Herren! Das alles ist für uns Anlaß, klarzustellen, daß wir Freiheitlichen vom heutigen Tage an mit dem Abschmettern des Volksbegehrens der Anwalt der Österreicher im Parlament in dieser wichtigen Sache sein werden und nicht zur Ruhe kommen werden, Sie daran zu erinnern, daß Sie hier wider besseres Wissen ein wichtiges Anliegen der österreichischen Bevölkerung mit Füßen treten.“[1081]

Eine der Folgen der nochmals gesteigerten autoritär populistischen Kampfansage gegen Ausländer_innen war die Abspaltung des liberalen Flügels und die Gründung des LIF (LF), das bei der Nationalratswahl am 9. Okt. 1994 immerhin 11 Mandate erreichte. 1999 schied das LIF wieder aus dem Parlament aus.[1082]

Auf einer rhetorischen, ideologischen Ebene erntete die FPÖ viel Kritik, die Regierungsparteien waren bestrebt, sich vorstellungsweltlich von den offen rassistischen Diskursen der Freiheitlichen

---

[1080] Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über das Volksbegehren "Österreich zuerst" durch Schaffung gesetzlicher Maßnahmen, die das Recht auf Heimat für alle österreichischen Staatsbürger dauerhaft sichern und unter diesem Gesichtspunkt ein. zurückhaltende Einwanderungspolitik nach Osterreich gewährleisten (1015 der Beilagen) AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 1240 1

[1081] Sten Prot XVIII. GP, 131. NRSitz 23 09 1993 15023 Jörg Haider (FPÖ)

[1082] Gehler | 2006: Die Zweite Republik 45

zu distanzieren. NR Bartenstein (ÖVP) bezeichnet die Politik der FPÖ als „*frivoles und perfides Spiel mit latenten Ängsten von Österreichern, das noch dazu zwei latente Ängste miteinander kombiniert, nämlich die latente Angst um den Arbeitsplatz und die latente Angst vor Ausländern. Und das finde ich besonders bösartig und ist auch einer politischen Opposition nicht würdig.*“ [1083]

NR Petrovic (Grüne) kommentierte die freiheitliche Strategie so:

„Und das ist ja das politische Spiel und Kalkül dieser Freiheitlichen Partei: Es soll möglichst vielen Leuten - In- und AusländerInnen - schlecht gehen, damit sie dann diese Gruppen, die sich in Elend und Not befinden, gegeneinander ausspielen kann. Nur davon lebt diese Freiheitliche Partei politisch: Sündenböcke zu suchen und zu finden und verschiedene Bevölkerungsgruppen, die sich in einer diskriminierten sozialen Situation befinden, gegeneinander auszuspielen!“ [1084]

Die Grünen versuchten mit Hilfe des ganzen Instrumentariums der parlamentarischen Politik humane Facetten in die politische Gestaltung zu bringen, um für politische Mitbestimmung, rechtliche Besser- bzw. Gleichstellung und anti-diskriminatorische Regelungen einzutreten. Die Grünen versuchten wiederholt, mittels dringlicher Anfragen und Initiativanträge um Missstände und Menschenrechtsverletzungen in der Vollzugspraxis der Ausländer_innen- und Zuwanderungsgesetze sowie im Sicherheitspolizeilichenbereich aufzuzeigen und Diskussionen bzw. auch Veränderungen anzuregen.[1085] Zum Beispiel wurde Ende 1992 ein „Ausländerombudsmann / frau“ gefordert, die/der als Ergänzung zur Volksanwaltschaft vor allem bei Missständen im Zusammenhang mit Schwarzbeschäftigung tätig werden sollte.[1086]

6.2 Selektion von Zuwanderung und Prekarisierung „gut integrierter“ Ausländer_innen

Die großkoalitionären Regierungsparteien setzten nach den Reformen 1991/1992 ihren Kurs einer restriktiven Ausländer_innenpolitik fort. Als nächster Schritt erfolgte eine Senkung der Höchstquote des Anteils der ausländischen Beschäftigten. Mit dem Abflauen der Konjunktur wurde in zwei Stufen 1993 die Quote von 10% auf 8% gesenkt, wobei der Sozialminister weiterhin ermächtig war, sie im Bedarfsfall „*bei öffentlichem oder gesamtwirtschaftlichem Interesse auf bis zu maximal 10% anzuheben*“.[1087] Der saisonale Zusatzbedarf war darüber hinaus außerhalb der Beschäftigungsquote mit Kontingenten kurzfristiger Beschäftigungsbewilligungen im Verordnungsweg sichergestellt.“ [1088]

Begründet wurde die Absenkung der Quote im Ausschussbericht damit, dass laut der Arbeits-

---

[1083] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18495 Martin Bartenstein (ÖVP)
[1084] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18493 Madeleine Petrovic (Grüne)
[1085] Vgl.: Dringliche Anfrage der Abgeordneten Mag. Terezija Stoisits und Genossen an den Bundesminister für Inneres betreffend die menschenrechtsverletzende Vollzugspraxis österreichischer Behörden aufgrund des neuen Asyl-, Fremden- und Aufenthaltsgesetzes (4975/J) Sten Prot XVIII. GP, 125. NRSitz 17 06 1993 14405
[1086] Sten Prot XVIII. GP, 92. NRSitz 03 12 1992 10342 Madeleine Petrovic (Grüne)
[1087] Stefan Tidow: Das Modell Österreich 109
[1088] Stefan Tidow: Das Modell Österreich 109

marktprognose des WIFO „*der erhoffte Aufschwung der internationalen Konjunktur neuerlich in einige Ferne gerückt*“ ist. Da der kontinuierliche Bevölkerungszuwachs der letzten Jahre „*maßgeblich auf die starke Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte“* zurückgeführt wurde, wurde bei den ausländischen Beschäftigten angesetzt, um das Arbeitskräfteangebot angesichts eines erwarteten Rückgangs des Arbeitsangebots zu reduzieren.

Der Sozialsprecher der FPÖ NR Dolinschek versuchte in einer Debatte im April 1994 Sozialminister Hesoun dafür zu bewegen, „*eine Einschränkung der Ausländerbeschäftigung zugunsten der eigenen Arbeitslosen zu bewirken*“, wie bereits angekündigt aber nicht durchgesetzt worden war. Die Zahlen, die dabei präsentiert wurden, stammen aus der Arbeitsmarktverwaltung und scheinen realistisch. 1993 war ein Rückgang an Arbeitsplätzen insgesamt um 8.590 gegenüber 1992 zu verzeichnen. Im Jahresschnitt waren 1993 6,8% der unselbständigen Beschäftigten arbeitslos, im Jahr 1992 waren es noch 5,7%. Von den 222.265 erwerbsarbeitslosen Personen waren 27.680 nichtnationalisierte Arbeitskräfte. Am stärksten betroffen waren Personen mit geringer Bildung, die über einen Pflichtschulabschluss verfügten, ältere Arbeitnehmer_innen und Frauen.[1089]

Der Trend zu einer überproportional zunehmenden Arbeitslosigkeit bei Ausländer_innen, möglicherweise auch als Folge von Substitutionsprozessen durch billigere Arbeitskräfte, hielt an.

Als zweite Begründung für eine Quotensenkung wurde die mit der Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes einhergehende völlige Freizügigkeit der EWR-Staatsangehörigen ab Jänner 1994 angeführt. Im Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über den Antrag auf Änderung des AuslBG wurde festgestellt, dass für die „*schon derzeit in Österreich beschäftigten rund 22.000 EWR-Bürger […] das Ausländerbeschäftigungsgesetz ab Inkrafttreten des EWR-Abkommens keine Anwendung mehr finden*“ würde.[1090] Es scheint also, das danach gestrebt wurde, die Anzahl der „Drittstaatsangehörigen“ unter den Beschäftigten keinesfalls ansteigen zu lassen. Tatsächlich dürfte sich der Anteil der EU/EWR-Staatenangehörigen unter den nichtnationalisierten Beschäftigten leicht erhöht haben, während der Anteil der Drittstaatenangehörigen leicht absank. 1091

Im Zusammenhang mit EWR und EG-Annäherung wiesen die Grünen darauf hin, dass die Einkommensunterschiede zwischen Niedrig- und Hochlohnbranchen größer als anderswo in Europa seien und dass es Randbranchen gäbe, die nicht „europareif“ seien. Die Politik war sich bewusst, dass ein EG-Beitritt wirtschaftliche Konsequenzen mit sich bringen würde, in Form einer

---

[1089] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18487 Sigisbert Dolinschek (FPÖ)

[1090] Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über den Antrag der Abgeordneten Eleonore Hostasch, Dr. Gottfried Feurstein und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird (512/A) und über den Antrag der Abgeordneten Dr. Jörg Haider und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird (443/A) AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 1121 1; Sten Prot XVIII. GP, 130. NRSitz 09 07 1993

[1091] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 48

beschleunigten, härteren postfordistischen Gangart, die Konkurrenz und in Folge Strukturbereinigungen mit sich brachte.[1092] Dies möglicherweise vor allem in Bereichen, in denen eine höhere Beschäftigung von nichtnationalisierten Arbeitskräften vorherrschte, da viele Betriebe in Ausnutzung der zur Verfügung stehenden billigen Arbeitskraft weniger Investitionen in die Modernisierung der Produktion getätigt hätten. Wenn dies bedacht wird, dann machte eine Reduktion der Anzahl der nichtnationalisierten Beschäftigten aus Drittstaaten auch einen EG--politischen Sinn, indem womöglich implizit gehofft wurde, die negativen Auswirkungen des Beitritts von den österreichischen Arbeitskräften möglichst fern zu halten.

Wirtschaftsminister Schüssel hatte 1991 als Argument für den EWG-Beitritt vorgebracht, dass ohne Beitritt „Österreich und seine Bürger" diskriminiert werden würden, denn die 120.000 Österreicher_innen, die derzeit in den EG-Staaten arbeiteten, müssten dann „*massive bürokratische Hemmnisse"* und eine „*ganze Reihe von administrativen Barrieren*" überwinden. Die EWR-Teilnahme bringe nun den freien Zugang zu den Arbeitsmärkten dieser Staaten für Österreicher_innen.[1093] Während 1993 in Folge des Beitritts EWR-Bürger_innen von den Restriktionen des Aufenthalts- und des Ausländerbeschäftigungsrechts ausgenommen wurden und ihnen auch das passive Wahlrecht auf Betriebsebene[1094], auf kommunaler und EG-europäischer Ebene eingeräumt werden musste, blieben „administrative Barrieren" für Drittstaatsangehörige in Bezug auf politische, soziale und ökonomische Partizipation bestehen.

„Die territoriale Außengrenze der Gemeinschaft wird so als personale Binnengrenze innerhalb jedes einzelnen Mitgliedstaates reproduziert." [1095]

Im Zuge der Debatte um die Absenkung der Beschäftigtenquoten 1993 wies NR Heindl (Grüne) in einer abweichenden persönlichen Stellungnahme zum Ausschussbericht darauf hin, dass es nunmehr für nichtnationalisierte Personen noch schwieriger sein würde, eine legale Beschäftigung zu finden. Im April 1993 seien bereits 324.000 nichtnationalisierte Personen legal beschäftigt gewesen, 8% davon entsprechen einer Anzahl von nur 256.000 Personen.

„Im April 1993 betrug die bereinigte Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten und arbeitslosen AusländerInnen bereits 286.265. Die Bundeshöchstzahl war also mit 9% bereits ausgeschöpft. Für den Fall, daß dieser Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes zugestimmt wird, müßten also bis zum Inkrafttreten dieser Bestimmung (1. Juli 1993) mehr als 30.000 unselbständige ausländische Beschäftigte abgebaut werden. Dies als "maßvolle Ausländerbeschäftigungspolitik" zu

---

[1092] Vgl.: Sten Prot XVIII. GP, 44. NRSitz 12 11 1991 4188 Kurt Heindl (SPÖ)

[1093] Sten Prot XVIII. GP, 44. NRSitz 12 11 1991 4188 Wirtschaftsminister Wolfgang Schüssel (ÖVP)

[1094] Allerdings waren bezüglich des Zugangs zum Betriebsrat von Drittstaatsangehörigen die Gewerkschaften nicht einig. Es gab Diskussionen, die nicht nur entlang von Parteilinien verliefen. Etwa forderte die Dienstleistungsgewerkschaft mit bis 80% ausländischen Beschäftigten in dieser Branche Selbstkritik vom Gewerkschaftsbund. Gächter | 2000: Austria 78f

[1095] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 684f

bezeichnen grenzt schon nahezu an Zynismus." [1096]

Innenminister Löschnak gab in einer Fragestunde an, dass die Zahl der ausländischen Beschäftigten 1993 um 6.000 zurückgegangen war.[1097] Allerdings ergab sich unter „*Einrechnung der Kriegsflüchtlinge, denen aus humanitären Gründen der Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt teilweise eröffnet wurde, […] eine geringfügige Steigerung von rund 3.000 ausländischen Arbeitskräften.*" [1098]

Einem Redebeitrag von NR Hostasch (SPÖ) zu Folge sanken die Erstbewilligungen von 62.642 im Jahr 1991 auf 57.866 im Jahr 1992 und auf nur 37.664 im Jahr 1993. [1099]

Innenminister Löschnak war überzeugt, dass das Problem der „*weltweiten Entwicklung der Mobilität der Menschen"* sich nicht ausschalten ließe, Extrempositionen und Emotionalisierung seien nicht zielführend. [1100] Tatsächlich konnte die Einwanderung nicht gestoppt werden, auch wenn es ab 1993 viel schwieriger war, einen legalen Aufenthalt in Österreich zu begründen. Die große Anzahl der Kriegsflüchtlinge wurde in der hegemonialen politischen Logik quantitativ auf die Gesamtzahl von in Österreich lebenden nichtnationalisierten Personen aufgerechnet, und, um nicht einen insgesamt zu hohen Ausländer_innenanteil an der Bevölkerung zu erreichen, wurde die „Strukturbereinigung" unter den Gastarbeiter_innen vorangetrieben.

August Gächter bemerkt, dass nach Angaben des Bundesministeriums für Inneres in den 1990er Jahren insgesamt mehr als 90.000 Kriegsflüchtlinge aus Jugoslawien aufgenommen wurden. „*Nur wenige von ihnen erhielten Gelegenheit, einen Asylantrag zu stellen. Dem allergrößten Teil wurde kollektiv ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht eingeräumt, doch wurden in weiterer Folge jene, die nicht weiter oder zurück wanderten, sukzessive in den Status von ausländischen Arbeitnehmern und deren Familien überführt. Eine Zuwanderung infolge der Krise im Kosovo wurde 1998 abgeblockt bzw. nur über den Weg des Asylantrags zugelassen. Die Anzahl der Asylanträge lag 1998 mit 13.805 ungefähr doppelt so hoch wie 1997. Nur 29% davon wurden von Frauen gestellt."* [1101]

Der Innenminister führte weiter aus, dass das Konzept des Aufenthaltsgesetzes effektiv sei und einen Rückgang der Zuwanderung bewirke. Der größte Teil der Zuwanderung bestand aus Familien-

---

[1096] Abweichende persönliche· Stellungnahme der Abgeordneten Christine Heindl zum Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales über den Antrag der Abgeordneten Eleonore Hostasch, Dr. Gottfried Feurstein und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird (512/A) und über den Antrag der Abgeordneten Dr. Jörg Haider und Genossen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz geändert wird (443/A) AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 1121 3

[1097] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18488 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

[1098] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18488 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

[1099] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18491 Eleonora Hostasch (SPÖ)

[1100] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18488 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)

[1101] Gächter | 1999 (2001): Daten und Fakten 4

nachzug. „*Diese Gruppen wirken sich aber bekanntermaßen kaum auf den Arbeitsmarkt aus.*“ [1102]
Das konnten sie auch nicht, denn nach dem AufG war der Aufenthalt vom Zugang zum Arbeitsmarkt abgekoppelt, was sich vor allem für nachziehende Ehefrauen diskriminierend auswirkte. Der Zwang zum Alleinfamilienerhaltermodell wurde fort- und festgeschrieben, das neben der Aufrechterhaltung patriarchaler Abhängigkeitsstrukturen auch die Armut nichtnationalisierter Familien strukturell verankerte.
Die politische Zielsetzung bestand darin, billige Arbeitskräfte ohne Zugang zum sozialen Raum saisonal zu beschäftigen, und den Anteil an Drittstaatenausländern möglichst gering zu halten. Während die Dienstnehmer_innenfreizügigkeit innerhalb der EWR, die teilweise Öffnung des Arbeitsmarkt für Kriegsflüchtlinge sowie kurzfristige Saisonarbeit und befristete Beschäftigungsbewilligungen die Wirtschaft mit der erwünschten Arbeitskraft versorgten, war die Situation für in Österreich dauerhaft lebende „Gastarbeiter_innen“ noch schlechter geworden. Löschnak jedoch vertrat im April 1994 die Ansicht, dass andere nur kritisieren und theoretisieren würden, *„wir hingegen haben mit einem umfassenden Gesetzespaket gehandelt, und zwar haben wir damit, wie sich zeigt, zur Entspannung einer Situation beigetragen, wie dies kaum einem anderen Staat in Europa bisher gelungen ist.“* [1103]
Von einer entspannten Situation für die nichtnationalisierte Wohnbevölkerung in Österreich konnte allerdings keine Rede sein. Helga Matuschek hält fest, dass ausländische Arbeitnehmer_innen generell um rund ein Viertel weniger als Österreicher_innen verdienten, vor allem jene aus der osteuropäischen Peripherie. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre waren im Besonderen auch türkische Haushalte von einer Verschlechterung ihrer Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation betroffen. Das AufG brachte mit sich, dass eine ökonomische Entlastung der Familien durch eine zeitweise Rückreise eines nicht-erwerbstätigen Familienmitglieds nicht mehr möglich war. [1104]
Nichtnationalisierte Personen standen unter immensem Druck: die Orientierung familiärer Strategien musste der Vermeidung von Arbeitslosigkeit dienen.[1105] Die sozialökonomische Situation der nichtnationalisierten Wohnbevölkerung war umso prekärer, als neben den bundesrechtlichen Barrieren und Hürden auch auf landesrechtlicher Ebene diskriminierende Regelungen und Ausgrenzungen vorlagen. Es war bekannt, dass "öffentliche" Förderungswerber wie die Gemeinde Wien prinzipiell keine Mietverträge über Wohnungen in Gemeindebauten mit Ausländer_innen vergaben.[1106]

[1102] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18488 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[1103] Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994 18489 Innenminister Franz Löschnak (SPÖ)
[1104] Matuschek 1994: Die staatliche Diskriminierung 137
[1105] Barbara Herzog-Punzenberger | 2005: Gesellschaftliche Ein- und Ausschlussmechanismen am Beispiel der 2. Generation in Österreich. In: Bundesministerium für Justiz (Hg.) | 2005: Straftaten ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener. Jugendrichterwoche Gamlitz, 19. bis 22. Oktober 2004 (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz 120, Wien: Neuer Wiss. Verl.) 61 - 80, hier 64
[1106] Vgl. Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 621-624

Integrations- und Aufstiegschancen von nichtnationalisierten Personen wurden wirkungsvoll blockiert.

