



Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

**Integration: Schlagwort – Zauberwort – hohles Wort
Eine historische und begriffliche Auseinandersetzung im
Kontext der österreichischen Immigrationsgeschichte
(1970 -2005)**

Verfasserin
Stefanie Schmiderer

angestrebter akademischer Grad
Magister der Philosophie ((Mag.phil.))

Wien, im März 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 312 295
Studienrichtung lt. Studienblatt: Geschichte, gewählte Fächer statt 2. Studienrichtung
Betreuerin: Univ.-Prof. Dr. Johanna Gehmacher

Danke

An meine Prof. Johanna Gehmacher für ihre gute Betreuung und dafür, dass sie mich ermutigt hat, meine Arbeit fertig zu stellen.

Bedanken möchte ich mich auch bei den TeilnehmerInnen des DiplomantInnenseminars. Ihre Kommentare brachten gute Gedanken und motivierten mich immer wieder aufs Neue.

Ein besonderes Dankeschön gilt meinen beiden Freundinnen Gabi und Gerlinde, die mich das ganze Studium begleiteten, unterstützten und mir immer zuhörten.

Meinen Eltern, Franz und Helene, und meinen Brüdern, Thomas und Matthias, danke ich besonders für ihr Verständnis und ihr Vertrauen in mich.

Widmen möchte ich diese Arbeit meinem Vater, der mich durch zahlreiche Diskussionen auf dieses Thema gebracht hat.

Stefanie

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	- 5 -
2	Begriffsdefinitionen.....	- 8 -
2.1	Der Umgang mit Begriffen.....	- 8 -
2.1.1	Gastarbeiter(Innen).....	- 9 -
2.1.2	Ausländer(Innen).....	- 11 -
2.1.3	Fremde.....	- 12 -
2.1.4	Drittstaatenangehörige	- 13 -
2.1.5	Ausländische Arbeitskräfte	- 14 -
2.1.6	ZuwandererInnen, EinwandererInnen (ImmigrantInnen), MigrantInnen	- 15 -
2.1.7	Saisonarbeitskräfte, Schlüsselkräfte, Rotationskräfte	- 16 -
3	Österreichische Immigrationsgeschichte seit den 1960er Jahren und die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen	- 17 -
3.1	Von den Anwerbeabkommen bis zum Scheitern des Rotationsprinzips – die österreichische Immigrationspolitik in den 1960er und 1970er Jahren	- 18 -
3.2	Die Entwicklung des Zuwanderungsrechts in Österreich	- 24 -
3.2.1	Die Etablierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) 1976.....	- 24 -
3.2.2	Neue Entwicklungen durch die Einführung des AuslBG.....	- 32 -
3.3	Ausländische Arbeitskräfte in Österreich – zwischen Ablehnung und Niederlassung	- 37 -
3.4	Wirtschaftliche und politische Einflüsse auf die AusländerInnenbeschäftigung in den 1980er und 1990er Jahren	- 40 -
3.5	Von der Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1990 bis zur Einführung des Fremdenrechts in Österreich (1993 – 1997)	- 47 -
3.6	Der Weg zur Differenzierung: Zentrale Veränderungen in der Gesetzgebung....	- 56 -
3.7	Das Integrationspaket und die Integrationsvereinbarung.....	- 60 -

4	Ansätze zur Diskussion von Integration im Kontext der Immigration	- 66 -
4.1	Integration - Eine begriffliche und kontextuelle Auseinandersetzung.....	- 67 -
4.2	Ausgewählte Studien zur Integration von GastarbeiterInnen in den 1970er Jahren ...	- 77 -
4.2.1	Der Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien über Gastarbeiter als Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung (1973).....	- 77 -
4.2.2	Das österreichische Komitee für Sozialarbeit zum Thema Gastarbeiter in Österreich (1971).....	- 86 -
4.3	Spuren integrativer Ansätze im österreichischen Zuwanderungsrecht: Aufenthalts- und Arbeitsverfestigung sowie das Recht auf Familiennachzug.....	- 99 -
4.3.1	Ausländerbeschäftigungsgesetz 1976	- 103 -
4.3.2	Fremdengesetz 1997 und die wichtigsten Änderungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) 2005	- 112 -
4.3.3	Das Recht auf Familie	- 116 -
4.3.4	Das Fremdenrechtspaket 2005 und die Schaffung neuer Differenzierungen.....	- 119 -
4.4	Interpretationsmöglichkeiten von Integration nach den Studien aus dem Jahr 1971 und 1973 sowie dem FrG und AuslBG	- 122 -
4.5	Der „sichtbare“ Begriff Integration in der österreichischen Gesetzgebung	- 127 -
4.6	Soziale und politische Rechte	- 136 -
4.7	Die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft als „geglückte Integration“?	- 140 -
5	Resümee	- 144 -
6	Literaturverzeichnis	- 148 -

1 Einleitung

Die Integration von ImmigrantInnen als Thema auszuwählen, barg einige Schwierigkeiten. Integration galt als neuer Begriff, der für viele Bereiche anwendbar war, dessen Inhalt allumfassend schien und dennoch vermochte ihn keiner zu interpretieren. In Verbindung mit Menschen, die aus anderen Ländern nach Österreich kamen, die sich integrieren sollten bzw. ihnen die Aufgabe zur Integration gestellt wurde, erschien mir der Begriff wie ein Zauberwort. Zauberwort deshalb, weil Integration wie eine Vorgabe wirkte und die Lösung bereits vorhanden war: ImmigrantInnen hatten sich zu integrieren. Nur wie funktioniert Integration? Lag der Zauber darin, dass sie von alleine stattfindet? Wer integrierte hier wen? Was bedeutet Integration? Wo fängt sie an, wo hört sie auf? Seit wann und wie wird die Integration von ImmigrantInnen diskutiert? Diese Fragen, die sich mit einem „alles und zugleich nichts“ sagenden Begriff auseinandersetzen, faszinierten mich.

Ich hatte den Eindruck, Integration wird als Ziel oder Wunsch formuliert. Wohin sich dieses Ziel oder der Wunschgedanke bewegte und wer ihn formulierte, wollte ich herausfinden. Um Antworten auf diese Fragen zu finden, machte ich mich auf die Begriffssuche. Ich blätterte in Lexika, Wörterbüchern und entsprechender Fachliteratur. Dabei stieß ich u. a. auf Gesetzestexte, die mir erstmals eine inhaltliche Interpretation des Begriffs boten. Dies weckte meine Neugier insofern, da sich meine Fragestellung konkretisierte. Mein Interesse galt nicht mehr den Vorstellungen der ImmigrantInnen, was sie etwa unter Integration verstanden. Die Tatsache, dass es gesetzliche Regelungen zu einem „Phänomen“ gab, das meines Erachtens Beidseitigkeit verlangt, hier aber nur von einer Seite vorgegeben wird, verwunderte mich. Es existierten Verordnungen, die besagten, wie Integration zu verstehen ist und was dafür getan werden muss. Es geht dabei nicht um eine Idealvorstellung von Integration, sondern konkret, was das Gesetz darunter versteht bzw. welche Bedingungen an ImmigrantInnen gestellt werden, die zu erfüllen sind um sozusagen am Integrationsprozess teilnehmen zu können. Dieser Definition wollte ich nachgehen.

Ich vertiefte meine Untersuchungen in das österreichische Zuwanderungs- bzw. Einwanderungsrecht¹. Darunter verstehe v. a. ich das Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG), das Aufenthaltsgesetz (AufG) bzw. Fremdengesetz (FrG) und das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG). Das Asylgesetz zählt für mich nicht primär als Einwanderungsgesetz, da es für mich einen Unterschied zwischen Asyl und Einwanderung gibt. Es handelt sich darüber hinaus um zwei verschiedene Rechtsbestände. Flüchtlinge haben einen anderen Anspruch auf Aufenthalt. Ihre Motive zur Wanderung unterscheiden sich ebenfalls von jenen der ImmigrantInnen. Die Beweggründe zur Immigration sind größtenteils ökonomisch oder familiär gesteuert. Flüchtlinge wandern hauptsächlich aufgrund von Konflikten oder kriegerischen Auseinandersetzungen. Asyl wird Menschen auf Zeit gewährt. Verbessert sich die Lage in ihrer Heimat, wird davon ausgegangen, dass sie wieder zurückkehren. Der temporäre Aufenthalt unterscheidet sich von einer Einwanderung. ImmigrantInnen ziehen mit dem Ziel nach Österreich, sich hier niederzulassen und sich einen Lebensmittelpunkt zu schaffen. Dabei spielt die Arbeit keine unwe sentliche Rolle. ImmigrantInnen kommen in erster Linie nach Österreich um hier zu arbeiten oder zu leben, Flüchtlinge primär um hier (vorübergehenden) Schutz zu finden. Flüchtlinge werden zum Verlassen ihrer Heimat oft getrieben, ImmigrantInnen gehen freiwillig. Sie entscheiden bereits in ihrer Heimat, wohin sie gehen. Flüchtlingen ist es oft unmöglich, das vorauszusehen. ImmigrantInnen können auf den Schutz ihrer Heimat zurückgreifen, Flüchtlinge nicht. Sie unterliegen einem internationalen Schutz. Die Vorstellung von Immigration ist, ein Teil der aufnehmenden Gesellschaft zu werden. Die Vorstellung von Asyl ist, vorübergehenden Schutz zu gewähren, mit der Option, in das Herkunftsland schnellst möglich zurückzukehren. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage und juristischen Zuständigkeit werden Flüchtlinge bzw. das Asylgesetz nur am Rande vorkommen.

Auf welche Menschen bezieht sich nun Integration? Meine Untersuchungen konzentrieren sich auf jene, die freiwillig nach Österreich kamen um hier zu arbeiten und sich hier einen Lebensmittelpunkt schaffen wollen. Den Anfang meiner Recherche stellen die

¹ Diese Begriffe verwende ich als Synonyme. Der Sammelbegriff Zuwanderungsrecht beinhaltet alle Gesetze, die sich mit dem Thema Zuwanderung bzw. Einwanderung auseinandersetzen. Ich stütze mich dabei auf die Artikel von Ulrike Davy und August Gächter „Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich“ Teil 1 und 2.

GastarbeiterInnen der 1960er Jahre dar. Sie wurden aus wirtschaftlichen Gründen nach Österreich geholt, um hier zu arbeiten. Meinen Vermutungen zu Folge stellt Arbeit den Beginn eines jeden Integrationsprozesses dar. Aus GastarbeiterInnen wurden AusländerInnen, aus ihnen wiederum ImmigrantInnen. Ihre Familien kamen nach, ihre Kinder gingen in Österreich zur Schule, wurden teils hier geboren. Welche Schritte zu einem verfestigten Aufenthalt gegangen werden müssen, wie die arbeitsrechtliche und familiäre Situation sich gestaltet, dies alles ist Teil der Integrationsfrage. Es geht nicht unbedingt darum, wie lange jemand in Österreich lebt, sondern vielmehr darum, ob seine oder ihre Rechte mit der Aufenthaltsdauer wachsen. Integration bedeutet u. a. für mich, das Gewähren und Nützen von Rechten. Dies ist Teil meiner ersten These: Integration ist ein Prozess, der gewisse Voraussetzungen stellt, die erreicht werden können oder auch nicht. Bei Nichterfüllung werden Rechte entzogen, bei Erfüllung gewährt. Der Integrationsprozess kann so erreicht oder aber auch unterbrochen werden. Welche Bedingungen juristisch gesehen erfüllt werden müssen, um diesen Prozess erfolgreich bestreiten zu können, werden hier besprochen. Der dritte Teil der Arbeit beschäftigt sich dafür mit der österreichischen Immigrationsgeschichte und den dazugehörigen rechtlichen Entwicklungen.

Der Hauptteil meiner Diplomarbeit konzentriert sich auf die Integration als Begriff und Konzept. Klärt der vorhergehende Teil Integration als Prozess und wer daran teilnehmen kann oder ausscheidet, geht es hier um die Entwicklung des Begriffs, wo und wie er vorkommt. Neben den Gesetzestexten analysiere ich zu diesen Fragen zwei Studien aus den 1970er Jahren. Diese Quellen sind deshalb von Bedeutung, da sie den zeitlichen Rahmen des Themas ausdehnen. Sie decken auf, dass die Integration von GastarbeiterInnen bereits in den 1970er Jahren diskutiert wurde. Die konkreten Inhalte der Studien finden sich in den Gesetzen der 1970er, 1980er, 1990er Jahre wieder. Diese Parallelen führen mich zu der Behauptung, dass Integration bereits zu Beginn der Zuwanderungspolitik thematisiert wurde, sich der Inhalt über den genannten Zeitraum jedoch nicht gravierend veränderte. Diese Behauptung führt mich auch zu meiner letzten These, die im Zusammenhang mit dem Integrationsprozess steht. Auf die Weise wie Integration in meinen Quellen beschrieben wird, unterliegt sie einer hierarchischen Ordnung. Sie beginnt mit dem Aufenthaltsrecht und endet mit der Verleihung der Staatsbürgerschaft. Ob diese Einschätzung sich bewährt, wird sich in den Untersuchungen zeigen. Dabei sollen auch die Fragen, wo Integration beginnt und wo sie endet, geklärt werden.

Bei der Analyse der Gesetze ist mir v. a. aufgefallen, dass es sich um eine sehr einseitige Integration handelt. ImmigrantInnen werden isoliert betrachtet, losgelöst von jeglichem Sozialsystem. Sie scheinen weder mit dem Staat noch mit der Gesellschaft verflochten. Sie nehmen eine Randfunktion ein und werden von der Integrationsdiskussion ausgeschlossen. Eine Theorie dazu könnte sein, dass von außen (in diesem Fall sind die österreichischen StaatsvertreterInnen bzw. das Volk gemeint) über sie bestimmt wird. Der Staat gibt via Gesetz vor, was unter Integration zu verstehen sei. Bedeutet nun Integration Eingliederung bzw. Aufnahme oder kann der Begriff vielmehr mit dem Erfüllen von Regeln gleichgesetzt werden? Diese Frage sollte helfen, anhand der Quellen einen spezifischen Integrationsbegriff zu formulieren. Zunächst möchte ich aber auf die verschiedenen Begriffe, die in meiner Arbeit vorkommen, eingehen.

2 Begriffsdefinitionen

2.1 Der Umgang mit Begriffen

GastarbeiterInnen), AusländerInnen), ImmigrantInnen – es existieren verschiedenste Bezeichnungen für Menschen, die aus unterschiedlichen Ländern nach Österreich kamen um hier zu leben. Das „Fremdsein“ oder „Anderssein“ vereint bzw. begleitet sie und steht im Verhältnis zur österreichischen Bevölkerung. Die unterschiedlichsten Benennungen für Menschen, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft haben und somit von Gesetzes wegen anders behandelt werden, werden im Folgenden untersucht. Die Definition für Nicht-InländerInnen kann nicht als eine endgültige verstanden werden, zu dem sie sich in mehrerer Hinsicht (wie, wo, wann kommen sie vor und in welchem Zusammenhang stehen sie?) unterscheiden. Anzumerken wäre hier die unterschiedliche Verwendung der Begriffe in der Literatur bzw. in den Gesetzestexten. Dabei sei vorweggenommen, dass die Bezeichnungen in einem zeitlichen Kontext zu setzen sind. Festzuhalten ist auch, dass die Einbindung des weiblichen Geschlechts in wissenschaftlichen Texten erst später berücksichtigt wird und in den Gesetzestexten im Übrigen konsequent ignoriert wird. Bei der Begriffserklärung möchte ich besonders auf den zeitlichen Aspekt hinweisen. Ich versuche, die einzelnen Begriffe einer

chronologischen Ordnung zu unterziehen. Dies scheint deshalb wichtig, da im Laufe der Zeit für Menschen verschiedener Herkunft mehrere Begriffe verwendet werden. Wurde ein Türke in den 1960er Jahren noch als Gastarbeiter bezeichnet, galt er ein Jahrzehnt später als Ausländer und in den 1990ern „mutierte“ er mit dem EU-Beitritt Österreichs zum Drittstaatenangehörigen. Weiters muss betont werden, dass es sich hierbei um kategorische Benennungen handelt, die im sprachlichen Raum oft zu Pauschalierungen neigen bzw. mit negativen Bildern assoziiert werden. Dies sollte nicht nur die Schwierigkeit mit dem Umgang der Sprache unterstreichen, sondern auch die Schnelllebigkeit der Begriffe verdeutlichen, welche durchaus zu Verwirrungen und Diskriminierungen führen kann. Prinzipiell sind die von mir aufgelisteten Begriffe Bestandteil der verwendeten Literatur bzw. Gesetzen, auf deren unterschiedliche An- bzw. Verwendungen eingegangen wird. Die Schwierigkeit darin liegt in ihrer unterschiedlichsten, oft missverständlichen Art und Weise wie sie angewendet werden, und sei es nur deshalb, um Wortwiederholungen im Text zu vermeiden. Dabei scheint es mir wichtig, den zeitlichen Kontext zu beachten und gleichzeitig immer die Frage, wer gemeint ist, im Kopf zu behalten. Auffallend ist, dass für ein und dieselbe Gruppe von Menschen oft ähnliche Begriffe verwendet werden, ohne jedoch ihre Unterschiede zu betonen bzw. sie zu hinterfragen. Vorausschicken möchte ich, dass es nicht Ziel des Kapitels ist, passende Begriffe für Menschen zu finden, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen. Ich möchte darauf hinweisen, dass für jene Personen viele „Umschreibungen“ in der Literatur existieren, die sich im Laufe der Zeit ändern und auch oft pauschal verwendet wurden. Weiters unterscheidet sich die Anwendung der Begriffe in den Gesetzen von jenen in der Literatur, entweder weil sie nicht in gleicher Weise vorkommen oder anders kontextualisiert sind.

2.1.1 Gastarbeiter(Innen)

Mit der Idee in den 1960er Jahren, ausländische Arbeitskräfte für bestimmte Wirtschaftszweige (allen voran für Bau- und Gastgewerbebetriebe) anzuwerben, wurde der Begriff Gastarbeiter geprägt. Er löste die Bezeichnung Fremdarbeiter ab, der zu Beginn des Zweiten Weltkriegs Menschen benannte, die zur Verrichtung von Arbeit zwangsverpflichtet

wurden.² Erst gegen Ende der 1960er Jahre setzte sich im öffentlichen Sprachgebrauch der Begriff Gastarbeiter durch und verdrängte somit jenen des Fremdarbeiters.³ Der Begriff bezeichnete ArbeitsimmigrantInnen, die anhand von Anwerbeabkommen seit 1964 nach Österreich kamen. Im Buch zum Thema Gastarbeiter definierte der „Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien Wien“ 1973 jene Menschen als „[...] überwiegend minder qualifizierte Arbeitnehmer (Arbeiter, vor allem Anlern- und Hilfsarbeiter, sowie Angestellte in den untersten rein manipulativen Tätigkeiten) aus wirtschaftlich unter dem österreichischen Entwicklungsstand stehenden Ländern (derzeit fast ausschließlich aus Jugoslawien und der Türkei)“⁴. Für Reinhold Jawhari wurden und werden ImmigrantInnen, die einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen und unter die Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes fallen als Gastarbeiter bezeichnet.⁵ Ich möchte dabei erwähnen, dass der Begriff Gastarbeiter in den von mir untersuchten Gesetzen (AuslBG, AufG und FrG) nicht vorkommt, sondern rein in der Sekundärliteratur Verwendung fand.

Zunächst wurden hauptsächlich junge Männer angeworben. Im Zuge der Ausweitung des Arbeitskräftebedarfs – etwa in der Textilbranche – kamen auch immer mehr Frauen nach Österreich. Es änderte sich allerdings nichts an der Bezeichnung Gastarbeiter, d. h. die weibliche Endung des Begriffs wurde damals nicht berücksichtigt. Kommt die weibliche Endung doch im Text vor (sprich GastarbeiterInnen), wird entweder zitiert bzw. von mir berücksichtigt. Ich setze die weibliche Endung, da ich der Meinung bin, dass sich der Begriff in den 1960er und 1970er Jahren zwar stark auf Männer bezieht, die weiblichen Arbeitskräfte aber bereits zur Realität gehörten. Wenn ich Gastarbeiter(Innen) als Überschrift in dieser Art und Weise schreibe, möchte ich damit auf diese Ambivalenz hinweisen, um so nicht nur einer

² Mazza, Elisabetta: Ein Ausländer ist ein Ausländer ist ein Ausländer oder Die sprachlichen (Fehl-)Schritte in Richtung Interkulturalität: deutsche Bezeichnungen für Nicht-Inländer. In: http://www.spz.tu-darmstadt.de/projekt_ejournal/jg-02-3/beitrag/mazzza.htm, download am 14.3.2007

³ Gächter, August (Hg.): Von Inlandarbeitergeschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen. Eine Chronologie der Gesetze, Ereignisse und Statistiken bezüglich der Migration nach Österreich 1925-2004. In: Gürses, Hakan/Kogoj, Cornelia/Mattl, Sylvia (Hg.): Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration. Wien (2004) 30-45

⁴ Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien: Gastarbeiter: wirtschaftliche und soziale Herausforderung. Wien (1973) Anm.: Die Anwerbeabkommen mit der Türkei (1964) und Jugoslawien (1966) waren im Vergleich mit Spanien (1962) erfolgreich. Die meisten GastarbeiterInnen in Österreich waren und sind bis heute TürkInnen bzw. aus dem ehemaligen Jugoslawien.

⁵ Jawhari, Reinhold: Wegen Überfremdung abgelehnt: Ausländerintegration und symbolische Politik. Wien (2000) 9

Variante Geltung zu schenken. Auch der ältere Begriff Ausländer(Innen) fällt in diese Vorgehensweise.

Das „Konstrukt“ Gastarbeiter wurde begleitet vom „*Leitbild der Rückkehr*“⁶. Die Fixierung auf den Präfix „Gast“ ließ in der Öffentlichkeit kein anderes Bild entstehen, als das von kurzer Aufenthaltsdauer. Der ambivalente Begriff Gastarbeiter bot schon damals Grund zur Diskussion. Es wurde argumentiert, dass Gäste nicht so behandelt würden, sie müssten nicht schuften, in unattraktiven Wohnungen leben und unangenehmen Arbeitsstätten ausgesetzt sein. Ein „Gast“ würde auch nicht von der heimischen Bevölkerung ausgeschlossen bzw. abgewiesen werden, sondern im Gegenteil, im Sinne der Gastfreundschaft aufgenommen werden. Somit war „Gast“ in diesem Zusammenhang irreführend und entsprach nicht der Realität.

2.1.2 Ausländer(Innen)

Mit der Schaffung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1976 trat der Begriff Ausländer zusehends ins Rampenlicht. Im alltagssprachlichen Gebrauch hingegen blieb Gastarbeiter als Synonym für Ausländer erhalten, wohingegen letztere Bezeichnung in der Literatur mehr und mehr Anwendung fand. Im Bundesgesetz wurden jene Personen als Ausländer definiert, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besaßen.⁷ In einer dazugehörigen Anmerkung zählen staatenlose Personen bzw. solche, deren Staatenangehörigkeit nicht geklärt ist auch als Ausländer.⁸ Auch hier wird in keiner Weise das Geschlecht berücksichtigt. Auf die blinden Flecken der Gesetzestexte oder Sekundärliteratur – sprich die Ignoranz des Weiblichen – sei somit hingewiesen, dennoch werde ich auf die weiblichen Endungen, obwohl sie in der von mir verwendeten Literatur erst in späteren Ausgaben vorkommen sollten, nicht verzichten. In der Literatur ist das Erscheinungsjahr ausschlaggebend. Hier kann die Entwicklung von

⁶ Frank, Susanne: Staatsräson, Moral und Interesse. Die Diskussion um die „Multikulturelle Gesellschaft“ 1980 – 1993. Freiburg im Breisgau (1995) 17

⁷ AuslBG § 2 (1) 1976 „Als Ausländer im Sinne dieses Bundesgesetzes gilt, wer nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt.“

⁸ Diese Anmerkung ist im § 2 (1)²) des AuslBG 1976 ausgeführt.

Ausländer hin zu AusländerInnen beobachtet werden, ohne jedoch eine zeitliche Fixierung nennen zu können. Für meine Ausführungen entschied ich mich für letztere Formulierung.

Einer der wesentlichsten Unterschiede zwischen GastarbeiterInnen und AusländerInnen war u. a. die Dauer und die Art ihrer Beschäftigung und ihres Aufenthalts. Bei den GastarbeiterInnen wurde prinzipiell davon ausgegangen, dass sie innerhalb eines gewissen Zeitraums – meist ein Jahr – wieder in ihre Heimatländer zurückkehren und an ihre Stelle andere AnwerberInnen treten würden (Rotationsprinzip). Mit einem längeren Aufenthalt und dem Familiennachzug scheiterte dieses Vorhaben. Die ursprünglichen Anwerbemethoden über Behörden wurden durch direkte Kontakte zwischen der Unternehmerseite und weiteren Familienmitgliedern, Freunden und Verwandten umgangen. Die Schaffung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ebnete jenen Weg, der eine Niederlassung in Österreich mittels Beschäftigungsvoraussetzung implizierte, ohne grundsätzlich von einer baldigen Rückkehr auszugehen. AusländerInnen waren bzw. sind somit Menschen, die in Österreich ihren Lebensmittelpunkt gewählt haben, jedoch nicht zu den Staatsangehörigen zählen und somit aus politischen und sozialen Rechten ausgeklammert werden.

2.1.3 Fremde

Im Gegensatz zum Begriff Ausländer, der im Ausländerbeschäftigungsgesetz definiert ist, wird der Begriff Fremde im Asyl- und Aufenthalts- bzw. Fremdengesetz⁹ festgelegt. Laut Fremdenrecht gilt: „*Fremder ist, wer die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt*“¹⁰. Da weder Ausländer noch Fremde die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, könnten sie als Synonym verwendet werden. Der Unterschied zwischen ihnen besteht allerdings auf juristischer und alltagssprachlicher Ebene. Das Ausländerbeschäftigungs-, Aufenthalts- und Fremdengesetz sind unterschiedliche Rechtsbestände, die sich zwar gegenseitig ergänzen, sich jedoch inhaltlich unterscheiden. Um einer Beschäftigung in Österreich nachgehen zu können, wird eine Aufenthaltsgenehmigung vorausgesetzt. Somit wird dem Prozess zur Erlangung

⁹ Das Fremdengesetz löste 1993 das Fremdenpolizeigesetz 1954 und das Passgesetz 1969 ab. Das Aufenthaltsgesetz wurde 1992 eingeführt. Das Aufenthalts- und Fremdengesetz wurden 1997 ins neue Fremdengesetz zusammengeführt und trat 1998 in Kraft.