„Dort wo es keine faire Chance auf leistungsbezogenen Aufstieg gibt, hat individuelle Anstrengung keinen Sinn und kann es zum Selbstschutz der Gruppe zu einer Widerstandskultur kommen." [1107]

Rainer Bauböck bemerkt, dass kulturelle Distanz oft nicht mit der Ankunft neuer Zuwander_innen, sondern erst später im Prozess der Niederlassung und des Aufwachsens der nächsten Generation zum politischen Konfliktthema wurde. *„Vor allem für diese [die Zweite Generation] ist die Betonung der kulturellen Differenz auch ein Mittel geworden, Unzufriedenheit oder offenen Protest gegen ihre Lebensbedingungen und ihre politische Entmündigung auszudrücken."*[1108]

Als Folge und nicht als Ursache der restriktiven Gesetzgebung verschärfte sich eine spannungsgeladene und konflikthafte soziale Situation, in der ein Aufbegehren der Unterschichten und Armen vorstellungsweltlich von einem sozialen Problem, einem Konflikt von Klassen, zu einem mit ethnischem und kulturellem Bedeutungsgehalt aufgeladenen Konflikt umgedeutet wurde.

„Die staatliche Regulierung verstärkt indirekt ethnische Diskriminierung, welche unabhängig von der Staatsbürgerschaft an Kultur und Herkunft ansetzt. Das Paradoxon der neuen Ausländerpolitik ist, 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."[1109]

Über jahrelange kulturalistisch und ethnisch aufgeladene politische Diskurse der Differenz hatten sich Vorstellungswelten in den gesellschaftlichen Text eingeschrieben, die nunmehr quer zu rechtlichen Unterscheidungen anhand von Staatsbürgerschaft liefen. Sie stützten ein System von Inklusion und Exklusion, das im Rahmen von transnationalisierten Kräfteverhältnissen die hegemoniale Einbindung einiger Gruppen in einen Herrschaftskonsens wiederherstellte, während andere ausgeschlossen blieben. Die postfordistische „Migrant_in" war erfunden als eine Person, vorstellungsweltlich abstrahiert von „Arbeit" oder Staatsbürgerschaft, die nicht einmal notwendigerweise selbst gewandert war, die sich in einer Umkehrung der materiellen Verhältnisse selbst um ihre Integration in eine „Mehrheitsgesellschaft" bemühen sollte.

„Die Folgewirkungen selektiver Einwanderungsregulierungen, die an der Herkunft der künftigen ImigrantInnen ansetzen, definieren unmittelbar den Kreis der (künftig) Unerwünschten. Damit wird auch mittelbar die legitime Anwesenheit derer, die bereits eingewandert sind und zur Gruppe der Unerwünschten gehören, in Frage gestellt."[1110]

[1107] Herzog-Punzenberger | 2005: Beispiel der 2. Generation 75
[1108] Bauböck | 1992: Zur Legitimation 209f
[1109] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 687
[1110] Çınar | 1996: Unüberwindbare Fremdheit 163

6.3 Strukturbereinigung durch Behördenpraxen

Es waren vor allem Bestimmungen des AufG, die in der Praxis seit 1993 äußerst problematische und diskriminierende Folgen hatten. Reinhold Jawhari untersucht detailliert die Behördenpraxis der ersten Jahre nach Implementierung des AufG in Wien und zeichnet ein beklemmendes Bild.

Die Verfahrenswege waren für die Betroffenen schwierig, es kam zu Wartezeiten, Überforderung der Behörden, Unübersichtlichkeit und in Folge zu zahlreichen Verwaltungsbeschwerden. Große Probleme ergaben sich über die Erfordernis des Nachweises einer „ortsüblichen Unterkunft" als Voraussetzung für eine Aufenthaltsbewilligung, welche von vielen in überbelegten Mietwohnungen lebenden Ausländer_innenfamilien nicht erfüllt werden konnte. Aufgrund solcher Bestimmungen und der niedrigen Quotenzahlen kam es ab 1993 nicht nur zu einem deutlichen Rückgang bei der Neuzuwanderung, sondern auch zu einem starken Rückstau bei der Familienzusammenführung. Die Vermutung liegt nahe, daß damit ein Ausweichen in illegale Einwanderung begünstigt wurde. [1111]

Wie aus der Begründung eines Initiativantrags der Grünen vom 7. November 1994 zu entnehmen war, besagen *"informelle Berichte der Behörden […], dass zirka 50% der sogenannten "Erstanträge" von Personen eingebracht wurden, die sich schon jahrelang in Österreich aufhalten, aber nur ihre Frist zur Einbringung eines Verlängerungsantrages versäumt haben."*[1112]

Nach der geltenden Rechtslage müssten diese Personen einen Erstantrag aus dem Ausland stellen und fielen so in die Quote. Wenn diese ausgeschöpft war, konnte ihnen für das laufende Jahr aber keine Bewilligung mehr erteilt werden. Mit der Ausschöpfung der Aufenthaltsquoten mussten die Behörden Anträge abweisen. Die Anträge der Personen, die einen Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung hatten, wurden auf das nächste Jahr verschoben. *„Durch dieses […] „Rucksackmodell" entsteht bei den Vollzugsbehörden ein ständig wachsender Rückstau an unerledigten Anträgen."*[1113]

Die Quoten selbst mussten die folgenden Jahre ständig neu definiert werden: in der Quote 1993 wurden selbst in Österreich geborene Kinder mit eingerechnet, und erst 1994 als einzige Gruppe herausgenommen. Ansonsten wurden keine Reparaturen des AufG vorgenommen, auch wenn diesbezüglich heftige politische Diskussionen stattfanden, insbesondere zum Abgehen von der Einrechnung von Fristversäumnissen in die Quote, was intensiv von den Grünen vorangetrieben wurde.[1114] 1995 wurde eine Familiennachzugsquote geschaffen und eine zusätzliche für Studie-

---

[1111] Bauböck | 1997: Migrationspolitik 686

[1112] 14/A XIX. GP - Initiativantrag 7. November 1994 Initiativantrag Stoisits Freundinnen betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Aufenthaltgesetz dahingehend geändert wird, daß das Aufenthaltrecht nicht durch Versäumung von Fristen verloren geht

[1113] Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 54

[1114] Vgl.: Sten Prot XIX. GP, 4. NRSitz 11 11 1994

rende, ab 96 eine für „Schlüsselkräfte“.[1115]

„Die Quote für Wien war 1994 bereits zur Jahresmitte erschöpft. Auch 1995 war die Quote im Sommer ausgeschöpft, so dass sich am 1. Jänner 1996 österreichweit bereits 10.234 Anträge auf Familienzusammenführung auf der Warteliste befanden, während die Quote für 1996 auf 10.520 Personen beschränkt war.“ [1116]

Im Frühjahr 1996 war in Wiener Bescheiden als Begründung für eine Ablehnung der Familienzusammenführung folgender Textbaustein zu finden: Der Antrag werde abgewiesen, *„da nach den Erfahrungen des täglichen Lebens bei den als Erwachsenen aus dem gleichen Kulturkreis wie die antragstellende Partei kommenden Personen auch nach mehrjährigem Inlandsaufenthalt eine insbesondere die Bereiche Sprache, Kommunikation mit der eingesessenen Bevölkerung und Anpassung an mitteleuropäische Sitten, Gebräuche und Lebensweisen umfassende Integration kaum stattfinden, würde eine bevorzugte Bewilligungserteilung an die antragstellende Partei [...] die aufwendigen Integrationsbemühungen für die hier lebenden ausländischen Mitbürger nur weiter erschweren.“*[1117]

In den meisten Fällen waren Ehefrauen aus der Türkei von solchen Bescheiden betroffen, denen aus genannten Gründen die Aufenthaltsbewilligungen vorenthalten wurden. Diese Bescheide erlangten in der medialen Öffentlichkeit Bekanntheitsgrad als so genannte „Kopftuchbescheide“. Jawhari beobachtet, dass eine ganze Reihe von zweifelhaften Praktiken und Begründungen für eine Abweisung zum Tragen kamen: bezüglich der Voraussetzung des ausreichenden Unterhalts wurden etwa Transferleistungen nicht berücksichtigt, wodurch Auskommen als nicht ausreichend gesichert eingestuft wurden. Es wurde Missbrauch unterstellt, wenn zusätzlich zu einer Witwenpension die Ausgleichszulage bezogen wurde. Sehr diffus war der gesetzliche Begriff der *„Erfordernis einer für Inländer ortsüblichen Unterkunft*“. Die Behörden gingen von einem Kriterium der Fläche aus, wobei pro Person 10 m² gerechnet werden. Welche Erwägungen hier zu Grunde lagen, war unklar. Jawhari weist darauf hin, dass es zu Anzeigen bei Behörden durch Hausbesitzer_innen kam, die Ausländer_innen los werden wollten, und zu so genannten „Kinderzimmerbescheiden“, bei denen Familiennachzug wegen fehlender Kinderzimmer verweigert wurde. [1118] Als Versagungsgrund wurde aber auch einfach nur der Grundgedanke wiederholt, der der Ausländer_innengesetzgebung in Österreich zu Grunde liegt, nämlich die Absicht, den Anteil der nicht-österreichischen Bevölkerung quantitativ begrenzt zu halten: Die MA 62 schrieb am 4. Jänner 1997: „*In der Entscheidung über die Erteilung einer Bewilligung haben die Behörden die moralischen und*

[1115] Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 63
[1116] ebd. 64
[1117] ebd. 65
[1118] ebd. 65ff

wirtschaftlichen Interessen des Landes sowie den Grad der Überfremdung zu berücksichtigen.“ [1119]
In der Praxis wurden behördliche Entscheidungen häufig juristisch angefochten. Rechte, die sich nicht ausdrücklich auf wanderungspolitische Fragen bezogen, also das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach der MRK, werden regelmäßig in verstärktem Maße als Instrumentarium herangezogen, den Aufenthalt zu sichern und Familiennachzug zu ermöglichen.[1120]
Bereits 1973 war ein Gesetz gegen rassistische Diskriminierung in den Verfassungsrang erhoben worden, dieses Verfassungsgesetz erfuhr in der Rechtsprechung des VfGH aber erst 1995 Berücksichtigung. Bis dahin vertrat der VfGH die Position, dass eine Rechtsverletzung durch Ungleichbehandlung nur bei Staatsbürger_innen vorliegen könne, aber nicht im Falle einer Diskriminierung von nichtnationalisierten Personen. In den Beschwerden gegen das Aufenthaltsquotensystem seit 1993 war der VfGH immer noch bemüht, zwischen einem Gleichheitssatz für Nationalisierte und einem Gleichheitsrecht für Fremde zu differenzieren. Das Argument der Gleichheitswidrigkeit eröffnete aber immerhin eine Möglichkeit der juristischen Bekämpfung politischer Regulation, die sich auf eine Verletzung des Sachlichkeitsgebots als einen Mangel an sachlicher Begründung für eine unterschiedliche Behandlung stützte. [1121]

6.4 Einbürgerungen

Die fortgesetzte rechtliche Unsicherheit und Benachteiligung trug maßgeblich dazu bei, dass die Anzahl der Einbürgerungen Anfang der 1990er Jahre stark anstieg. Grundsätzlich war eine Voraussetzung für eine Einbürgerung neben der Unbescholtenheit auch ein 10-jähriger ununterbrochener Wohnsitz in Österreich. Weiters war die Bereitschaft zur "Integration" von Einbürgerungswilligen als Voraussetzung zur Nationalisierung gesetzlich festgehalten worden. Es hatte eine „nähere Beziehung zu Österreich“ zu bestehen. Die Einbürgerung wurde als Abschluss eines Assimilierungsprozesses begriffen und nicht als dessen Mittel.[1122]
Unter „besonders berücksichtigungswürdigen Gründen“ konnte aber nach Ermessen der Behörde bereits nach vier Jahren Wohnsitzdauer eingebürgert werden. In Wien wurde von dieser Möglichkeit bis 1994 extensiv Gebrauch gemacht: von 1989 bis 1994 entfallen rund 2/3 aller Einbürgerungen auf das Bundesland Wien. 1994 änderte sich die Wiener Praxis drastisch, was möglicherweise auf einen Kurswechsel der Stadtpolitik zurückzuführen war. Während sich Bürgermeister Zilk 1990 noch für die Aufnahme von mehr Ausländer_innen aussprach, warnte er 1992 davor, dass die „seelische Belastbarkeitsgrenze“ der Österreicher_innen mit der Aufnahme der

[1119] ebd. 73
[1120] ebd. 30
[1121] Vgl. Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 630
[1122] ebd. 646

Kriegsflüchtlinge aus Jugoslawien bereits überschritten sei.[1123] Biffl vermutet, dass 1994 eine Verschärfung der liberalen Einbürgerungspraxis der Gemeinde erfolgte, mit dem Argument, dass der *„Zugang eingebürgerter Ausländer zu Gemeindewohnungen Unruhe unter ärmeren Wiener Bevölkerungsschichten auslöste und Ausländerfeindlichkeit schürt.“*[1124]

Auf Bundesebene brachten die Grünen im März 1994 in einem der zahlreichen Initiativanträge einen Vorschlag zur Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes[1125] ein, der argumentierte, dass eine erfolgreiche Integration nur dann stattfinden könne, wenn zugewanderte, nichtnationalisierte Personen „*bereits nach kurzem Aufenthalt in Österreich dieselben Rechte und Pflichten wie österreichische Staatsbürger_innen“* erhalten würden. Ein subkultureller Rückzug, wie er zu beobachten war, sei ein Zeichen einer verfehlten Integrationspolitik. Dieser Rückzug in gesellschaftliche Nischen „*bildet oft einen günstigen Nährboden für die Ausländerfeindlichkeit, wie wir sie derzeit in Österreich zu spüren bekommen“.* [1126]

Der Initiativantrag sprach sich für eine Anwendung des ius soli aus, also der Erlangung der Staatsbürgerschaft durch Geburt im Land, für Erleichterungen bei der Erlangung der Staatsbürgerschaft sowie die Möglichkeit von Doppelstaatsbürgerschaften – Forderungen, die bis heute nicht verwirklicht sind. Was schließlich zur Novellierung des Staatsbürgerschaftsgesetzes (StbG) führte, war eine durch die unterschiedliche und eigenmächtige Auslegung in Landeskompetenz provozierte politisch-öffentliche Diskussion über einen Reformbedarf des Staatsbürgerschaftsgesetzes.[1127]

1998 wurde das Staatsbürgerschaftsgesetz novelliert. Die Verleihung der Staatsbürgerschaft sei *"der letzte Schritt einer geglückten Integration"*. Es wurde eine Wartefrist von 10 Jahren festgelegt, eine Verkürzung der Wartefrist setzte *"integrationsindizierende oder integrationsfreundliche Umstände"* voraus.[1128] Der bisher 4 jährige Aufenthalt als Voraussetzung für die Verleihung aus besonders berücksichtigungswürdigem Grund und als Nachweis nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration wurde auf mindestens 6 Jahre hinaufgesetzt. Als maßgebliches Kriterium für den Grad der Integration dienten Deutschkenntnisse, die nunmehr ausdrücklich überprüft wurden. Das ius sanguinis blieb ungebrochen bestehen. Weiterhin wurde keine Doppelstaatsbürgerschaft zugelassen, ein Rechtsanspruch auf Staatsbürgerschaft bestand nach 15 Jahren.[1129]

6.5 Politische Entwicklungen - Bombenattentate und Sparpakete

Die restriktiven und anti-integrativen rechtlichen Grundlagen der Gesamtreform betreffend Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Ausländer_innen wurden in die Praxis umgesetzt. Im

---

[1123] Matouschek, Wodak, Januschek | 1995: Notwendige Maßnahmen 30
[1124] Biffl | 1997: Aspekte der Ausländerbeschäftigung 32
[1125] 698 A XVIII. GP - Initiativantrag 03 03 1994
[1126] 698 A XVIII. GP - Initiativantrag 03 03 1994 9
[1127] Vgl. Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 646
[1128] ebd. 647
[1129] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 20; BGBl. Nr. 124/1998

Februar 1993 wurden die finalen Verhandlungen über einen Betritt Österreichs zur EU aufgenommen. Im Frühjahr 1994 waren die Verhandlungen abgeschlossen. Die Bundesregierung betrieb einen massivern Werbefeldzug, und immerhin 66,6% bejahten den Beitritt bei der Volksabstimmung zum EU-Beitritt am 12. Juni 1994.[1130]

In die gleiche Zeit fiel der Beginn der rassistisch motivierten (Brief-)Bombenattentate auf Ausländer_innen, NGOs, Politiker_innen und Personen des öffentlichen Interesses, die als „ausländerfreundlich" eingeschätzt wurden, der erste Anschlag wurde im Dezember 1993 verübt. Gerhard Baumgartner und Bernhard Perchinig schreiben, dass die Bombenattentate auf eine zweisprachige Schule in Klagenfurt 1994 und im Februar 1995 auf Roma in Oberwart deutlicher als verbale Entgleisungen die Aufkündigung des antifaschistischen und antirassistischen Grundkonsenses symbolisierten. [1131]

Die Nationalratswahl ´vom 9. Oktober 1994 brachte empfindliche Einbußen der Regierungsparteien, vor allem bei der SPÖ, und beträchtliche Gewinne der FPÖ. Bauböck und Perchinig meinen, dass diese Verluste mitverantwortlich für eine kurze Trendwende in der Ausländer_innenpolitik der SPÖ als immer noch stimmenstärkster Regierungspartei waren. Nach dem Attentat in Oberwart, bei dem vier Männer ermordet wurden, wurden Forderungen nach einem Rücktritt Innenminister Löschnaks laut. Löschnak wurde die Verantwortung für die Entstehung eines ausländerfeindlichen, rassistischen Umfelds angelastet, das die Attentate begünstigt habe. Die Rücktrittsforderung wurde von Bundeskanzler Vranitzky öffentlich mitgetragen. Löschnak trat im April 1995 tatsächlich zurück, aber nicht alleine: gleichzeitig schieden die Minister_innen Johanna Dohnal, Ferdinand Lacina und Josef Hesoun aus der Regierung aus.[1132] Diese Rücktritte und eine damit einhergehende Regierungsumbildung unter Vranitzky waren hauptsächlich Kontroversen um das Staatsbudget geschuldet. 1995 wurde an einem Strukturanpassungsgesetz gearbeitet, das als „Sparpaket" eine Reihe von Ausgabenkürzungen und Budgetumstrukturierungen mit sich brachte. Die Auseinandersetzungen um ausgabenseitige Einsparungen oder Einnahmenerhöhung zwischen ÖVP und SPÖ hatten sich noch vertieft. Minister Schüssel zeigte sich dabei sehr aktiv. Diese Auseinandersetzungen führten schließlich dazu, dass die Koalition am 12. Oktober 1995 am Budgetentwurf scheiterte, Neuwahlen wurden für 17. Dezember 1995 angesetzt.[1133]

Es gelang der SPÖ, sich im Wahlkampf mit einer Absage an soziale Einschnitte sowie an eine Koalition mit der FPÖ einigermaßen erfolgreich zu profilieren, und sie konnte wieder etwas an

---

[1130] Gehler | 2006: Die Zweite Republik 46
[1131] Baumgartner, Perchinig | 1997: Minderheitenpolitik 639
[1132] Sten Prot XIX. GP, 31. NRSitz 04 04 1995 9 Bundeskanzler Franz Vranitzky (SPÖ)
[1133] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 16

Stimmen dazu gewinnen.[1134] Alex Demirovic und Manuela Bojadziev erklären den Stimmenzuwachs folgendermaßen:

„Die Sozialdemokratie war bei den Wahlen erfolgreich, indem sie sich neoliberal reorientierte und versprach, den wettbewerbsorientierten Umbau der Gesellschaften sozialverträglich mit den Mitteln der korporatistischen Absprache zwischen Unternehmen und Gewerkschaften zu bewerkstelligen und dafür in ihre Politik eine Vielzahl von permissiven, alternativen, postmodernen Milieus einbezog"[1135]

In diesem Sinn waren auch die Regierungsumbildung und die kurzfristige Trendwende in der Ausländer_innenpolitik zu verstehen. Als Nachfolger Löschnaks wurde im Frühjahr 1995 Caspar Einem bestellt, der als Zeichen für einen Paradigmenwechsel in der Ausländer_innenpolitik galt. Erstmals wurde nun eine Konzeption diskutiert, die einen integrativen Kurs der Absicherung und Aufenthaltsverfestigung verfolgte, in Richtung automatischer Verbindung des Aufenthaltsrechts mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt und der Abschaffung der humanitären Härten des Aufenthaltsrechts.[1136] Jawhari weist darauf hin, dass Caspar Einem in Kontrast zu Löschnak von der SPÖ ganz bewusst in Szene gesetzt wurde als einer, der in Hinblick auf Ausländer_innen die humanen Aspekte in die Politikgestaltung hereinholte. Nachdem sich nach den Wahlergebnissen erwiesen hatte, dass ein Rückgriff auf die *„rechtspopulistisch konstruierte „Sorge des Menschen""* vor Kriminalität, Ausländer_innen und Asylwerber_innen weniger die autoritär-populistische FPÖ schwächte als das eigene politische Projekt,[1137] schien dies im Sinne der hegemonialen Durchsetzung opportun. Unter Einem als Innenminister wurde ein Konsens darüber abgesichert, aktive Maßnahmen zur Integration von Niedergelassenen von der Kontrolle von Neuzuwanderung zu trennen. „*Er zog sozusagen die Grenze zwischen drinnen und draußen neu. Er unterschied bewusst zwischen bereits in Österreich lebenden EinwanderInnen und Zuzugswilligen. Einem fasste seine Position so zusammen: „Österreich ist de facto ein Einwanderungsland, aber ich bin kein Ausländer-rein-Minister. Es bleibt beim Quotensystem*." [1138]

Das geplante so genannte „Integrationspaket" traf nicht nur auf Zustimmung: Die Gewerkschaften wollten Absicherung und Aufenthaltsverfestigung von lange Sesshaften abschwächen, sie sollte nicht als Recht verankert werden, sondern im Ermessensspielraum bleiben.[1139] Widerstände kamen

---

[1134] Gehler | 2006: Die Zweite Republik 46
[1135] Bojadžijev, Demirović | 2002: Konjunkturen des Rassismus 15
[1136] Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 101; Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 17
[1137] Bojadžijev, Demirović | 2002: Konjunkturen des Rassismus 15
[1138] Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 102
[1139] Gächter | 2000: Austria 75

Unter den zahlreichen Novellierungen und Gesetzesänderungen der letzten zwanzig Jahre brachte allein das Fremdengesetz von 1997 eine gewisse Verbesserung in punkto Aufenthaltssicherheit, Berücksichtigung privater und familiärer Interessen und einer Begrenzung der behördlichen Eingriffsmöglichkeiten mit sich. Vgl. Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 584, Perchinig | 2009: Migration, Integration 107.

aber auch aus dem Beamte_innenapparat des Bundesministeriums für Inneres.[1140] Der Koalitionspartner ÖVP lehnte die Vorschläge ebenfalls heftig ab, sowie auch die FPÖ. Die ÖVP bestand in dieser Regierungsperiode verstärkt auf den Wünschen der Wirtschaft nach weniger Kontrolle, etwa von Seiten der Arbeitsinspektorate in Bezug auf Schwarzbeschäftigung, nach flexiblerer Gestaltung von Beschäftigungsverhältnissen und der Reduktion sozialer Absicherungen.[1141]

Die Konflikte innerhalb der Koalition spitzten sich im Herbst erneut zu, auch in Bezug auf das „Integrationspaket". Die ÖVP bezeichnete die Vorlage als Bruch des Arbeitsabkommens und drohte den Exodus aus dem zuständigen Unterausschuss des Innenausschuss an.[1142]

Nach den vorgezogenen Neuwahlen am 17. Dezember 1995 wurde in der folgenden SPÖ-ÖVP Koalitionsregierung der dem rechten Flügel der SPÖ zugerechnete Karl Schlögl Innenminister.

„Schlögl war das Symbol für die Konsolidierung der „Ausländerfrage". Nach den symbolischen Extremen, den „Härten" Löschnaks und der „Menschlichkeit" Einems, war ein „Pragmatiker" am Werk, unter dessen Ägide man nach langem Kampf zur Tagesordnung übergehen konnte. Auf dieser stand „Integration vor Neuzuzug" (Schlögl), eine Formel, die in den letzten Jahren nicht angreifbar erschien."[1143]

Schließlich wurde im Juli 1997 das Fremdenpaket beschlossen, das in einigen wenigen Punkten eine kaum als Verbesserung zu nennende Erleichterung für dauerhaft in Österreich lebende nichtnationalisierte Personen brachte, es stellte bestenfalls eine Reparatur der schlimmsten Härten der Gesamtreformen 1991/1992 dar. Ausserdem brachte es nunmehr auch explizit eine gesetzliche Verankerung der Saisonarbeit. Wichtige Eckpunkte des Einem'schen „Integrationspakets" wurden jedoch fallen gelassen.[1144]

6.6 Ausblick

Das hegemoniepolitische Manöver einer Vermenschlichung der Ausländerpolitik konnte auch insofern keine gravierenden Auswirkungen zeigen, da im Bereich der politischen Regulation neoliberale Projekte zunehmend an hegemonialer Macht gewannen und die Politik zu bestimmen in der Lage waren. Fragen der Wohlfahrtsstaatlichkeit und der sozialen Absicherung wurden konsequent Paradigmen der wirtschaftlichen Rentabilität und der Ausgabenkürzungen untergeordnet.

So war die Politik in Österreich besonders hartnäckig darin, Ausländer_innen über verschiedene Wege den Zugang zu sozialen Rechten und wohlfahrtsstaatlichen Zuwendungen zu verweigern.

Mit den Novellen 2002 und vor allem dem genannten Fremdenrechtspaket von 2005 traten erneut Veränderungen ein, die in vielen Bereichen als Verschärfungen und erschwerte Bedingungen für eine Aufenthaltsverfestigung gewertet werden können.

[1140] Jawhari | 2000: Wegen Überfremdung 101

[1141] Vgl. Sten Prot XIX. GP, 57. NRSitz 17 11 1995 449 ff

[1142] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 16f

[1143] Bojadžijev, Demirović | 2002: Konjunkturen des Rassismus 17

[1144] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 18

Gleichzeitig verstärkte sich der Kampf von NGOs und Ausländerorganisationen gegen politische Regulation und Diskriminierung mittels juridischer Instrumentarien.

Während sich NGOs mit der EG-Europäisierung bzw. dem EU-Beitritt gesetzliche Verbesserungen für Migrant_innen erwartet oder erhofft hatten, versuchte die staatliche Politik rechtliche Konsequenzen des EU Beitritts so lange wie möglich hinauszuschieben, so etwa in der Umsetzung der zwischenstaatlichen Abkommen, die die Nachteile des Sozialversicherungsrechts kompensieren sollten.

„Dies manifestierte sich am österreichischen Umgang mit dem Assoziationsabkommen der EWG mit der Türkei aus dem Jahr 1963 sowie den zugehörigen Assoziationsratsbeschlüssen, die türkische Arbeitnehmer in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht im Wesentlichen mit EU-Bürgern gleichstellen."[1145] Während Staatsbürger_innen aus anderen Staaten, mit denen Kooperationsabkommen mit der EU bestanden wie Algerien, Marokko oder Tunesien, nach dem Beitritt sofort per Weisung beim Bezug der Notstandshilfe österreichischen Staatsbürger_innen gleichgestellt waren, wurde die Umsetzung des Abkommens mit der Türkei verweigert.[1146] Erst eine entsprechende Judikatur des VwGH und des EuGH zwangen den Staat zur Umsetzung, genauso wie es auch bei der Gewährung des passiven Wahlrechts bei den AK-Wahlen erst eines EuGH-Entscheids (im Mai 2003) bedurfte. Allerdings wurde mit Wirkung vom 30. September 1996 wieder ein vertragsloser Zustand hergestellt. Die österreichische Politik hatte versuchte, die betreffenden Staaten mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung zu Vertragsänderungen zu bewegen. Die Vorschläge zielten auf einvernehmliche Aufhebung der anspruchsbegründenden Bestimmungen im Bereich der Familienbeihilfe. Nachdem die Staaten dazu nicht bereit waren, kündigte Österreich einseitig die Verträge mit Jugoslawien, Bosnien, Slowenien, Mazedonien, Kroatien, der Türkei und Tunesien - darunter die wichtigsten „Entsenderländern" der Gastarbeiter_innen in Österreich. Die erworbenen Ansprüche blieben zwar unberührt, neue wurden aber nicht mehr zugebilligt.[1147]

Von sozialpolitisch bedeutender Konsequenz war ein Urteil des EuGH im Fall Gaygusuz gegen Österreich, das den Ausschluss von Drittstaatsangehörigen vom Notstandshilfebezug als menschenrechtswidrig klassifizierte. Am 16. September 1996 urteilte der EuGH in der Sache Gaygusuz gegen Österreich dahingehend, dass unter Hinweis auf das in Artikel 1 des 1 ZP zur EMRK geschützte Eigentumsrecht und das Diskriminierungsverbot, *„dass ein Fremder, der wie ein österreichischer Staatsbürger Beiträge in den Fonds der Arbeitslosenversicherung entrichtet hat, nicht alleine aufgrund seiner Staatsbürgerschaft vom Bezug der Notstandshilfe ausgeschlossen*

[1145] Rainer Bauböck, Bernhard Perchinig | 2006: Migrations- und Integrationspolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 2006: Politik in Österreich. Das Handbuch (Wien: Manz) 726 - 742, hier 736

[1146] Bauböck, Perchinig | 2003: Migrations- und Integrationspolitik 18

[1147] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 625

werden darf."[1148]

Die Rechtslage in Österreich wurde demnach als konventionswidrig erkannt. Die Entscheidung betonte den Versicherungscharakter der Notstandshilfe gemäß den Bestimmungen des AlVG und verwarf die *„Argumentation der Bundesregierung, der Anspruch auf Notstandshilfe erfließe aus einer besonderen Fürsorgepflicht für österreichische Staatsbürger."* [1149]

Der österreichische VfGH hatte die Beschwerde bereits am 26. Februar 1988 abgelehnt. Jetzt, im Jahr 1996, bestand letztendlich Handlungsbedarf für die Politik, sich mit dem Diskriminierungsproblem im AlVG zu beschäftigen und dies zu novellieren. Die neue gesetzliche Regelung, die im April 1998 in Kraft trat und nunmehr "staatsangehörigkeitsneutral" sein sollte, wurde im Juni durch den VfGH erneut mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Der Vorwurf lautete, dass eine ausgrenzende Wirkung in verschleiernder Form und ohne sachliche Rechtfertigung im Gesetz festgeschrieben sei: so müssten etwa die Bezieher der Notstandshilfe in Österreich geboren sein.[1150]

Wie Andreas Netzer schreibt, präsentierte nun das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Parlament ein Konzept zur Reform des Arbeitslosenversicherungsrechts, das Personen vom Leistungsbezug aus der Arbeitslosenversicherung ausschloss, wenn während der Arbeitslosigkeit *„durch Verlust der Bewilligung nach dem AuslBG oder durch andere Umstände die "objektive Verfügbarkeit" einer arbeitslosen Person verloren"* gegangen war.[1151] In diesem Sinne wurde die Novellierung im Spätsommer 1999 auch beschlossen.[1152] Dies bedeutete eine erneute Unterminierung des Versicherungscharakters des Arbeitslosengeldes und ein de facto Einbehalten der eingezahlten Beiträge durch den Staat.