¹⁰ FrG § 1 (1) 1992

einer Beschäftigungsbewilligung das Recht auf Aufenthalt vorausgeschickt. Fremde müssen einerseits diese Hürde erst überwinden um in weiterer Folge einer Beschäftigung nachgehen zu können. Andererseits assoziiert das Aufenthalts- und Fremdengesetz Fremde nicht gleich mit Arbeit, wohingegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz das sehr wohl tut. Somit unterscheidet der „Faktor“ Arbeit zwischen den beiden. Das Aufenthalts- und Fremdengesetz schickt nicht bedingt voraus, dass Fremde in Österreich arbeiten, sehr wohl allerdings, dass ihr Unterhalt gesichert ist. Nachgezogene Familienmitglieder (meist Ehegattin, Kinder, Verwandte) sind u. a. von diesen gesetzlichen Regelungen betroffen.

Als Fremde gelten laut gesetzlichen Bestimmungen auch EWR-BürgerInnen. Sie sind zwar vom AuslBG und AufG bzw. FrG ausgenommen, haben aber keine österreichische Staatsbürgerschaft. Die BürgerInnen der Europäischen Union genießen u. a. das Recht, sich in jedem Mitgliedsstaat frei aufzuhalten sowie Arbeit ohne benötigte Beschäftigungsbewilligung anzunehmen, obwohl sie ebenfalls keine österreichischen StaatsbürgerInnen sind.¹¹ Der Begriff Fremde scheint sehr dehnbar zu sein. Alltagssprachlich wird jedoch alles was fremd ist (im Sinne von äußerlichen oder sprachlichen Merkmalen) mit „Ausländer“ verknüpft. Fremde ist in diesem Zusammenhang eher weniger gebräuchlich.

2.1.4 Drittstaatenangehörige

Als Drittstaatenangehörige werden jene Personen bezeichnet, die einem Staat angehören, der nicht Teil des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ist. Sie unterscheiden sich von EWR-BürgerInnen im rechtlichen Sinne, indem Letztgenannte nicht etwa den Bestimmungen des AufG 1992 unterliegen. Drittstaatenangehörige können aber aufgrund verschiedenster bilateraler Abkommen nicht als einheitliche Gruppe verstanden werden.¹² Der Begriff ist erst seit der Mitgliedschaft Österreichs bei der Europäischen Union gebräuchlich und wird oft als Synonym für AusländerInnen verwendet. Es muss allerdings bedacht werden, dass dieser

¹¹ Bei jenen Staaten des EWR-Raums, die nicht Mitglieder der EU sind (etwa die Schweiz), sind bilaterale Verträge bzgl. des Arbeitsrechts zu berücksichtigen.

¹² US-AmerikanerInnen etwa unterliegen nicht den gleichen rechtlichen Bestimmungen wie etwa ChinesInnen. Erstgenannte können ihren Antrag auf Aufenthalt im Inland stellen und brauchen dafür keine Gebühren entrichten (FrG-DVO BGBl 1995/121 und Erlaß 20 des BMI 16.7.1993)

relativ junge Begriff erst zu Beginn der 1990er Jahre seine Anwendung fand. Bezuglich der Aufenthaltsberechtigung Drittstaatenangehöriger in Österreich spielen nicht nur die Dauer und der Zweck des Aufenthalts eine Rolle, sondern auch die Erwerbstätigkeit. Je nach dem unterliegen sie einem eigenen Aufenthaltsstatus. Drittstaatenangehörige, die sich auf Dauer niederlassen, sind laut FrG 1997 Menschen, die hier „*einen Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen haben*“, und zur „*Ausübung einer Erwerbstätigkeit an einem Wohnsitz niedergelassen sind*“. ¹³ Ist dies der Fall, benötigen Drittstaatenangehörige eine Niederlassungsbewilligung. Eine Aufenthaltserlaubnis wird nicht nur bei einer schulischen oder universitären Ausbildung gebraucht, sondern auch EhegattInnen oder minderjährige unverheiratete Kinder von Drittstaatenangehörigen – sofern sie nicht erwerbstätig sein wollen – müssen eine Aufenthaltserlaubnis haben.¹⁴ Wenn auch der Begriff zunächst genau so weitläufig wie AusländerInnen scheint, muss festgehalten werden, dass auf juristischer Ebene sehr wohl Differenzierungen getroffen wurden. Die Unterscheidung zwischen Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltserlaubnis zeigt, dass Drittstaatenangehörige nicht länger als homogene Gruppe galten.

2.1.5 Ausländische Arbeitskräfte

Der Sammelbegriff „ausländische Arbeitskräfte“ wird in dieser Arbeit u. a. als Synonym für GastarbeiterInnen oder AusländerInnen verwendet. Das Anwerben von Menschen zu Arbeitszwecken soll somit hervorgehoben, zusätzliche Wortwiederholungen vermieden werden. Dabei wird berücksichtigt, dass diese Termini Menschen als Arbeitskräfte bezeichnen, deren Herkunft das Fremdsein impliziert. In den Gesetzestexten wurde das Begriffspaar nicht gefunden. Ich möchte vorausschicken, dass ausländische Arbeitskräfte in der von mir verwendeten Literatur sowohl als Bezeichnung für GastarbeiterInnen als auch für AusländerInnen vorkommen. In der späteren Folge des Textes, wo zwischen Menschen, die sich hier aufhalten und jenen, die in Österreich arbeiten, differenziert wird, greift das Begriffspaar ausländische Arbeitskräfte nicht mehr. Der Aufenthaltsstatus ist unabhängig vom

¹³ FrG 1997 § 7 (3) 1./2.

¹⁴ ebd. § 7 (4) 1-5 Weiters zählen dazu Führungs- und Spezialkräfte (z. B. internationale Dienstgeber), aber auch Menschen, die in Österreich erwerbstätig sind, hier aber keinen Wohnsitz haben.

„Faktor“ Arbeit zu betrachten. Mit der Unterscheidung zwischen Niederlassung und Aufenthalt rücken zusehend Begriffe wie ZuwandererInnen, EinwandererInnen oder MigrantInnen ins Zentrum.

2.1.6 ZuwandererInnen, EinwandererInnen (ImmigrantInnen), MigrantInnen

ZuwandererInnen, EinwandererInnen und MigrantInnen werden u. a. im Zuge der Sensibilisierung des Sprachgebrauchs oft anstelle des Begriffs AusländerInnen verwendet, dennoch bestehen Unterschiede. Als MigrantInnen werden Menschen bezeichnet, die aus politischen, sozialen, persönlichen oder wirtschaftlichen Gründen ihre Heimat verlassen haben um sich in einem anderen Land eine neue Existenz aufzubauen. Für mich ist – im Vergleich zu ZuwandererInnen oder ImmigrantInnen etwa – das Ziel ihrer Reise noch nicht feststellbar, da ihre Destination im Moment des Verlassens der Heimat noch nicht bzw. nicht immer festliegt. Der/die MigrantIn befindet sich sozusagen noch auf Reisen, der/die ImmigrantIn ist bereits am Ziel angekommen. Im Wort ZuwandererInnen oder ImmigrantInnen steckt bereits eine regionale Dimension, da sie das „Grenzen überschreiten“ schon hinter sich brachten. Die Dauer ihres Verbleibs ist nicht unbedingt voraussehbar, die Vorstellung zu bleiben existiert allerdings.

Diese Unterscheidungen sind für mich aus mehreren Gründen von Bedeutung. Erstens werden jene Begriffe in der Literatur oft gleichgesetzt, welche oft zu Verwirrungen führt. Zweitens zählen sie zu den so genannten „neumodernen“ Begriffen, denen eine Sensibilisierung der Sprache vorausgeschickt werden muss. Letzteres findet keinen Eingang in Gesetzestexte. Dem muss allerdings hinzugeführt werden, dass z. B. eines der von mir verwendeten Gesetze aus den 1970er Jahren stammt, zwar einigen Novellierungen unterzogen, jedoch keine Änderung der Begrifflichkeiten wahrgenommen wurde. Erst mit der Änderung des Fremdengesetzes 2002 wird auf die „sprachliche Gleichbehandlung“ aufmerksam gemacht und wird als ein eigenständiger Paragraph aufgenommen: „*Soweit in diesem Bundesgesetz auf natürliche Personen bezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise. Bei der Anwendung der*

Bezeichnung auf bestimmte natürliche Personen ist die jeweils geschlechtsspezifische Form zu verwenden.“¹⁵

2.1.7 Saisonarbeitskräfte, Schlüsselkräfte, Rotationskräfte

Saisonarbeitskräfte, Schlüsselkräfte und Rotationskräfte sind stark von der wirtschaftlichen Lage des Landes abhängig. Ihre Zusage bzw. Ablehnung ist konjunkturbedingt und auf einen bestimmten Zeitrahmen beschränkt. Kurzfristig in Österreich beschäftigte ausländische Arbeitskräfte werden als **Saisonarbeitskräfte** bezeichnet bzw. als „*befristet zugelassene ausländische Arbeitnehmer, Erntehelfer*“¹⁶. Dabei werden vom Wirtschafts- und Arbeitsministerium für bestimmte Wirtschaftszweige, Berufsgruppen oder Regionen und Kontingente festgelegt. Diese Beschäftigungsbewilligungen werden hauptsächlich in der Tourismusbranche bzw. in der Landwirtschaft erteilt. Sie gelten höchstens für sechs Monate, können allerdings durch den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin für ein weiteres halbes Jahr verlängert werden. Nach einjähriger, durchgehender Beschäftigung als Saisonarbeitskraft ist eine zweimonatige Unterbrechung vorgeschrieben, wenn eine weitere Beschäftigungsbewilligung erwünscht ist bzw. erteilt werden soll.

Schlüsselkräfte werden laut Gesetz AusländerInnen mit bestimmten beruflichen Qualifikationen oder Erfahrungen bezeichnet, die aufgrund ihrer Bedeutung für den österreichischen Arbeitsmarkt (Einsatz im bestimmten Regionen, Schaffung neuer Arbeitsplätze etc.) von Nutzen sind.¹⁷ In der Niederlassungsverordnung der Bundesregierung werden für Schlüsselkräfte so genannte Niederlassungsbewilligungen erteilt. Sie können mit einer Arbeitserlaubnis gleichgesetzt werden ohne eine zusätzliche Beschäftigungsbewilligung einholen zu müssen.

Rotationskräfte sind unselbständige Erwerbstätige, die in einem internationalen Unternehmen tätig sind und sich vorübergehend in Österreich aufhalten. Der Begriff Rotation

¹⁵ BGBI 2002/126

¹⁶ In: <http://www.arbeiterkammer.at/www-192-IP-30860.html>, download am 15.03.07

¹⁷ Nähere Erläuterungen dazu in: http://www.ams.at/neu/wien/1321_1276.htm, download am 15.03.07

bezieht sich in diesem Fall auf den (räumlichen) Wechsel des Arbeitsplatzes innerhalb eines internationalen Unternehmens. Rotationskräfte zeichnen sich wie Schlüsselkräfte aufgrund ihrer Qualifikation und ihrer Tätigkeit in Führungspositionen aus.¹⁸

3 Österreichische Immigrationsgeschichte seit den 1960er Jahren und die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Das Recht auf Aufenthalt und Beschäftigung sind sozusagen Voraussetzungen dafür, sich einen Lebensunterhalt als ausländische/r MitbürgerIn legal schaffen zu können. Der Verbleib ausländischer Arbeitskräfte in Österreich forderte gesetzliche Regelungen, die den Zugang zum österreichischen Staatsgebiet (Fremdenrecht), deren Aufenthalt (Aufenthaltsgesetz) und die Erwerbstätigkeit (Ausländerbeschäftigungsgesetz) beinhalteten. Die Entwicklung der österreichischen Einwanderungspolitik der Zweiten Republik ist im Zusammenhang mit dem gescheiterten Rotationsprinzip zu sehen, das von einer temporären Anwesenheit der GastarbeiterInnen ausging, jedoch deren Niederlassung keineswegs thematisierte. Dieses Kapitel umfasst neben der Einwanderungspolitik seit Mitte der 1960er Jahre die wichtigsten, diesbezüglichen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die durch das Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsgesetzes am 1.1. 1976 (AuslBG) ihren Anfang fanden.

Neben den arbeitsrechtlichen Bedingungen für AusländerInnen schaffte das Fremden- und Aufenthaltsrecht einwanderungsrechtliche Bestimmungen, deren inhaltliche Schwerpunkte untersucht, Brüche und Kontinuitäten hervorgehoben werden sollten. Ob und wie die Entwicklung des Einwanderungsrechts den Verbleib ausländischer Staatsangehöriger in Österreich im Sinne der Schaffung und des Erhalts ihres Lebensmittelpunktes berücksichtigt, ist zu überprüfen. Die Analyse der Gesetze hat weiters zum Ziel, nicht nur die Chance auf Integration langansässiger Personen in Österreich zu überprüfen, sondern sich mit dem Begriff auseinanderzusetzen, dessen Eingang in juristische Texte bzw. einwanderungsrechtliche Bestimmungen zu untersuchen und zu interpretieren sind. Ein

¹⁸ In: <http://www.help.gv.at/Content.Node/99/Seite.990061.html>, download am 15.03.07

diesbezüglicher Wendepunkt ist in den 1990er Jahren feststellbar, als AusländerInnen immer mehr zum Thema politischer und auch öffentlicher Diskussionen wurden. In diesem Zusammenhang floss der Begriff Integration von ImmigrantInnen auch in die Gesetzesexte ein.

Das Kapitel über die Entwicklung des Einwanderungsrechts in Österreich sollte v. a. auch dazu dienen, eine meiner Thesen, dass das Recht auf Integration vom „Faktor“ Arbeit abhängig ist, zu überprüfen. Im Integrationsprozess stellt Arbeit den Anfang. Ohne florierende Wirtschaft gäbe es keine Arbeitsstellen, die zu vergeben wären. Spannend finde ich die gesetzliche Unterscheidung zwischen dem Recht auf Aufenthalt durch Arbeit und dem Recht auf Aufenthalt durch (lang andauernde) Anwesenheit, z. B. die der Familienmitglieder. Dabei ist vorwegzunehmen, dass die politischen Entscheidungen in den 1990er Jahren einen deutlichen Wendepunkt darstellen: War das Recht auf Aufenthalt in den 1970er Jahren zunächst stark durch die Arbeit bestimmt, galt es in den 1990er Jahren nicht mehr als alleinige Voraussetzung. Dennoch blieb Arbeit ein zentraler Bestandteil in der Integrationsdiskussion. Ob sie seit den 1970ern als zentrales Element der Integrationsdebatte bestand, soll u. a. das Kapitel 4 klären.

3.1 Von den Anwerbeabkommen bis zum Scheitern des Rotationsprinzips – die österreichische Immigrationspolitik in den 1960er und 1970er Jahren

Die Anfänge der österreichischen Immigrationspolitik der Zweiten Republik lassen sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung Mitte der 1950er Jahre in Westeuropa erklären, mit dem die Nachfrage an Arbeitskräften stieg. Das hohe Wirtschaftswachstum, die Abwanderung vieler ÖsterreicherInnen ins Ausland wegen eines höheren Lohnniveaus sowie der stagnierende Einsatz der ländlichen Bevölkerung in den Industriezweigen forderten alternative Modelle. Die fehlenden Arbeitskräfte und die Abwanderung vieler ÖsterreicherInnen in Ländern wie die Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland (BRD) veranlassten die VertreterInnen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft (BWK) in der Bau- und Tourismusbranche die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich zu fordern. Um dem Arbeitskräftemangel in Zeiten der Hochkonjunktur entgegenzuwirken,

wurde von der Bundeswirtschaftskammer und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) das so genannte Raab-Olah-Akommen – benannt nach dem damaligen Präsidenten der Bundeswirtschaftskammer Ing. Julius Raab und dem Präsidenten des Gewerkschaftsbundes Franz Olah – 1961 ins Leben gerufen. Neben der „*Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen*“¹⁹, das zusätzlich zum Unterausschuss für Preisfragen auch einen für Lohnfragen vorsah, beinhaltete das Abkommen die Vereinbarung zur Beschäftigung von AusländerInnen für die heimische Wirtschaft. Die Voraussetzungen seitens der Paritätischen Kommission für die Beschäftigung von AusländerInnen war die Zustimmung bzw. Antragsstellung der BWK und des ÖGB. Erst danach durfte das Sozialministerium die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte gestatten. Befristete Arbeitsgenehmigungen, die Sicherstellung der Rückkehr nach Beendigung der Arbeitsverhältnisse, die Gleichstellung zwischen In- und AusländerInnen in Sachen Lohn- und Arbeitsfragen als auch gewerkschaftlichen Organisationsmöglichkeiten gehörten ebenfalls zu den Bedingungen wie die Inanspruchnahme der Sozialversicherungen durch bilaterale Verträge.²⁰ Diese Entscheidungen der Paritätischen Kommission ebneten den Weg zur AusländerInnenbeschäftigung. Die Meinungsverschiedenheiten zwischen der BWK und dem ÖGB hinsichtlich der Liberalisierung der Arbeitsmarktes und die Höhe der AusländerInnenbeschäftigung (=Kontingente) einerseits sowie der diesbezüglichen Kontrolle andererseits ließen sich aufgrund gegenseitiger Zugeständnisse beseitigen. Mit dem Raab-Olah-Abkommen 1961, das eine Kontingentvereinbarung von 47. 000 AusländerInnen beinhaltete²¹, gingen die Bundeswirtschaftskammer und der Österreichische Gewerkschaftsbund eine sozialpartnerschaftliche Vereinbarung ein und schufen gleichzeitig die institutionelle Rahmenbedingungen für die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in Österreich. Sowohl das Raab-Olah-Abkommen als auch die Anwerbeabkommen mit der Türkei 1964 und mit Jugoslawien 1966, bildeten die Grundsteine für die politische Lenkung der österreichischen Immigrationsgeschichte. Die Erteilung oder Ablehnung von Beschäftigungsbewilligungen orientierte sich stark an der Lage des österreichischen

¹⁹ Wimmer, Hannes: Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich. In: Wimmer, Hannes (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich. Frankfurt am Main (1986) 7

²⁰ Matuschek, Helga: Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: Journal für Sozialforschung, 25. Jg. Heft 2. Wien (1985) 163

²¹ Bauböck, Rainer: »Nach Rasse und Sprache verschieden« Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 31, März, Wien (1996) 12

Arbeitsmarktes, der staatlich organisiert war und sich somit eine gewisse Eigendynamik in der AusländerInnenbeschäftigung entwickelte. Der politische Einfluss – gebündelt durch die Kräfte der ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenseite – war bereits zu Beginn der AusländerInnenbeschäftigungspolitik spürbar. Die sozialpartnerschaftlichen Kontingentvereinbarungen ermöglichten AusländerInnen, den leichteren Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Die Höhe der Kontingente wurde zwar jährlich seitens der ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenvertretung festgelegt, sie galt jedoch nicht als endgültige Größe, sondern konnte in der Regel je nach Bedarf an Arbeitskräften überzogen werden. Die Kontingente wurden in den folgenden Jahren auf mehrere Berufsgruppen ausgeweitet. Anfänglich betrafen sie v. a. das Bau- und Holzgewerbe, wobei Kontingente für die Textil-, Metall-, Handels- und Tourismusbranche folgten. Die AusländerInnenbeschäftigungspolitik der Zweiten Republik und die Schaffung kooperativer Verbände fanden somit ihren gemeinsamen Anfang.

Wie viele GastarbeiterInnen in Österreich arbeiten konnten, in welchen Branchen sowie die regionale Verteilung entschied sich in den „sozialpartnerschaftlichen Gremien der Verbändekooperation“²². Die gewerkschaftlichen Zugeständnisse für die Kontingentregelung setzten zwei wesentliche Bedingungen voraus: Der ÖGB forderte zunächst dieselben Lohn- und Arbeitsbedingungen für AusländerInnen wie für InländerInnen, zweitens sollten AusländerInnen vor InländerInnen gekündigt werden. Die zweite Bedingung legte das so genannte Rotationsprinzip fest, dessen Intention es war, die Beschäftigungsdauer für AusländerInnen in Österreich auf ein Jahr zu befristen, nach Ablauf ihres Bedarfs wieder in ihr Heimatland zurückzuschicken zu können und gleichzeitig neue GastarbeiterInnen bei Bedarf zu rekrutieren. Kerstin Konrad erwähnt zurecht, dass „sowohl die UnternehmerInnenseite als auch die Gewerkschaftsvertreter [...] die ausländischen ArbeitnehmerInnen nicht als EinwandererInnen, sondern als GastarbeiterInnen, bzw. „längerfristige SaisonarbeiterInnen“ an[sahen], die je nach Bedarf des Arbeitsmarktes geholt, und wieder heimgeschickt werden konnten.“²³

²² Wimmer, Hannes (1986) 7

²³ Konrad, Kerstin: Migrations- und Integrationskonzepte aus der Sicht österreichischer Unternehmen. Dipl.Arbeit Wien (2003) 35-36

Die österreichische Immigrationspolitik war einerseits gekennzeichnet von der gewerkschaftlichen „*Kontrolle der Ausländerbeschäftigung im Inland*“ und andererseits von der „*Rekrutierung der Arbeitskräfte im Ausland durch eigens eingerichtete Anwerbestellen*“ seitens der Bundeswirtschaftskammer.²⁴ Für die Abwicklung der Anwerbeabkommen wurden sowohl in Istanbul als auch in Belgrad Anwerbestellen eingerichtet. 1962 wurde das erste Anwerbeabkommen mit Spanien geschlossen, das allerdings erfolglos blieb. 1964 und 1966 folgten jene mit der Türkei und Jugoslawien. Geplante Abkommen mit Griechenland und Italien ab 1962 kamen nicht zustande. Seit 1970 gab es auch eine Vereinbarung mit Tunesien, die allerdings nur in geringem Maße (unter 1000 Arbeitskräfte) umgesetzt wurde.²⁵ Der verspätete Wirtschaftsaufschwung Österreichs im Vergleich etwa zur BRD ist vermutlich ein Grund für den verzögerten Erfolg letztgenannter Anwerbeabkommen. Erst 1966 waren mehr als 55 000 ausländische Arbeitskräfte in Österreich beschäftigt. 1974 arbeiteten 222 000 ausländische ArbeitnehmerInnen in Österreich.²⁶ Die Anwerbeabkommen wurden ab 1973 aufgrund der Ölkrise ausgesetzt.²⁷ Das vorgestellte Rotationsprinzip der VertreterInnen der BWK und des ÖGB entsprach jedoch nicht ganz der Realität. Es erwies sich – von der ökonomischen Seite betrachtet – als kontraproduktiv, da die neu eingestellten ArbeiterInnen meist die deutsche Sprache nicht beherrschten und sie auch wieder neu eingeschult werden mussten. Angeworben wurden zunächst junge, gesunde Männer, deren berufliche Qualifikation nicht von primärer Bedeutung war, sondern sich eher auf Hilfs- und Anlernberufe konzentrierte. Ende der 1960er Jahre stieg die Anzahl der ausländischen Arbeitskräfte in Österreich rasch an. Wurden 1970

²⁴ Bauböck, Rainer (1996) 13

²⁵ Matuschek, Helga (1985) 171

²⁶ Lichtenberger, Elisabeth: Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften. Wien/Köln/Graz (1984) 91 Anm.: Die Autorin erwähnt starke regionale Unterschiede bzgl. ausländische Arbeitskräfte und „Niederlassung“. So verweist sie darauf, dass der Westteil Österreichs aufgrund des Fremdenverkehrs im Gegensatz zu den östlichen Bundesländern mit Ausnahme Wiens den Großteil der GastarbeiterInnen zwischen 1974 und 1981 beschäftigte: „In wirtschaftsschwachen Bundesländern, dem Burgenland und Kärnten, hat die Gesamtzahl an Gastarbeitern die Marke von 10 000 nie überschritten. Legt man zusätzlich noch einen Fünf-Prozent-Anteil der Gastarbeiter an den Beschäftigten als unteren Grenzwert zugrunde, so sind überhaupt östlichen Bundesländern mit Ausnahme Wiens (Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark und Kärnten) aus der Diskussion auszuschließen.“ ebd. 92

²⁷ Currle, Edda (Hg.): Migration in Europa – Daten und Hintergründe. Stuttgart (2004) 240

über 100 000 Bewilligungen gezählt²⁸, waren es 1973 bereits 226 801.²⁹ Dieser Anstieg an ausländischen Arbeitskräften verursachte u. a. die veränderten Auswahlverfahren. Die UnternehmerInnen waren nicht gewillt, bereits angestellte und eingeschulte ArbeiterInnen zu ersetzen. Sie umgingen die Anwerbestellen, indem sie Kontakte zu Freunden und Verwandten der bereits beschäftigten GastarbeiterInnen knüpften bzw. nützten. Die meisten von ihnen reisten als TouristInnen ein und deren Beschäftigung wurde im Nachhinein legalisiert.³⁰ Zu wirtschaftlichen Glanzzeiten stellte das Erlangen einer Beschäftigungsbewilligung kein Hindernis dar. Die saisonalen Arbeitsangebote weiteten sich auf Jahresstellen aus. Kontingente wurden überzogen und ständig erhöht. Die AusländerInnenbeschäftigung war grundsätzlich von ökonomischen als von institutionellen Faktoren bestimmt.³¹ Der Aufenthalt der GastarbeiterInnen verlängerte sich und weder Arbeitsämter noch Gewerkschaften kündigten unter den Umständen der Beschäftigungssicherheit bestehende Arbeitsverhältnisse. Somit war der „Übergang von der Gastarbeiterbeschäftigung zur dauerhaften Niederlassung“³² geebnet und fand seinen Durchbruch im Familiennachzug, der zu Beginn der 1970er Jahre einsetzte.

Abgesehen von persönlichen Motivationen, Frau und Kinder nachkommen zu lassen, kam eine steigende Nachfrage an weiblichen Arbeitskräften in der Textilbranche und im Dienstleistungssektor hinzu. Der Ausländerinnenanteil stieg zwischen 1962 und 1973 von 19 auf 31 Prozent an.³³ Die Familienzusammenführung in den 1970er Jahren resultierte aus der wirtschaftlichen Entwicklung, insbesondere der Textil- und Metallindustrie sowie des Dienstleistungssektors. Frauen waren v. a. in der Nahrungsmittelerzeugung, Herstellung von

²⁸ Bauböck, Rainer (1996) 13, dazu der Autor: „78,5 % der ausländischen Beschäftigten kamen aus Jugoslawien, 11,8 % aus der Türkei.“

²⁹ Hemetek, Ursula (Hg.): Am Anfang war der Kolaric. Plakate gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Wien (2000) 14 Anm.: Die Zahlen variieren, so spricht Rainer Bauböck von 226 000 Beschäftigungsbewilligungen. Siehe Fußnote 34

³⁰ Gürses, Hakan/Kogoj, Cornelia/Mattl, Sylvia (Hg.): Gastarbajteri. 40 Jahre Arbeitsmigration. Wien (2004) 34/34

³¹ Wimmer, Hannes (1986) 12

³² Bauböck, Rainer (1996) 13

³³ 1962 waren rund 17.700 und 1973 rund 250.000 AusländerInnen in Österreich beschäftigt. Davon arbeiteten 78,5 Prozent JugoslawInnen, 11,8 Prozent TürkInnen, 2,5 Prozent Deutsche in Österreich. Der fehlende Prozentanteil auf 100 Prozent setzte sich aus SpanierInnen, ItalienerInnen und GriechInnen zusammen. Die Steigerung an unselbständigen, ausländischen Erwerbstätigen lässt sich aufgrund der Liberalisierungspolitik auf dem Arbeitsmarkt erklären. Nachzulesen bei: Matuschek, Helga (1985) 173-175

Textilien, Schuhren, Papier und in der Reinigungs- bzw. Tourismusbranche tätig. Der weibliche Anteil an ausländischen Arbeitskräften stieg kontinuierlich. 1964 waren 10 % der ausländischen Beschäftigten Frauen, während der Anteil 1973 bereits auf ein Drittel stieg, arbeiteten zehn Jahre später 40 % Ausländerinnen in Österreich.³⁴ Die meisten von ihnen gingen einer ungelernten bzw. angelernten Arbeit nach: Rund die Hälfte der Ausländerinnen arbeiteten 1984 im Dienstleistungssektor, wobei 70 % von ihnen Hilfsarbeiten verrichteten und 20 % angelernte Jobs ausführten.³⁵

Der Rückkehrgedanke in ihre Heimatländer entpuppte sich spätestens beim Eintritt der Kinder in die Schulen als Illusion. Mit dem Familiennachzug änderte sich auch die Situation am Wohnungsmarkt. Die zugewiesenen Massenquartiere reichten für Familien nicht, private Wohnungen wurden bevorzugt, deren schlechter Zustand und hohe Mietpreise oft bemängelt wurden. Das fehlende Wirtschaftswachstum, die steigende Arbeitslosigkeit, soziale Missstände hinsichtlich der Arbeits- und Wohnbedingungen von AusländerInnen und die wachsenden Probleme hinsichtlich der unkontrollierbaren „Touristenbeschäftigung“³⁶ veranlassten die SozialpartnerInnen Anfangs der 1970er Jahre gesetzgebende Maßnahmen zu setzen. Zwischen Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre ermöglichte dieser Weg nicht nur kostengünstig Arbeitskräfte zu organisieren, sondern er war auch effizienter als das offizielle, oft lange dauernde Procedere. Das Problem der TouristInnenbeschäftigung war u. a. die Bezahlung unter dem Kollektivvertragslohn sowie die fehlenden Sozialleistungen (keine Anmeldung bei den Krankenkassen, keine Ansprüche auf Kündigungsschutz, Urlaubsabfindung und –entschädigung³⁷). Eine wichtige Änderung und auch Erleichterung für ausländische ArbeitnehmerInnen erwirkte die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht (Visumpflicht) türkischer und jugoslawischer StaatsbürgerInnen.³⁸ Sie waren dadurch

³⁴ Parnreiter, Christof: ... alle Arbeitskräfte des Erdrunds. Über den Import ausländischer Arbeitskräfte nach Österreich und ihren Nutzen für die Wirtschaft. In Prader, Thomas (Hg.): Moderne Sklaven: Asyl- und Migrationspolitik in Österreich. Wien (1992) 82

³⁵ ebd. 83

³⁶ Wimmer, Hannes (1986) 12

³⁷ Matuschek, Helga (1985) 176

³⁸ BGBI 1955/194 „Notenwechsel zwischen der österreichischen Gesandtschaft in der Türkei und dem türkischen Außenministerium über die Aufhebung des Sichtvermerkzwanges“ sowie BGBI 1965/365 „Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht“ Beide Abkommen sind im Internet zu finden unter: <http://ris1.bka.gv.at/bgbl->

berechtigt, als TouristInnen in Österreich einzureisen und sich für drei Monate ohne Visumspflicht im Landesinneren aufzuhalten. Diese Regelung erleichterte nicht nur die Einreise, sondern auch die Suche nach Arbeit. In beiden Dokumenten wird allerdings darauf hingewiesen, dass bei Annahme einer Arbeitsstelle sehr wohl ein Sichtvermerk notwendig war.³⁹ Fehlte dieser konnte er allerdings nachträglich im Inland beantragt werden. Der offizielle Weg über Arbeitsämter zur Anstellung einer ausländischen Arbeitskraft war bei vielen UnternehmerInnen aufgrund von hohen Kosten und Wartezeiten unbeliebt. Mit dem Wegfall der Sichtvermerkspflicht konnten österreichische UnternehmerInnen billigere Wege finden, indem sie etwa Prämien für die Anheuerung weiterer AusländerInnen an ihre MitarbeiterInnen vergaben oder eben Personen beschäftigten, die als TouristInnen nach Österreich einreisten. So wurde die „*Touristenbeschäftigung*“ als „*besonders billige und flexible Form der Arbeitskraftbeschaffung*“⁴⁰ willkommen geheißen. Die zunächst strikt erscheinende Regelung des Arbeitsmarktes erfuhr anhand dieser Veränderungen eine gewisse Lockerung, die zu ökonomischen Krisenzeiten wieder gestrafft wurde.

3.2 Die Entwicklung des Zuwanderungsrechts in Österreich

3.2.1 Die Etablierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) 1976

Noch vor der Wirtschaftskrise Ende 1973 kam es wegen der AusländerInnenbeschäftigung zu Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber- und ArbeitnehmervertreterInnen. Erstgenannte forderten eine weitergehende Liberalisierung des Arbeitsmarktes. Der ÖGB hingegen wünschte die TouristInnenbeschäftigung einzuschränken und die Anstellungen von AusländernInnen besser zu regeln. Mit dem Ölschock, der wirtschaftlichen Flaute und einer steigenden Arbeitslosigkeit lenkten allerdings auch die ArbeitgeberInnenverbände ein. In

pdf/RequestDoc.aspx?path=bgblpdf/1955/19550051.pdf&docid=19550051.pdf bzw. <http://ris1.bka.gv.at/bgbl-pdf/RequestDoc.aspx?path=bgblpdf/1965/19650096.pdf&docid=19650096.pdf>, download am 28.11.2006

³⁹ So etwa lautet der Artikel 2 des Abkommens mit Jugoslawien BGBI 1965/365 „Die Staatsbürger der Vertragsstaaten, die sich zum Zwecke der Arbeitsaufnahme in das Hoheitsgebiet des anderen Vertragsstaates begeben, bedürfen eines Sichtvermerks, der auch die Aufenthaltsberechtigung einschließt. Dieser Sichtvermerk wird gebührenfrei erteilt.“

⁴⁰ Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 1 (1993) 165

Zeiten der wirtschaftlichen Rezession verloren zunächst ausländische Arbeitskräfte ihre Beschäftigung.

Die schlechte Lage am Arbeitsmarkt brachte beide Seiten dazu, Verhandlungen zum Thema AusländerInnenbeschäftigung aufzunehmen. Als Grundpfeiler für das 1975 beschlossene und 1976 in Kraft getretene Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) galt die Berücksichtigung des österreichischen Arbeitsmarktes zum Vorteil österreichischer StaatsbürgerInnen. Die Bevorzugung österreichischer StaatsbürgerInnen am Arbeitsmarkt schrieb bereits das Staatsgrundgesetz von 1867 Artikel 6 fest. Das „*Grundrecht der Erwerbsfreiheit*“ sei „ausdrücklich als Bürgerrecht konstruiert.“⁴¹ Dieses blieb ausländischen Arbeitskräften verwehrt. Beschäftigungsbewilligungen waren grundsätzlich zeitlich begrenzt, nur für ein Bundesland gültig und bezogen sich auf eine bestimmte Erwerbstätigkeit. Außerdem konnten ImmigrantInnen nicht frei über ihre Arbeitsplätze entscheiden, diese wurden ihnen entweder von den Arbeitsämtern bzw. von der Unternehmerseite zugeteilt. In der Einleitung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1976 wurde weiters hervorgehoben, dass „*nur der österreichische Staatsbürger einen Anspruch darauf [hat], einem Beruf nachzugehen, für den er die gesetzlichen Bedingungen erfüllt; der Ausländer hat ein solches Recht nicht.*“⁴²

Die wirtschaftlichen Aspekte spielten durchgehend eine wichtige Rolle in der österreichischen Zuwanderungspolitik. Die Einführung der Kontingente hatte zum Ziel, den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für AusländerInnen zu erleichtern ohne jedoch die staatliche Steuerung außer Acht zu lassen. Die erste Kontingentvereinbarung über 48.000 ausländische Arbeitskräfte wurde am 17. Jänner 1962 unterzeichnet.⁴³ Diese Vereinbarung zwischen Bundeswirtschaftskammer und ÖGB verstand sich als Conclusio gescheiterter Verhandlungen zu einem „*Fremdarbeitergesetz*“. Die Bundeswirtschaftskammer, allem voran die Branchen Baugewerbe und Tourismus, forderten die Zulassung von „*Fremdarbeitern*“, als Entgegenkommen sollten sie wiederum den ÖGB in Sachen Preisregelung unterstützen. Da

⁴¹ Der Artikel 6 des Staatsgrundgesetzes vom 21. Dezember 1867 lautet wie folgt: „Jeder Staatsbürger kann an jedem Orte des Staatsgebietes seinen Aufenthalt und Wohnsitz nehmen, Liegenschaften jeder Art erwerben und über dieselben frei verfügen, sowie unter den gesetzlichen Bedingungen jeden Erwerbszweig ausüben.“ Nachzulesen in: <http://www.verfassungen.de/at/stgg67-2.htm>, download am 3.12.2006

⁴² Neurath, Erich/Steinbach, Günther: Ausländerbeschäftigungsgesetz. Schriftenreihe des ÖGB/125. Wien (1976)

⁴³ 1

ebd., 164 f

der gewünschte Abschluss zu einem „*Fremdarbeitergesetz*“ nicht zustande kam, einigten sich die Interessensvertretungen auf die Erteilung von Kontingenzen. Als Rahmenbedingung wurden 8 Punkte geschaffen, die bei der Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung zu berücksichtigen waren. Dazu zählten die „*Kosten der Rückreise, sanitätspolizeiliche Belange, die Laufzeit der Kontingente, Zugang der Unternehmer zum Kontingent, Streiks, Arbeitsinspektion, gesicherte Unterkunft und darum, dass bei Abbaumäßignahmen ‚Fremdarbeiter‘ zuerst zu entlassen seien.*“⁴⁴ Die jährliche „*Grundsatzvereinbarung über die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte (Kontingent-Vereinbarung)*“⁴⁵ wurde zwischen den VertreterInnen der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes geschlossen. Das Bundesministerium für soziale Verwaltung erhielt von genannten Interessensvertretungen pro Jahr eine Empfehlung zur Durchführung „*der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*“⁴⁶. Nachdem die Höhe der Kontingente vergeben war, konnten die Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung „*von dem Erfordernis der Prüfung der Arbeitsmarktlage und der Bedürfnisse der Wirtschaft im Einzelfall absehen.*“ Die jährliche Kontingentvereinbarung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretung wurde in das AuslBG 1976 § 12 u. a. mit der Begründung übernommen, dass sie „*zur Regulierung des Arbeitsmarktes in Bezug auf die Zulassung von Ausländern arbeitsmarktpolitisch ein überaus zweckdienliches Instrument darstellen, das nicht zuletzt auch zur Beschleunigung der administrativen Abwicklung der Ausländerbeschäftigung beigetragen hat.*“⁴⁷ Nach Ausschöpfung der Kontingente konnte eine Beschäftigungsbewilligung nur unter bestimmten Umständen erteilt werden.⁴⁸

⁴⁴ ebd.

⁴⁵ Neurath, Erich/Steinbach,Günther: Ausländerbeschäftigungsgesetz. Schriftenreihe des ÖGB/125. Wien (1976), 12/13

⁴⁶ ebd., 12 f

⁴⁷ Neurath, Erich/Steinbach,Günther (1976), § 12 (3) des AuslBG 1976

⁴⁸ Diese „besonders wichtigen Gründe“ zur Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung über die Höchstgrenze der Kontingentvereinbarung hinaus sind in den Erläuterungen 75 bis 83 des § 4 AuslBG 1976 angeführt. Dazu zählen z. B. Schlüsselkräfte im Sinne von Führungs- und Fachkräften, fehlendes Personal im Gesundheitswesen oder etwa bei „Neugründungen von Betrieben in Gebieten mit einem niederen Ausnützungsgrad des Arbeitskräftepotentials“, aber auch nur dann „wenn durch die Beschäftigung von Ausländern die Neugründung bzw. das Anlaufen des Betriebes und die Schaffung von Arbeitsplätzen für inländische Arbeitskräfte erst möglich wird.“ Nachzulesen in § 4 Erläuterung 78

Die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte war zeitlich begrenzt und kam einem Saisoniermodell gleich. Mit der Wirtschaftskrise 1973 wurde die TouristInnenbeschäftigung eingedämmt. Die Arbeitsämter durften nur mehr an jene Personen eine Beschäftigungsbewilligung erteilen, die einen gültigen Sichtvermerk besaßen. Ziel war es, ausländische Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt abzubauen. Somit änderte sich das Anwerbe- und Beschäftigungsverfahren von ausländischen Arbeitskräften in der Praxis. Die Festschreibung der Kontingentvergabe im AuslBG 1976 hatte zum Ziel, die Beschäftigung ausländischer ArbeitnehmerInnen zu steuern. Wurden Kontingente aus wirtschaftlichen Gründen gekürzt, bedeutete dies im weiteren Sinne die Rückkehr abgelehnter Arbeitskräfte in ihre Heimat. Die Bevorzugung österreichischer Arbeitskräfte bedeutete eine Verschiebung der Arbeitslosigkeit in die jeweiligen Herkunftsländer. Bemerkenswert dabei ist allerdings, obwohl die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte zurückging, verringerte sich in Relation dazu die ausländische Wohnbevölkerung nur wenig. So etwa ging in der Phase der Rezession 1974-75 die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte von 226.801 auf 175.563 (in Summe 51.238 Personen bzw. 22,6 %) zurück, wohingegen sich die ausländische Wohnbevölkerung um 38.637 bzw. 12,4 % verringerte.⁴⁹ Die Unsicherheit am österreichischen Arbeitsmarkt lassen Ulrike Davy und August Gächter daraus schließen, dass jene Personen, die ihre Arbeitsstelle behalten konnten bzw. Aussicht auf weitere Beschäftigung hatten, in Österreich blieben und ihre Familien nachholten. Jene ArbeiterInnen, die längerfristig in Österreich einem Erwerb nachgingen, waren weniger von Entlassungen betroffen als kurzfristig bzw. saisonal Beschäftigte. Diese beiden Phänomene – Sicherung des Arbeitsplatzes und Familienzusammenführung – beeinflussten die Immigrationspolitik dahingehend, dass die ausländische Wohnbevölkerung im Vergleich zu den ausländischen Erwerbstägigen relativ gleich blieb. Dabei berücksichtigen Davy und Gächter die Erteilung bzw. Ablehnung und Verlängerung der Beschäftigungsbewilligungen. 1974 wurden 164.854 Verlängerungsanträge erteilt, 1975 nur mehr 142.100. Beschäftigungsbewilligungen, die zum ersten Mal erteilt wurden nahmen ebenso wie Neuerteilungen ab. Waren es 1974 noch 92.854 Beschäftigungsbewilligungen, wurden diese 1975 bereits auf 51.602 und 1976 auf 47.278 reduziert. Neuerteilungen – neben Erstanträge und Verlängerungen als dritte Form genannt –

⁴⁹ Davy, Ulrike/Gächter, August: Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. Teil 1 (1993), 166 f

wurden 96 987 im Jahr 1974 gewährt, wohingegen es sich in den Folgejahren nur mehr um 64 136 bzw. 49 869 handelte.⁵⁰ Aus diesen Zahlen lässt sich ein allgemeiner Rückgang ausländischer Arbeitskräfte lesen, wobei jene Personen, die noch nicht so lange in Österreich arbeiteten oder eben zum ersten Mal einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollten, am ehesten benachteiligt waren oder abgelehnt wurden.

Die sozialpartnerschaftlichen Kontingentvereinbarungen hatten Anfang der 1960er Jahre zur Folge, die komplizierten Zulassungsverfahren ausländischer Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt zu vereinfachen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen über die Einreise bzw. den Aufenthalt von AusländerInnen und deren Beschäftigung waren ursprünglich in der „*Ausländerpolizeiverordnung vom 22. August 1938*“ und der „*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*“ vom 23. Januar 1933 bestimmt. Beide Gesetze wurden nach dem Zweiten Weltkrieg durch das „*Rechtsüberleitungsgesetz, Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945, StGBI. NR 6 über die Wiederherstellung des Rechtslebens in Österreich*“ mit wenigen Veränderungen in das österreichische Recht aufgenommen.⁵¹ Dem AuslBG ging das „*Bundesgesetz vom 19. Dezember 1925 über die zeitweilige Beschränkung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter und Angestellter (Inlandarbeiteorschutzgesetz)*“⁵² voraus. Dieses Gesetz aus der Zwischenkriegszeit schrieb dem Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin vor, AusländerInnen unter Betracht des Arbeitsmarktes anhand einer behördlichen Bewilligung einzustellen. Die Prämisse wurde in den folgenden Gesetzen ebenfalls als zentraler Punkt verstanden. Das Inlandarbeiteorschutzgesetz wurde 1941 in Österreich von der deutschen „*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*“ vom 23. Jänner 1933 abgelöst.⁵³ Sie galt bis zum Inkrafttreten des AuslBG 1976 mit Ausnahme einiger Modifikationen als gesetzliche Grundlage um den Arbeitsmarkt zu regulieren. Gründe für die Schaffung des AuslBG lagen an der steigenden

⁵⁰ ebd., 167 Die Definition einer Neuerteilung lautet laut Sozialministerium wie folgt: „Ein Neuantrag liegt vor, wenn der Ausländer bei einem neuen Arbeitgeber infolge Arbeitsplatzwechsel beschäftigt wird oder nach Arbeitsunterbrechung von mehr als sechs Monaten ein Arbeitsverhältnis beim selben Unternehmer fortgesetzt wird.“ siehe Fußnote 79

⁵¹ Wimmer, Hannes(1986) 9

⁵² BGBI 1925/457 Stück 101 Bundesgesetz vom 19. Dezember 1925 über die zeitweilige Beschränkung der Beschäftigung ausländischer Arbeiter und Angestellter (Inlandarbeiteorschutzgesetz)

⁵³ Neurath, Erich/Steinbach,Günther: Ausländerbeschäftigungsgesetz. Schriftenreihe des ÖGB/125. Wien (1976)

Anzahl von ausländischen ArbeitnehmerInnen und am Bedarf diesbezüglicher neuer Arbeitsmarkt bedingter Regelungen.

Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen regelte die „*Fremdenpolizei*“⁵⁴, die 1954 zum ersten Mal novelliert wurden. Grundsätzlich wurden die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen für AusländerInnen einer strengen Kontrolle unterzogen. Neben den vorgeschriebenen ärztlichen Untersuchungen war die Einreise für AusländerInnen nur mit einem Sichtvermerk (Visum) gestattet. Es war die Aufnahme bzw. Ablehnung ausländischer Arbeitskräfte stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Eine Bestimmung der „*Verordnung über ausländische Arbeitnehmer*“ – gültig bis zur Erlassung des Ausländerbeschäftigungsgesetz 1976 – war u. a. die Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte. Das Rotationsprinzip ging ebenfalls auf dieses Gesetz zurück. Beide Aspekte wurden 1976 ins AuslBG übernommen. Jeder einzelne Arbeitsplatz durfte nur dann von einem Ausländer bzw. einer Ausländerin besetzt werden, wenn keine inländische Arbeitskraft dafür in Frage kam. Gerhard Hetfleisch sieht in diesem „Prinzip“ der InländerInnenbevorzugung eine viel längere Tradition:

„Die AusländerInnenbeschäftigungspolitik diente in Österreich vom Ende der Monarchie an bis in die Gegenwart als Regulativ des Arbeitsmarktes. Für AusländerInnen in Österreich war die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes das alles entscheidende Kriterium ihrer Existenz. In wirtschaftlichen Krisenzeiten hatten damals wie heute zuerst „Gast“arbeiterInnen – ohne große Rücksicht auf den Grad der Integration (z. B. Dauer des Aufenthalts, mit oder ohne Familienangehörige in Österreich) – ihren Hut zu nehmen.“⁵⁵

Die AusländerInnenbeschäftigung war neben der wirtschaftlichen Tauglichkeitsprüfung und der Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte auch an ein kompliziertes Zulassungsverfahren gebunden. Die Landesarbeitsämter mussten die eingegangenen Anträge auf Beschäftigungsbewilligungen an das Sozialministerium weiterleiten um eine Stellungnahme

⁵⁴ Davy, Ulrike/Gächter, August: Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: Journal für Rechtspolitik Teil 1. Wien (1993) 158 Anm.: Das Pass- und Fremdenpolizeigesetz wurde 1993 im Fremdengesetz zusammengefasst.

⁵⁵ Hetfleisch, Gerhard: Rotation statt Integration? AusländerInnengesetze in Österreich und AusländerInnenbeschäftigungspolitik am Beispiel Tirols. In: Gesellschaft für Politische Aufklärung; Verein zur Betreuung und Beratung von AusländerInnen in Tirol (Hrsg.): AusländerInnen: Integration oder Assimilierung? Innsbruck (1991) 30-31

der SozialpartnerInnen, der BWK und des ÖGB einzuholen.⁵⁶ Erst nach eingehender Prüfung wurde einem Antrag stattgegeben bzw. dieser abgelehnt. Im formalrechtlichen Sinne hatte der bzw. die ArbeitgeberIn eine Beschäftigungsgenehmigung einzuholen. Der bzw. die AusländerIn benötigte nach fremdenpolizeilicher Verordnung eine Aufenthaltserlaubnis. Die Einführung von Kontingenzen erleichterte für die Behörden den administrativen Aufwand, den österreichischen Arbeitsmarkt hinsichtlich der wirtschaftlichen Lage zu prüfen und ausländische Arbeitskräfte nach Bedarf zu engagieren. Der administrative Weg wurde vereinfacht und funktionierte auf „*Basis von Kontingentvereinbarungen*“⁵⁷, das ein Indiz für das Aufschieben einer gesetzlichen Neuregelung der Ausländerbeschäftigung sein konnte.

Die ökonomischen Krisenjahre der 1970er und 1980er Jahre hatten negative Auswirkungen auf die in Österreich bis dato beschäftigten AusländerInnen. Der Ölschock 1973 löste nicht nur eine Welle von Kündigungen ausländischer Arbeitskräfte aus, sondern führte ebenfalls zur Einsicht, neue AusländerInnenbeschäftigungsgesetze zu schaffen. Besonders die TouristInnenbeschäftigung schuf zuvor Konflikte zwischen ArbeitnehmerInnen- und ArbeitgeberInnenverbänden. Die Forderung zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes stieß beim ÖGB auf Ablehnung. Letztgenannte Organisation trat für die Schaffung eines Ausländerbeschäftigungsgesetzes ein.⁵⁸

Einige Bestandteile des am 1.1.1976 in Kraft getretenen AusländerInnenbeschäftigungsgesetzes gingen auf politische Entwicklungen der Vergangenheit zurück. So etwa blieb das Vorrecht der InländerInnen am österreichischen Arbeitsmarkt bestehen und wurde in der AusländerInnenbeschäftigung verankert. Die staatliche Reglementierung der AusländerInnenpolitik sah auch eine wirtschaftliche Tauglichkeitsprüfung für die Beschäftigung von AusländerInnen vor und musste auf die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes abgestimmt werden. Der Einfluss der Sozialpartnerschaft war in weiteren Punkten spürbar. Dem Ziel, die TouristInnenbeschäftigung einzuschränken, wurde nachgegangen. Die

⁵⁶ Matuschek, Helga (1985) 161

⁵⁷ Wimmer, Hannes (1986) 9

⁵⁸ ebd. 12/13

Kontingentvereinbarung ging im Gesetz auf. Bei etwaigen Überziehungen von Kontingenzen waren ebenfalls die Gremien der SozialpartnerInnen zuständig. Es wurden diesbezügliche Verwaltungsausschüsse ins Leben gerufen, die u. a. über Erteilungen bzw. Ablehnungen von Beschäftigungsbewilligungen und Befreiungsscheinen berieten und bei Berufungen gegen Entscheidungen der Arbeitsämter Stellung nahmen.⁵⁹ Die Verwaltungsausschüsse wurden zusätzlich durch einen Ausländerausschuss ergänzt, der in „*Angelegenheiten der Ausländerbeschäftigung von grundsätzlicher Bedeutung*“⁶⁰ angehört werden musste. Dazu zählten etwa die Genehmigung weiterer Beschäftigungsbewilligungen etwa für bestimmte Berufsgruppen, die Festlegung von Höchstzahlen bzw. die Beschränkung von Beschäftigungsbewilligungen oder die Einschränkung des Geltungsbereichs von Befreiungsscheinen in bestimmten Berufsgruppen.⁶¹ Von dieser Regelung ausgenommen war die Festsetzung von Kontingenzen. Weiters versuchten die VertreterInnen der SozialpartnerInnen eine Gleichstellung in Lohn- und Gehaltsfragen zwischen Inländern und Ausländern per Gesetz durchzusetzen: „*Die Beschäftigungsbewilligung ist mit der Auflage zu verbinden, dass der Ausländer nicht zu schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt wird, als sie für die Mehrzahl der bezüglich der Leistung und Qualifikation vergleichbaren inländischen Arbeitnehmer des Betriebes gelten.*“⁶² Das Gesetz galt als Regelwerk dafür, die AusländerInnenbeschäftigung quantitativ zu steuern. Es wurden „*Landesverhältniszahlen*“⁶³ eingeführt, die von den Arbeitsämtern eingehalten werden mussten und nicht überschritten werden durften. Übersetzt bedeutete diese neue Regelung, dass AusländerInnen, die in Österreich aus bestimmten Gründen keiner Arbeit mehr nachgingen, nicht durch ausländische BewerberInnen ersetzt werden durften, sondern, wenn möglich sollten an ihre Stelle österreichische BürgerInnen treten. Das Ausländerbeschäftigungsgesetz hatte neben dem Schutz des inländischen Arbeitsmarktes rechtliche Einbußen für ausländische Arbeitskräfte. So etwa war die Arbeitsbewilligung stark vom wirtschaftlichen Bedarf des bzw. der ArbeitgeberIn abhängig und war für einen konkreten Arbeitsplatz für ein Jahr gültig. Ein gesicherter Aufenthalt der in Österreich

⁵⁹ ebd. (1986) 14

⁶⁰ AuslBG § 22 (1)

⁶¹ ebd., § 22 Erl. 6 bzw. 194

⁶² ebd., § 8 (1)

⁶³ Wimmer, Hannes (1986) 16

beschäftigte AusländerInnen war mit dem erlassenen Ausländerbeschäftigungsgesetz nicht unbedingt vorausgesetzt. Diese rechtliche Stellung konnte erst nach 8 Jahren ununterbrochener Beschäftigung in Österreich anhand eines auf 2 Jahre begrenzten Befreiungsscheins garantiert werden.