Ruth Wodak und Teun van Dijke konstatieren in ihrer Untersuchung von Parlamentsdiskussionen im Jahr 1996 und 1997 einerseits offen rassistische parlamentarische Diskurse im Parlament, sowie eine enge Verbindung der ausländerpolitischen Debatten zu Fragen der Arbeitsmarktpolitik, obwohl die Arbeitsmarktsituation in Österreich im Vergleich zu anderen EU-Staaten günstiger war.[1153] Bestimmend waren weiterhin ausländerfeindliche Diskurse der FPÖ. Die Argumente waren alte Konstrukte der Verbindung von Arbeitslosigkeit und Ausländerbeschäftigung. Stefanie Mayer meint, dass eine gewisse Schwierigkeit der Selbstdarstellung der Sozialdemokratie in diesen Jahren darin lag, dass die grundlegenden freiheitlichen Argumentationsmuster als eine radikalisierte Version früherer sozialdemokratischer Begründungszusammenhänge verstanden werden

---

[1148] Netzer | 1996: Notstandshilfe 5
[1149] ebd. 6
[1150] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 608
[1151] Netzer | 1996: Notstandshilfe 6
[1152] Davy, Çınar | 2001: Ausgewählte Rechtsordnungen: Österreich 609
[1153] Vgl.: Ruth Wodak, Teun A. van Dijk (Hg.) | 2000: Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States (The investigation, explanation and countering of xenophobia and racism 2, Klagenfurt: Drava)

konnten.[1154] Einer der Gründe, warum im so genannten „Fremdenpaket“ 1997 die Materie erneut reformiert werden musste, war die Notwendigkeit zur Umsetzung der Schengenvereinbarungen. Demzufolge musste zwischen temporärem Aufenthalt etwa von Student_in oder Saisonarbeiter_in und dauerhafter Niederlassung unterschieden werden. Im Bericht des Ausschusses für Inneres zur FreG-Novelle 1997 wurde erneut darauf hingewiesen, dass die Regelungen immer noch nicht in ausreichendem Maß die Zuwanderung stoppen würden.

„Das Fremdengesetz und das Aufenthaltsgesetz wurden Anfang der neunziger Jahre geschaffen, um den politischen Veränderungen in Europa Rechnung zu tragen; sie haben sich – was ihre Intentionen betrifft – bewährt, eine unkontrollierte Zuwanderung konnte vermieden werden. In der Praxis haben sich jedoch Probleme ergeben, indem einerseits die Neuzuwanderung von Arbeitskräften nicht ausreichend gedrosselt werden konnte und die Verschränkung mit dem Ausländerbeschäftigungsrecht nicht gegeben war sowie andererseits dem Anspruch der ansässigen Fremden auf Familienleben und deren Bedürfnis nach Aufenthaltssicherheit besser entsprochen werden sollte“.[1155]

In der Formulierung wurde erneut festgeschrieben, dass Integration Vorrang vor Neuzuzug hätte, *„letztere wird auf ein Mindestmaß – in absehbarer Zeit auf Schlüsselkräfte und deren Familienangehörige – beschränkt.“*[1156]

Mit dem Fremdengesetz 1997 kam der zuvor von der Gewerkschaftsführung lang abgelehnte eigene Saisonnierstatus für die Bereiche Landwirtschaft und Fremdenverkehr. Damit war eine neue Segregation des Arbeitsmarkts geschaffen, der zunehmende Bedeutung zukommen würde. Von rund 5.100 befristeten Beschäftigungsbewilligungen im Jahresschnitt 1997 stieg die Anzahl auf rund 56.000 im Jahr 2004. Wie Stefanie Mayer anmerkt, war diese Politik die andere Seite der Doktrin „Integration vor Neuzuzug“ und produzierte eine Klasse von ausländischen Arbeitskräften, die nicht als „wirkliche“ Zuwander_innen gesehen wurden: sie fielen nicht ins Integrationsparadigma. [1157]

Allerdings brachte das Integrationsparadigma auch für dauerhaft niedergelassene Drittstaatsangehörige immer noch keine sichere rechtliche Position. Die Quote der Neuzuwander_innen wurde erneut gesenkt, für Arbeitszuwanderung fiel sie von 3.450 im Jahr 1997 auf 950 im Jahr 1998.[1158] Die Familienzusammenführungsquote fiel nach 1998 von 10.000 auf 5.000 pro Jahr. Die Familienzusammenführung war durch strengere Standards als bisher bestimmt, so durften nur Kinder bis zum 14. Lebensjahr nachziehen. Es kam wieder nicht zu einer Harmonisierung von Fremden- und

---

[1154] Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 55

[1155] Bericht des Ausschusses für innere Angelegenheiten über die Regierungsvorlagen (685 der Beilagen): Bundesgesetz über die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden (Fremdengesetz 1997 – FrG) AB innere Angelegenheiten, XX. GP, BlgNR. 755

[1156] AB innere Angelegenheiten, XX. GP, BlgNR. 755

[1157] Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 56

[1158] ebd. 57

Beschäftigungsrecht. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige wurde zwar etwas erleichtert, blieb aber weiterhin selektiv, wodurch familiäre und geschlechterspezifische Abhängigkeits- und Herrschaftsverhältnisse vertieft wurden. In Bezug auf die Aufenthaltsverfestigung gab es unter einem legalen Aufenthalt von 5 Jahren kaum Sicherheiten. Erst nach 5 Jahren konnte nicht mehr wegen dem fehlenden Nachweis eines ausreichenden Unterhalts oder einer Krankenversicherung ausgewiesen werden. Ein Jahr Arbeitslosigkeit war immer noch prinzipiell ein Ausweisungsgrund für nichtnationalisierte Personen, die kürzer als 8 Jahre ununterbrochen und legal in Österreich lebten. Es wurde wiederum anhaltende scharfe Kritik geübt, dass das Paket weniger Zuwanderung stoppen als illegalisierte und undokumentierte Zuwanderung fördern würde, und damit indirekt Rechtlosigkeit, prekäre Lebensbedingungen und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse.[1159]

Wie konsequent die österreichische Politik in der Umsetzung segregativer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik war, zeigte sich an der Parlamentsdebatte zu Übergangsbestimmungen nach der EU-„Osterweiterung" Ende 2003, die eine Arbeitsmarktschließung für Staatsangehörige der neuen EU-Staaten mit sich brachte, die schrittweise auf sieben Jahre bis 2011 verlängert wurde. Wie Stefanie Mayer schreibt, wurde auch hier in den Diskussionen an Stelle von ökonomischen Argumenten auf Ängste und Befürchtungen der Bevölkerung Bezug genommen, als wichtigste Strategie, um Parteipositionen zu legitimieren. Klar wurde aber auch, dass die östlichen Nachbarländer als Pool für „*billige, temporäre Arbeitskräfte je nach wirtschaftlichem Bedarf angesehen werden"*.[1160] Über ihre Rechtlosigkeit blieben diese aus dem sozialen Raum exkludiert und waren gleichzeitig leichter ausbeutbar. Eine Reihe von weiteren Reformen, nach dem 4. Februar 2000 nunmehr unter Federführung einer ÖVP-FPÖ Koalition, vertiefte das postfordistische Prinzip des Ausbaus der temporären Beschäftigung von nichtnationalisierten Personen und der restriktiven, strengen Selektion der Zuwander_innen nach Qualifikation und „Employability". *„Mit der Verschärfung der staatlichen Sparpolitik rücken Aspekte der „Beschäftigungsfähigkeit" der im Territorium ansässigen Bevölkerung in das Zentrum der sozialpolitischen Debatte."*[1161]

Die Reform des FreG 2002 brachte eine erneute Ausweitung der Saisonarbeiter_innen-beschäftigung, die bis auf ein Jahr ausgedehnt werden konnte und somit eine Fortschreibung des postfordistischen neoliberalen Kurses unter schwarz-blauer Hegemonie darstellte. Mit dem Inkrafttreten der Regulation kam 2003 mit dem Niederlassungsnachweis eine Harmonisierung des Aufenthalts und der Beschäftigung, allerdings war zu diesem Zeitpunkt die Anzahl der Betroffenen so gering, dass hier integrative Politiken kaum mehr als kosmetische Bedeutung haben. Gravierend

[1159] Mayer | 2009: Migration & Labor Markets 56
[1160] ebd. 62f
[1161] Köppe | 2005: Migration, Wettbewerbstaat 182

war weiters die Ausweitung von Verpflichtungen für nichtnationalisierte Personen, ihre Integrationsfähigkeit nachzuweisen. Über die Diskussionen zum verpflichtenden Spracherwerb vertieften sich die vorstellungsweltlichen Zuschreibungen von Differenz anhand kultureller oder ethnisch aufgeladener Kriterien. Das „Fremdenrechtspaket“ von 2005 brachte ein neues Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das eine Aufenthaltsverunsicherung erneut festschrieb. Den vorläufig letzten Schritt in der restriktiven Ausländer_innenpolitik in Österreich bildete die Einführung der „Rot-Weiß-Rot-Karte“, die Arbeitskräftezuwanderung strikt anhand qualitativer Kriterien nach Maßgabe des wirtschaftlichen Bedarfs regelt.

Öffentlich-politische Diskurse hatten sich erneut verändert: Anfang des 21. Jahrhunderts bildete nicht mehr so sehr die Zuwanderung das Moment der Fremdheit, sondern der „migrantische Hintergrund“ wurde zum öffentlichen Thema. Für die Betroffenen brachte dies eine besondere Form der Individualisierung von Integrationsanstrengungen und des Sich-Beweisen-Müssens am postfordistischen Arbeitsmarkt mit sich, wobei die Geschichte der jahrzehntelangen Diskriminierung von nichtnationalisierten Drittstaatsangehörigen in den Hintergrund verdrängt und als entpolitisierte, kulturalisierte individuelle Bringschuld der Zweiten oder Dritten Generation umgedeutet wurde.

7. Zusammenfassung & Schluss

In den 1960er Jahren wurde nach einer Jahre dauernden Auseinandersetzung zwischen den Sozialpartner_innen die politische Entscheidung getroffen, aktiv auf nichtnationalisierte Arbeitskräfte zuzugreifen, um das Wirtschaftswachstum nicht zu gefährden. Die sozialdemokratische Gewerkschaftsführung nutzte die Auseinandersetzungen, um ihre eigene Position im staatlichen Machtapparat zu stärken. Wesentliche lohn- und arbeitsmarktpolitische Entscheidungen wurden vorparlamentarisch von den Sozialpartner_innen getroffen, ein zentrales Instrument bildete die paritätische Kommission. Daher stimmten die Gewerkschaftsführung und die SPÖ einer Beschäftigung von Ausländer_innen zu, obwohl der hegemoniale sozialdemokratische Kurs in Österreich seit der 1. Republik eine strikte Bevorzugung nationalisierter Arbeitskräfte vorsieht. Es wurde in den 1960er Jahre nunmehr ein politisches Modell realisiert, das Eugène Richard Sensenig-Dabbous als Inländerprimat bezeichnet, als einen Komplex politisch-rechtlich verankerter Beschränkungen für nichtnationalisierte Arbeitskräfte, wie die jährlich zu beschließende Kontingentierung, Restriktionen beim Zugang zu Sozial- und Transferleistungen sowie in erster Linie die Festschreibung einer Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt und das Konzept der zeitlich begrenzten Beschäftigung.

Die Entwicklungen der gesellschaftlichen Verhältnisse verlaufen jedoch anders: zum einen sind Wirtschaftsbetriebe nicht an einem ständigen Wechsel der Arbeitskräfte interessiert und nutzen den Zugriff auf nichtnationalisierte Arbeitskräfte als billige und im Vergleich zu Österreicher_innen relativ rechtlose sowie von politischer Partizipation und Vertretung ausgeschlossene für ihre eigenen betrieblichen Interessen. Zum anderen ergeben sich auch für die ausländischen Arbeitskräfte, die vor allem aus Jugoslawien und der Türkei angeworben waren, andere Perspektiven, sie bleiben im Land und holen ihre Familien nach. So entstanden ein segmentierter Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Strukturen, die auf eine unterprivilegierte, nicht mit den gleichen Rechten wie nationalisierte Österreicher_innen ausgestattete Arbeiter_innenschicht aufbauten. Vor dem konjunkturellen Einbruch und der ökonomischen Wende in der ersten Hälfte der 1970er Jahre waren die soziale Situation ebenso wenig wie die Lebens- und Arbeitsbedingungen der mittlerweile anzahlmäßig beachtlichen nichtnationalisierten Unterschichten Thema staatlicher politischer Regulation. Erst mit der Phase des Anwerbestopps nach 1973 und dem Offensichtlich-Werden einer strukturell bedingten Krise des Kapitalismus wurden nichtnationalisierte Arbeitskräfte und ihre Angehörigen Ziel regulativer Eingriffe, die bis Ende der 1980er Jahre über den Arbeitsmarkt in Kombination mit fremdenpolizeilichen Eingriffen umgesetzt wurden.

Im Vordergrund der politisch dominierenden Arbeitsmarktpolitik der SPÖ stand der Schutz der

inländischen Arbeitskraft, ihrer Basis, vor sozialem Abstieg, Arbeitslosigkeit und unsicheren Arbeitsverhältnissen und der Erhalt der Verhandlungs- und politischen Macht. Es wurde versucht, Symptome der fordistischen Krise und die budgetären Belastungen einer ausgabenseitigen Politik zumindest zu einem Teil auf die nichtnationalisierte Unterschicht abzuwälzen und sie aus dem sozialen und territorialen Raum auszuschließen. Damit schrieb sich eine politische Regulation der Zwei-Klassen-Arbeitsmärkte fort, wobei Mitte der 1970er Jahre auf Grund von konflikthafte sozialen Entwicklungen die nichtnationalisierte Bevölkerung zunehmend zu einem politisch-öffentlichen Thema wird. Die politische Strategie der SPÖ stärkte ausgrenzende und rassistische Diskurse, deren vorstellungsweltliche Muster die historische Grundlage für spätere Diskurse der Differenz bilden. Als Materialisation politischer Regulation ist das AuslBG 1975 in seiner Abstufung, den strikten Bedingungen und den langen Wartezeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt für nichtnationalisierte Arbeitskräfte zu sehen, dessen Ziel die Reduktion der Anzahl ausländischer Arbeitskräfte ist.

Von Bedeutung ist, dass diese Haltung von der in die staatliche Politik eingebundenen gewerkschaftlichen Führung und der SPÖ getragen wurde, die diesen Kurs auch in den nächsten Jahrzehnten beibehalten werden. Es war das Ziel der Untersuchung, im Bereich der politischen Regulation die Gründe dafür aufzuzeigen, warum die österreichische Ausländer_innenpolitik um das Jahr 1990 einen noch restriktiveren Schwenk vollzog als vorher. Nicht nur, dass die Regelung von Neuzuwanderung und die Asylgesetzgebung eine Verschärfung erfuhren, wurden die gesetzlich-rechtlichen Rahmenbedingungen auch für lange dauerhaft in Österreich lebende Gastarbeiter_innen noch unsicherer. Es wurde ein Ansatz gewählt, der spezifische Veränderungen nationalstaatlicher Politiken als wichtigen Faktor der postfordistischen Transformation im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts begreift und die Ausländer_innenpolitik als Teil der Regulation von Arbeitskräften unter den Bedingungen der postfordistischen Globalisierung. Zu diesem Zweck wurden politische Diskurse und Materialisationen gesetzgeberischer parlamentarischer Aktivitäten mit dem Schwerpunkt der Gesetzgebungsperioden XVII und XVIII von 1986 bis 1994 untersucht.

Als ein Faktor, der sich auf die politische Regulation von Einreise, Zuwanderung, Aufenthalt, Beschäftigung und Asylgewährung von Ausländer_innen auswirkte, erwies sich das Bestreben der staatlichen Politik in Österreich, in die Blockbildungsprozesse der europäischen Staaten des Zentrums eingeschlossen zu werden sowie aus der Peripherisierung Osteuropas zu profitieren. Die staatliche Politik in Österreich hatte ein vitales Interesse daran, zu Gunsten von volkswirtschaftlichen Kapitalinteressen sich enger an EG bzw. EWR-Europa anzubinden. Die österreichische Politik unternahm Jahre vor dem Beitritt, bereits Ende der 1980er Jahre, große Anstrengungen, in weitestem Sinne gemeinschafts- und schengenpolitische Richtlinien umzusetzen, wozu auch die „Sicherung“ der zukünftigen Schengenaußengrenze gehörte.