Zusammengefasst war mit dem AuslBG eine Rechtsordnung geschaffen worden, die eine Möglichkeit „*die Zu- und Abwanderung der Fremden an die Bedürfnisse der inländischen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anzupassen*“⁶⁴ schuf. Es wurde ein Instrumentarium geschaffen, das den ökonomischen Herausforderungen entsprach und dadurch die Arbeitsmigration kontrollierte. Die Möglichkeit, hierzulande arbeiten zu können, war mittels begrenzter Arbeitserlaubnis gegeben, die je nach Bedarf verlängert bzw. abgelehnt wurde. Eine längerfristige Arbeitslosigkeit bedeutete den Verlust des Aufenthaltsrechts. In dieser Situation ergänzten sich beide Rechtsordnungen, da die Ausweisung bzw. Abschiebung von Menschen nach wie vor Aufgabe der Fremdenpolizei blieb.

3.2.2 Neue Entwicklungen durch die Einführung des AuslBG

Die gegensätzliche Entwicklung der AusländerInnenbeschäftigungspolitik hatte seinen Ursprung in den politischen Querelen gefunden. Die Forderungen der UnternehmerInnen, nicht nur das Anwerbeverfahren ausländischer Arbeitskräfte zu erleichtern, sondern auch deren Aufenthalt zu verlängern, stießen bei den politischen Kontrahenten auf taube Ohren. Letztere forderten die Protektion des österreichischen Arbeitsmarktes für InländerInnen, die sich v. a. in Zeiten der ökonomischen Krisen zum Nachteil der ausländischen Bevölkerung entpuppte. Viele AusländerInnen waren mit Entlassungen konfrontiert worden. Ohne Hoffnung auf eine neue Stelle und auch aus rein finanziellen Gründen waren viele gezwungen, Österreich zu verlassen. Andererseits konnten einige von ihnen Familienangehörige und FreundInnen nach Österreich holen, die hier arbeiteten bzw. lebten. Diese Entwicklung zeigte, dass ab dem Zeitpunkt des Familiennachzugs das Rotationssystem bereits unterbrochen wurde. Unterbrochen deshalb, da ein Teil der AusländerInnen nach Ablauf ihrer Arbeitserlaubnis in ihre Heimatländer für kurze Zeit zurückkehrten, um danach erneut eine Stelle in Österreich anzunehmen. Der Nachzug von Familienangehörigen gewann ebenfalls an Bedeutung. Es

⁶⁴ Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 1 (1993) 161

lässt sich wiederum daraus schließen, dass die Anwerbeverfahren bzw. -methoden (d. h. staatlicherseits oder durch verwandtschaftliche Beziehungen) sich schon früher sehr flexibel gestalteten, da bereits mit Anfang der 1970er Jahre die Niederlassung von Familienangehörigen ausländischer BürgerInnen real war.

Die wirtschaftliche Krise Anfang der 1970er Jahre brachte nicht nur viele Entlassungen, sondern ließ auch das Rotationssystem stagnieren. Die Landesarbeitsämter füllten die festgelegten Kontingente mit den bereits aufrechten Beschäftigungsbewilligungen, so dass diese bereits zu Beginn des Jahres vergeben waren. In weiterer Folge waren Neuzugänge praktisch unmöglich, Einzelgenehmigungen waren nur mit Zustimmung der verantwortlichen Ausschüsse erteilt worden.⁶⁵ Bereits beschäftigte AusländerInnen konnten teils ihre Arbeitsplätze behalten. Ein entscheidender Grund dafür ist mit Sicherheit die befürwortende Seite der UnternehmerInnen, die sich gegen das Rotationssystem stellte. Rainer Bauböck weist dabei auf eine sehr interessante Entwicklung hin. Der Anwerbestopp seit der Ölkrisen 1973 sowie der beschränkte Neuzugang am Arbeitsmarkt hatte durch gesetzliche Verschärfungen für AusländerInnen eine Niederlassung bzw. den Familiennachzug nicht verhindert, sondern sogar „[...] den paradoxen Effekt einer Beschleunigung dieser Prozesse. Konnten Ausländer zuvor erwarten, nach einer vorübergehenden Rückkehr in ihre Heimat wieder in Österreich Beschäftigung zu finden, so war es angesichts der restriktiven Politik klüger, im Land zu bleiben und die Familie rasch nachzuholen. Die Regulierung hatte also den Effekt, eine fluktuierende Migration zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland in einen Rückwanderungs- und einen Einwanderungsstrom aufzuspalten.“⁶⁶

Maria Perusich ist der Meinung, dass mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz 1975 (ab 1.1.1976 in Kraft getreten) aus Österreich ein Einwanderungsland wurde. Der paradoxe Effekt ergäbe sich daraus, nach welcher die gesetzlichen Verschärfungen zu einer dauerhaften Niederlassung geführt hätten.⁶⁷ Die Rekrutierungsform über die Bundeswirtschaftskammer

⁶⁵ Wimmer, Hannes (1986) 16

⁶⁶ Bauböck, Rainer (1996) 14

⁶⁷ Perusich, Maria: Ausländerbeschäftigung der Zweiten Republik im wirtschaftshistorischen Überblick unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage der Arbeitsmigranten in den 90iger Jahren, insbesondere nach dem EU-Beitritt. Dipl.-Arbeit. Wien (1997) 20

wurde durch familiäre Bande bzw. Mundpropaganda der GastarbeiterInnen abgelöst und beeinflusste ebenfalls diese Entwicklung. Christof Parnreiter nennt dies auch als einen der großen Unterschiede zwischen den 1970er bzw. 1980er Jahren. Die Arbeitskräfte kamen „*ohne institutionalisierte Rekrutierungstätigkeit*“ und sind für ihn durch das Anwerben von Verwandten und FreundInnen „*in die Phase der »Selbstproduktion«*“⁶⁸ eingetreten, indem vor allem Familienmitglieder und Freunde zuwanderten.

Von einer zunächst staatlich organisierten Zuwanderung mittels Anwerbestellen in den Herkunftsländern, über die Selbstorganisation durch familiäre, freundschaftliche oder verwandtschaftliche Bande wurde mit dem Inkrafttreten des AuslBG 1976 eine geregelte Zuwanderungspolitik per Gesetz eingeführt. Die ökonomisch schwache Periode bedingte eine hohe Arbeitslosigkeit, von der AusländerInnen als erstes ihre Arbeitsstelle verloren: „*Ab 1973 wurde die Beschäftigung von Gastarbeitern massiv reduziert. Innerhalb von zwei Jahren (1974-76) wurden 55 000 ausländische Arbeitskräfte entlassen. 40% der Arbeitsplätze ausländischer Arbeitnehmer wurden innerhalb von 10 Jahren (1974-84) abgebaut.*“⁶⁹ Für Kerstin Konrad betraf der Rückgang ausländischer Arbeitskräfte vor allem jugoslawische BürgerInnen. Sie begründet dies in der geringeren Entfernung zu ihrem Heimatland als dies etwa bei den türkischen BürgerInnen der Fall wäre, und vermutet aufgrund des Naheverhältnisses eine stärkere ökonomische und soziale Bindung an das Herkunftsland. Die Verbundenheit zur Familie und FreundInnen würde anhand von mehreren Heimatbesuchen stärker aufrechterhalten bleiben und somit eine Rückkehr fördern. Wohingegen die größere räumliche Distanz bei den TürkInnen eine „*stärkere Verwurzelung in Österreich*“⁷⁰ erleichtere. Diesbezüglich mögen viele Faktoren eine Rolle spielen, mit der Schaffung des AuslBG 1976 trat die österreichische Zuwanderungspolitik in eine neue Ära ein. Die Gesetzgebung zielte auf eine genaue Regelung der Arbeitsverhältnisse für AusländerInnen. Es bedeutete eine strenge Handhabung, die in wirtschaftlichen Krisenzeiten wegen der im AuslBG festgeschriebenen Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte auch zum Abbau der

⁶⁸ Parnreiter, Christof: Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise. Wien (1994) 160

⁶⁹ Hemetek, Ursula (2000) 15

⁷⁰ Konrad, Kerstin: Migrations- und Integrationskonzepte aus der Sicht österreichischer Unternehmen. Dipl.Arbeit Wien (2003) 38

betroffenen ArbeiterInnen führte. Im Unterschied zum vorhergehenden Jahrzehnt blieben aber einige in Österreich und holten ihre Familien nach.

Für Wolfgang Gieler hingegen, blieb trotz Schaffung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes die Rotation ausländischer Arbeitskräfte bestehen. Dies würde sich im unsicheren Rechtstatus von Ausländern ablesen lassen, um „*damit die Ausländer als beliebig manövriertbares Potential am Arbeitsmarkt einsetzen zu können.*“⁷¹ Ursula Hemetek erwähnt in diesem Zusammenhang die flexible Anwendung des Rotationsprinzips seitens der UnternehmerInnen je nach Kriterien der Wirtschaftlichkeit.⁷² Nach der Rezessionsphase der 1970er Jahre kam die zunehmende Einsicht, dass ein Grundstock an ausländischer Arbeitskraft für die österreichische Wirtschaft nötig sei. Es wurden in Österreich zwischen 1977 und 1981 durchschnittlich 176 500 ausländische Arbeitskräfte beschäftigt. Die Gewerkschaft bemühte sich um diesbezügliche, neue gesetzliche Regelungen sowie um eine verbesserte Kontrolle. Der Konjunktureinbruch in den 1970er Jahren und die damit verbundene, steigende Arbeitslosigkeit hatten zur Folge, dass die AusländerInnenbeschäftigung in ein negatives Licht rückte. Der zuvor etablierte TouristInnenbeschäftigung als vereinfachte Methode Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt zu finden, sollte nun ein Riegel vorgeschoben werden. Soziale Missstände wie etwa die schlechte Wohnungssituation oder auch hohe Unfallhäufigkeit bei AusländerInnen (hauptsächlich aufgrund von Überlastung bzw. ungenügende Schutzmaßnahmen) wurden zum politischen Thema. Es wurde ein Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gegründet, der sich mit den „*Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte*“⁷³ beschäftigte. Kurz gefasst war die Empfehlung des Beirats eine Begrenzung der AusländerInnenbeschäftigung in einer wirtschaftlich schwachen Periode. Die VertreterInnen des ÖGB, der Arbeiterkammer, der BWK, der Industriellenvereinigung und des Sozialministeriums einigten sich schließlich trotz divergierender Meinungen auf den Gesetzesentwurf zur Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte. Das am 1. 1. 1976 in Kraft tretende Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) war Ergebnis dieser Verhandlungen. Kernpunkt dieses Gesetzes war nach wie vor, dass

⁷¹ Gärtner, Reinhold: Österreich. In: Gieler, Wolfgang: Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern. Politik Forschung Wissenschaft. Band 6. München/Hamburg/London (2003) 447-455

⁷² Hemetek, Ursula (2000) 15

⁷³ Matuschek, Helga (1985) 182/183

„Ausländer nur dann beschäftigt werden dürfen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und wichtige öffentliche und gesamtwirtschaftliche Interessen dies zulassen.“⁷⁴

Trotz restriktiver Maßnahmen konnte sich die von der Regierung geplante Rotationspolitik nicht aufrechterhalten. Die VertreterInnen österreichischer Betriebe waren nicht länger gewillt, dass verwaltungstechnisch in bestehende Arbeitsverhältnisse eingegriffen wurde. Ein eher pragmatischer Hintergrund warum von staatlicher Betrachtung die Rotation von Menschen sich erübrigte, waren die Leistungsansprüche arbeitslos gewordener AusländerInnen. Die Arbeitsämter hatten eher Interesse daran, AusländerInnen, die bereits Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten, weiter zu vermitteln als ihnen Bezüge auszubezahlen.⁷⁵ Gerhard Hetfleisch erwähnt, dass es trotz einer strengen Linie der AusländerInnenbeschäftigungspolitik zu einer Familienzusammenführung gekommen ist. Dies sei als „*Zeichen einer immer stärkeren Integration*“ zu werten, denn „*die Rotationspolitik hatte nicht verhindern können, dass ein Teil der in Österreich beschäftigten AusländerInnen zur Stammbelegschaft vieler Betriebe zählte.*“⁷⁶ Sieht Hetfleisch in der Familienzusammenführung und der Arbeit Integrationsmöglichkeiten, widerspricht sich dies mit der Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung, „[...] dass an neu eingereiste AusländerInnen keine Beschäftigungsbewilligungen erteilt werden durften. Somit wurde, trotz sozial-humanitären Anspruch, sogar gegenüber engste Familienmitglieder (Ehegatten und –gattinnen, Kinder) von ArbeitsmigrantInnen, indem man sie systematisch vom Arbeitsmarkt ausschloß, eben nicht sehr sozial-humanitär gehandelt.“⁷⁷

Laut Rainer Bauböck ist nicht nur die „*festgeschriebene Gastarbeiterpolitik trotz Einwanderung*“⁷⁸ gescheitert, sondern auch das Abkehren des Eingeständnis, Österreich als Einwanderungsland zu bezeichnen: „*Statt den echten Neuzugang zu regeln, aber die Integration der langjährig in Österreich lebenden Immigranten zu erleichtern, wurden sie*

⁷⁴ AuslBG § 4 (1)

⁷⁵ Wimmer, Hannes (1986) 17

⁷⁶ Hetfleisch, Gerhard (1991) 67

⁷⁷ ebd. 67

⁷⁸ Bauböck, Rainer (1996) 14

weiterhin als Verschubmasse am Arbeitsmarkt behandelt. Die Folge war jedoch nicht die tatsächliche Rotation der Arbeitskräfte, sondern eine ethnische Segmentierung des einheimischen Arbeitsmarktes und extreme Abhängigkeit der Ausländer von ihren Arbeitgebern.“⁷⁹ Den Widerspruch zur Ablehnung Österreichs, sich als Einwanderungsland zu deklarieren, deckte auch Ursula Hemetek auf: „In den 70er-Jahren wurde Österreich durch das Ausländerbeschäftigungsgesetz unbeabsichtigt zum Einwanderungsland gemacht: Durch Familiennachzug und drohenden „Export“ arbeitsloser Ausländer setzte sich eine dauerhafte Niederlassung ein.“⁸⁰ Reinhold Gärtner das Jahr 1976 „als Zäsur in der österreichischen Migrationspolitik“, da mit der Schaffung der gesetzlichen Regelungen bereits 1976 ein Rückgang der ausländischen Wohnbevölkerung bzw. ausländischen Beschäftigten spürbar war.⁸¹ Mit dem einsetzenden Familiennachzug griff der Mythos des Gastarbeiters bzw. der Gastarbeiterin nicht mehr, aus ihnen wurden EinwandererInnen, die allerdings noch lange nicht als solche bezeichnet werden sollten. Das Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1976 löste die organisierte Rekrutierung ab.

3.3 Ausländische Arbeitskräfte in Österreich – zwischen Ablehnung und Niederlassung

Bereits gegen Ende der 1970er Jahre und vor allem zu Beginn der 1980er Jahre änderte sich die Situation auch für jene AusländerInnen, die länger in Österreich beschäftigt waren. Die Verlängerungen fielen nach 1977 ständig, besonders davon betroffen waren die Jahre 1982 und 1983. Innerhalb des Zeitraums wurden sie von 111 162 auf 91 802 bzw. auf 74 173 verringert. Die Neuerteilungen fielen ebenfalls rasch, waren es z. B. 1980 noch 51 267, konnten zwei Jahre später nur mehr 24 353 gezählt werden. Ulrike Davy und August Gächter betonten allerdings, dass sich die Zahl der Ersterteilungen verglichen mit den Verlängerungen kaum verringerte. Zwischen 1980 und 1981 ging sie von 44 154 auf 39 811 zurück, 1982 gab es 32 881 und 1983 um 1 436 weniger Ersterteilungen als im Vorjahr.⁸² Diese Entwicklung

⁷⁹ Bauböck, Rainer (1996) 15

⁸⁰ Hemetek, Ursula (2000) 15

⁸¹ Gärtner Reinhold (2003) 449

⁸² Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 1(1993) 168

wurde mitunter durch die Ereignisse in Polen (30 000 polnische Asylsuchende) und dem Militärputsch 1980 in der Türkei beeinflusst. Nichtsdestotrotz wirkte sich die Ablehnung jener Personen, die schon längere Zeit in Österreich arbeiteten, auch auf die Vergabe der Befreiungsscheine⁸³ negativ aus. Dieser Rückgang lässt sich durch die Negativbescheide weiterer Beschäftigungsbewilligungen erklären, aber auch wegen des allgemeinen Abbaus ausländischer Arbeitskräfte seit Mitte der 1970er Jahre. Aufgrund dieser Tatsachen hatten auch weniger Personen Anspruch auf einen Befreiungsschein. Dieser konnte auch nur dann beibehalten werden, wenn eine weitere Beschäftigung garantiert war. Der Verlust eines Arbeitsplatzes bedeutete gleichzeitig eine Verschlechterung der rechtlichen Position am Arbeitsmarkt, indem der oder die ArbeitnehmerIn etwa den Anspruch auf einen Befreiungsschein oder im Extremfall die Aufenthaltsgenehmigung wegen Mittellosigkeit verlor. Im Gegensatz zu den 1970er Jahren kann festgestellt werden, dass in den 1980er Jahren die Regulierung ausländischer Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt „weniger über eine Beschränkung des Zuzugs und mehr über eine Verhinderung der Weiterbeschäftigung“⁸⁴ erfolgte.

Es wurde versucht, dieser Tendenz anhand der ersten Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) 1988 entgegenzuwirken. Dabei stand die Verbesserung der rechtlichen Situation ausländischer Arbeitskräfte, die sich schon einige Zeit in Österreich befanden, im Vordergrund. Die Aufmerksamkeit der Ausländerbeschäftigungspolitik galt der Lockerung der Beschäftigungsbewilligung, da die

⁸³ Ein Befreiungsschein konnte beantragt werden, wenn die betroffene Person mindestens acht Jahre ununterbrochen im Bundesgebiet gearbeitet hat bzw. mit einem österreichischen Staatsbürger verheiratet und im Bundesgebiet wohnhaft ist. War allerdings eine Österreicherin mit einem Ausländer verheiratet, erhielt das Kind die Staatsbürgerschaft des Vaters. Laut einer Novelle des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes 1983 erwerben ehelich geborene Kinder nicht mehr automatisch die Staatsbürgerschaft des Vaters, sondern ist auch in weiblicher Linie vererbbar (BGBI 1983/432). Der Vorteil eines Befreiungsscheins für den bzw. die AntragsstellerIn ergibt sich daraus, dass keine Beschäftigungsbewilligung für eine bestimmten Zeitraum (längstens zwei Jahre) mehr nötig ist, sprich eine gewisse Abhängigkeit von der/dem ArbeitgeberIn fällt weg, da der bzw. die ArbeitnehmerIn nicht mehr darauf angewiesen ist, nach einem Jahr befristeter Beschäftigungsbewilligung eine(n) neue(n) ArbeitgeberIn zu finden. Nach einer achtjährigen, ununterbrochenen Beschäftigung geht der Rechtsanspruch auf Ausstellung eines Befreiungsscheins auf den bzw. die ArbeitnehmerIn über. Die Beschäftigungsbewilligung hingegen musste zunächst von der bzw. dem ArbeitgeberIn beantragt werden. Weiters ist der Befreiungsschein im Unterschied zur Beschäftigungsbewilligung weder örtlich (bestimmter Betrieb) noch beruflich (bestimmte Tätigkeit bei bestimmten/r ArbeitgeberIn) gebunden. Nachzulesen in: Neurath, Erich/Steinbach, Günther (1976), § 15 (1), (2) des AuslBG 1976

⁸⁴ Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 1(1993) 168

jährliche Verlängerung bzw. Neubeantragung als psychische und soziale Belastung für den bzw. die ArbeitnehmerIn gesehen wurde. Diesbezügliche Reformen wurden allerdings nur sehr zaghaft durchgesetzt. Eine gesetzliche Besserstellung erfuhrn Jugendliche der zweiten Generation, die in Österreich aufwuchsen. Sie hatten per Antrag Anspruch auf einen Befreiungsschein, wenn „*der Ausländer das 19. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (jugendlicher Ausländer) und sich wenigstens ein Elternteil seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält, wenn a) er sich mehr als die halbe Lebenszeit rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat oder b) er seine Schulpflicht zumindest zur Hälfte im Bundesgebiet erfüllt und auch beendet hat*“⁸⁵ Weiters wurde das Kontingent-Verfahren – geprüft durch die Arbeitsämter – für ausländische ArbeitnehmerInnen, die schon länger in Österreich lebten und arbeiteten, erleichtert. Sie wurden – im Gegensatz zu den ErstantragsstellerInnen – von der Prüfung des § 4 Abs 1 des AuslBG 1976 ausgenommen: „*Die Beschäftigungsbewilligung ist, soweit im folgenden nicht anderes bestimmt ist, zu erteilen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zulässt und wichtige öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen nicht entgegenstehen.*“⁸⁶ Diese Unterscheidung trägt in der Novellierung des AuslBG vom 11. Mai 1988 folgenden Wortlaut: „*Soweit Kontingente (§ 12) festgesetzt sind und es sich nicht um die erstmalige Beschäftigungsaufnahme des Ausländers im Bundesgebiet nach diesem Bundesgesetz handelt, entfallen die Prüfung der Voraussetzungen nach Abs. 1 und die Anhörung der kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gemäß § 20 Abs. 2.*“⁸⁷ Mit diesem Gesetz wurde zwischen ErstantragsstellerInnen und längerfristig in Österreich arbeitende AusländerInnen unterschieden. Jenen ausländischen ArbeitnehmerInnen, die schon lange in Österreich lebten, eine rechtliche Besserstellung zukommen zu lassen, beinhaltete durchaus integrative Maßnahmen, obwohl diese nicht explizit als solche bezeichnet wurden. Ziel war es, sich in der AusländerInnenbeschäftigungspolitik neu zu orientieren, der Einstellung einer vorübergehenden Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte den Rücken zu kehren und mehr auf Integration der bereits ansässigen ausländischen

⁸⁵ AuslBG § 15 (3) der Nov BGBI 1988/231 Nachzulesen in: <http://ris1.bka.gv.at/bgb1-pdf/RequestDoc.aspx?path=bgb1pdf/1988/19880083.pdf&docid=19880083.pdf>, download am 18.12.2006

⁸⁶ Neurath, Erich/Steinbach, Günther (1976), AuslBG § 4 (1)

⁸⁷ AuslBG § 4 (5) der Nov des BGBI 1988/231 Nachzulesen in: <http://ris1.bka.gv.at/bgb1-pdf/RequestDoc.aspx?path=bgb1pdf/1988/19880083.pdf&docid=19880083.pdf>, download am 19.12.2006

Bevölkerung zu setzen. Diese Einstellung wurde in der Novellierung des AuslBG 1990 weiter verfolgt.

3.4 Wirtschaftliche und politische Einflüsse auf die AusländerInnenbeschäftigung in den 1980er und 1990er Jahren

Wirtschaftlich gesehen unterschieden sich die 1980er Jahre in mehrerer Hinsicht vom vorhergehenden Jahrzehnt. Die Arbeitslosenrate stieg kontinuierlich an, Industriezweige wie etwa die Textil- und Bekleidungsindustrie oder Metallindustrie hatten Einbußen zu verzeichnen. Gleichzeitig stieg der Arbeitskräftebedarf im Dienstleistungssektor. Die so genannten Normalarbeitsverhältnisse mussten den Teilzeitbeschäftigungen bzw. atypischen Beschäftigungsverhältnissen Platz einräumen. Ziel jener Beschäftigungsverhältnisse war bzw. ist es, Arbeitskosten einzusparen um Arbeitskräfte flexibel einzusetzen. Von dieser Trendwende im Arbeitsbereich sind v. a. Frauen betroffen, wobei hier ein Zusammenhang mit dem Ausbau des Dienstleistungssektors bestand. Wenn sich auch die Schwerpunkte der Wirtschaftszweige verlagerten, blieb zu Beginn der 1980er Jahre die Entlassung vieler (ausländischer) Arbeitskräfte nicht erspart.

Nach dem 2. Ölschock 1979 folgte die nächste Rezessionsphase, die weitere Arbeitsplätze kostete.⁸⁸ 38.637 AusländerInnen verließen zwischen 1974 und 1976 Österreich, zwischen 1982 und 1984 weitere 34.110.⁸⁹ Die „*Funktion der AusländerInnen als Konjunkturpuffer*“ wurde 1984 mit einem historischen Tiefstand von 138.710 Personen bestätigt.⁹⁰ Demgegenüber vermehrte sich in den 1980er Jahren der Einsatz von AusländerInnen im tertiären Bereich.⁹¹ Die staatlichen Investitionen in die Industrie - um das Beschäftigungsniveau zu halten - gingen Anfang der 1980er Jahre zurück. Bis 1983 sank der Anteil ausländischer Arbeitskräfte in Industrie und Gewerbe auf 55,7 %, 1973 waren es fast drei Viertel.⁹² Die Expansion des Dienstleistungssektors hatte eine vermehrte Nachfrage an

⁸⁸ 138 710 ausländische Arbeitskräfte waren 1984 in Österreich tätig. Siehe Hemetek, Ursula (2000) 15

⁸⁹ Parnreiter, Christof (1994) 159

⁹⁰ Perusich, Maria (1997) 21

⁹¹ Elisabeth Lichtenberger spricht von einer „Tertiärisierung der Gastarbeiter“ In: Lichtenberger, Elisabeth (1984)

⁹³

⁹² Hemetek, Ursula (2000) 16

weiblichen Arbeitskräften zur Folge und beeinflusste somit direkt den Familiennachzug. Eine zweite Veränderung in den 1980er Jahren war die Auseinanderentwicklung von Konjunktur, Arbeitslosigkeit und AusländerInnenbeschäftigung: Zwischen 1985 und 1987 stieg die Arbeitslosigkeit jährlich um 6% (+25.100), die AusländerInnenbeschäftigung nahm um durchschnittlich 2% (+7.176) zu.⁹³ Die Wirtschaft stieg gegen Ende der 1980er Jahre und beeinflusste somit die Mobilisierung ausländischer Arbeitskräfte. Die konjunkturelle Aufschwungsphase zwischen 1988 und 1993 zeigte folgendes Bild: „*Während die Wirtschaft wieder leicht im Wachsen begriffen war (jährlich durchschnittlich 2,4%), stiegen Arbeitslosigkeit und Ausländerbeschäftigung an. Zwischen 1988 und 1993 erhöhte sich die Arbeitslosigkeit (trotz guter Konjunktur bis 1992) um 6,3 % im Jahresdurchschnitt, insgesamt +64 000, die Ausländerbeschäftigung um durchschnittlich 12,1% (+135.752).*“⁹⁴ Diese Entwicklung war auf die wirtschaftlichen Schwerpunktverlagerungen zurückzuführen. Der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte im lohnungsschützten Dienstleistungssektor sowie die steigende Nachfrage an unqualifizierten Arbeitskräften forcierten diesen Strukturwandel. Ein weiterer wichtiger Punkt war das steigende Bildungsniveau der ÖsterreicherInnen und dem damit verbundenen Bestrebungen, qualifizierte Jobs zu bevorzugen. Die Arbeitslosigkeit der 1980er Jahre war das Ergebnis dieser Schere.

Der ökonomischen Trendwende folgte jene der Politik. Das Thema Immigration und AusländerInnenbeschäftigung wurde von immer mehr politischen Parteien an die Öffentlichkeit getragen. Die Verleugnung Österreichs, sich als Einwanderungsland zu bezeichnen, spiegelte sich in der Parteienlandschaft wieder. So etwa war in den 1960er und 1970er Jahren das Thema sehr wenig diskutiert worden. Erst als in den 1980er und 1990er Jahren die Einwanderung und „*Einbürgerung von Integrationswilligen*“⁹⁵ auf der politischen Tagesordnung stand, gewannen AusländerInnen öffentlich und innenpolitisch immer mehr an Bedeutung.

1986 veränderte sich die Parteienlandschaft Österreichs durch den Einzug der Grünen ins Parlament und dem Führungswechsel in der FPÖ. Das Nichteingebundensein letztgenannter

⁹³ Perusich, Maria (1997) 24

⁹⁴ Hemetek, Ursula (2000) 16

⁹⁵ Perusich, Maria (1997) 13

Parteien in die „sozialpartnerschaftlich gestützte Konkordanzdemokratie“ ließen Einwanderungsfragen „zum Vehikel symbolischer Politik und weltanschaulicher Profilierung im Parteienwettbewerb“⁹⁶ werden. Es änderten sich auch die Aspekte der Migrationspolitik, die bis Mitte der 1980er Jahre eine von den SozialpartnerInnen gesteuerte Arbeitsmarktpolitik war⁹⁷, sich aber nach 1986 institutionell vom Sozialministerium ins Innenministerium verlagerte. Die Frage nach dem Aufenthaltsrecht bzw. des –verbots von ImmigrantInnen gewann mit der erstmaligen Novellierung des aus dem Jahr 1954 stammenden Fremdenpolizeigesetzes (FrPG) 1987 nicht nur politisches, sondern auch öffentliches Interesse. Dazu beigesteuert hatte mit Sicherheit die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über die Bestimmungen des Aufenthaltsverbotes laut § 3 des FrPGs, der dem Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens laut Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention widersprach.⁹⁸ Die Diskussion über bereits längere Zeit in Österreich lebende ImmigrantInnen und deren Recht auf Aufenthaltsicherheit kam öffentlich zur Sprache. Der bis dato debattierten Gastarbeit wich jener einer gezielten Einwanderung. Die demographischen Entwicklungen der Zeit – Geburtenrückgänge und Überalterung der Bevölkerung – beeinflussten die Diskussion. Die Neuzuwanderung sollte wie gehabt über Jahreskontingente geregelt werden. Eine gesetzliche Neuorientierung blieb ausgeblendet. Es handelte sich um Anpassungen des starren Systems der AusländerInnenbeschäftigung. Das Wohl des Arbeitsmarktes stand nach wie vor an vorderster Stelle.

Mit 1988, dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 und der Wiedervereinigung Deutschlands kam es zu einem erneuten ökonomischen Aufschwung.⁹⁹ Das Ende des Sozialismus in den osteuropäischen Staaten wirkte sich in mehrerer Hinsicht positiv auf die westeuropäische Wirtschaft aus: Einerseits stiegen im Laufe der 1980er Jahre ausländische Investitionen in Österreich. Andererseits wurde durch die Ostöffnung eine neue Möglichkeit geschaffen, billig im Ausland zu produzieren bzw. in den Ostländern von niedrigen Löhnen zu profitieren. Die

⁹⁶ Bauböck, Rainer/Perchinig Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

⁹⁷ Jawhari, Reinhold: Strukturen und Prozesse des Gesetzesvollzugs am Beispiel der Vollziehung des Aufenthaltsgesetzes (AufG 1992) in Wien. Dipl.Arbeit Wien (1999) 27

⁹⁸ Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 1(1993) 171

⁹⁹ Hemetek, Ursula (2000) 16 sowie Perusich, Maria (1997) 24

Lohngefälle zwischen Ost und West setzten aber auch eine neue Migrationsbewegung in Gang. Zwischen 1988 und 1995 kamen etwa 15 % der in Österreich lebenden ImmigrantInnen aus Polen, Ungarn und der ehemaligen Tschechoslowakei.¹⁰⁰ Das Selbstverständnis Österreichs, kein Einwanderungsland zu sein, wirkte sich auch auf migrationspolitische Maßnahmen aus. Sie waren nach wie vor rein am Arbeitsmarkt orientiert. Die wachsende Zahl ausländischer Beschäftigter, der Zuzug ihrer Angehörigen, der politische Umbruch in Mittel- und Osteuropa, die kriegerischen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien zu Beginn der 1990er Jahre sowie der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 und dem Schengener Abkommen erforderten eine politische als auch gesetzliche Änderung bzw. Anpassung der österreichischen Immigrationspolitik. Dieser Neuorientierung ging ein bestimmtes Konzept voraus: „*Sie wird bestimmt von dem zweifachen Grundsatz, die Integration der bereits im Land ansässigen Ausländer zu erleichtern und die Neuzuwanderung zu begrenzen.*“¹⁰¹

Diese politische Neuorientierung fand ihren Ursprung bereits in den 1980er Jahren und dem damit verbundenen ökonomischen Strukturwandel. Mit der Ostöffnung und dem Einsetzen neuer Migrationsbewegungen von Ost nach West wurde allerdings die Kritik an der AusländerInnenbeschäftigung dahingegen lauter, ausländische ArbeitnehmerInnen würden für die Arbeitslosigkeit verantwortlich sein. Dieser Zuschreibung ging ein Konkurrieren zwischen InländerInnen und AusländerInnen um ein und denselben Arbeitsplatz voraus. Demgegenüber stand die „*Komplementärfunktion*“¹⁰² ausländischer Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt: Ausländische ArbeitnehmerInnen besetzten Stellen, die für inländische Arbeitskräfte nicht angenommen werden wollten bzw. aufgrund des niedrigen Lohnes etwa nicht attraktiv genug waren. Demnach war der Konkurrenzdruck nicht zwischen InländerInnen und AusländerInnen gegeben, sondern vielmehr zwischen arbeitslosen und beschäftigten AusländerInnen. Zwischen 1987 und 1994 verdoppelte sich die Anzahl der ImmigrantInnen von 326 000 auf 713 000 Personen. Gründe für den Anstieg ließen sich nicht nur in den politischen Veränderungen osteuropäischer Staaten finden. 1990 belief sich das reale

¹⁰⁰ Hemetek, Ursula (2000) 17

¹⁰¹ Currle, Edda (2004) 241

¹⁰² Hemetek, Ursula (2000) 17 sowie Perusich, Maria (1997) 25

Wirtschaftswachstum auf 4,5 %.¹⁰³ Die steigenden Exportzuwächse ins vereinigte Deutschland sowie eine florierende Bauwirtschaft schufen Arbeitsplätze für viele ImmigrantInnen. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien beeinflusste zudem Österreich als Nachbarstaat und ehemaliger Anwerbestaat.

Ziel der Reformen war es, bereits länger in Österreich lebenden ImmigrantInnen und deren Familienangehörigen eine bessere Rechtsstellung zu garantieren. Mit dem parallelen Wachstum von Wirtschaft und Arbeitskräftebedarf sollte zwischen bereits in Österreich lebenden AusländerInnen und Neuzugewanderten unterschieden werden. Mit den Neuzuwanderungen in den 1990er Jahren (EU-BürgerInnen, Personen aus den östlichen Nachbarstaaten, BürgerInnen aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien etc.) folgten neue gesetzliche Bestimmungen, die über arbeitsrechtliche Verordnungen hinausgingen und v. a. der Kontrolle über den Aufenthalt Fremder in Österreich bzw. deren Zugang einschränken sollte. Das politische Klima Anfang der 1990er Jahre war von einem öffentlichen Diskurs über die Einwanderungskrise dominiert und mündete in ein von der FPÖ inszenierten Ausländervolksbegehren im November 1992, dessen Ergebnis eine Niederlage war.¹⁰⁴ Das Wiener Lichtermeer am 23. Jänner 1993 war die Antwort auf den aggressiven Kurs der FPÖ gegen die Integration von EinwandererInnen. Sie war die größte Demonstration der zweiten Republik. Reinhold Gärtner ging ebenfalls auf das verstärkt emotionale Thema AusländerInnen in der Öffentlichkeit seit den 1980er Jahren ein. Er sah diese Entwicklung im Zusammenhang mit der Ostöffnung als auch mit dem Wahlstimmenfang der FPÖ und ihrem Ausländervolksbegehren 1993. Der Autor stellte weiters zu Beginn der 1990er Jahre „*eine subjektive Bedeutungszunahme des Themas „Ausländer“ in der öffentlichen Wahrnehmung*“ fest, und fand – im Vergleich zu den restlichen EU-Staaten zu Beginn des 21. Jahrhunderts – eine Erklärung im relativ hohen Anteil an AusländerInnen in Österreich (9,4%). Diesen relativ hohen AusländerInnenanteil stellte er aufgrund der Erschwernis, in Österreich die Staatsbürgerschaft zu erlangen, fest: „*Der Ausländeranteil wird also in*

¹⁰³ Bauböck, Rainer (1996) 20

¹⁰⁴ Dieses Volksbegehren wurde von 7,4 % der Wahlberechtigten unterzeichnet. Der liberale Flügel der FPÖ spaltete sich aufgrund unüberbrückbarer Gräben ab und gründete das Liberale Forum. Anm.: Bauböck, Rainer/Perchinig Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

*Österreich durch die Restriktionen im Staatsbürgerschaftsrecht künstlich auf relativ hohem Niveau gehalten.*¹⁰⁵ Mit dem EU-Beitritt Österreich variiert die Zahl an AusländerInnen in Österreich allerdings wieder, da seither eine Aufteilung jener betroffenen Personen auf EU-AusländerInnen und Nicht-EU-AusländerInnen vorgenommen wurde. Weiters verweist Reinhold Gäßtner auf eine differenzierte öffentliche Wahrnehmung von AusländerInnen und vergleicht dabei jene, „*die nicht weiter auffallen (etwa Deutsche) und jene, die als Ausländer wahrgenommen werden (obwohl sie manchmal bereits Österreicher sind).*¹⁰⁶

Mit der Einbindung Österreichs in die EU 1995 änderte sich für die „*rechtliche Integration der Einwanderer*“¹⁰⁷ laut Rainer Bauböck allerdings nur wenig. Für EinwandererInnen in Österreich, die nicht BürgerInnen von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sind, prägte sich der Begriff „*EU-Drittstaatsausländer*“¹⁰⁸ ein. Diese „*Zuordnung zur Dritten Säule*“ bedeutete die Institutionalisierung „*eine[r] dreifache[n] Abstufung der zivilen, sozialen und politischen Rechte zwischen Inländern, EU-Ausländern und Drittstaatenangehörigen*“¹⁰⁹. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union gewann die rechtliche Bestimmung der AusländerInnenbeschäftigung eine neue Dimension. Weitere migrationspolitische Einflüsse wurden etwa vom Schengenabkommen sowie dem Assoziationsabkommen EWG - Türkei (1963)¹¹⁰ reguliert und erreichten somit eine internationale Dimension. Die Regelungen zur Arbeitsgenehmigung und Niederlassung von Drittstaatenangehörigen wurden und werden allerdings nach wie vor auf nationaler Ebene definiert. Das vom damaligen Innenminister Kaspar Einem vorgeschlagene „*Integrationspaket*“ stand unter dem Motto „*Integration vor Neuzug*“¹¹¹. Bevor weitere ImmigrantInnen nach Österreich kommen konnten, sollte zunächst die Integration bereits

¹⁰⁵ Gäßtner Reinhold (2003) 450

¹⁰⁶ ebd.

¹⁰⁷ ebd. 18

¹⁰⁸ ebd. 19

¹⁰⁹ ebd.

¹¹⁰ Das Assoziationsabkommen sowie die Beschlüsse des Assoziationsbeirats über die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen beinhalten die weitgehende Bewegungsfreiheit am Arbeitsplatz und eine weitgehende sozialrechtliche Gleichstellung mit EU-BürgerInnen. Die Vorteile türkischer StaatsbürgerInnen liegen in der Inanspruchnahme eines Befreiungsschein nach vier Jahren Beschäftigung, ihre Familienangehörigen nach fünf Jahren Aufenthalt bzw. nach dreijährigem legalen Aufenthalt haben sie Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung. Konrad, Kerstin (2003) 65

¹¹¹ Rohsmann, Katarina: Die „*Integrationsvereinbarung*“ der Fremdengesetznovelle 2002. Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang? Dipl.Arbeit Wien (2003) 43

Anwesender vordergründig sein. Dieser Grundgedanke gewann aber erst mit der Reform des Fremdenrechts 1997 an Relevanz, indem erkannt wurde, dass ein gesicherter Aufenthaltsstatus Voraussetzung für Integration bedeutet(e). Die Verfestigung für bereits langjährig in Österreich lebende ImmigrantInnen war ein Schritt in diese Richtung. Andererseits wurde mit der Ausdehnung von Saisonarbeitskräftestellen ein neuer Weg gefunden, rechtlich schlechter gestellte ArbeiterInnen für die österreichische Wirtschaft anzustellen. Die geplante Harmonisierung des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts erfüllte das Integrationspaket 1997 nur begrenzt.¹¹²

Die Zuwanderungsgesetze unterschieden verstärkt zwischen lang ansässigen ImmigrantInnen und Neuzugängen, denen aufgrund ihrer fehlenden Aufenthaltsdauer nicht die selben Rechte gewährt wurden wie für jene Menschen, die sich bereits in Österreich einen Lebensmittelpunkt geschaffen hatten. Dahingehend wurde das Thema Integration immer populärer. Es sollten Standards etabliert werden, die von jeder immigrierten Person zu erfüllen waren. Das Recht auf Aufenthalt in Österreich blieb nach wie vor stark mit dem „Faktor Arbeit“ verknüpft. Die Möglichkeit, sich in diesem Land niederzulassen war von der Lage des Arbeitsmarktes abhängig, denn lang andauernde Arbeitslosigkeit konnte nach wie vor den Verlust des Aufenthaltrechts bedeuten. Arbeit konnte eine wirtschaftliche Integration bedeuten, die für die Schaffung eines Lebensmittelpunktes in Österreich nicht reicht(e). Die soziale und politische Integration war nach wie vor nicht umgesetzt worden, obwohl die Migrationspolitik bereits in Richtung Besserstellung für lang anwesende ImmigrantInnen ging. Rainer Bauböck verstand eine Veränderung zur Einstellung der Inländern gegenüber den AusländerInnen heute im Vergleich zu den 1970er/1980er Jahren folgendermaßen: Das Scheitern des Rotationsprinzips in den 1970ern wurde als eine Art Vertragsbruch gewertet, da sich EinwandererInnen in Österreich niederließen. Heute stünden vielmehr die „*Errungenschaften des Sozialstaates*“¹¹³ als eine Art Abkommen zwischen Staat und BürgerInnen im Vordergrund, die für sie gesichert gehörten und somit für AusländerInnen nicht zugänglich sein sollten. Die Vorteile des Sozialstaates (u. a. Anspruch auf Notstands- und Sozialhilfe) galten als Privileg für österreichische StaatsbürgerInnen, was folglich den

¹¹² ebd. 43/44

¹¹³ Bauböck, Rainer (1996) 25

Ausschluss der ImmigrantInnen bedeutete. Bezuglich der politischen Rechte war dies auch kein Novum. Das aktive als auch passive Wahlrecht setzt bis heute die österreichische Staatsbürgerschaft voraus.¹¹⁴

3.5 Von der Novellierung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1990 bis zur Einführung des Fremdenrechts in Österreich (1993 – 1997)

Der Gedanke zur Bevorzugung länger anwesender ArbeitnehmerInnen in Österreich wurde mit der Novelle 1990 zum AuslBG weiter gesponnen.¹¹⁵ So etwa wurde eine Arbeitserlaubnis für ausländische ArbeitnehmerInnen eingeführt, die ein Jahr lang ununterbrochen beschäftigt waren. Dieses Dokument wurde auf höchstens 2 Jahre ausgestellt und hatte zum Vorteil, dass die betroffene Person selbst ihre Arbeitsstelle aussuchen konnte. Sie war aber weiterhin auf ein Bundesland befristet, konnte aber unter bestimmten Umständen ausgedehnt werden.¹¹⁶ Eine weitere Verbesserung wurde hinsichtlich der Erlangung eines Befreiungsscheins getroffen: Hatten AusländerInnen gemäß dem AuslBG 1976 erst nach achtjähriger Beschäftigung im Bundesgebiet Anspruch auf einen Befreiungsschein, wurde dieser Zeitrahmen mit der Novelle auf 5 Jahre herabgesetzt. Zusätzlich beschleunigte sich das Arbeitsbewilligungsverfahren, indem die behördliche Entscheidungsfrist auf 4 Wochen verkürzt wurde. Gab es innerhalb dieser Frist keine Entscheidung, konnte der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin eine ausländische Arbeitskraft vorläufig beschäftigen.¹¹⁷

¹¹⁴ 2001 werden EinwandererInnen in den Gemeinderat und in die Bezirksräte Wiens gewählt. 2003 wurde in Wien das Wahlrecht für Zugewanderte auf Bezirksebene beschlossen. In: Gächter, August/Recherche-Gruppe: Von Inlandarbeitergeschutzgesetz bis EURODAC-Abkommen. Eine Chronologie der Gesetze, Ereignisse und Statistiken bezüglich der Migration nach Österreich 1925-2004. In: Gürses, Hakan/Kogoj, Cornelia/Mattl, Sylvia (2004) 30-45

¹¹⁵ BGBI 1990/450

¹¹⁶ AuslBG § 14 a. der Nov des BGBI 1990/450 Anm.: Diese Umstände werden im § 14 (3) folgendermaßen erklärt: „Der örtliche Geltungsbereich der Arbeitserlaubnis kann bei wechselnden Beschäftigungsorten bei einem Arbeitgeber auf den Bereich mehrerer Bundesländer ausgedehnt werden.“ Nachzulesen in: <http://ris1.bka.gv.at/bgb1-pdf/RequestDoc.aspx?path=bgb1pdf/1990/19900181.pdf&docid=19900181.pdf>, download am 21.12.2006

¹¹⁷ AuslBG § 20 a. (1) bzw. b. (2) der Nov des BGBI 1990/450 Nachzulesen in: <http://ris1.bka.gv.at/bgb1-pdf/RequestDoc.aspx?path=bgb1pdf/1990/19900181.pdf&docid=19900181.pdf>, download am 21.12.2006 Anm.: Das AuslBG 1976 besitzt keinen ausdrücklichen Passus über die Dauer eines Arbeitsbewilligungsverfahrens. die Erläuterung 6 des § 21 beinhaltet das „Recht auf Entscheidung“ und besagt, dass die Behörden (in diesem Fall die Arbeitsämter) Anträge der Parteien „ohne unnötigen Aufschub, spätestens aber 6 Monate nach deren Einlangen, den Bescheid erlassen“ müssen. Trifft dies nicht zu, geht die Zuständigkeit der Entscheidung an die Landesarbeitsämter bzw. in Sonderfällen an den Bundesminister für soziale Verwaltung über.

Es darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass neben Zugeständnissen auch restriktive Maßnahmen gesetzt wurden. Mit dem § 12 a. der Ausländerbeschäftigungsnovelle 1990 wird eine Höchstzahl an ausländischen Arbeitskräften eingeführt: „*Die Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten und arbeitslosen Ausländer darf den Anteil von 10 vH am österreichischen Arbeitskräftepotential (Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten und arbeitslosen Inländer und Ausländer) nicht übersteigen. Diese Gesamtzahl hat der Bundesminister für Arbeit und Soziales jährlich kundzumachen (Bundeshöchstzahl).*“¹¹⁸ Der Paragraph hatte zum Ziel, den inländischen Arbeitsmarkt vor Neuzugängen abzuriegeln. Die Einführung einer Bundeshöchstzahl konnte als Befürchtung zur steigenden illegalen Beschäftigung verstanden werden. Sie sorgte auch für Konfliktstoff zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Unternehmerseite. Letztere forderte aufgrund der baldigen Quotenausschöpfung eine Erhöhung ausländischer ArbeitnehmerInnen, der Sozialminister beharrte allerdings auf die vorgesehene Regelung. In diese Diskrepanz mischte sich das Innenministerium und sah sich verpflichtet sich dem Zuwanderungsrecht anzunehmen. Die SozialpartnerInnen verloren diesbezüglich an Einfluss. Die Belange der Zuwanderung wanderten vom Sozial- ins Innenministerium. 1992 wurde der Entwurf zum Aufenthaltsgesetz beschlossen und trat am 1.7.1993 in Kraft. Die Einreise und der Aufenthalt von AusländerInnen wurden zuvor anhand des Passgesetzes 1969, des Fremdenpolizeigesetzes 1954, des Asylgesetzes 1992 und mittels multi- und bilaterale Vereinbarungen bestimmt.¹¹⁹ Erstmals wurde eine Quotenregelung für die Niederlassung in Österreich eingeführt. Die Neuzuwanderung erfolgt anhand einer festgesetzten Quote. War diese ausgeschöpft, konnten AusländerInnen nur im Ausnahmefall nach Österreich kommen bzw. hier beschäftigt werden. Das AufG 1993 beinhaltete zusätzlich eine neue Saisonierregelung.

Das österreichische Zuwanderungsrecht gliedert sich einerseits in den „Zugang zum österreichischen Staatsgebiet“, und andererseits in den „Zugang zum österreichischen

¹¹⁸ AuslBG § 12 a. der Nov des BGBl 1990/450 Nachzulesen in: <http://ris1.bka.gv.at/bgb1-pdf/RequestDoc.aspx?path=bgb1pdf/1990/19900181.pdf&docid=19900181.pdf>, download am 21.12.2006

¹¹⁹ Passgesetzes 1969 (BGBl 1969/422), Fremdenpolizeigesetz 1954 (BGBl 1954/75) und Asylgesetz 1992 (BGBl 1992/8, löst jenes von 1969 ab)

Arbeitsmarkt“¹²⁰. Diese Trennung benennt zwei unterschiedliche Rechtsbestände, die jedoch in ihrer Funktion und Entstehung eng miteinander verknüpft sind. Beide unterliegen zwar der Einwanderungskontrolle, jedoch jeweils unter anderen Gesichtspunkten. So regelt zunächst das Fremden- und Aufenthaltsgesetz die Einreise sowie den Aufenthalt im Bundesgebiet. Im Zentrum Recht setzender Organe steht dabei die Wahrung öffentlicher Ordnung, Sicherheit sowie Dauer des Aufenthalts, familiäre und finanzielle Verhältnisse.¹²¹ Im Gegensatz dazu ist die Erteilung bzw. Ablehnung einer Beschäftigungsbewilligung von ökonomischen und politischen Kriterien abhängig. Die Situation am österreichischen Arbeitsmarkt spielte in der Einwanderungspolitik immer eine große Rolle. Der Bedarf bzw. die Ablehnung von Arbeitskräften trug eine starke politische Komponente, die sich mit den zentralen Akteuren der Sozialpartnerschaft bzw. der ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenverbände auszeichnete. Ihr entscheidender Einfluss bzw. ihr Mitspracherecht in Einwanderungsfragen war bereits mittels Anwerbeabkommen in den 1960er Jahren¹²² spürbar und wurde erst in den 1990er Jahren durch den Wechsel zuwanderungspolitischer Belange vom Sozial- ins Innenministerium gedrosselt. Das Fremden- und Aufenthaltsrecht einerseits sowie des Ausländerbeschäftigungsgesetz andererseits legen sozusagen die Prinzipien der Einwanderungspolitik fest. Sie unterscheiden sich allerdings in ihrer zeitlichen Entwicklung. Der Arbeitsmarkt wurde durch das AuslBG kontrolliert, wohingegen das Fremden- und Aufenthaltsrecht erst später seine Wirkung zeigte. Mit der Verabschiedung dieser Gesetze wurde verstärkt eine Trennlinie zwischen Einwanderungskontrolle über Arbeit bzw. die Regulierung der Einreise und des Aufenthalts unterschieden.

Die österreichische Zuwanderungspolitik schien von zwei gegensätzlichen Polen geprägt zu sein: Einerseits bemühte sich die gesetzgebende Instanz, den Verbleib von langfristig anwesenden ArbeitsmigrantInnen in Österreich sicherzustellen bzw. zu verbessern,

¹²⁰ Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 1 (1993) 158

Anm.: Als weiteres Regelungsinstrument der Zuwanderung gilt das Asylrecht. 1968 wurde das Bundesgesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen erlassen, 1992 grundlegend novelliert sowie das Grenzkontroll- und Bundesbetreuungsgesetz beschlossen. Das Asylgesetz 1997 beinhaltet ebenfalls Neuerungen. Da sich meine Untersuchungen allerdings auf das FrG, AufG und AuslBG in Hinblick auf den Integrationsbegriff ausländischer Arbeitskräfte (Drittstaatenangehörige) in Österreich konzentrieren, wird das Asylwesen nicht berücksichtigt.