In den Anfangsjahren des ersten großkoalitionären Kabinetts unter Vranitzky von 1986 bis 1989 sind Tendenzen bemerkbar, Maßnahmen zur Inklusion der dauerhaft in Österreich lebenden Gastarbeiter_innen zu setzen, wenn auch sehr vorsichtig und unter Beibehaltung der Spaltung in nationalisierte und nichtnationalisierte Schichten. Diese Ansätze einer zögerlichen Politik der Integration dauerhaft niedergelassener Gastarbeiter_innen waren jedoch in ihren Konzepten mit der „Verhindung von Neuzuzug" aufs Engste verbunden. Seit dem letzten Jahr der Gesetzgebungsperiode Ende 1989 bis Sommer 1990 traten rigorose und teilweise rassistische politische Diskurse im Zusammenhang mit der Politikgestaltung der Einreise, Beschäftigung und Aufenthalt von Ausländer_innen sowie Asylangelegenheiten in den Vordergrund. Sie standen mit Positionen und Interessen der staatlichen Politik in Bezug auf EG-Integration und mit der Peripherisierung des „Ostblocks" in Verbindung. Die Diskussionen strichen Aspekte der Überforderung und des Missbrauchs der sozialen Systeme in Österreich durch Ausländer_innen hervor. Die Untersuchung lässt den Schluss zu, dass diese hegemonialpolitische und legitimatorische Funktion der Herrschaftssicherung und der besseren Umsetzung einer Politik der Errichtung von neuen Grenzen unter postfordistisch-globalisierten Bedingungen diente. Es ging um die Grenzziehung zwischen dem EG- bzw. EU-Block des Zentrums und der Peripherie im Osten Europas, bzw. um eine Abgrenzung gegen Drittstaatsangehörige. Die Umsetzung der ausländer-innenpolitischen, grenzsichernden Maßnahmen erfolgte nicht, um den Anforderungen der EG-Integration genüge zu tun, sondern ging darüber hinaus: die staatliche Politik versuchte, sich innerhalb der EG/EU als richtungweisend und besonders „konsequent" in der Anwendung restriktiver Gesetze zu profilieren. Der Befund ergab außerdem, dass die Blockierung und Selektion des Zugangs zum staatlichen Raum zeitlich vor einer verstärkten Zuwanderung aus ost- und südosteuropäischen Staaten einsetzte. Diskurse von einer zunehmenden Zuwanderung bildeten selbst ein vorstellungsweltlich-diskursives Mittel zur Legitimation abgrenzender bzw. selektiver Maßnahmen. Diese neuen Grenzen bildeten Filtersysteme, um mobilisierte, transnationalisierte Arbeitskraft, die jetzt auch wieder aus den östlichen Nachbarländern verfügbar war, je nach wirtschaftlichem Bedarf möglichst billig und flexibel nach Quantität und Qualität zu selektieren, umso mehr als postfordistische Grenzen im Inneren der Gesellschaften wirkten, und nicht nur gegenüber „Ausländer_innen", sondern auch anderen marginalisierten sozialen Gruppen wirksam werden. Derartige soziale Grenzziehungen bestärkten und benötigen eine sicherheits- und polizeipolitische Agenda, die eben nicht nur die physischen Territorialgrenzen, sondern zunehmend eine in die Gesellschaft hinein verlegte soziale Kontroll- und Disziplinierungspolitik mit umfasste. Dies wurde umso notwendiger, da sich trotz guter Konjunktur die Käfteverhältnisse neu zusammensetzten: Einkommen aus Löhnen sanken gegenüber Kapitaleinkommen, wohlfahrtsstaatliche Absicherungen wurden zurückgefahren, das Wohlstandsgefälle wurde steiler,

Verteilungskonflikte und soziale Unruhe nahmen zu. Anhand der parlamentarischen Debatten zu Beginn 1990 konnte gezeigt werden, dass politische Diskurse der Motor in der „Konstruktion der Ausländer_innenfrage“ waren, also in der Zunahme einer öffentlichen Problematisierung und Skandalisierung des Aufenthalts und der Beschäftigung von nichtnationalisierten Personen. Auch wenn sich die Oppositionsparteien aus unterschiedlichen Richtungen intensiv des Themas annahmen, blieben die großkoalitionären Partner_innen SPÖ-ÖVP die gestaltenden Kräfte der Ausländer_innenpolitik und der politisch-öffentlichen Diskurse. Der politische restriktive Kurs der Koalition in Bezug auf Ausländer_innen konnte nicht maßgeblich auf den Druck der oppositionellen FPÖ unter der Führung Jörg Haider zurückgeführt werden. Vielmehr war es ein Zusammenspiel aus restriktiver Regierungspolitik und der Transmission aggressiver rassitischer Diskurse, das eine harte, ausgrenzende Ausländer_innenpolitik hegemonial ermöglichte. Politiken und Diskurse von Grenzen und Ausgrenzung, die sich quer durch Gesellschaften ziehen, waren Bestandteil politischer Regulation postfordistischer Verhältnisse. Die Ebene der symbolischen Politik im Sinne der Re/Produktion von Hegemonie und die Ebene der sozialen Kontrolle und Disziplinierung in der restriktiven Gestaltung der Ausländer_innenpolitik waren von herausragender Bedeutung. Bleibt noch die Ebene der Reproduktion von Arbeitskraft unter postfordistischen Bedingungen, die wohl grundlegend für die Funktion staatlicher Politik ist: Wie dargelegt werden konnte, lag ein besonderes Merkmal der Gestaltung der Ausländer_innenpolitik in Österreich darin, dass sie Teil der machtpolitischen Auseinandersetzungen war. Und zwar nicht allein in den Zeiten der Anwerbung in den 1960ern und in der Phase der Strukturbereinigung des Arbeitsmarkts durch Abbau von ausländischen Arbeitskräften, sondern auch in der postfordistischen Phase der Umgestaltung der Ausländer_innenpolitik ab 1987. Eine wesentliche Erkenntnis der Untersuchung liegt darin, dass die Gründe für eine fortgeführt restriktive und repressive Ausländer_innenpolitik an der Wende um 1990 im Spannungsverhältnis sowohl von Kontinuitäten der Auseinandersetzungen um die Regulation von Arbeitsverhältnissen lagen, Stichwort Sozialpartnerschaft, als auch in den Brüchen, die sich aus der spezifischen Situation der staatlichen Politik in Österreich ergaben. Der postfordistische Umbau in Österreich nach einer Phase der sozialdemokratisch geprägten austrokeynesianischen Politik unter einer Regierung, in der die Sozialdemokratie immer noch die stärkste Partei war, brachte eine tiefgreifende Veränderung gesellschaftlicher Verhältnisse mit sich, die besonderer Legitimation bedurfte, während die ÖVP sich neoliberal konfigurierte und Disurse und Politiken der Liberalisierung und Internationalisierung vorantreiben konnte. Es bestand Erklärungsbedarf, warum die Wirtschaft wuchs und trotzdem Arbeitsplätze verloren gingen, warum Armut, Langzeitarbeitslosigkeit und die Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen zunahmen. In der Untersuchung wurde gezeigt, dass in dieser Phase bereits historisch fest verankerte Vorstellungen und vorhandene politische

Kurssetzungen mobilisiert wurden, die eine Bevorzugung der nationalisierten vor der nichtnationalisierten Arbeitskraft als Krisenbewältigungsstrategie vorsahen. Das war möglich, indem soziale Konflikte in ethnisch/kulturelle umgedeutet worden waren. Dies diente einerseits der Sicherstellung der weiteren Unterstützung der hegemonialen Projekte - schließlich war Ausländer_innen demokratiepolitische Partizipation verwehrt geblieben -, andererseits der materiellen Auslagerung von Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtskosten.

Es wurde deutlich, dass die Gruppe der Arbeitskräfte, die schon in den 1970er Jahren basierend auf ihrer anderen als österreichischen Staatsbürgerschaft aus dem fordistischen hegemonialen Konsens ausgeschlossen waren, in postfordistischen Regulationsmodellen aufs Neue strukturell diskriminiert wurden. Die staatliche Politik berief sich auf die abnehmenden Ressourcen, um sich ihrer sozialen Verantwortung zu entziehen. „Deregulation" war ein Schlagwort, das einen vermeintlichen Rückzug der Politik andeutete, was aber nicht der Fall war. Es war eine politische Entscheidung, schrittweise u.a. die soziale Absicherung von Arbeit, Armutsbekämpfung und Altersvorsorge Privaten zu überlassen und damit einer profitorientierten Unternehmenslogik zu unterwerfen, oder aber auszulagern und zu individualisieren.

In einer Parallelbewegung wurden über eine Über-Regulation und Verrechtlichung der Mobilität eines Teils der Arbeitnehmer_innen, nämlich der Drittstaatenangehörigen, Räume der Illegalisierung und Entrechtung geschaffen, die diesen Teil der Arbeit schwächten und ausbeutbarer machten. Daneben erfolgte auch eine Verrechtlichung von diversen Formen postfordistischer Arbeit wie Leiharbeit, Zeitarbeit, Saisonarbeit oder auch Scheinselbständigkeit, die zwar legal waren, die aber materiell und sozial ebenfalls zu einer Schwächung von Arbeit führten. Es konnte gezeigt werden, dass die Bevölkerungsgruppen, die wegen ihrer fehlenden österreichischen Staatsbürgerschaft und wegen der erfolgten internationalen Zuwanderung als Ausländer_innen konstruiert waren, als öffentlich inszeniertes Pilotprojekt für eine restriktive und harte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik herhalten mussten. Modelle der sozialen Exklusion und der Individualisierung von sozialen Problemen fanden so ihre hegemoniale Legitimation, sowie eine intensivierte polizeiliche Kontrolle und Überwachung, da sie mit dem Mythos verkoppelt waren, dass sie dem Erhalt der sozialen und materiellen Sicherheit der österreichischen Arbeitskräfte dienlich seien. Die politischen Auseinandersetzungen um Anwesenheit und Beschäftigung von Ausländer_innen haben sich erneut als Kampffeld um die rechtlich-politische Festschreibung prekärer, postfordistischer Arbeitsverhältnisse erwiesen. Allerdings unter der Voraussetzung, dass das Spielfeld sich verlagert hatte, und zwar auf eine Ebene, die - typisch für postfordistische Umgestaltungen der politischen Regulation - sicherheits- und kontrollpolitische Aspekte hervorkehrte. Damit einher ging auch ein Wechsel des hauptsächlich mit der Materie beschäftigten Ressorts, das nunmehr das Bundesministerium für Inneres war.

Es waren freilich Prozesse von hoher Komplexität, voller Auseinandersetzungen zwischen hegemonialen Projekten und Interessengruppen und voller Widersprüche. Die Markierung für die Durchsetzung der postfordistischen Wende in der so bezeichneten „geordneten Ausländer_innenpolitik“ Anfang der 1990er Jahre war die Implementierung des AufG 1992 im Kompetenzbereich des Innenressorts, das erstmals die Anwesenheit von nichtnationalisierten, nicht-EU-angehörigen Personen - auch wenn sie in Österreich geboren waren - quantitativ limitieren sollte. Interessanterweise wurde gerade im Rahmen der Beschlussfassung dieses Gesetzes ein weiterer Schritt zur Schaffung von Möglichkeiten saisonaler Beschäftigung als Formen von zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnissen vollzogen. Saisonarbeit stellte gerade im Zusammenhang der Peripherisierung der osteuropäischen Staaten und eines großen Angebots an Arbeitskräften eine deutliche Form der transnationalisierten Regulierung von Arbeitskraft dar. Ausländische Arbeitskraft wurde im Interesse der Standortsicherheit genutzt, als auch - und das darf nicht übersehen und unterbewertet werden - für die Reproduktion von Arbeitskraft im Zentrum, während für Reproduktion und soziale Sicherung der nichtnationalisierten Arbeitskraft keine Verantwortung übernommen wurde, diese erfolgte weitgehend exterritorialisiert und außerhalb des staatlichen Raumes. Gerade hierin materialisierte sich die postfordistische politische Rekonfiguration: Einerseits wird hier eine verstärkte Verwertbarkeit transnationalisierter Arbeitskraft festgeschrieben, andererseits erfolgt die Regulation nicht über den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Komplex, sondern den der Polizei und der Sicherheit.

Mit einer neuen Systematik und Dichte wurde eine Reihe von hierarchische Abstufungen von Zugängen zu Rechten, Arbeitsmärkten und Absicherungen festgeschrieben, die für Angehörigen von Staaten des Zentrums, im Speziellen für EU-Angehörige, und für solche aus peripheren Staaten unterschiedlich sind. Legale und reguläre Zugänge zur Niederlassung, und damit zum sozialen Raum, zum Zweck der Arbeitsaufnahme wurden für letztere zu gut wie eliminiert. Die Zugänge, die übrig blieben, waren Praxen, die diskursiv abgewertet (Wirtschaftsflüchtlinge) und kriminalisiert wurden sowie mit polizeilichen Mitteln bekämpft, wodurch das Thema „Arbeit“ und asymetrische Machtverhältnisse aus Wahrnehung und Diskursen verschwanden. Andererseits wurde gerade über eine ordnungspolitische Verregelung der günstigen Verwertbarkeit entrechteter Arbeitskraft diesen Praxen Vorschub geleistet. Illegalisierte Arbeitskraft wurde in der gesellschaftlichen Praxis jenseits gesetzlicher Regelung verwertet, wobei aber gesetzliche Regelungen erst diesen außergesetzlichen Raum schufen, in dem eine systematische irreguläre Verwertung möglich ist. Die Politik zeigte sich nach außen bestrebt, irreguläre Beschäftigung zu verhindern. Aber gerade durch Maßnahmen verstärkter Kontrolle und verdichteter Verrechtlichung wurde eine Situation erzeugt, in der der Zugang zum gesetzlich geregelten Arbeitsraum enger und noch schwieriger wurde. In unregulierten Verhältnissen stehende Personen wurden in verstärktem Maße ausbeutbar, da ihnen erkämpfte

Rechte und Errungenschaften aktiv abgesprochen wurden. Transnationalisierte Arbeitskraft musste zur Absicherung geradezu die Verbindungen zu Herkunftsnetzwerken aufrecht erhalten, genau so wie transnationalisierte Arbeitskraft aus den durch Aktionen internationalisierten Kapitals mitverursachten Devastierungen in peripherisierten Regionen in die Zentren kommen musste, um Geld zu verdienen.

Gleichzeitig wurden Ausländer_innen auf der Ebene symbolischer Politik dazu instrumentalisiert, von der allgemeinen postfordistischen Deregulierung und Prekarisierung von Arbeit abzulenken. Postfordistische Ausländer_innenpolitik reproduziert transnationalisierte Klassenverhältnisse, indem sie Differenz erzeugt und soziale Konflikte in ethnisch/kulturell/nationale umdeutet.

Die postfordistische Wende in der Ausländer_innenpolitik um 1990 leitet eine Entwicklung ein, die mit der Implementierung der „Rot-Weiß-Rot-Karte“ im Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2010 ihren vorläufigen Abschluss findet. Der Zugang zum nationalen Raum ist an materielle und qualitative neoliberale Kriterien gebunden. Was zählt, sind Qualifikation, Vermögen, Leistungsbereitschaft und Eigeninitiative. Das gleiche gilt auch für gut ausgebildete und ehrgeizige junge Personen „mit Migrationshintergrund“, wie die neue Diktion für die Zweite oder Dritte Generation lautet, die als integriert betrachtet werden. Daneben ist saisonale und temporäre Arbeit gesetzlich großzügig geregelt, wodurch der Bedarf an niedrig qualifizierter und billiger Arbeitskraft inter- und transnational gedeckt werden kann, ohne aber den Zugang zum sozialen Raum zu gewähren. Die staatliche politische Ausrichtung gibt vor, einen „Kern“ sozial zu schützen und zu sichern, während Arbeit transnationalisiert organisiert wird - sei es durch ausgelagerte Produktionen in Staaten, in denen Arbeitsverhältnisse ungeschützt sind, sei es durch die Verwertung der Arbeitskraft von Ausländer_innen im staatlichen Raum. Diese Vorstellung des Schutzes eines „Kerns“ wird zu einem neuen Konsens, der in vorstellungsweltlichen Diskursen nationale Elemente - gemeinsame „Kultur“, gemeinsame Sprache - mit postfordistisch/neoliberalen verbindet: Eigeninitiative, Leistungs- und Einsatzbereitschaft, individuelles Engagement, Tüchtigkeit, gekoppelt mit einem nationalen Besitzchauvinismus. Der Konsens verschleiert, dass auch österreichische Staatsbürger_innen verstärkt marginalisiert und prekären Verhältnissen unterworfen werden, bzw. macht Armut zu einem individuellen, selbstverschuldeten Problem, außerdem legitmiert er die Selektion von transnationalisierten Arbeitskräften nach Bedarf, also eine postfordistische transnationale Rotation. Der Rekurs auf das postfordistisch rekonfigurierte nationalstaatlich verfasste „Eigene“ dient der Re/Produktion von globalen Herrschaftsverhältnissen. Der neue Konsens ist ein vorstellungsweltlicher, der materiell aufgebrochen und hintertrieben wird, denn wohlfahrtsstaatliche Umverteilung ist zunehmend an Leistungswilligkeit und Anpassungs- bzw. „Integrationsbereitschaft“ gebunden.