¹²¹ Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf: Fremdengesetz 1997 mit AuslBG, AsylG und EU-Bestimmungen. Wien (2003) 50 bzw. § 8 (3) FrG

¹²² dazu zählen: Abkommen mit Spanien 1962 (BGBI 1962/193) und 1969 (BGBI 1969/26) sowie ein Abkommen mit der Türkei (BGBI 1964/164) und mit Jugoslawien (BGBI 1966/42)

andererseits verlagerte sich mit dem Aufenthalts- und Fremdengesetz der Schwerpunkt hin zur Einreise und zum Aufenthalt. Die Einführung von Höchstzahlen zeigte eine weitere, strenge Handhabung der Zuwanderungspolitik. Die Zuständigkeit des Innenministeriums hatte nicht nur in der stärkeren Zuwanderungskontrolle seine Auswirkung gezeigt. Auch in der Höchstzahlenverordnung bzw. der Kontingentverteilung veränderten sich die Prioritäten: Stand zunächst die Höhe der AusländerInnenbeschäftigung immer in Verbindung mit dem inländischen Arbeitsmarkt, wurden nun weitere Felder wie etwa die Wohnsituation, das Schul- und Gesundheitswesen, die demographische Entwicklung und die bereits in Österreich niedergelassenen Fremden sowie Ordnung und Sicherheit¹²³ im Hinblick auf die Aufnahme ausländischer BürgerInnen berücksichtigt. Es galt nicht mehr, die alleinigen Bedürfnisse des österreichischen Arbeitsmarktes zu decken. Mit dem Aufenthaltsgesetz 1992 sollten klare rechtliche Regeln über das Ausmaß der Zuwanderung gesetzt und darüber hinaus illegale Einwanderung vermieden werden. Laut dem erlassenen Aufenthaltsgesetz mussten Fremde vor der Einreise nach Österreich eine Aufenthaltsbewilligung beantragen.¹²⁴ Somit fiel die Möglichkeit eines nachträglichen Sichtvermerksantrags weg. Nach Ausschöpfung der Zuwanderungsquote sollten laut Gesetz keine weiteren Aufenthaltsbewilligungen mehr erteilt werden. Diese Bestimmung wurde allerdings anhand von Sonderquoten umgangen, indem der Bundesminister für Arbeit und Soziales befugt war, weitere Beschäftigungsbewilligungen für jene betroffenen Länder auszustellen, in denen es an Arbeitskräften (v. a. saisonal bedingt etwa in der Tourismusbranche oder im Baugewerbe) mangelte. In diesem Punkt hatte das Sozialressort bzw. die Sozialpartnerschaft weiterhin ein Mitspracherecht. So konnten zusätzlich – auch bei Ausschöpfung der Zuwanderungsquote – vereinfachte Bewilligungen erteilt werden, die wiederum nicht der Zuwanderungsquote angerechnet wurden.¹²⁵ Diese Arbeitsbewilligung unterlag im gewissen Sinne dem AuslBG, wurde für maximal 6 Monate erteilt und konnte im Inland beantragt werden. Die Beschäftigungsbewilligung wurde von den Arbeitsämtern erteilt, ohne dass eine Aufenthaltsbewilligung laut Aufenthaltsgesetz benötigt wurde. Bei der Verlängerung jenes Arbeitsverhältnisses galt allerdings eine

¹²³ Keplinger, Rudolf: Aufenthaltsgesetz. Das Aufenthaltsgeetz mit Erläuterungen, weiterführenden Hinweisen, Verordnungen und nahen Rechtsgebieten sowie einem Überblick über die Judikatur der Höchstgerichte. § 2 (1) Wien (1996)

¹²⁴ AufG § 6 (2)

¹²⁵ Davy, Ulrike/Gächter, August: Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. Teil 2. 257-281 Journal für Rechtspolitik 1, Jg.1 Wien (1993), 261

gesonderte Beantragung zur Aufenthaltsbewilligung. Wurde eine Beschäftigungsbewilligung nicht zeitgerecht verlängert, musste die Person das Bundesgebiet verlassen.¹²⁶ Der § 7 AufG (1) und (2) widersprach in gewisser Weise den Grenzen der Bundeshöchstzahlen und damit auch dem Ziel, die Zuwanderung einzudämmen. Die Ausstellung dieser Sonderarbeitsbewilligungen auf höchstens 6 Monate ließ abermals an die TouristInnenbeschäftigung denken. Das AufG schaffte somit einen Paragraphen, der dem eigentlichen Gesetz (exakte Regeln über dem Ausmaß der Zuwanderung, klare Rechtsvorschriften, illegale Zuwanderung vermeiden) aufgrund der „*nachträglichen Legalisierung eines Aufenthalts in Österreich*“¹²⁷ zugunsten der Arbeitssuche widersprach. Der „Übergang vom Touristenstatus zur Niederlassung“¹²⁸ sollte dadurch unterbunden werden.

Für Maria Perusich konnte anhand der Novellierung des AuslBG 1990 erstmals von einer „*integrativen Einwanderungspolitik*“ gesprochen werden.¹²⁹ Sie führt allerdings weiter aus, dass die Gründe für die Änderungen u. a. in der Ostöffnung und der damit zusammenhängenden steigenden Schwarzarbeit lagen. Aufgrund dessen hätte eine legale Beschäftigung erleichtert werden müssen. Ein Aspekt der „*integrativen Einwanderungspolitik*“ war die Verkürzung der Anspruchszeit auf einen Befreiungsschein auf 5 Jahre, wenn der bzw. die AusländerIn in den letzten 8 Jahren mindestens 5 Jahre im Bundesgebiet beschäftigt war.¹³⁰ Weiters wurde nach dem Erhalt der Beschäftigungsbewilligung eine auf längstens 2 Jahre befristete Arbeitserlaubnis eingeführt, die allerdings auf jenes Bundesland beschränkt blieb, in der die letzte Bewilligung vergeben wurde.¹³¹ Wenn auch das Ausländerbeschäftigungsgesetz eine stufenweise Aufenthaltsverfestigung – von der Aufenthaltsbewilligung bis hin zum Befreiungsschein – skizzierte, war dies noch lange kein Garant für die Rechtssicherheit ausländischer Arbeitskräfte: „*Das österreichische Ausländerbeschäftigungsgesetz [...] trat mit 1.1.1976 in*

¹²⁶ Keplinger, Rudolf (1996) § 7 (1) und (2)

¹²⁷ Davy, Ulrike/Gächter, August: Teil 2 (1993) 262

¹²⁸ Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

¹²⁹ Perusich, Maria (1997) 32 bzw. BGBI 1990/450

¹³⁰ BGBI 1990/450 § 15 (5) und (1)

¹³¹ ebd. § 14 (3)

Kraft. Es besteht, nach einigen Novellierungen, nach wie vor und weist eine (europäische) Einmaligkeit auf: Selbst bei der aufenthaltsrechtlich besten Stellung, einer unbefristeten Aufenthaltsbewilligung (Niederlassungsbewilligung) bleibt in Österreich die Bewilligungspflicht am Arbeitsmarkt weiter bestehen. Es gibt die beste Variante „Befreiungsschein“, eine auf fünf Jahre gültige Beschäftigungsbewilligung, die allerdings immer wieder periodisch verlängert werden muss. Die dadurch mitverursachte und mitbedingte Rechtsunsicherheit führt dazu, dass Österreich im entsprechenden Ländervergleich sehr weit hinter vergleichbaren europäischen Ländern liegt.“¹³² Rainer Bauböck bezeichnete jene oben genannten Novellierungen als „vorsichtige Liberalisierungen“¹³³, da es gleichzeitig zu gesetzlichen Verschärfungen kam, indem eine „Bundeshöchstzahl“ an AusländerInnen am „österreichischen Arbeitskräftepotential“¹³⁴ eingeführt wurde. Diese Entwicklung ist für Rainer Bauböck Zeugnis dafür, dass sich die Novellierungen zwar in Richtung „integrativer Einwanderungspolitik“ bewegt hätten, jedoch mit der Einführung des § 12a in die altbewährte Richtung der österreichischen Migrationspolitik zurückfiel: „Diese »Bundeshöchstzahl« nach § 12a schien ein notwendiger Ersatz für die durch regelmäßige Überziehungen unbrauchbar gewordene Steuerung durch Branchenkontingente. Sie spitzt den Grundgedanken der alten Gastarbeiterpolitik noch einmal zu: Es geht nicht um die Regelung des Neuzuzugs von Einwanderern, sondern um die flexible Kontingentierung des Bestandes ausländischer Arbeitskräfte.“¹³⁵

Parallel zum Aufenthaltsgesetz trat am 1.1.1993 das Fremdengesetz in Kraft.¹³⁶ Das Hauptaugenmerk des Gesetzes lag v. a. in der Bekämpfung illegaler Zuwanderung und Beschäftigung. In diesem Zusammenhang sieht § 17 FrG vor, jene Personen, die sich nicht rechtmäßig in Österreich aufhielten, zwingend auszuweisen.¹³⁷ Wie bereits erwähnt, musste

¹³² Gärtner, Reinhold: Österreich (2003) 447-455

¹³³ Bauböck, Rainer: Migrationspolitik. In: Dachs, Herbert (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. 3. Auflage. Wien (1997) 684

¹³⁴ BGBl 1990/450 § 12a

¹³⁵ Bauböck, Rainer (1996) 18

¹³⁶ Es löst das Fremdenpolizeigesetz 1954 und das Passgesetz 1969 ab.

¹³⁷ § 22 des BGBl 1992/839 (Erlassung des Fremdengesetzes und Änderung des Asylgesetzes 1991 sowie des Aufenthaltsgesetzes) beinhaltet die „Ausreiseverpflichtung und Durchsetzungsaufschub“, der die unverzügliche Ausreise des Fremden aufgrund der Ausweisung des § 17 Abs. 1 mit der Durchsetzung des Aufenthaltsverbots zu erfüllen hat. Der Entzug der Aufenthaltsberechtigung (Ausweisung) ist im letztgenannten Paragraphen enthalten. Gründe dafür können Verurteilungen innerhalb des ersten Aufenthaltsmonats sein oder wenn der

eine Aufenthaltsbewilligung im Ausland beantragt werden. Erstbewilligungen konnten befristet verlängert werden und frühestens nach 5 Jahren hatte die Person Anspruch auf eine unbefristete Bewilligung (Befreiungsschein). Probleme ergaben sich allerdings bei den bereits langjährig im Land lebenden Menschen, die nun mit Fristversäumnissen bei Erneuerungsanträgen konfrontiert waren. Weiters ergaben neue Standards wie etwa die Anforderungen an eine „*ortsübliche Unterkunft*“¹³⁸ oder die eines „*gesicherten Lebensunterhalts*“ per Gesetz für AusländerInnen zusätzliche Barrieren für den positiven Bescheid eines Aufenthaltrechts.¹³⁹

Der Verfassungsgerichtshof griff 1995 in das österreichische Migrations- und Asylrecht ein, da einige Passagen des Aufenthaltsgesetzes als verfassungs- und menschenrechtswidrig galten.¹⁴⁰ Bis zur Novelle 1995 des AufG¹⁴¹ wurden im Inland geborene Kinder in einer jährlichen Quote der Neuzuwanderung einbezogen. So etwa wurde im § 3 des BGBI 1994/72 die Anzahl der in Österreich geborenen Kinder von „*bereits integrierten Fremden*“ festgelegt. Waren für das Jahr 1994 allgemein höchstens 14 900 Bewilligungen für Österreich vorgesehen, so wurden in einer Sonderquote zusätzlich 11 400 Bewilligungen für Kinder von „*integrierten Fremden*“ bedacht.¹⁴² Im Jänner 1994 wurden die Bewilligungen im Vergleich zum Vorjahr von 20 000 auf 14 900 gesenkt.¹⁴³ 1994 wurde eine eigene Quote für

gesicherte Unterhalt nicht nachgewiesen werden kann. Weiters zählen die Missachtung des AuslBG sowie eine unerlaubter Grenzübertritt dazu.

¹³⁸ Im § 4 Erl. 28) wurde „*Ortsüblichkeit*“ definiert, sie richte sich nach „*der Art der Unterkunft, der Zahl der Mitbenutzer und der Höhe des Benützungsentgeltes*.“

¹³⁹ Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

¹⁴⁰ Bauböck, Rainer/Perchinig,Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

¹⁴¹ BGBI 1995/351 oder AufG § 2 (3)

¹⁴² BGBI 1994/72 Es folgen mehrere Verordnungen, wobei die Anzahl der Bewilligungen in einem Verhältnis auf die Länder aufgeteilt wird.

¹⁴³ BGBI 1994/72 Diese Bewilligungen wurden zusätzlich zu § 2 und § 3 erteilt. Der § 2 BGBI 1994/72 legt eine zusätzlich Erteilung von 7000 Beschäftigungsbewilligungen laut § 7 des AufG fest. § 3 enthält die Bewilligung von 11 400 in Österreich geborenen Kindern von AusländerInnen. Das BGBI 1993/402 erteilte für den Zeitraum vom 1. Juli 1993 bis zum 30. Juni 1994 höchstens 20 000 Bewilligungen (§ 1). 7000

Beschäftigungsbewilligungen wurden im § 2 gewährt, die Quote für die Anzahl der Kinder wird hier nicht extra genannt.

ausländische Studierende eingeführt.¹⁴⁴ 1995 wurde neben den allgemeinen Bewilligungen (17 000 Personen waren für 1995 vorgesehen), der Beschäftigungsbewilligungen laut § 7 Abs. 1 des AufG und der Anzahl für die in Österreich geborenen Kinder eine eigene Quote für den Familiennachzug eingeführt.¹⁴⁵ Sie war in der Bundeshöchstzahl von 17 000 Menschen inbegriffen, wobei 10 300 Familienangehörige 1995 eine Bewilligung erhielten. Im Jahr 1995 wurden per Gesetz einige Änderungen am Bewilligungssystem vorgenommen. Mit dem BGBI 1995/408 werden „*in Österreich geborene Kinder von Fremden, die auf Grund einer Aufenthaltsbewilligung oder eines vor dem 1. Juli 1993 ausgestellten Sichtvermerks zum Aufenthalt in Österreich berechtigt sind*“¹⁴⁶ von der Anrechnung der Bewilligungszahl ausgenommen. Eine weitere, wichtige Veränderung wurde bzgl. der Antragsstellung getroffen: AusländerInnen, deren Kinder die in Österreich geboren wurden und hier aufenthaltsberechtigt waren, konnten ab sofort einen Antrag im Inland für ihre Nachkommen stellen. Personen, die eine Beschäftigungsbewilligung, eine Arbeitserlaubnis oder einen Befreiungsschein hatten, sowie deren Familienangehörigen war es ebenfalls erlaubt, im Inland ihren Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zu beantragen.¹⁴⁷ Ein eigenes Kontingent für Schlüsselkräfte wurde im Jahr 1996 geschaffen.¹⁴⁸ Die Änderungen des Aufenthaltsgesetzes waren neben den Einsprüchen des Verfassungsgerichtshofes durch den Beitritt Österreichs 1995 zur Europäischen Union beeinflusst, der eine gesetzliche Anpassung an internationale Verpflichtungen wie etwa das Schengener oder Dubliner Abkommen¹⁴⁹ bewirkte.

¹⁴⁴ BGBI 1994/759 Es wurden für das Jahr 1994 2500 Bewilligungen für Studierende genehmigt, die abermals nach einem Länderschlüssel aufgeteilt wurden.

¹⁴⁵ BGBI 1994/1023

¹⁴⁶ BGBI 1995/408 § 1 (1) weitere, relevante Punkte „2. eheliche und außereheliche minderjährige Kinder und Ehegatten von österreichischen Staatsbürgern, 3. Personen, die gemäß § 1 Abs. 3 Z 1 des Aufenthaltsgesetzes auf Grund allgemein anerkannter Regeln des Völkerrechts oder eines Staatsvertrags aufenthaltsberechtigt sind oder waren und 4. Personen, für die eine Beschäftigungsbewilligung, eine Arbeitserlaubnis oder ein Befreiungsschein ausgestellt ist, und deren Familienangehörige im Sinne des § 3 des Aufenthaltsgesetzes, die eine Aufenthaltsbewilligung hatten.“

¹⁴⁷ BGBI 1995/408 § 3 (1) und (3)

¹⁴⁸ BGBI 1996/854 Es waren für das Jahr 1996 höchstens 18 480 Bewilligungen vorgesehen, die sich aus Erst- und Folgeanträgen, Bewilligungen für Schlüsselkräfte, jene für den Familiennachzug und Studierenden sowie für Erwerbstätige, Schüler, Pensionisten und privat Aufhältige zusammensetzten.

¹⁴⁹ Grundlegende Ziele des Schengener Abkommens sind: Verzicht auf die Kontrolle des Personenverkehrs innerhalb der gemeinsamen Grenzen der Mitgliedsstaaten, Sicherung der Außengrenzen, einheitliches Schengen-Visum. Nachzulesen in: http://www.europainfo.at/hm_a/detail.asp?show=27, download am 16.2.2007

Das Dubliner Abkommen regelt die Länderzuständigkeit von AsylwerberInnen, d. h. ein/e AsylwerberIn kann nur mehr in einem EU-Staat einen Asylantrag stellen. Der Antrag wird in dem EU-Land behandelt, in dem

Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union räumte eine weitere Differenzierung zwischen nichtösterreichischen StaatsbürgerInnen ein. Ab 1995 hatten EG- bzw. EWR-Angehörige das Recht, sich in Österreich aufgrund der Arbeitnehmerfreizügigkeit niederzulassen.¹⁵⁰ EU- bzw. EWR-BürgerInnen genießen aufgrund der Unionsbürgerschaft ähnliche Rechte wie die StaatsbürgerInnen eines jeweiligen Landes. Das Recht der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und des Aufenthaltsrechts innerhalb der Union geht auf den Vertrag von Maastricht zurück und kann von jedem/r UnionsbürgerIn in Anspruch genommen werden.¹⁵¹ Neben der Bezeichnung der Unionsbürgerschaft wurde jene der Drittstaatlichkeit eingeführt. Somit wurden jene Menschen, die nicht BürgerInnen eines EU-Mitgliedsstaates waren und in ein EU-Land einreisen wollten bzw. sich bereits dort aufhielten, als Drittstaatenangehörige bezeichnet, deren Recht auf Aufenthalt und Beschäftigung dem nationalen Recht des jeweiligen Landes unterliegt(e).¹⁵² Mit dem Wechsel im Innenministerium von Franz Löschnak zu Caspar Einem fand eine Überprüfung des Fremdenrechts statt. Es wurde ein Unterausschuss gegründet, der sich mit dem Anpassungsbedarf der Gesetze auseinandersetzen sollte. Die Reformvorschläge mündeten im so genannten „*Integrationspaket*“¹⁵³. Dabei stand die Vereinheitlichung des Fremden- und Aufenthaltsgesetzes unter dem Leitmotiv „*Integration vor Neuzuwanderung*“¹⁵⁴ im Vordergrund. Die Vorschläge des Innenministers Einem beinhalteten die Verknüpfung der Aufenthaltsgenehmigung mit einem automatischen Zugang zum Arbeitsmarkt und eine Entschärfung des Aufenthaltsgesetzes u. a. im Hinblick der Aufenthaltsverfestigung. Letzteres sollte das Recht auf Aufenthalt mit wachsender Dauer sichern.¹⁵⁵ Die Auseinandersetzungen

der/die BewerberIn den Erstantrag stellte. In: <http://www.europa-digital.de/aktuell/fdw/dublin.shtml>, download am 16.2.2007

¹⁵⁰ Bauböck, Rainer/Perchinig,Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

¹⁵¹ EG-Vertrag Art. 17-22 In: http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/C_2002325DE.003301.html, download am 19.02.2007

¹⁵² Zur näheren Erläuterung des Begriffs „Drittstaatenangehörige“ siehe Kapitel 1 Begriffsdefinition.

¹⁵³ Bauer, Andreas: Die Berichterstattung zum Integrationspaket der Innenminister Dr. Caspar Einem und Mag. Karl Schlägl in der Neuen Kronen Zeitung. Dipl.Arbeit. Wien (1999) 68

¹⁵⁴ ebd.

¹⁵⁵ Bauböck, Rainer/Perchinig,Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

mit dem Koalitionspartner ÖVP ließen das „*Integrationspaket*“ zunächst scheitern. Erst 1997 unter Innenminister Karl Schlägl wurde das Fremdengesetz vereinheitlicht. Das Fremden- und Aufenthaltsgesetz 1992 wurde im so genannten „*Integrationspaket*“ zum Fremdengesetz 1997, das am 1.1.1998 in Kraft trat, unter Berücksichtigung einiger Änderungen zusammengefasst. So etwa bekamen ausländische EhepartnerInnen, die sich seit mehr als 4 Jahren in Österreich aufhielten, ein eigenes Aufenthaltsrecht. In Österreich geborene ausländische Kinder waren seit 1998 vor einer Abschiebung geschützt. Weiters zielte das Gesetz auf aufenthaltsverfestigende Maßnahmen jener Personen ab, die eine Niederlassungsbewilligung seit 5 jedoch noch nicht 8 Jahren besaßen, indem sie nur mehr in Ausnahmefällen abgeschoben werden konnten.¹⁵⁶ Ein zu bemängelnder Punkt blieb allerdings, dass der österreichische Arbeitsmarkt für niederlassungsberechtigte Personen nicht automatisch zugänglich war.

3.6 Der Weg zur Differenzierung: Zentrale Veränderungen in der Gesetzgebung

Die wirtschaftlichen als auch politischen Veränderungen wirkten sich auch auf die Gesetzgebung aus und dienen als Erklärung für die gesetzlichen Maßnahmen 1993 und 1997. Die Ereignisse, beschrieben im vorhergehenden Kapitel, beeinflussten u. a. die angehende Differenzierung zwischen lang- und kurzfristig anwesenden AusländerInnen.

1993 wurde das Fremden- bzw. Aufenthaltsgesetz erlassen. Mit dem letztgenannten Bundesgesetz schuf Österreich als erstes Land in Europa ein Zuwanderungsgesetz, das eine Gesamtquote der Neuzuwanderung beinhaltete und die im Inland geborenen Kinder bis 1994/1995 mit einbezog. Dabei werden die Quoten „*unter Berücksichtigung des aktuellen Arbeits- und Wohnungsmarktes, des Schul- und Gesundheitswesens, der demographischen Entwicklungen sowie schließlich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit (Aufenthaltsgesetz, §2,1)*“¹⁵⁷ festgelegt. Das Fremdengesetz regelte die Einreise und den Aufenthalt von Fremden und trat am 1.1. 1993 in Kraft. Das Aufenthaltsgesetz bestimmte

¹⁵⁶ FrG 1997 § 35 (1) bzw. siehe zur näheren Erklärung 4.3

¹⁵⁷ Currle, Edda (2004) 242

den Aufenthalt von Fremden in Österreich und galt seit 1.6. 1993. Beide Gesetze wurden 1997 in das Fremdengesetz (FrG) zusammengeführt. Ziel war es, mit Hilfe einer Quotenregelung – im Aufenthaltsgesetz 1992 festgehalten - die Einwanderung zu kontrollieren bzw. einzuschränken. Österreich war das erste europäische Land, das bei der AusländerInnenbeschäftigung und der Familienzusammenführung Quoten einföhrte, um den „*Zugang bestimmter Migrantengruppen nach Österreich*“¹⁵⁸ zu regeln. Die Quoten wurden per Verordnung jedes Jahr neu festgelegt. Bis zur Novelle des Aufenthaltsgesetzes 1995 wurden in Österreich geborene Kinder von AusländerInnen in der Quote berechnet. Eine weitere Neuregelung betraf die Antragsstellung auf Aufenthaltsbewilligung im Ausland. Die Hintergründe dafür lagen wohl in der Unterbindung der TouristenInnenbeschäftigung, um die Einreise und spätere Niederlassung zu verhindern bzw. überschaubarer zu gestalten.¹⁵⁹ Die Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes und die Festlegung niedriger Quoten hatten negative Auswirkungen auf die Familienzusammenführung und verursachten einen starken Aufschub. Die größten Probleme mit dem Aufenthaltsgesetz ergaben sich bei ImmigrantInnen, die die Frist zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung im Ausland versäumten. Die niedrige Quote für Neuzulassungen bzw. Zusätze wie etwa die Erfüllung einer „*ortsüblichen Unterkunft*“ konnten oft von EinwandererInnen und deren Familien nicht erfüllt werden. Dies beeinflusste u. a. den deutlichen Rückgang an Neuzuwanderung und einen Rückstau bei der Familienzusammenführung ab 1993. Rainer Bauböck äußerte sich sehr kritisch zu den Reformen bzw. Versäumnissen der Immigrationspolitik. Die Freizügigkeit der ImmigrantInnen wurde nach wie vor rechtlich beschränkt, ihre soziale Sicherheit war aufgrund des teilweisen Ausschlusses aus dem sozialen Auffangnetz (Notstands- bzw. Sozialhilfe) nicht gegeben und das Wohnungsangebot war ebenfalls beschränkt, da sie keinen Zugang zu kommunalen oder geförderten Unterkünften hatten. Sein Ergebnis lautete: „*Das Paradoxon der neuen Ausländerpolitik liegt darin, dass sie dazu beiträgt, genau jene sozialen Verhältnisse zu schaffen und jene Fremdenfeindlichkeit zu rechtfertigen, deren Vermeidung als Grund für die Begrenzung der Einwanderung angegeben wird.*“¹⁶⁰

¹⁵⁸ ebd. 241

¹⁵⁹ Im Kapitel 4.2 dieser Arbeit wird näher auf die gesetzlichen Bestimmungen und deren Veränderungen eingegangen.