Vorstellungen und Diskurse, die auf Zusammengehörigkeiten über Klassengrenzen hinweg

zugreifen, bleiben weiterhin bestehen. Außenstehende werden über diverse Diskurse von Differenz wie Staatsbürgerschaft aber auch Kultur und Ethnie als die „Anderen“ konstruiert, deren Ungleichbehandlung und Schlechterstellung zunehmend hegemoniale Akzeptanz findet. Durch den Rückgriff auf das Regionale, als das nationalistische Diskurse interpretierbar sind, und auf Politiken, die Räume mit gefiltertem und selektivem Zugang schaffen, profitieren letztlich inter - und transnationalisierte kapitalistische Strukturen. Die Absicherung eines gesellschaftlichen „Kerns“ ist ein politisch vermittelter, vorstellungsweltlicher Mythos, allerdings ein wirkmächtiger, der die gesellschaftliche Realität zu strukturieren imstande ist. Die selbstgewählte Aufgabe der Politik in der Absicherung des „Kerns“ ist ordnungspolitischer Natur. Der Staat legitimiert sich als Hüter des Wohlfahrtsmarktes, der vor „Dieben“ und „Unbefugten“ zu schützen sei.

Es ist denkmöglich, dass Inklusionsmechanismen und -diskurse von „Kernzonen“ oder Zonen des Zentrums sich vom historischen Konstrukt des „Nationalen“ entfernen. Konsensstiftende und so auch exklusive Vorstellungen können andere Charakterzüge annehmen, um Reproduktionsprozesse von Arbeitskraft weiterzuführen. Zukünftige Entwicklungen, in denen politische hegemoniale Projekte versuchen, Modelle durchzusetzen, die mit an Kapitalmächtigkeit, außerordentliche Leistungen, herausragende Qualifikationen und Leistungs- und Anpassungswilligkeit gebundenen Inklusionsinstrumentarien operieren und nicht mehr an nationale bzw. territoriale Staats-bürgerschaften gebunden sind, wie etwa Konzepte eines Zensuswahlrechts gekoppelt mit globalen Green-Cards, sind reine Spekulation, aber nicht außerhalb der historischen Möglichkeiten.

Verzeichnisse

Literaturangaben

Giorgio **Agamben** | 2004: Ausnahmezustand (Frankfurt/Main: Suhrkamp)

Manfred **Ainedter**, Peter **Bartl**, Karl **Claus**, Thomas **Schreiner** | 1996: Zum Entwurf eines Bundesgesetzes über besondere Ermittlungsmaßnahmen zur Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität (Österreichisches Anwaltsblatt, Wien: Manz) 305

Wilfried **Altzinger** | 1992: Ost-West-Migration ohne Steuerungsmöglichkeit? In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 111 - 127

Étienne **Balibar** | 1999: Kommunismus und (Staats-)Bürgerschaft. Überlegungen zur emanzipatorischen Politik. (Überarbeitung eines Vortrag auf dem internationalen Kolloquium in Erinnerung an Nicos Poulantzas, »Politik heute«, in Athen, 29.9. – 2.10.1999 durch „no spoon“) online: http://www.niatu.net/nospoon/texte/balibar_staatsbuergerschaft.pdf (15 01 2013)

Rainer **Bauböck** | 1997: Migrationspolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 678 - 698

Rainer **Bauböck** | 1996: „Nach Rasse und Sprache verschieden“ - Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. IHS Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 31 (Institut für Höhere Studien IHS, Wien) Online: http://www.ihs.ac.at/vienna/IHS-Departments-2/Political-Science-1/Publications-18/Political-Science-Series-2/Publications-19/publication-page:11.htm (15 01 2013)

Rainer **Bauböck** | 1996: Nation, Migration und Staatsbürgerschaft. In: Klaus von Beyme, Claus Offe (Hg.) | 1996: Politische Theorien in der Ära der Transformation (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26, Opladen: Westdeutscher Verlag) 325 - 346

Rainer **Bauböck**, Bernhard **Perchinig** | 2003: Migrations- und Integrationspolitik (aktualisierte Fassung, Wien) Online: http://www.okay-line.at/file/656/osterr_migr_integr_politik.pdf (15 01 2013)

Rainer **Bauböck**, Bernhard **Perchinig** | 2006: Migrations- und Integrationspolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 2006: Politik in Österreich. Das Handbuch (Wien: Manz) 726 - 742

Gerhard **Baumgartner**, Bernhard **Perchinig** | 1997: Minderheitenpolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 632 - 642

Joachim **Becker** | 2008: Der Drang nach Osten. Wirtschaftliche Interessen und geopolitische Strategien. In: Der „goldene Osten“. (Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen 2008 H 4, BEIGEWUM Wien: Sonderzahl) 5 - 29

Gudrun **Biffl** | 2004: Chancen von jugendlichen Gastarbeiterkindern in Österreich 39 WISO 2 / 2004 (WISO – Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften ISW, Linz) Online: http://www.isw-linz.at/media/files/2_2004/LF_biffl_2_04.pdf (15 01 2013) 37 - 55

Gudrun **Biffl** |1997: Ökonomische und strukturelle Aspekte der Ausländerbeschäftigung in Österreich: Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Arbeitsmarktservice Österreich (Wien: WIFO)

Ursula **Birsl** | 2005: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration? (Opladen: Budrich)

Ursula **Birsl**, Renate **Bitzan**, Calota **Solé**, Sònia **Parella**, Amado **Alarcón**, Juliane **Schmidt**, Stephen **French** | 2003: Migration und Interkulturalität in Großbritannien, Deutschland und Spanien: Fallstudien aus der Arbeitswelt (Projektbericht,Opladen: Leske & Budrich)

Manuela **Bojadžijev**, Alex **Demirović** | 2002: Vorwort. In: Manuela Bojadžijev, Alex Demirović (Hg.) | 2002: Konjunkturen des Rassismus (Westfälisches Dampfboot) 2002 7 - 28

Michael **Bommes**, Jost **Halfmann** | 1998: Einführung: Migration, Nationalstaat, Wohlfahrtstaat - eine theoretische Herausforderung für die Migrationsforschung. In: Michael Bommes, Jost Halfmann (Hrsg.) | 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (Osnabrück: Univ.-Verl. Rasch) 9 - 48

Michael **Bommes**, Jost **Halfmann** | 1998: Staatsbürgerschaft, Inklusionsvermittlung und Migration. Zum Souveränitätsverlust des Wohlfahrtstaates In: Michael Bommes, Jost Halfmann (Hg.) | 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (Osnabrück: Rasch) 81 - 104

Fritz **Breuss** | 2006: Ostöffnung, EU-Mitgliedschaft, Euro-Teilnahme und EU-Erweiterung. Wirtschaftliche Auswirkungen auf Österreich (WIFO Working Papers Nr. 270) Online: http://fritz.breuss.wifo.ac.at/Breuss_Ostoeffnung_EU_Euro_Erweiterung_Wifo_WP_270_03_2006.pdf (15 01 2013)

Sonja **Buckel**, John **Kannankulam**, Jens **Wissel** | 2007: Die Transnationalisierung des Staates im Prozess der Entstehung einer gemeinsamen europäischen Migrationskontrollpolitik (Projektantrag bei der Deutschen-Forschungsgemeinschaft, Frankfurt/Main) online: http://www.staatsprojekt-europa.eu/images/pdf/buckel_kannankulam_wissel_dfg_gek%20.pdf (15 01 2013)

Ulrich **Brand** | 2009: Staatstheorie und Staatsanalyse im globalen Kapitalismus. Ein „Neo-poulantzianischer" Ansatz Internationaler Politischer Ökonomie. In: Eva Hartmann, Caren Kunze, Ulrich Brand (Hg.) | 2009: Globalisierung, Macht und Hegemonie: Perspektiven einer kritischen internationalen politischen Ökonomie (Münster: Westfälisches Dampfboot) 212-241

Ljubomir **Bratić** | 2003: Diskurs und Ideologie des Rassismus im österreichischen Staat. In: Neue Formen liberaler Herrschaft (Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen 2003 H 2, BEIGEWUM Wien: Sonderzahl) 37 - 48

Ljubomir **Bratić**, Arif **Akkılıç** | 2004: Demonstrationen gegen das Aufenthaltsgesetz. Selbstorganisation und Widerstand. In: Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration (Virtuelle Ausstellung) http://gastarbajteri.at/im/107105950479/107459990277/107157354224 (15 03 2013)

Sabina De **Carlo**, Margarete **Menz**, Anne **Walter** | 2006: Einleitung: Begrenzung und Ermöglichung - Migrationsprozesse in modernen Gesellschaften. In: Anne Walter u.a. (Hg.) | 2006: Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa. (IMIS-Schriften, Bd.14, Göttingen: V und R Unipress) 9 - 35

Stephen **Castles** | 2005: Warum Migrationspolitiken scheitern. In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 10 - 34

Dilek **Çınar** | 1996: Unüberwindbare Fremdheit? Immigration und Politik der Differenz. In: Brigitte Fuchs, Gabriele Habinger (Hg.) | 1996: Rassismen & Feminismen. Differenzen, Machtverhältnisse und Solidarität zwischen Frauen (Wien: Promedia) 161 - 170

Ulrike **Davy** | 2001: Überregionales und regionales Völkerrecht. In: Ulrike Davy (Hg.) | 2001: Die Integration von Einwanderern. Band I: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 9, Frankfurt am Main: Campus) 37 - 94

Ulrike **Davy** | 2001: Gemeinschaftsrecht. In: Ulrike Davy (Hg.) | 2001: Die Integration von Einwanderern. Band I: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 9, Frankfurt am Main: Campus) 95 - 196

Ulrike **Davy** | 2006: Integrationspfade und Lastenverteilung. In: Anne Walter u.a. (Hg.) | 2006: Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa. (IMIS-Schriften, Bd.14, Göttingen: V und R Unipress) 37 - 52

Ulrike **Davy**, Dilek **Çınar** | 2001: Ausgewählte europäische Rechtsordnungen: Österreich. In: Ulrike Davy (Hg.) | 2001: Die Integration von Einwanderern. Band I: Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung 9, Frankfurt am Main: Campus) 567-708

Alex **Demirović** | 2010: materialistische Staatstheorie und die Transnationalisierung des kapitalistischen Staates. In: Alex Demirović/Stephan Adolphs/Serhat Karakayalı (Hg.) | 2010: Das Staatsverständnisvon Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis (Baden-Baden: Nomos) 53 - 151

Alex **Demirović**, Stephan **Adolphs**, Serhat **Karakayalı** | 2010: Einleitung. In: Alex Demirović, Stephan Adolphs, Serhat Karakayalı (Hg.) | 2010: Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis (Baden-Baden: Nomos) 9 - 17

Nikolaus **Dimmel** | 1996: Sicher in Österreich. Innere Sicherheit und soziale Kontrolle (Wien: wuv)

Klaus **Eder** | 1998: Warum ist Migration ein soziales Problem? Von einer politischen Ökonomie zu einer politischen Soziologie der Migration. In: Michael Bommes, Jost Halfmann (Hrsg.) | 1998: Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten. Theoretische und vergleichende Untersuchungen (Osnabrück: Univ.-Verl. Rasch) 63 - 80

Andrea **Ellmeier** | 2005: Konsum, Politik und Geschlecht. Österreich in den 1950er und 1960er Jahren (Diss. Wien)

Heinz **Fassmann** | 2009: Von jungen und alten Einwanderungsländern: Die Geographie der europäischen Migration. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151 (Wien: ÖAW) 9-32

Heinz **Fassmann**, Rainer **Münz** | 1996: Europäische Migration - ein Überblick. In: Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.) | 1996: Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen (Frankfurt/Main: Campus) 13 - 52

Heinz **Fassmann**, Rainer **Münz** | 1996: Österreich - Einwanderungsland wider Willen. In: Heinz Fassmann, Rainer Münz (Hg.) | 1996: Migration in Europa: historische Entwicklung, aktuelle Trends und politische Reaktionen (Frankfurt/Main: Campus) 209 - 230

Daniel **Fuchs**, Felix **Wiegand** | 2009: FPÖ: Rechts extrem erfolgreich. In. Perspektiven. Magazin für linke Theorie und Praxis (Gruppe Perspektiven, Wien) http://www.perspektiven-online.at/2009/06/13/fpoe-rechts-extrem-erfolgreich/ (15 01 2013) 8

Robert **Foltin** | 2004: Und wir bewegen uns doch - Soziale Bewegungen in Österreich (Wien: Grundrisse)

August **Gächter** | 2000: Austria: Protecting Indigenous Workers from Immigrants. Rinus Penninx, Judith Roosblad (Hg.) | 2000: Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries (International Studies in Social History 1, New York: Berghahn) 65 - 90

August **Gächter** | 1999 (2001): Daten und Fakten zu Einwanderung und Integration (IHS Studie) Online: http://www.kier.at/Dokumente/politisches/Daten%20und%20Fakten%20zu%20Einwanderung%20und%20Integration.pdf (15 01 2013)

August **Gächter** | 2009: Der Integrationserfolg des Arbeitsmarkts (Arbeitspapiere Migration und soziale Mobilität Nr. 14, 22 12 2009) https://www.zsi.at/attach/p1409langt.pdf (15 03 2013)

August **Gächter** | 1992: (Un)ordentliche Beschäftigungspolitik. In: Thomas Prader (Hg.) | 1992: Moderne Sklaven. Asyl- und Migrationspolitik in Österreich (Wien: Promedia) 48 - 69

David **Garland** | 2001: The culture of Control. Crime and Social order in Contemporary Societies (Oxford: Oxford. Univ. Press)

Reinhold **Gärtner** | 1992: Gibt es einen „neuen" Rassismus in Österreich? In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 189 - 200

Michael **Gehler** | 2006: Die Zweite Republik - zwischen Konsens und Konflikt. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 2006: Politik in Österreich. Das Handbuch (Wien: Manz) 35 - 51

Johanna **Gehmacher**, Maria Mesner | 2007: Land der Söhne. Geschlechterverhältnisse in der Zweiten Republik (Innsbruck: Studien Verlag)

Norbert **Geldner**, Helmut **Jeglitsch**, Gerhard **Palme |** 1989: Konjunkturaufschwung regional breit gestreut. In: WIFO Monatsberichte 5/89 (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung Wien) 317 - 330

Michael **Genner** | 2008: Asylverfahren und Polizeistaat. In: Nikolaus Dimmel, Josef Schmee (Hg.) | 2008: Die Gewalt des neoliberalen Staates. vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat (Wien: Facultas) 423 - 450

Monika **Grbic**, Edith **Glanzer** | 1998: Ende der Aktion. In: Zebratl Nr. 3/98 (Magazin des Vereins ZEBRA - Zentrum zur sozialmedizinischen, rechtlichen und kulturellen Betreuung von Ausländern und Ausländerinnen in Österreich, Graz) Online: http://www.zebra.or.at/zebratl/98/bosnien.htm (15012013)

Wolf-Dietrich **Grussmann** | 1992: Die Entwicklung des österreichischen Ausländerrechts vor dem Hintergrund einer zunehmenden Harmonisierung der europäischen Ausländerpolitik. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 61 - 83

Hein de **Haas** | 2006: International migration and national development: Viewpoints and policy initiatives in countries of origin. The case of Nigeria. (Working papers Migration and Development series Report 6, Oxford) Online: http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/nigeria-migration-and-development-hein-de-haas.pdf (15 01 2013)

Alma **Hadzibeganovic** | 2001: ilda zuferka rettet die kunst (Wien: exil)

Sylvia **Hahn**, Andrea **Komlosy**, Ilse **Reiter-Zatloukal** | 2006: Einführung. In: Sylvia Hahn, Andrea Komlosy, Ilse Reiter-Zatloukal (Hg.) | 2006: Ausweisung - Abschiebung - Vertreibung in Europa 16.-20. Jahrhundert (Querschnitte 20, Innsbruck: StudienVerlag) 7 - 25