¹⁶⁰ Bauböck, Rainer (1996) 23

Am 1. Jänner 1998 trat das neue Fremdengesetz (FrG) in Kraft. Es regelte Einreise, Aufenthalt und Niederlassung von Fremden in Österreich. Als „*Fremde*“ wurden jene definiert, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besaßen.¹⁶¹ Der Aufenthaltstitel¹⁶² teilte sich in die Aufenthaltserlaubnis (befristeter Aufenthalt), die Niederlassungsbewilligung und den Niederlassungsnachweis (dauerhafte Aufenthaltsberechtigung).¹⁶³ Diese Aufenthaltsgenehmigungen wurden im Reisepass der Antragstellerin bzw. des Antragstellers in Form einer Vignette geklebt. Erstanträge mussten grundsätzlich vor der Einreise nach Österreich bei den zuständigen Behörden wie Botschaften oder Generalkonsulaten beantragt werden. Die Bundesregierung erließ bis dato jedes Jahr eine Niederlassungsverordnung, in der die Neuzuwanderung mittels Quote geregelt wurde. Dabei wurde nach wie vor auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Länderbedürfnisse und die Integration Rücksicht genommen. Die Aufenthaltserlaubnis galt für einen bestimmten vorübergehenden Zeitraum und ist zweckgebunden, d. h. sie bezog sich nur auf eine Tätigkeit und wurde nur für diese ausgestellt. Diese Regelung betraf v. a. jene, die in Österreich zur Schule gingen, studierten oder zu den Schlüsselarbeitskräften bei einem international tätigen Unternehmen zählten, aber auch KünstlerInnen, Saisonarbeitskräfte etc. fielen in diese Gruppe.¹⁶⁴ Die Aufenthaltserlaubnis konnte in besonderen Fällen auch EhegattInnen und ihren minderjährigen, unverheirateten Kindern erteilt werden, sofern sie nicht erwerbstätig waren. Eine Niederlassungsbewilligung wurde an Drittstaatsangehörige erteilt, die ihren Lebensmittelpunkt in Österreich hatten und sie dazu berechtigte eine selbständige und unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Weitere Bewilligungen konnten JournalistInnen bzw. KünstlerInnen beantragen, die jedoch einen Sonderstatus (Meinungsfreiheit, Freiheit der Kunstausübung) inne hatten und nicht der Quotenpflicht unterlagen. Die erste Niederlassungsbewilligung galt höchstens für ein Jahr, die beiden folgenden höchstens 2 Jahre. Bei rechtzeitiger Beantragung einer Verlängerung war der Aufenthalt bis zum Abschluss des Verfahrens legal. Die Behörden durften während der Laufzeit des Verfahrens

¹⁶¹ FrG 1997 § 1 (1)

¹⁶² Der Aufenthaltstitel ist gleich Visa, dabei gibt es verschiedene Kategorien: Flugtransitvisum (Visum A), Durchreisevisum (Visum B), Reisevisum (Visum für den kurzfristigen Aufenthalt, Visum C) und das Aufenthaltsvisum (Visum für den längerfristigen Aufenthalt, Visum D); In: FrG § 6 (1)

¹⁶³ FrG 1997 § 7(1)

¹⁶⁴ Bestimmungen zum Aufenthaltstitel bzw. zur Erteilung der Einreise- und Aufenthaltstitel siehe FrG § 7 und § 8

keine Ablehnungen mehr ausstellen, sondern mussten überprüfen, ob es sich um Ausweisung bzw. einem Aufenthaltsverbot handelte. War letzteres nicht der Fall, musste eine Niederlassungsbewilligung erteilt werden und zwar wiederum für denselben Aufenthaltszweck. Bei fünfjähriger, ununterbrochener Niederlassungsbewilligung und einem regelmäßigen, legalen Einkommen, konnte ein Antrag auf unbefristete Niederlassungsbewilligung gestellt werden. Nach 8 bzw. 10 Jahren ununterbrochenem und rechtmäßigem Aufenthalt in Österreich ist eine Ausweisung nur mehr unter bestimmten Gründen – etwa aufgrund eines Verbrechens – möglich.¹⁶⁵ Mit der unbefristeten Niederlassungsbewilligung stieg sozusagen der Grad der Aufenthaltsverfestigung. Zu Recht stellt Kerstin Konrad fest: „*Damit wurde erstmals anerkannt, dass es sich bei den AusländerInnen um MigrantInnen handelt und nicht um GastarbeiterInnen, von denen man hofft, dass sie irgendwann wieder nach Hause zurückgehen werden.*“¹⁶⁶ Die Novellierung 1997 enthielt laut Ursula Hemetek ebenfalls „*neue Integrationsansätze, brachte aber hinsichtlich der rechtlichen Ausgrenzung ausländischer MitbürgerInnen kaum Verbesserungen.*“¹⁶⁷ Rainer Bauböck und Bernhard Perchinig stellten im neuen Fremdengesetz Verbesserungen, aber auch Restriktionen fest: Der Aufenthalt wurde zwar stufenweise nach 5, 8 oder 10 Jahren für ImmigrantInnen verfestigt, die Quote für NeuzuandererInnen allerdings gleichzeitig gesenkt. Weiters konnten nur mehr jene Familienmitglieder nach Österreich kommen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten.¹⁶⁸ Eine Besserstellung erfuhren Familienmitglieder am Arbeitsmarkt, indem ihnen der Zugang erleichtert wurde. Der Bezug von Notstandshilfe für Drittstaatenangehörige wurde ebenfalls ermöglicht. Für beide Autoren waren jene Veränderungen auf das Notwendigste reduziert. Edda Currie sprach von „*bereits damals geplanten Integrationshilfen in Form von Sprachkursen, Kursen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung oder landeskundlichen*

¹⁶⁵ Gründe für die „Versagung eines Einreise- oder Aufenthaltstitels“ wären z. B. ein unrechtmäßiger Aufenthalt im Bundesgebiet oder die Gefährdung öffentlicher Ruhe, Ordnung oder Sicherheit. Der Aufenthaltstitel kann versagt werden, wenn keine ortsübliche Unterkunft nachweisbar ist oder etwa die Integrationsvereinbarung nicht eingegangen wurde. Nachzulesen in: FrG § 10 und § 12

¹⁶⁶ Konrad, Kerstin (2003) 42

¹⁶⁷ Hemetek, Ursula (2000) 18

¹⁶⁸ Bauböck, Rainer/Perchinig Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

Unterricht zur Einführung in die österreichische Kultur und Geschichte^{“¹⁶⁹}, allerdings wies sie darauf hin, dass diese Maßnahmen damals nicht verwirklicht wurden.

3.7 Das Integrationspaket und die Integrationsvereinbarung

Unter dem Blickfeld „*Integration vor Neuzug*“¹⁷⁰ sollte das Ziel des Fremdengesetzes 1997 sein, eine Neuzuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu begrenzen und den Aufenthalt jener, die sich bereits in Österreich befanden, zu verfestigen. Dieses Gesetz regelte die Einreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Fremden in Österreich. Als „*Fremde*“ wurden jene Menschen definiert, die nicht die österreichische Staatsbürgerschaft besaßen.¹⁷¹ Das FrG 1997 sah eine stufenweise „*Aufenthaltsverfestigung bei Fremden mit Niederlassungsbewilligung*“¹⁷² vor und unterschied von jenen Personen, die sich zeitlich befristet im Land aufhielten. Dabei wurde festgehalten, dass nach fünfjährigem, ununterbrochenem und rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich Fremde „*mangels eigener Mittel zu ihrem Unterhalt, mangels ausreichenden Krankenversicherungsschutzes oder wegen der Möglichkeit der finanziellen Belastung einer Gebietskörperschaft nicht ausgewiesen werden*“¹⁷³. Dies galt allerdings nur dann, wenn es nicht aussichtslos war, dass die betroffene Person ihren Lebensunterhalt in Kürze wieder selbst bewerkstelligen konnte. Nach achtjährigem Aufenthalt in Österreich konnten Fremde aufgrund einer Verurteilung oder Gefährdung der „*öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit*“¹⁷⁴ ihre Aufenthaltsberechtigung trotzdem verlieren. Befand sich ein Fremder bzw. eine Fremde bereits seit 10 Jahren ununterbrochen und rechtmäßig im Bundesgebiet, konnten sie nur mehr aus bestimmten Gründen – wie etwa der Schlepperei, unbedingter Freiheitsstrafe – ausgewiesen werden. Personen, die in Österreich aufgewachsen sind und „*die Hälfte ihres Lebens im Bundesgebiet verbracht haben*“¹⁷⁵ durften nicht ausgewiesen werden. Weiters wurde der Zugang zum

¹⁶⁹ Currle, Edda (2004) 241

¹⁷⁰ ebd.

¹⁷¹ ebd. § 1. (1) „Fremder ist, wer die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzt“.

¹⁷² ebd. § 35 (1), (2) und (3)

¹⁷³ ebd. § 35 (1)

¹⁷⁴ ebd. § 35 (2)

¹⁷⁵ ebd. § 35 (4)

Arbeitsmarkt für Familienangehörige gelockert und infolge eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes waren Drittstaatenangehörige berechtigt, Notstandshilfe zu beziehen.¹⁷⁶ Das AuslBG wurde mit der Novelle 1997 dahingehend erweitert, dass ImmigrantInnen, die sich schon länger in Österreich befanden aufgrund ihres „*höheren Integrationsgrades*“¹⁷⁷ bei der Arbeitsstellenvermittlung bevorzugt wurden.

Mit der Änderung des Fremdengesetzes 1997 kamen neue Kategorien für die Quotenregelung hinzu, die in den Niederlassungsverordnungen festgeschrieben wurden. Im Jahr 1997 wurden Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für Schlüsselkräfte, Studierende, Erwerbstätige, SchülerInnen, PensionistInnen, privat Aufhältige und für den Familiennachzug vergeben.¹⁷⁸ Die Niederlassungsverordnung 1998 sah 8 540 Bewilligungen vor, die sich auf Führungs- und Spezialkräfte mit deren Angehörigen sowie Drittstaatenangehörige und Familie aufteilten.¹⁷⁹ Der Familiennachzug von Drittstaatenangehörigen, die sich in Österreich vor dem 1. Jänner 1998 niedergelassen hatten, wurde auf Ehegatten und Kinder, die beim Antrag des Elternteils auf Niederlassungsbewilligung das 15. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, beschränkt.¹⁸⁰ Erstmals wurde für die Zuwanderungsquote der Begriff Drittstaatenangehörige verwendet. Der Familiennachzug war im Fremdengesetz geregelt und wurde bei Vergabe von Niederlassungsbewilligungen bevorzugt. Um einen Anspruch auf Familiennachzug geltend zu

¹⁷⁶ Bauböck, Rainer/Perchinig,Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

¹⁷⁷ BGBl 1997/78 § 4b (4) Zusätzlich wurde § 4b (1)eines Rankings erweitert, das länger anwesende AusländerInnen Saisoniers gegenüber am Arbeitsmarkt zu bevorzugen hatte.

¹⁷⁸ BGBl 1996/707. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für 1997. Für dasselbe Jahr gab es insgesamt 17 320 Bewilligungen, die wiederum verhältnismäßig auf die Bundesländer aufgeteilt wurden. Für das Burgenland waren etwa insgesamt 850 Bewilligungen vorgesehen, die sich aus 50 für Schlüsselkräfte, 550 für den Familiennachzug, 50 für Studierende und 200 für Erwerbstätige, SchülerInnen, PensionistInnen und privat Aufhältige zusammensetzten. siehe §1 (2) derselben Verordnung Zusätzlich wurden 5000 Beschäftigungsbewilligungen über die Anzahl der Bewilligungen hinaus laut Aufenthaltsgesetz § 7 (1) genehmigt, das den Bundesminister für Arbeit und Soziales ermächtigte, nach Arbeitskräftebedarf für bestimmte Branchen Beschäftigungsbewilligungen von bis zu sechs Monaten zu vergeben.

¹⁷⁹ BGBl 1997/371 Zusätzlich wurden Aufenthaltserlaubnisse für Pendler sowie 4 500 Beschäftigungsbewilligungen für Saisonarbeitskräfte vergeben. Die Niederlassungsbewilligungen wurden nach Bundesländern aufgeteilt und zwar „für Führungs- und Spezialkräfte sowie für deren Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder“, „für Drittstaatsangehörige zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sowie für deren Ehegatten und minderjährige unverheiratete Kinder“, „für Familienangehörige von Drittstaatsangehörigen, die sich vor dem 1. Jänner 1998 in Österreich niedergelassen haben“, „für Drittstaatsangehörige ohne Erwerbsabsicht“ siehe § 3

¹⁸⁰ FrG 1997 § 21 (3)

machen, musste „*ein zweijähriger Aufenthalt des Familienerhalters, ein Jahr Ehebestand, gesicherter Unterhalt und ausreichender Wohnraum*“¹⁸¹ gewährleistet werden. Es änderten sich aber nicht nur die kategorischen Bezeichnungen in den Gesetzestexten (etwa Fremde zu Drittstaatenangehörige), sondern die Anforderungen an jene, die einen Aufenthaltstitel beanspruchten, stiegen ebenfalls. So etwa sah das Fremdengesetz 1997 im § 51 eine „*Integrationsförderung*“ vor, die neben Sprachkurse, Kurse zur Aus- und Weiterbildung, die österreichische Kultur und Geschichte, Veranstaltungen mit österreichischen StaatsbürgerInnen zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und Weitergabe von Informationen über den Wohnungsmarkt¹⁸² beinhaltete. Ziel war es, Fremde in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben mit einzubeziehen und eine Chancengleichheit mit österreichischen StaatsbürgerInnen zu fördern.¹⁸³ Die Maßnahmen zur Integrationsförderung wurden vom Aufenthaltsgesetz 1996 übernommen, wobei die zuvor genannten Punkte nicht als Förderung zur Integration bezeichnet wurden, sondern als „*Integrationshilfe*“¹⁸⁴. Wichtig dabei scheint, dass sowohl die „*Integrationshilfe*“ als auch die „*Integrationsförderung*“ in Erwägung gezogen werden konnte, allerdings nicht zwingend war. Dies änderte sich mit der Bildung einer Koalitionsregierung zwischen ÖVP und FPÖ im Jahr 2000.

In den immigrationspolitischen Anliegen hielt die neue österreichische Regierung nach wie vor an der beschränkten Neuzuwanderung sowie der Integration von ImmigrantInnen fest. Zusätzlich wurde der „illegalen Einwanderung“ der Kampf angesagt. In Punkt Neuzuwanderung sollte ausschließlich auf Schlüsselkräfte gesetzt werden. Im Jahr 2000 wurde der „*Integrationserlass*“ verabschiedet, dessen Ziel es war, für bestimmte Gruppen ausländischer Arbeitskräfte den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt zu erleichtern. Dabei handelte es sich um keine gesetzliche Regelung, sondern um ein Abkommen zwischen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und Arbeitsmarktservice (AMS). Es ermöglichte ArbeitgeberInnen für eine bestimmte Person eine Beschäftigungsbewilligung zu

¹⁸¹ Currle, Edda (2004) 246

¹⁸² FrG 1997 § 51 (2)

¹⁸³ Die Integrationsförderung wird im fünften Kapitel näher untersucht.

¹⁸⁴ AufG 1996 § 11(2) Die unterschiedlichen Bezeichnungen in den einzelnen Paragraphen wird im nächsten Kapitel Thema sein.

erlangen. Der Antragstellung durch den/die ArbeitgeberIn wurde stattgegeben, wenn für den vorgesehenen Arbeitsplatz binnen zwei Wochen keine konkrete Ersatzarbeitskraft – wie z. B. arbeitslose ÖsterreicherInnen oder BefreiungsscheinhaberInnen – vom AMS gefunden wurde. Von einer Bevorzugung österreichischer ArbeiterInnen wurde nicht abgesehen.

Die neuen Bestrebungen der beiden politischen Parteien waren unter dem Deckmantel Integration zu finden und spiegelten sich im „*Integrationserlass*“ und der „*Integrationsvereinbarung*“ wider. Der „*Integrationserlass*“ 2000 sollte u. a. den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für AusländerInnen erleichtern, die zwar ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht (z. B. Niederlassungsbewilligung) hatten, jedoch keine Beschäftigungsbewilligung. Davon waren v. a. EhepartnerInnen, die mindestens 5 Jahre legal in Österreich lebten und Jugendliche, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Österreich kamen, das letzte Pflichtschuljahr in Österreich absolvierten bzw. ein Elternteil in den letzten 5 Jahren mindestens 3 Jahre beschäftigt war, betroffen.¹⁸⁵ Den Antrag zur Beschäftigungsbewilligung stellte der bzw. die ArbeitgeberIn. Nach wie vor galt es, ÖsterreicherInnen bzw. BefreiungsscheinhaberInnen für den freien Arbeitsplatz zu bevorzugen. Ein weiteres Ziel des „*Integrationerlasses*“ war es, Deutschkurse für AusländerInnen auszubauen. Die Integrationsförderung bzw. -hilfe, die zuvor in Anspruch genommen werden konnte, wurde in einer weiteren Novelle in verpflichtenden Sprach- und Integrationskurs umgewandelt. Er war für alle ZuwandererInnen aus Nicht-EU-Staaten bzw. für jene Drittstaatsangehörigen, die sich seit dem 1.1.1998 in Österreich befanden, ein Kurs im Ausmaß von 100 Stunden vorgesehen.¹⁸⁶ Bei Nichteinhaltung der „*Integrationsvereinbarung*“ (seit 1.1.2003 in Kraft) konnte als Konsequenz die Aufenthaltsgenehmigung entzogen werden. Die Kosten für die Sprachkurse mussten die ImmigrantInnen zur Hälfte selbst bezahlen, wenn sie innerhalb des ersten Aufenthaltsjahres den Kurs erfolgreich abschlossen, erfolgte die Teilnahme erst im zweiten Aufenthaltsjahr, mussten die KursteilnehmerInnen den vollen Betrag selbst übernehmen. Von der Vereinbarung ausgenommen wurden z. B. Kleinkinder und Schulpflichtige, Schlüsselkräfte, begünstigte Drittstaatenangehörige von EWR-BürgerInnen oder ÖsterreicherInnen oder

¹⁸⁵ In: http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/000505.htm, download am 27.02.2007

¹⁸⁶ BGBl 2002/338 § 7 (1)

Drittstaatenangehörige denen aufgrund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes ein derartiger Kurs nicht zumutbar sei.¹⁸⁷ Mit dem Fremdenrechtspaket 2005 wurde die „*Integrationsvereinbarung neu*“¹⁸⁸ geschaffen. Die verpflichtenden Sprachkurse wurden von 100 auf 300 Stunden erhöht. Weiters wurden sie in einen Alphabetisierungskurs (Modul 1) und einem Deutsch-Integrationskurs (Modul 2) geteilt. Das Kursziel wurde neu definiert. Das „*A1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprache*“ wurde auf das A2-Niveau angehoben.¹⁸⁹ Die Kostenbeteiligungen des Bundes lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Stundenanforderungen nicht mehr vergleichen. Die Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Integrationsvereinbarung veränderten sich nicht.

Die Einschränkung der Neuzuwanderung blieb ein Credo der Immigrationspolitik. Die Fremdenrechtsnovelle 2002 beinhaltete neben der Integrationsvereinbarung eine umfassende Neuregelung des Fremden-, Asyl- und Ausländerbeschäftigungsgrechts. Es sollten laut Niederlassungsverordnung 2002 v. a. Schlüsselkräfte betreffen, die für den Arbeitsmarkt in Frage kamen.¹⁹⁰ Die Saisonbeschäftigung wurde auf ein Jahr ausgedehnt¹⁹¹ und nach sechswöchiger Pause konnte ein Saisonier ohne Recht auf Aufenthaltsverfestigung bzw. Familiennachzug erneut engagiert werden. Diese gesetzlichen Regelungen erinnerten an die „*Wiedereinführung des Gastarbeiterprinzips der Siebziger Jahren, die Aufnahme von Arbeitskräften ohne Rechte, die nach Ablauf ihres Vertrages oder bei Arbeitslosigkeit abgeschoben werden können.*“¹⁹² Die Tatsache, den österreichischen Arbeitsmarkt für lang anwesende ImmigrantInnen leichter zugänglich zu machen und auf der anderen, rein ökonomischen Seite Schlüsselkräfte bzw. Saisoniers zu gewinnen, zeichnet den Dualismus, der die österreichische Zuwanderungspolitik begleitete, deutlich nach. Die Verfestigung der Niederlassung sollte einerseits möglich sein, andererseits sollte dies nur für bestimmte

¹⁸⁷ FrG 2003 § 50b. (1) Anm.: Die Inhalte und Vorstellungen der Integrationsvereinbarung werden im nächsten Kapitel ausführlich besprochen.

¹⁸⁸ BGBI 2005/449 Verordnung: Integrationsvereinbarungs-Verordnung – IV-V

¹⁸⁹ Vgl. § 3 BGBI 2002/338 und § 8 BGBI 2005/449

¹⁹⁰ BGBI 2002/2 „*Saisonarbeitskräfte und Erntehelfer*“ profitierten von denquotenpflichtigen Niederlassungsbewilligungen. Laut BGBI 2003/ 95 wurde der Begriff „*Saisonarbeitskräfte*“ durch „*befristet beschäftigte Fremde*“ aufgrund eines Ausspruchs des Verfassungsgerichtshofs ersetzt.

¹⁹¹ BGBI 2002/126 § 12 (6)

¹⁹² Bauböck, Rainer/Perchinig, Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In: <http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayportal=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

Personen gelten, die sich sozusagen das Recht dazu „erarbeiteten“. Die restliche Zuwanderungspolitik blieb nach wie vor ökonomisch gesteuert.

Das Fremdenrechtspaket 2005 löste das Fremdengesetz 1997 ab. Es unterteilte sich in das Asyl-, Fremdenpolizei- sowie Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz. Das Fremdenpaket 2005 wies mehrere Tendenzen¹⁹³ auf: Wenn auch die Bevorzugung lang anwesender AusländerInnen und deren Familien spürbar ist, werden die Hürden für neu Immigrierte immer enger gesteckt. Die Punkte, die seitens der ImmigrantInnen für einen rechtmäßigen Aufenthalt in Österreich erfüllt werden müssen, scheinen sich zu häufen. Die vorgenommene Unterteilung in lang- oder kurzanwesend, Angehörige/r oder Schlüsselkraft, befristete oder unbefristete Bewilligungen, Drittstaatenangehörige oder EWR-BürgerInnen etc. ist eng mit bevorzugten Rechten verknüpft. Der Eindruck entsteht, dass das Recht auf Integration zwar allen zu Beginn gegeben ist, es aber nur von wenigen genutzt werden kann. Denn bis der bzw. die Fremde dieses Recht (im Sinne eines gesicherten Aufenthalts und Arbeitsstelle, sprechen der deutschen Sprache etc.) nützen kann, müssen einige Hindernisse überwunden werden. Da per Gesetz auch lang anwesende AusländerInnen immer wieder mit Restriktionen rechnen können, deren Ergebnis im schlimmsten Fall die Ausweisung bedeutet, stellt sich die Frage, wo Integration beginnt und wo sie endet. Das Kapitel fünf beschäftigt sich ausschließlich mit dem Begriff von seiner allgemeinen bis hin zur bereichsspezifischen Bedeutung. Die inhaltliche und begriffliche Interpretation soll das Ergebnis eines umfassenden Integrationsbegriffs ermöglichen. Dazu zählen die Umschreibungen des Begriff in den Gesetzen genau so, wie seine konkrete Anführung. Da Integration als Begriff erst in den 1990er Jahren Bestandteil der Gesetzgebung wurde, ist für mich ein Vergleich der Gesetze wichtig, um integrative Elemente zu finden, die auf den späteren Begriff hinweisen bzw. in dessen Definition einbezogen wurden. Integration als Begriff und seine inhaltlichen Umschreibungen, welche Bestandteile (Sprache, Aufenthalt, Beschäftigung, Familie etc.) als erstrebenswert gelten, sind keineswegs Vorstellungen aus den 1990er Jahren, sondern gehen auf die 1970er Jahre zurück. Es wird Teil des nächsten Kapitels sein, Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den Integrationsvorstellungen der 1970er und 1990er Jahre herauszufiltern.

¹⁹³ Genauere Bestimmungen und Formulierungen werden in Kapitel 5 erarbeitet.

4 Ansätze zur Diskussion von Integration im Kontext der Immigration

Integration soll im Kontext der Immigration untersucht werden. Der Begriff steht in einem starken gesellschaftlichen Bezug. Bei meinen Untersuchungen ging ich anfänglich davon aus, dass die Anwendung des Begriffs, bezogen auf ImmigrantInnen, ein sehr junger ist und eher in anderen Disziplinen vorkommt: Im sozialen Bereich etwa bezieht sich Integration häufig auf die Integration von behinderten Menschen, in der Politik steht er oft in Verbindung mit der Europäischen Integration. Der „*Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien*“ betitelte bereits 1973 seine Untersuchungsergebnisse mit „*Gastarbeiter. Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung*.“¹⁹⁴ Weiters fand ich einen Bericht vom „*Österreichischen Komitee für Sozialarbeit*“ aus dem Jahr 1971, der sich mit „*Gastarbeiter in Österreich*“¹⁹⁵ beschäftigte. Ich möchte hier vor allem auf die Arbeitskreise 4 und 5 eingehen, die sich mit der betrieblichen Integration ausländischer Arbeitskräfte sowie deren gesellschaftlichen Integration und die dabei entstehenden Bilder beschäftigen. Diese beiden Arbeiten ließen mich erkennen, dass die Integration von AusländerInnen bereits sehr früh thematisiert wurde. Meine ursprüngliche Annahme, dass das Thema Integration ein sehr neues sei, konnte somit widerlegt werden. Ich fand auch heraus, dass die damaligen Vorstellungen zur Integration sich in der gegenwärtigen Diskussion mehrmals wieder finden lassen.

Ein diesbezüglicher Vergleich zwischen den damaligen und heutigen Vorstellungen von Integration soll im Folgenden erarbeitet werden. Dabei möchte ich vorausschicken, dass der gegenwärtige Kontext der Integration von ImmigrantInnen zunächst behandelt wird. Der Abschnitt findet mit der Analyse des Begriffs und seiner Einbettung in verschiedenste Disziplinen den Anfang. Diese Vorgehensweise ermöglichte mir ein besseres thematisches Verständnis. Integration soll hier aber nicht nur als Begriff rekonstruiert werden. Sein

¹⁹⁴ Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien: *Gastarbeiter. Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung*. Wien (1973)

¹⁹⁵ Österreichisches Komitee für Sozialarbeit: *Gastarbeiter in Österreich. Referate und Berichte der 3. Österreichischen Konferenz für Sozialarbeit*. 16. bis 18. November 1971. Schriften zur Sozialarbeit des Österreichischen Komitees für Sozialarbeit. Heft 10. Wien (1971)

umfassender Kontext wird ebenfalls in diesem Abschnitt aufgezeigt, um danach spezifisch auf das Umfeld Integration und Immigration einzugehen. Mit Hilfe der begrifflichen Untersuchung bzw. der Analyse von Integration aus der Gegenwart in die Vergangenheit konnten verschiedene Zusammenhänge leichter erarbeitet und verglichen werden. Dabei spielt die zeitliche Dimension eindeutig eine Rolle: Begriffe verändern sich, neue Kontexte werden geschaffen, weitere Themen hinzugefügt. Die unterschiedlichen Vorstellungen, was die Integration von ImmigrantInnen zu beinhalten bzw. zu bedeuten hat(te), werden in den folgenden Seiten analysiert.