Stuart **Hall** | 1991: Das Lokale und das Globale: Globalisierung und Ethnizität, In. Stuart Hall | 1991: Rassismus und kulturelle Identität. Ausgewählte Schriften 2 (Berlin: Argumente Verlag) 44 -65

Stuart **Hall** | 1986: Popular-demokratischer oder autoritärer Populismus. In: Helmut Dubiel (Hg.) | 1986: Populismus und Aufklärung (Frankfurt/Main: Suhrkamp) 84 - 105

Franz **Hamburger**, Lydia **Seus**, Otto **Wolter** | 1981: Über die Unmöglichkeit, Politik durch Pädagogik zu ersetzen. Reflexionen nach einer Untersuchung „Bedingungen und Verfestigungsprozesse der Delinquenz bei ausländischen Jugendlichen“ In: Unterrichtswissenschaft 1981 Bd. 2 (München: Verl. Urban u. Schwarzenberg) Online: http://www.digizeitschriften.de/dms/toc/?PPN=PPN513613439_0009 (15 01 2013) 158-167

Gerhard **Hanak** | 1993: Ausländerprobleme und Grenzöffnungsfolgen im Spiegel von Tagesberichten der Wiener Polizei. In: Arno Pilgram (Hg.) | 1993: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1993, Baden-Baden: Nomos) 37 - 60

Gerhard **Hanak**, Arno **Pilgram** | 1991: Der andere Sicherheitsbericht. Ergänzungen zum Bericht der Bundesregierung. (Kriminalsoziologische Bibliografie 1991 / Jg. 15, H 70/71 Spezial, Baden-Baden: Nomos)

Eva **Hartmann** | 2009: Alles was Recht ist - Recht in der IPO. In: Eva Hartmann, Caren Kunze, Ulrich Brand, (Hg.) | 2009: Globalisierung, Macht und Ökonomie. Perspektiven einer kritischen Internationalen Politischen Ökonomie (Münster: Westfälisches Dampfboot) 242 - 264

Max **Henninger** | 2006: Postfordistische Profile. In: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte 19 (2006, Wien) 9 - 19

Barbara **Herzog-Punzenberger** | 2005: Gesellschaftliche Ein- und Ausschlussmechanismen am Beispiel der 2. Generation in Österreich. In: Bundesministerium für Justiz (Hg.) | 2005: Straftaten ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener. Jugendrichterwoche Gamlitz, 19. bis 22. Oktober 2004 (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Justiz 120, Wien: Neuer Wiss. Verl.) 61 - 80

Franz **Heschl** | 2002: Drinnen oder draussen? Die öffentliche österreichische EU-Beitrittsdebatte vor der Volksabstimmung 1994 (Schriftenreihe des DDr.-Herbert-Batliner-Europainstitutes, Forschungsinstitut für Europäische Politik und Geschichte 6, Wien: Böhlau)

Sabine **Hess** | 2005: Transnationale Räume: Widerständige soziale Sphären oder neue Formen der globalen Arbeitskraft? In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 151 - 171

Joachim **Hirsch** | 2010: Das Kapital baut um. Überlegungen zur "Zukunft des Sozialstaates" von Joachim Hirsch (18 01 2010) online: http://www.pumuck.de/soziale-kaempfe/sozialstaat/113-das-kapital-baut-um-joachim-hirsch.pdf (15 01 2013)

Joachim **Hirsch**, John **Kannankulam** | 2009: Die Räume des Kapitals: die politische Form des Kapitalismus in der 'Internationalisierung des Staates'. In: Eva Hartmann, Caren Kunze, Ulrich Brand (Hg.) | 2009: Globalisierung, Macht und Hegemonie: Perspektiven einer kritischen internationalen politischen Ökonomie (Münster: Westfälisches Dampfboot) 181 - 211

Hannes **Hofbauer** | 1999: Das Ende der europäischen Nachkriegszeit. Chronologie einer Tragödie oder Vom Recht auf Selbstbestimmung zum NATO-Bombardement. -- Wie Jugoslawien zerstört wurde. Online: http://www.friwe.at/jugoslawien/krieg/ursachen/hofbauer.htm (15 01 2013)

Hannes **Hofbauer** | 2003: Osterweiterung. Vom Drang nach Osten zur peripheren EU-Integration (Wien: Promedia)

Gerald **Hödl**, Karl **Husa**, Christof **Parnreiter**, Irene **Stacher** | 2000: Internationale Migration: die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? In: Karl Husa et al. (Hg.) | 2000: Internationale Migration : die globale Herausforderung des 21. Jahrhunderts? (Historische Sozialkunde/Internationale Entwicklung 17, Frankfurt/Main: Brandes & Apsel) 9 - 24

Peter **Imbusch** | 1992: Europäische Gemeinschaften und Migration. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 20-34

Reinhold **Jawhari** | 2000: Wegen Überfremdung abgelehnt. Ausländerintegration und symbolische Politik (Studien zur politischen Wirklichkeit; Bd. 9, Wien: Braumüller) XI

Bob **Jessop** | 2003: Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulationsansatzes. In: Ulrich Brand, Werner Raza (Hg.) | 2003: Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes (Münster: Westfälisches Dampfboot) 89 - 112

Eberhard **Jungfer** | 1993: Flüchtlingsbewegungen und Rassismus. Zur Aktualität von Hannah Arendt „Die Nation der Minderheiten und das Volk der Staatenlosen“. Online: http://www.materialien.org/texte/migration/fluebewrass.pdf (15 01 2013)

John **Kannankulam**; Fabian **Georgi** | 2012: Die Europäische Integration als materielle Verdichtung von Kräfteverhältnissen. Hegemonieprojekte im Kampf um das ‚Staatsprojekt Europa’. (Forschungsgruppe Europäische Integration Arbeitspapier Nr. 30, Marburg) online: http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/a30.pdf (15 01 2013)

Alfred **Kaufmann** | 1992: Einwanderung und Probleme der Wohnungspolitik in Österreich. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 140 - 150

Serhat **Karakayalı**, Vassilis **Tsianos** | 2003: Knietief im Antira-Dispo oder Do you remember Capitalism? In: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte 06 | 2003 (Wien) 52 - 61

Anny **Knapp** | 2010: Überblick Erledigungen der Asylbehörden 1981 - 2010 (Wien, asylkoordination aktuell) Online: http://www.asyl.at/fakten_8/stat_2010_01.htm (15 01 2013)

Andrea **Komlosy** | 2011: Globalgeschichte. Methoden und Theorien (Wien: Böhlau)

Andrea **Komlosy** | 2001: Die Grenzen Österreichs zu den Nachbarn im RGW. In: Helga Schultz | 2001: Grenzen im Ostblock und ihre Überwindung (Berlin: Spitz) 37 - 78

Andrea **Komlosy** | 2004: Innere Peripherien als Ersatz für Kolonien? Zentrenbildung und Peripherisierung in der Habsburgermonarchie. In: Kakanien Revisited (Onlineressource 08 | 12 | 2004) online: http://www.kakanien.ac.at/beitr/fallstudie/AKomlosy1.pdf (15 01 2013)

Andrea **Komlosy** | 2011: Zwischen Sichtbarkeit und Verschleierung. Politische Grenzen in Europa im historischen Wandel. In: Christoph Kleinschmidt, Christine Hewel | 2011: Topographien der Grenze. Verortungen einer kulturellen, politischen und ästhetischen Kategorie (Würzburg: Königshausen & Neumann) 87 - 105

Olaf **Köppe** | 2005: Migration, Wettbewerbstaat und Europäisierung. Zur Verschärfung der Migrationspolitik in der Ära der Globalisierung. In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 172 - 194

Ludwig **Laher** (Hg.) | 2005: Uns hat es nicht geben sollen. Drei Generationen Sinti-Frauen erzählen (Linz: Franz Steinmaßl)

Peter Michael **Lingens** | 2008: Haiders historische Leistung In: Profil 25.10.2008 Online: http://www.profil.at/articles/0843/560/223493/haiders-leistung (13 01 2013)

Bernd **Matouschek**, Ruth **Wodak**, Franz **Januschek** | 1995: Notwendige Maßnahmen gegen Fremde? Genese und Form von rassistischen Diskursen der Differenz (Wien: Passagen)

Helga **Matuschek** | 1985: Ausländerpolitik in Österreich 1962 - 1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft In: Journal für Sozialforschung 25 Heft 2 (1985)

Helga **Matuschek** | 1991: Lebenssituationen und Probleme ausländischer Familien, Kinder und Jugendlicher In: Ausländer in Österreich KJuG 3/91 (Kind, Jugend, Gesellschaft: KJuG, Zeitschrift für Kinder- und Jugendschutz / BAJ, Bundesarbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz, München : Reinhardt) 68-70

Helga **Matuschek** | 1994: Die staatliche Diskriminierung von ausländischen Familien in Österreich. In: Christoph Badelt (Hg.) Familien zwischen Gerechtigkeitsidealen und Benachteiligungen (Sozialpolitische Schriften, Bd. 3, Wien: Böhlau) 127 - 154

Stefanie **Mayer** | 2009: Migration & Labor Markets. Political Discourse in Austria. In: Stefanie Mayer, Mikael Spång (Hg.) |2009: Debating migration: political discourses on labor immigration in historical perspective (Innsbruck: Studienverlag) 25 - 73

Andreas **Netzer** | 1996: Notstandshilfe - für wen? In. Juridikum. Zeitschrift im Rechtsstaat Nr. 4 / 96 (Wien) 5 - 6

Christof **Parnreiter** | 1992: … alle Arbeitskräfte des Erdrunds. In: Thomas Prader (Hg.) | 1992: Moderne Sklaven. Asyl- und Migrationspolitik in Österreich (Wien: Promedia) 70 - 91

Peter **Payer** | 2004: Gehen Sie an die Arbeit. Zur Geschichte der "Gastarbeiter" in Wien 1964-1989. In: Wiener Geschichtsblätter. Nr. 1/2004 (Verein f. Geschichte der Stadt Wien) 1 - 19 http://www.stadt-forschung.at/downloads/Gastarbeiter.pdf (15 01 2013)

Manfred **Pinterits** | 1992: Bildung für alle? - Grenzen eines multikulturellen Schulwesens In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 128 - 139

Thomas **Prader** | 1992: Die Würde des Menschen ist antastbar. In: Thomas Prader (Hg.) | 1992: Moderne Sklaven. Asyl- und Migrationspolitik in Österreich (Wien: Promedia) 12 - 47

Rinus **Penninx**, Judith **Roosblad** (Hg.) | 2000: Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993: A Comparative Study of the Actions of Trade Unions in Seven West European Countries (International Studies in Social History 1, New York: Berghahn)

Bernhard **Perchinig** | 2010: Ein langsamer Weg nach Europa: Österreichische (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik seit 1945 In: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst (SoFid): Migration und ethnische Minderheiten, Bd. 1 / 2010 (Mannheim: GESIS) (15 01 2013) 11-32

Bernhard **Perchinig** | 2009: Migration, Integration und Staatsbürgerschaft in Österreich seit 1918. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft 151 (2009, Wien: ÖAW) 88 - 118

Arno **Pilgram** | 1992: Ausländerkriminalität. Soziologische Weltsicht und Angstwelten. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 174 - 188

Arno **Pilgram** | 1993: Mobilität, Migration und Kriminalität - gegen die Vordergründigkeit kriminologischer Studien über Ausländer. In: Arno Pilgram (Hg.) | 1993: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität (Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 1993, Baden-Baden: Nomos) 17 - 35

Jacqueline **Polos-Freigang** | 1982: Die Zweite Generation. Kinder und Jugendliche aus Gastarbeiterfamilien. In: Jugend in Bewährung und Bedrohung (Jugendbericht 2, Österr. Inst. f. Jugendkunde, Wien: Jugend & Volk) 204 - 229

Monika **Potkanski** | 2011: Polnische Migrant/innen in Österreich: Zahlen. Fakten. Einstellungen. ÖIF-Dossier N° 20 (österreichischer Integrationsfonds, Wien) Online: http://www.integrationsfonds.at/oeif_dossiers/polnische_migranten_in_oesterreich (15 01 2013)

David **Reichel** | 2010: Staatsbürgerschaft und Integration. Die Bedeutung der Einbürgerung für MigrantInnen. (Univ. Diss., Wien)

Christian **Schaller** | 1997: Österreichs Weg in die Europäische Union - E(W)G/EU-Diskurs in Österreich. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 53 - 62

Franz **Schandl**, Gerhard **Schattauer** | 1996: Die Grünen in Österreich. Entwicklung und Konsolidierung einer politischen Kraft (Wien: Promedia)

Heinz **Schoibl** | 1992: Kommunale Handungsfelder und die Integration von Ausländern. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 151 - 161

Stephan **Schulmeister** | 2005: Anmerkungen zu Wirtschaftspolitik und Wachstumsdynamik in Österreich seit 1955. In: Gerbert Frodl, Paul Kruntorad, Manfried Rauchensteiner | 2005: Physiognomie der 2. Republik (Wien: Czernin Verlag) 333 – 365 Online: http://stephan.schulmeister.wifo.ac.at/fileadmin/homepage_schulmeister/files/AnmerkungenZuWirtschaftspolitik1955.pdf (15 01 2013)

Eugène **Sensenig** | 1992: Teile und Herrsche. Auswirkungen von EWR und EG-Binnenmarkt auf die Ausländerpolitik Europas. In: Karl Althaler, Andrea Hohenwarter (Hg.) | 1992: Torschluß. Wanderungsbewegungen und Politik in Europa (Wien: Verl. f. Gesellschaftskritik) 35 - 45

Eugène Richard **Sensenig-Dabbous** | 1998: Von Metternich zum EU Beitritt. Reichsfremde, Staatsfremde und Drittausländer. Immigration und Einwanderungspolitik in Österreich. (Ludwig-Boltzmann-Institut für Gesellschafts- und Kulturgeschichte, Salzburg 1998) Online: http://www.ndu.edu.lb/lerc/publications/Von_Metternich_bis_EU_Beitritt.pdf (15 01 2013)

Anselm **Skuhra** | 2006: Österreichische Sicherheitspolitik. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 740 - 758

Melita H. **Sunic** | 2001: Braucht die Genfer Flüchtlingskonvention eine Frischzellenkur? (asylkoordination aktuell 4/2001, Wien) Online: http://www.asyl.at/fakten_4/internat_2001_01.htm (15 01 2013)

Staatsprojekt Europa | 2009 online: http://www.staatsprojekt-europa.eu/ (15 01 2013)

Statistik Austria | 2012: Bevölkerung nach demographischen Merkmalen. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/index.html (15 01 2013)

Statistik Austria (Hg.) | 2011: Bevölkerungsstand 1.1.2011 (Wien: Verlag Österreich)

Statistik Austria | 2007: Bevölkerung 1971 bis 2001 nach ausgewählter Staatsangehörigkeit und Bundesländern. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/bevoelkerung_nach_demographischen_merkmalen/022887.html (15 01 2013)

Emmerich **Tálos** | 1997: Sozialpartnerschaft. Kooperation - Konzertierung - politische Regulierung. In: Herbert Dachs u.a. (Hg.) | 1997: Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik (3. Auflage, Wien: Manz) 432 - 451

Stefan **Tidow** | 1996: Das Modell Österreich. Korporatistische Regulierung im Umbruch (Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften / FEG Studie Nr. 8, Marburg) http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/s8.pdf (15 01 2013)

Patrik-Paul **Volf** | 1995: Der Politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik seit 1945. In: Zeitgeschichte 1995 H 11-12, Innsbruck: Studien-Verlag) 415 - 435; online: http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/volf.pdf (15 01 2013)

Loic **Wacquant** | 2006: Die Wissenschaftsmythen des einheitlichen Sicherheitsdiskurses. In: Uwe H. Bittlingmayer, Ullrich Bauer (Hg.) | 2006: Die 'Wissensgesellschaft': Mythos, Ideologie oder Realität? (Wiesbaden: VS) 615 - 634

Immanuel **Wallerstein** | 2012: Der Siegeszug des Liberalismus (1789 - 1914). Das moderne Weltsystem IV (Wien: Promedia)

Melanie **Wehrheim** | 2005: EU-Osterweiterung und erweiterte EU im globalen Kontext. In: Euroimperialismus? Mit Beiträgen von Otto Holman, Hans-Jürgen Bieling,Joachim Bischoff, Dieter Boris, Frank Deppe, Ingo Malcher, Paul Schäfer, Ingo Schmidt und Melanie Wehrheim (Studien der Forschungsgruppe Europäische Integration Nr. 20/2005, Marburg) online: http://www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/s20.pdf (15 01 2013) 119 - 142

Christa **Wichterich** | 2010: Sorge, Marktökonomie und Geschlechtergerechtigkeit – das Vereinbarkeitsproblem der Politik. (Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie, Onlineressource) online: http://www.gwi-boell.de/downloads/Dossier_Care_Oekonomie_Wichterich_2010.pdf (15 01 2013)

Jens **Winter** | 2003: Regulation und Hegemonie in nach-fordistischen Zeiten. In: Ulrich Brand, Werner Raza (Hg.) | 2003: Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes (Münster: Westfälisches Dampfboot) 196-216

Jens **Winter** | 2005: Transnationalisierung von Arbeitskonflikten: Beispiele aus dem NAFTA Raum. In: Weltmarkt für Arbeitskräfte (Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt Nr. 97/98, 25. Jg. 2005, Münster: Westfälisches Dampfboot) 107 - 133

Maria **Wirth** | 2011: Christian Broda. Eine politische Biographie. (Zeitgeschichte im Kontext Bd. 5, Göttingen: V&R Unipress)

Ruth **Wodak**, Teun A. van **Dijk** (Hg.) | 2000: Racism at the Top. Parliamentary Discourses on Ethnic Issues in Six European States (The investigation, explanation and countering of xenophobia and racism 2, Klagenfurt: Drava)

Eveline **Wollner** | 2003: Ausländer/innenbeschäftigungspolitik und Migration. Zur Rolle des österreichischen Gewerkschaftsbundes und zur Bedeutung von Migration aus Weltsystemperspektive. In: Grundrisse. Zeitschrift für linke Theorie & Debatte 7 (2003, Wien) 30 - 39

Peter **Zuser** | 1996: Die Konstruktion der Ausländerfrage in Österreich. Eine Analyse des öffentlichen Diskurses 1990. IHS Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 35 (Institut für Höhere Studien IHS, Wien)

Parlamentarische Materialien

Online: http://www.parlinkom.gv.at

Abkürzungen:

AB	Ausschussbericht
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BlgNR.	Beilagennummer
EA	Entschließungsantrag
GP	Gesetzgebungsperiode
IA	Initiativantrag
NRSitz	Nationalratssitzung
RV	Regierungsvorlage
Sten Prot	Stenographische Protokolle

Gesetzgebungsperioden:

XIII. GP	4. 11. 1971 bis 4. 11. 1975
XIV. GP	4. 11. 1975 bis 4. 6. 1979
XV. GP	5. 6. 1979 bis 18. 5. 1983
XVI. GP	19. 5. 1983 bis 16. 12. 1986
XVII. GP	17. 12. 1986 bis 4. 11. 1990
XVIII. GP	5. 11. 1990 bis 6. 11. 1994.
XIX. GP	7. 11. 1994 bis 14. 1. 1996.
XX. GP	15. 1. 1996 bis 29. 10. 1999.
XXI. GP	29. 10. 1999 bis 19. 12. 2002.
XXII. GP	20. 12. 2002 bis 29. 10. 2006

Quellen:

AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 336

AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 372

AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 511

AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 529

AB Familien, XVII. GP, BlgNR. 719

AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 943

AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1011

AB Außenpolitik, XVII. GP, BlgNR. 1025

AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1122

AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1213
AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1457
AB innere Angelegenheiten, XVII. GP, BlgNR. 1458
AB soziale Verwaltung, XVII. GP, BlgNR. 1462
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 17
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 240
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 328
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 581
AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 634
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 869
AB Arbeit/Soziales, XVIII. GP, BlgNR. 1121
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 1032
AB innere Angelegenheiten, XVIII. GP, BlgNR. 1240
AB innere Angelegenheiten, XX. GP, BlgNR. 755
BGBl. Nr. 75/1954
BGBI. Nr.126/1968
BGBl. Nr. 396/1976
BGBl. Nr. 609/ 1977
BGBl. Nr. 648/ 1977
BGBl. Nr. 573/1978
BGBl. Nr. 796/1984
BGBl. Nr. 575/1987
BGBl. Nr. 196/1988
BGBl. Nr. 190/1990
BGBl. Nr. 405/1991
BGBl. Nr. 566/1991
BGBl. Nr. 9/1992
BGBl. Nr. 85/1998
BGBl. Nr. 124/1998
EA 178/A(E) XVIII. GP, BlgNR. II -2422
EA 364/A(E), XVII. GP, BlgNR. 10381
IA 121/A, XVII. GP, BlgNR. 530
IA 443/A XVIII. GP, BlgNR. II-7867
IA 435/A, XVII. GP, BlgNR. 1448
IA 14/A XIX. GP o.Nr.

RV FrPG, XVII. GP, BlgNR. 243
RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 449
RV AuslBG, XVII. GP, BlgNR. 986
RV AuslBG, XVIII. GP, BlgNR. 158
RV MeldeG, XVIII. GP, BlgNR. 279
RV AufG, XVIII. GP, BlgNR. 525
Sten Prot XIII. GP, 140. NRSitz, 20 03 1975
Sten Prot XV. GP, 84. NRSitz 06 10 1981
Sten Prot XV. GP, 94. NRSitz 03 12 1981
Sten Prot XVI. GP, 8. NRSitz 06 07 1983
Sten Prot XVI. GP, 77. NRSitz 24 01 1985
Sten Prot XVI. GP, 79. NRSitz 20 02 1985
Sten Prot XVI. GP, 97. NRSitz 26 06 1985
Sten Prot XVI. GP, 137. NRSitz 03 04 1986
Sten Prot XVI. GP, 153. NRSitz 03 07 1986
Sten Prot XVI. GP, 160. NRSitz 02 10 1986
Sten Prot XVII. GP, 14. NRSitz 07 04 1987
Sten Prot XVII. GP, 23. NRSitz 24 06 1987
Sten Prot XVII. GP, 34. NRSitz 05 11 1987
Sten Prot XVII. GP, 38. NRSitz 25 11 1987
Sten Prot XVII. GP, 44. NRSitz 14 12 1987
Sten Prot XVII. GP, 59. NRSitz 21 94 1988
Sten Prot XVII. GP, 64. NRSitz 26 05 1988
Sten Prot XVII. GP, 65. NRSitz 08 06 1988
Sten Prot XVII. GP, 73. NRSitz 28 09 1988
Sten Prot XVII. GP, 83. NRSitz 01 12 1988
Sten Prot XVII. GP, 104. NRSitz 17 05 1989
Sten Prot XVII. GP, 108. NRSitz 27 06 1989
Sten Prot XVII. GP, 110. NRSitz 29 06 1989
Sten Prot XVII. GP, 130. NRSitz 25 01 1990
Sten Prot XVII. GP, 131. NRSitz 28 02 1990
Sten Prot XVII. GP, 132. NRSitz 01 03 1990
Sten Prot XVII. GP, 133. NRSitz 14 03 1990
Sten Prot XVII. GP, 139. NRSitz 25 04 1990
Sten Prot XVII. GP, 151. NRSitz 04 07 1990

Sten Prot XVII. GP, 152. NRSitz 05 07 1990
Sten Prot XVIII. GP, 5. NRSitz 12 12 1990
Sten Prot XVIII. GP, 15. NRSitz 27 02 1991
Sten Prot XVIII. GP, 27. NRSitz 14 05 1991
Sten Prot XVIII. GP, 36. NRSitz 09 07 1991
Sten Prot XVIII. GP, 41. NRSitz 03 10 1991
Sten Prot XVIII. GP, 44. NRSitz 12 11 1991
Sten Prot XVIII. GP, 45. NRSitz 14 11 1991
Sten Prot XVIII. GP, 48. NRSitz 04 12 1991
Sten Prot XVIII. GP, 53. NRSitz 16 12 1991
Sten Prot XVIII. GP, 57. NRSitz 30 01 1992
Sten Prot XVIII. GP, 71. NRSitz 03 06 1992
Sten Prot XVIII. GP, 76. NRSitz 08 07 1992
Sten Prot XVIII. GP, 88. NRSitz 12 11 1992
Sten Prot XVIII. GP, 91. NRSitz 02 12 1992
Sten Prot XVIII. GP, 92. NRSitz 03 12 1992
Sten Prot XVIII. GP, 130. NRSitz 09 07 1993
Sten Prot XVIII. GP, 131. NRSitz 23 09 1993
Sten Prot XVIII. GP, 153. NRSitz 02 02 1994
Sten Prot XVIII. GP, 160. NRSitz 06 04 1994
Sten Prot XIX. GP, 4. NRSitz 11 11 1994
Sten Prot XIX. GP, 31. NRSitz 04 04 1995

Abkürzungen

AK	Arbeiterkammer
AlVG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AufG	Aufenthaltsgesetz
AuslBG	Ausländerbeschäftigungsgesetz
AÜG	Arbeitskräfteüberlassungsgesetz
BBetrG	Bundesbetreuungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM	Bundesministerium, Bundesminister_in
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium für Inneres
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BWK	Bundeswirtschaftskammer
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGen	Europäische Gemeinschaften
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag - Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FrePG	Fremdenpolizeigesetz
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GP	Gesetzgebungsperiode
Grüne	Grüne Alternative Partei, ab 1993 „Die Grünen - Die Grüne Alternative“
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
LIF	Liberales Forum
LWK	Landwirtschaftskammer
MeldeG	Meldegesetz

NR	Nationalratsabgeordnete_r
OAU	Organisation of African Unity, seit Juli 2002 Afrikanische Union
OEEC	Organisation for European Economic Integration
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖWB	Österreichischer Wirtschaftsbund
RGW	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
RV	Regierungsvorlage
SDÜ	Schengener Durchführungsabkommen
SEDOC	Système europeén de diffusion des offres et demandes d´emploi enregistreées en compensation internationale (Europäisches System für die Übermittlung von Stellenangeboten und Arbeitsgesuchen im internationalen Ausgleich)
SiPolG	Sicherheitspolizeigesetz
SIS	Schengener Informationssystem
SPÖ	Sozialistische Partei Österreichs, seit 1991 Sozialdemokratische Partei Österreichs
StbG	Staatsbürgerschaftsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VGG	Volksgruppengesetz
vH	von Hundert
WIFO	Wirtschaftsforschungsinstitut (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung)
ZP	Zusatzprotokoll

Anhang

Abstract - deutsche Fassung

Die Ausländer_innenpolitik in Österreich verpflichtete sich seit 1989 der Parole „Integration statt Neuzug“, hinter der eine verstärkte selektive und restriktive Kontrolle von Beschäftigung, Zuwanderung, Aufenthalt und Asylgewährung von Drittstaatenangehörigen steht. Diese Politik traf nicht alleine zuwandernde Arbeitskräfte aus den nunmehr in Bezug auf die EG/EU peripherisierten osteuropäischen Staaten, sondern auch die niedergelassenen ehemaligen „Gastarbeiter_innen“ aus Ex-Jugoslawien und der Türkei. Die Diskurse um die seit Anfang der 1990er in öffentlich-politischen Diskussionen prominente Ausländer_innenpolitik werden in der Literatur häufig im Zusammenhang mit dem Erstarken der autoritär-populistischen FPÖ aufgearbeitet und mit Fragen von Zuwanderung im Kontext der „Ostöffnung“ in Zusammenhang gebracht. Asyldiskurse und Fragen der Angleichung an EG-Recht sowie der Menschenrechtskonformität spielen dabei eine bedeutende Rolle.

Die vorliegende Untersuchung erklärt die mit der großen Koalition unter Bundeskanzler Vranitzky ab 1987 einsetzende restriktive Neuregelungen der Ausländer_innenpolitik als Teil einer postfordistischen Umgestaltung der politischen Regulation von Arbeit, was anhand der Analyse von stenographischen Protokollen der Nationalratssitzungen belegt wird. Das Bestreben der staatlichen Politik, sich als Teil des EG-europäischen Blocks zu positionieren, sowie Kapitalinteressen in Bezug auf die osteuropäische Peripherie, formten den Kontext, in dem staatliche Politik einen neoliberalen Kurs durchsetzte und Wettbewerbsstaatlichkeit in den Vordergrund rückte. Die Ausländer_innenpolitik bildete einen Bestandteil des Zugriffs und der Kontrolle von Arbeitskraft: sowohl in Bezug auf transnationalisierte, migrantische Arbeitskraft als auch in Bezug auf die Re-Produktion von Hegemonie angesichts zunehmend irregularisierter und prekärer werdender Arbeitsverhältnissen und der Zerrüttung des wohlfahrtsstaatlichen Konsenses.

Die historisch-materialistischen Politikanalyse politischer Diskurse und parlamentarischer gesetzgeberischer Prozesse zeigt, dass staatliche Ausländer_innenpolitik in einer Doppelbewegung die Verwertbarkeit sowohl inländischer als auch ausländischer Arbeitskraft sicherstellen will: einerseits durch ordnungspolitische Handhabung, Kontrolle und Verrechtlichung und andererseits durch eine aggressive Fortschreibung der Umdeutung von sozialen Verteilungskonflikten in ethnisch/kulturelle. Dabei sind hegemoniale Kämpfe der in staatliche Politik stark eingebundenen Gewerkschaftsführung sowie der Wirtschafts- und Unternehmer_innen-Verbände in ihren parteipolitischen Repräsentationen SPÖ und ÖVP die treibenden Kräfte. Mit der Umsetzung einer ausländerpolitischen Gesamtreform bis 1992 sind die Grundlagen für ein Regime postfordistischer

neuer bzw. erneuerter In- und Exklusionen gelegt, die durch und quer zu staatlich gefassten sozialen Räumen verlaufen. Die Hegemonie staatlicher Politik reproduzierte sich, wie die Arbeit zeigen konnte, in der postfordistischen Wende maßgeblich über „Ausländer_innenpolitik“.

Abstract - englische Fassung

The postfordistic turn in the political regulation of migration in Austria between 1986 and 1992

Since 1989 the political regulation of migration in Austria is committed to the device “integration instead of new admissions“. This device goes along with more selective and restrictive modes of controlling the employment, immigration, residence and asylum of third-country nationals. These changes did not only effect migrating workers from Eastern Europe countries (who by then had become migrants from the EEC/EU periphery) but also the “guest workers“ from former Jugoslawia and Turkey who had already been living in Austria. Most scholarly contributions relate this increasing prominence of discourses about the political regulation of migration in the beginning of the 1990ies to the increasing influence of the FPÖ with its authoritarian and populist politics as well as to the fall of the iron curtain in Eastern Europe. Discourses about asylum politics, the demand to adapt national laws to EEC-laws and the demand to adapt national laws to human rights played a key role here.

This inquiry seeks to explain the restrictive changes in the political regulation of migration that had their starting point in the SPÖ/ÖVP coalition with the chancellor Vranitzky from 1987 on, as part of postfordistic transformations of the political regulation of labour. The fact that national politics aimed to become part of the EEC-block as well as the fact that capitalistic fractions became interested in investments in the economies of Eastern European countries formed a political context that enabled the rise of neoliberal politics and “competitive statehood”. In this context, the political regulation of migration increasingly was shaped through the aim of accessing and controlling labour (power). This meant both, the access and control of transnational migrant labour power as well as the various processes of re-building hegemony in an era of increasing precarization of labour and the fragmentization of consensus to the fordistic welfare state.

The historical-materialistic policy-analyses of political discourses and of selected parliamentary debates about legislative changes in migration politics proves that the political regulation of migration had two aims: Firstly, it aimed at establishing a specific social order through forms of control and a juridification of politics. Secondly, it continued the aggressive reinterpretation of social conflicts about distribution by framing these social issues as ethnic-cultural issues. Through both manoeuvres the usability of national and migrant workers should be guaranteed. In these social struggles about hegemony in particular the leading forces of the trade unions and the leading forces of economic and entrepreneurial lobbies in their functions as representatives both from the SPÖ and ÖVP were key players. The implementation of a general reform of the political regulation of

migration in 1992 can be seen as foundation for a (re)new(ed) regime of postfordistic modes of in- and exclusions across and above social spaces within the state. Thus, it can be concluded, that the political regulation of migration played a crucial role in the processes of securing and reorganizing hegemony in the postfordistic transformation.

Lebenslauf

Angaben zur Person:
Elisabeth Grösel geb. 08 04 1964, Wien

1974 - 1982	Neusprachliches Gymnasium (1020 Wien Kleine Sperlg. 2c)
1982 - 1989	Studium der Psychologie, Orientalisitik, Geschichte (Universität Wien)
1984	Geburt meines Sohnes Jakob
1989 - 1991	Diverse Arbeiten im Torismus, Tätigkeiten als Deutschlehrerin (Türkei/Izmir/Seferihisar)
1991 - 1992	Interkulturelle Lernbetreuung (1050 Wien)
1992 - 1996	Betreuerin und Kursleiterin im Jugendzentrum Margareten (1050 Wien)
1999 -	Projektleiterin im Kulturzentrum Spittelberg im Amerlinghaus (1070 Wien)
2006 - 2013	Fortsetzung Diplomstudium Geschichte (A 312)