Neben den Studien verwendete ich mehrere Lexika, um den Begriff Integration fassbarer zu machen. Die inhaltlichen Bausteine von Integration zeigten sich in unterschiedlichsten Feldern, die sich von Lexikon zu Lexikon auf mein Thema zu konkretisieren schienen. Dazu verwendete ich historische, politikwissenschaftliche und soziologische Wörterbücher bzw. Lexika. Der Grund dafür liegt offensichtlich darin, dass sich gerade diese Disziplinen mit der Integration von ImmigrantInnen beschäftigen. In diesen Feldern werden gesellschaftliche Phänomene wahrgenommen und analysiert. Immigration und Integration gehören unweigerlich dazu. Die historische Analyse zeigt, dass dieses Phänomen kein Gegenwärtiges ist, sondern schon früher diskutiert wurde. Mit ihrer Hilfe können divergierende Interpretationen aufgezeigt werden. Dies ist auch Aufgabe des Kapitels.

4.1 Integration - Eine begriffliche und kontextuelle Auseinandersetzung

Integration ist weder *ein* Begriff noch *ein* Prozess, der in *eine* Disziplin gepresst werden kann oder *einer* endgültigen Interpretation unterliegt. Er ist sehr wandelbar, vielschichtig und scheint sich immer weiterzuentwickeln. Die Vielfältigkeit des Begriffs betont auch Ulrike Davy, indem sie darauf hinweist, dass Integration „*keinen einheitlichen, sondern einen bereichsspezifischen Inhalt*“¹⁹⁶ hat. Ebenso Marita Krauss, die in ihrem Text ganz unterschiedliche Prozesse von Integration beschreibt. Sie differenziert einen weiten und einen

¹⁹⁶ Davy, Ulrike: Fünfter Abschnitt: Integration von Einwanderern: Instrumente – Entwicklungen – Perspektiven. In: Davy, Ulrike (Hg.): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt/New York/Wien (2001) 926

engeren Integrationsbegriff. Der weite Integrationsbegriff beinhaltet den Versuch einer allgemeinen Definition wie „*die Eingliederung von Individuen oder Gruppen in eine Gesellschaft*“¹⁹⁷. Näher betrachtet ergaben sich für den Integrationsbegriff einige Synonyme. Neben der Assimilation oder Akkulturation betont Krauss die oft idealisierte Definition des Begriffs Integration als „*Oberbegriff der Eingliederungsprozesse*“¹⁹⁸: Zwei Gruppen treffen aufeinander, verschmelzen und verändern sich gleichermaßen. Im Gegensatz dazu steht die Assimilation, wobei – auf die Migration bezogen – die ZuwandererInnen sich den kulturellen Gepflogenheiten der Einheimischen anpassen, ohne ihre eigenen Werte, Traditionen mit einfließen zu lassen. Dabei spielt die dominante Gruppe eine wesentliche Rolle, da sie die Normen und Werte zur Angleichung vorgibt und verlangt. Die Akkulturation wird als „*Prozess des Hinüberwechsels in die aufnehmende Kultur*“¹⁹⁹ beschrieben. ImmigrantInnen nehmen die neuen kulturellen Werte auf und legen ihre alten ab. Dieser Eingliederungsprozess basiert auf Freiwilligkeit und fungiert letztendlich als „*die Substanz von Integration*“²⁰⁰. Bei der Akkulturation gliedert sich eine Gruppe in eine andere freiwillig ein. Die neue Gruppe bedient sich der Kultur der anderen, wächst mit ihr sozusagen zusammen. Das Resultat daraus ist das Ablegen ihrer traditionellen Werte, indem sie sich die Kultur der dominanten Gruppe aneignen und zu ihrer eigenen machen. Die Assimilation hingegen funktioniert unter Druck und Zwang. Die eigene Kultur muss sich jener der dominanten Gruppe fügen.

Die Gemeinsamkeit beider Strömungen liegt im Wandel der eigenen kulturellen Gepflogenheiten, indem neue Einflüsse übernommen werden bzw. es von der sich zu integrierenden Gruppe verlangt wird, diese anzunehmen. Beide Prozesse dienen in der Literatur der Umschreibung von Integration, wobei gewisse Annäherungen, Gemeinsamkeiten oder auch gegensätzliche Entwicklungen beschrieben werden. Gesellschaftlich gesehen hängt das Integrationsverständnis von der „*Selbstdefinition einer Gesellschaft*“ ab, je nachdem, ob sich diese eher als „*Melting-pot*“ oder „*als die Ideologie einer auf Blutsbindung beruhenden*

¹⁹⁷ Krauss, Marita: Integration und Akkulturation. Eine methodische Annäherung an ein vielschichtiges Phänomen. In: Beer, Mathias (Hg.): Migration und Integration: Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel. Stuttgart (1997) 13

¹⁹⁸ ebd. 14

¹⁹⁹ ebd.

²⁰⁰ ebd. 15

*nationalen Gemeinschaft*²⁰¹ versteht. Der ersten Definition würde wohl der Begriff der Akkulturation zugesprochen. Die neue, zugewanderte Gruppe geht mit der dominanten Gesellschaft ein Zusammenleben ein, verschmilzt mit ihr. Nach und nach weichen die alten kulturellen Gepflogenheiten den neu kennen gelernten. Der Unterschied zur Assimilation liegt in der Freiwilligkeit zur Entscheidung, ob die Person oder die Gruppe an diesem Prozess teilnehmen will oder kann. Bei der Assimilation fehlt dieses Entscheidungsfäden völlig und es kann auch nicht von einem Prozess gesprochen werden. Es wird von der neuen Gruppe eine komplette Übernahme der dominanten Kultur verlangt und diesem sei auch so schnell wie möglich Folge zu leisten. Die Assimilation zieht definitiv die nationalistisch geprägte Auslegung der Blutsverwandtschaft an. Dabei stehen das vollkommene Aufgeben des Eigenen und die totale Aufnahme des bisweilen Fremden im Mittelpunkt. Zentral ist nicht nur das Anpassen an die dominante Gesellschaft, sondern das völlige Aufgehen in ihr. Das Fremde wird nicht länger geduldet, die neue Gesellschaftsgruppe muss der dominanten gleich werden. Der Grund für diese Ausführung liegt darin, dass sowohl der Begriff der Akkulturation als auch der der Assimilation meiner Meinung nach nicht mit dem der Integration gleich gesetzt werden kann, da sie verschiedene Ziele verfolgen. Integration bedeutet nicht, sich für eine Partei entscheiden zu müssen. Integration ist auch kein Prozess von heute auf morgen, sondern einer über mehrere Generationen. Integration bedeutet auch nicht, die Aufgabe der eigenen und die Aufnahme der neuen Kultur. Integration kann auch nicht nur von einer Seite der Gesellschaft ausgehen. Integration bedeutet, die Möglichkeit zu haben, sich für einen neuen Lebensweg, einen neuen kulturellen Umgebung entscheiden zu können und sich einen Platz schaffen zu können. Pocht die Akkulturation bzw. Assimilation primär auf die kulturelle Entwicklung, sprengt die Integration diesen Rahmen. Integration bedeutet im weiteren Sinne auch, in soziale, politische und rechtliche Orte aufgenommen zu werden. Damit ist Integration ein viel umfassenderer Begriff und ist daher nicht als Synonym für die Akkulturation bzw. die Assimilation tauglich. Integration steht in mehreren Zusammenhängen, die es zu untersuchen gilt.

²⁰¹ ebd. 12

Um diesen „*bereichsspezifischen Inhalt*“ herauszufiltern, versuchte ich Integration mittels verschiedenster Lexika auf ihre gesellschaftliche Funktion zu analysieren. In den meisten benutzten Lexika bzw. Wörterbüchern stand Integration in einem politischen, sozialen oder soziologischen Kontext. Die Spurensuche hinsichtlich der genannten Einbettung war deshalb von Vorteil, da sie die Darstellung von Integration in verschiedenen Zusammenhängen ausfindig machte. Um die Vielfältigkeit des Begriffs wahrnehmen zu können und sich ins Bewusstsein zu rufen, dass die Kontextualisierung von Integration aufgrund einer fehlenden, gültigen Definition immanent ist, wurde diese Spurensuche aufgerollt und mehrere Darstellungen von Integration aufgelistet. Ein eindeutiger Bezug auf ImmigrantInnen konnte erst zu einem späteren Zeitpunkt festgestellt werden. Die Sensibilisierung wenn nicht Konkretisierung des Begriffs ist definitiv gegeben und erklärt sich mit der Vertiefung bzw. Aktualität der Thematik Immigration und Integration. Die Vielfältigkeit des Begriffs wird zunächst vor Augen gehalten um im nächsten Schritt konkret auf den Inhalt von Integration in den Gesetzestexten einzugehen. Unter „*Inhalt* von Integration“ verstehe ich die Betrachtungsweise, d. h. wer bestimmt darüber, welche Kategorien Integration umfasst. Ob es sich nun um Gesetzestexte oder wissenschaftliche Studien handelt, Fakt ist, dass die BetrachterInnen meiner Quellen keine ImmigrantInnen sind. Der Inhalt wird sozusagen von außen vorgegeben. Dabei meine ich etwa erlassene Gesetze, Vorgaben zu Verhaltensnormen, allgemein gesprochen, Regeln, die von ImmigrantInnen einzuhalten sind, wenn sie sich zu einem Lebensmittelpunkt in Österreich entscheiden.

Der Begriff wird als „*Wiederherstellung eines Ganzen*“ bzw. als die „*Einbeziehung, Eingliederung in ein größeres Ganzes*“²⁰² im Duden definiert. Das Verb „*integrieren*“ beinhaltet die Aufnahme in ein übergeordnetes Ganzes oder auch das Einfügen in ein übergeordnetes Ganzes. Im Hinblick auf die Herkunft des Begriffs Integration werden in der benutzten Literatur zwei lateinische Wörter verwendet: Einerseits leitet er sich vom lateinischen Wort *integratio*²⁰³ ab, der so viel wie „*Erneuerung*“ bedeutet. Hingegen wurde

²⁰² Drosdowski, Günther (Hg.): Duden Fremdwörterbuch. Band 5. Mannheim/Wien/Zürich (1982) 349

²⁰³ Stowasser, J. M./Petschenig M./Skutsch F.: Der kleine Stowasser. Lateinisch-deutsches Schulwörterbuch. Wien/München (1987) 241

„*Integere*“²⁰⁴ als unversehrt, heil oder ganz übersetzt. Das Herkunftswörterbuch des Dudens weist darauf hin, dass der Begriff Integration erst im 19. bzw. 20. Jahrhundert relevant wurde.²⁰⁵ Auch die Registererklärung des Lexikons geschichtlicher Grundbegriffe hebt hervor, dass Integration erst für die Zeit nach 1830 gebräuchlich war.²⁰⁶ Integration steht als Begriff an sich nie alleine, sondern ist in den Bänden der geschichtlichen Grundbegriffe immer in einem Kontext eingebettet. Die meisten Verknüpfungen stehen im sozialen, staatlichen, gesellschaftlichen oder politischen Zusammenhang. Wenn auch Kombinationen wie etwa die Integrationsaufgabe, -gesetzlichkeit, -ordnung, -wissenschaft oder der Integrationsprozess als auch –wert vorkommen, so sind diese meist in einen bereits oben genannten Umfeld eingebettet. Die folgenden Beispiele zeigen Integration in unterschiedlichen Kontexten.

Die Spuren eines Begriffs helfen oft zu einem besseren Verständnis, in welche Bahnen jener gelenkt wurde. Integration wurde im 18. bzw. 19. Jahrhundert in ein gesellschaftliches Blickfeld gebracht. So setzte Franz von Baader, Arzt und Philosoph des 18. Jahrhunderts, Integration in Verbindung mit Solidarität: „*Ein Integrierendes und ein Integrables sind aufeinander bezogen. Ein befreiendes Hilfewesen und das der Hilfe zur Integration bedürftig gewordenes Wesen.*“²⁰⁷ Die Tugend stecke im Helfen. Baader sprach sich gegen die Politik eines Adam Smith (1723 – 1790, Philosoph, Begründer der Volkswirtschaftslehre) aus und plädierte für eine aktive Regierung im Sinne der Solidarität. Für Smith war das Gemeinwohl am Besten durch den freien, funktionierenden Markt gefördert. Dies gelänge durch Arbeit, Austausch und Wettbewerb. Jedes Individuum erlange somit Glück und trage dadurch zum Wohl der Gesellschaft bei. Die gesellschaftlichen Veränderungen lägen in der Arbeit. Dadurch würde sich nicht nur der Mensch selbst, sondern, der Mensch als Teil des Gemeinwesens, auch das Gemeinwesen verändern und weiterentwickeln.

²⁰⁴ „*integratio*“ bzw. „*integere*“ sind die genannten lateinischen Nachweise in den verwendeten Lexika. Nachzulesen in: Hillmann, Karl-Heinz: Wörterbuch der Soziologie. 5. Auflage. Stuttgart (2007) 383 bzw. Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried: Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 4. Basel/Stuttgart (1976) 428

²⁰⁵ Dudenredaktion (Hg.): Duden. Herkunftswörterbuch. Etymologie der deutschen Sprache. Band 7. 3. Auflage. Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich (2001) 365

²⁰⁶ Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Register. Band 8/1. Stuttgart (1997) 578 Jeder Begriff ist mit einer Indexzahl versehen – in diesem Fall die VI – die den Zeitspanne des Erscheinens bzw. des Begriffgebrauchs angeben.

²⁰⁷ Rassem, Mohammed: Wohlfahrt, Wohltat, Wohltätigkeit, Caritas. In: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Band 7. Stuttgart (1992) 630

Im Abschnitt zum Gesellschaftsbegriff des Historischen Materialismus wurde Integration im Kontext des Gemeinwesens bzw. der Gesellschaft gebettet. Im historischen Materialismus entwickle sich eine Gesellschaft aufgrund ökonomischer Prozesse weiter. Jedes Individuum gestalte sein gesellschaftliches und materielles Umfeld, das wiederum auf die Person zurückwirkt. Dabei ist die Gesellschaftsgeschichte Karl Marx (1818 – 1883, Philosoph und Journalist) und Friedrich Engels (1820 – 1895, Politiker, Philosoph, Historiker) zentral, wobei das Wesen des Menschen nur in der Gemeinschaft enthalten sei. Aufgrund des wechselseitigen Austausches käme es zu einer wechselseitigen Integration. Die alleinige Fixierung auf den wirtschaftlichen Aspekt nach Adam Smith würde dies nicht zulassen bzw. zerstören.²⁰⁸

Integration im Sinne von Einbinden und gegenseitiger Beeinflussung fand im staatlichen Verständnis ebenfalls Einzug. Integration aus einer staatlichen Perspektive funktionierte für folgende Theoretiker durch die Involvierung verschiedenster politischer Lager. Bestünde ein staatlicher Gesamtwille, sprich sind sich Staat und politische Lager einig, dann „*müsste sich die Integration der gesellschaftlich relevanten Kräfte in den Staat von selbst vollziehen*“²⁰⁹. Die Staatslehre Hermann Hellers (1881 – 1933, Rechtsgelehrter) vertrat ein „*integratives Politik-Verständnis*“, das von demokratischen Entwicklungen in der Politik träumte. Heller trat für einen sozialen Rechtsstaat ein. Die zeitlichen Hintergründe – das Gerangel der politischen Lager gegen Ende der Weimarer Republik zwischen faschistischen, nationalistischen und revolutionären, sozialistischen Lagern – beeinflussten Heller. Er sah im Rechtsstaat die Lösung für eine repräsentativ-parlamentarische sozialistische Demokratie.²¹⁰

Rudolf Smend führte diesen Grundgedanken weiter. Sein Werk „*Verfassung und Verfassungsrecht*“²¹¹ beinhaltet eine Theorie des Staates, die auf seiner Integrationslehre aufbaut. Laut Smend gibt es drei Arten von Integration: Erstens die persönliche, indem sich

²⁰⁸ Riedel, Manfred: Gesellschaft, Gemeinschaft. In: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Band 2. Stuttgart (1975) 850

²⁰⁹ Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Band 4. Stuttgart (1978) 870 f

²¹⁰ <http://www.ceol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=CA7FEAAD-F94F-4234-9FDE-AF81AC6D209D>, download, am 9.01.2008

²¹¹ Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. München (1928)

das Individuum aktiv am politischen Leben beteilige. Zweitens die funktionelle Integration, die sich durch die institutionelle Teilnahme der Menschen am politischen Geschehen, z. B. durch Wahlen, erfüllt. Der Staat entwickle dadurch seine eigene Individualität. Zur sachlichen Integration zählen gemeinschaftliche Werte, staatliche Symbole und die Sprache. Die Veränderungen der politischen Prozesse würden immer wieder Erneuerungen schaffen. Dadurch wäre ein Integrationsprozess erst möglich, der sich an die Verfassung als Integrationsordnung orientiere.²¹² Im übertragenen Sinn bezieht sich Integration auf die Gesellschaft als Einheit oder Ganzes, das sich aus einzelnen Elementen formt. Der Zusammenhalt basiert auf gemeinsame Werte und Normen.²¹³

Das Verständnis, Integration und Gesellschaft im Sinne von Einheit oder Ganzes zu sehen, wird von den Sozialwissenschaften übernommen. Der Integrationsbegriff in den Sozialwissenschaften unterscheidet zwischen „*Integration der Gesellschaft*“ oder „*Integration in die Gesellschaft*“²¹⁴. Ersteres beziehe sich auf die Verbindungen und Veränderungen einer Gesellschaft nach außen hin. Sie wird als Einheit gesehen und als Gesamtgesellschaft analysiert. In der Migrationsforschung steht die „*Integration in die Gesellschaft*“ im Mittelpunkt. Integration ist kein statischer Begriff, sondern kann „*als Prozess, Funktion oder als (End-)Ziel verstanden werden*“²¹⁵. Somit können in eine Einheit auch neue Elemente – in diesem Sinn gesellschaftliche Gruppen – hinzukommen. Im Kontext der Migration wird Integration „*als Prozess der Eingliederung von Gruppen und Personen, die außerhalb einer abgegrenzten Gemeinschaft stehen, in dieselbe (...)*“²¹⁶ betrachtet. Zwei Strömungen sind hier zentral: der „*diskriminierend-nationalistische*“ und der „*emanzipatorisch-demokratische Integrationsbegriff*“.²¹⁷ Der erstgenannte setzt Integration mit Assimilation gleich. Wie bereits erwähnt, hätten sich ImmigrantInnen der dominierenden Gesellschaft in jeglicher Hinsicht (Werte, Sitten, Gebräuche, Sprache, Umgangsformen, Kleidung etc.) anzupassen. Integration wird als Bringschuld interpretiert und als alleinige

²¹² ebd. 871

²¹³ Nach Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft. Band I: A-M. München (2002) 360

²¹⁴ Jakober, Andrea/Zuser, Peter: Integration und Sprache. In: ÖDaF-Mitteilungen. Heft 2. Wien (1999) 6-15

²¹⁵ Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (2002) 360

²¹⁶ Jakober, Andrea/Zuser, Peter (1999) 6

²¹⁷ ebd. 9 f

Aufgabe der ZuwandererInnen verstanden. Der emanzipatorisch-demokratische Integrationsbegriff geht von einer Chancengleichheit der ZuwandererInnen aus. Es sei Aufgabe beider Gesellschaften, sich dieser Herausforderung zu stellen. ImmigrantInnen würden aufgrund ihres Aufenthalts zum Teil der aufnehmenden Gesellschaft. Die Dauer der Niederlassung sei der entscheidende Faktor und nicht „*die Zugehörigkeit zu einem als Abstammungsgemeinschaft gedachten Volk wie im ius sanguini und auch nicht die rechtliche Differenzierung in Staatsbürger und Ausländer*“²¹⁸.

Die explizite Erwähnung der Integration von ImmigrantInnen konnte in einem weiteren Lexikon gefunden werden. Dabei wird Integration – wie in den meisten untersuchten Lexika – als ein mehrdeutiger Begriff beschrieben. Im Politik-Lexikon von Everhard Holtmann (Politikwissenschaftler, lehrt an der Universität Halle-Wittenberg) werden sechs Begriffsvarianten vorgestellt. Er ist einer der wenigen, die Integration direkt in Verbindung mit AusländerInnen bringt. Demnach wird Integration erreicht, indem außenstehende Elemente in eine Einheit einbezogen werden. In Bezug auf die „*gesellschaftliche Integration von Ausländern*“ benennt er dies als „*gemeinschaftsfördernde Prozesse oder Leistungen, die der Eingliederung von Individuen oder Gruppen in eine umfassende Einheit dienen*“²¹⁹. Die Integration in eine Gesellschaft kann nur dann gewährleistet werden, wenn „*gemeinsame Grundwerte, Ziele und Verhaltensregeln*“²²⁰ bestehen würden. Gemeinsame Interessen und Partizipation stünden im Vordergrund, ob es sich nun um Einbindungen oder Zusammenführungen von politischen Parteien handle oder à la Smend Staat und Verfassung sich erst durch die gegenseitige Einbeziehung verwirklichen könnten.

Integration wurde oft in Verbindung mit Funktion gelesen. Integration funktioniere, wenn etwa ein Individuum in eine soziale Gruppe eingegliedert und gleichzeitig anerkannt wird. Integration liege dann vor „*wenn Normen und Werte eines sozialen Systems durch Sozialisation vermittelt [und] internalisiert sind*“²²¹. Die politische Interpretation ziele auf

²¹⁸ ebd. 10

²¹⁹ Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon. 3. Auflage. Oldenbourg/München/Wien (2000) 270/271

²²⁰ ebd. 271

²²¹ Reinhold, Gert/Lamnek, Siegfried/Recker, Helga: Soziologie-Lexikon. Oldenbourg/München/Wien (1991) 269

ein Zusammenführen unterschiedlicher Gruppen ab, die in ein Gefüge einzubinden wären. Unterschiedliche Interessen bedürften einer „*gezielten Kanalisierung*“; damit könnten gesellschaftlich betrachtet Gegensätze verschleiert werden und der „*Zustand von sozialer Ungleichheit*“²²² erhalten bleiben. Integration dient sozusagen der Systemerhaltung. In der sozialen Auslegung des Begriffs habe Integration eine solidarische Aufgabe zu erfüllen. Die Schaffung verschiedenster, aufeinander bezogener Positionen rufe eine unmittelbare, gegenseitige Angewiesenheit hervor. Dieses Abhängigkeitsverhältnis würde ein Ganzes im Sinne der Solidarität zeugen. Ein weiterer Ansatz lässt den „*Grad an Integration*“ am „*Ausmaß des Konsens*“²²³ messen, das Gemeinsamkeiten aber auch soziale Kontrolle bedeute: „*Zentraler Bestandteil aller Prozesse sozialer Integration sind die Mechanismen sozialer Kontrolle, die mit Religionen, Ideologien, Weltanschauungen, Philosophien und daraus abgeleiteten Medien (Erziehungsinstitutionen, politischen und kulturellen Herrschaftsinstrumenten) Ziele und Methoden integrativer Prozesse bestimmen.*“²²⁴ Da soziale Kontrolle immer mit Herrschaft verbunden sei, können „*desintegrativ wirkende Gegenkräfte*“ erzeugt werden. Ihr Interesse bestehe darin, bestehende soziale Strukturen zu ändern, um Neues zu bewirken. Als konkretes Beispiel wird hier auf die internationale Wanderbewegung eingegangen. Dabei geht es v. a. um die Bereitschaft der MigrantInnen, inwiefern sie sich „*soziokulturell integrieren lassen*“²²⁵. Die gegenseitige Akzeptanz bzw. Anerkennung der aufnehmenden Bevölkerung gegenüber den EinwandererInnen sei hier ein zentraler Faktor. Die Umsetzung von Integration sei umso schwieriger, je größer die kulturellen Unterschiede zwischen InländerInnen und AusländerInnen wären. Um dies vermeiden zu können, würde sich die weitestgehende Form von Integration ergeben, nämlich jene der Assimilation. Andererseits können sich aber auch „*kleine Parallelgesellschaften*“²²⁶ entwickeln. ImmigrantInnen kaufen bei ImmigrantInnen ein, gehen bei Bekannten zum Friseur oder ins Restaurant etc. Angelehnt an dieses Beispiel bedeute Integration nicht, sich als Teil der aufnehmenden Gesellschaft zu fühlen oder sich einzufügen, sondern die Möglichkeit zu besitzen, die eigene Kultur, Sprache und Gepflogenheiten leben zu können:

²²² ebd. 270 f

²²³ Hillmann, Karl-Heinz: Wörterbuch der Soziologie. 5. Auflage. Stuttgart (2007) 383

²²⁴ ebd. f

²²⁵ ebd. 384

²²⁶ ebd.

„Mit zunehmender Herausbildung einer multi-kulturellen und –ethnischen Gesellschaft wird eine abgeschwächte Form der Integration von Einwanderern ermöglicht, die bei hinreichender Toleranz der angestammten Bevölkerung eher die kulturelle Identität ihrer Herkunftsgesellschaft aufrechterhalten können. Dabei kann es zu einer verstärkten Integration innerhalb ethnischer Minderheiten kommen (Integration nach innen).“²²⁷

Integration kann als Wechselspiel zwischen AusländerInnen und InländerInnen interpretiert werden. Es bedarf einer gegenseitigen Akzeptanz. Für Reinhold Jawhari kann Integration nur aufgrund dieser Basis funktionieren, weil die „*Integrationsleistung nicht nur den ImmigrantInnen selbst abzuverlangen ist, sondern auch eine Aufgabe des Gesamtsystems, also der Aufnahmegergesellschaft, darstellt.*“²²⁸ Integration wird also als Leistung seitens der InländerInnen und AusländerInnen verstanden. Erbringt eine aufnehmende Gesellschaft diese Leistung gegenüber ihren ZuwandererInnen nicht, so kann in diesem Fall von „*forcierter Assimilation*“²²⁹ gesprochen werden.

Der Versuch, Integration zu interpretieren, ließ mehrere Möglichkeiten zu. Die Diskussion zur Integration von ImmigrantInnen scheint von zwei Strängen dominiert zu sein: Einerseits vom „diskriminierend-nationalistischen“ und andererseits vom „emanzipatorisch-demokratischen“ Integrationsbegriff. Die Diskussion um den Inhalt von Integration scheint eine sehr duale zu sein. Sie hängt sehr von der Definition der Zugehörigkeit – entweder durch gegenseitige Akzeptanz der In- und AusländerInnen oder durch geforderter, einseitiger Anpassung der ImmigrantInnen an die dominante Gesellschaft – ab. Je nach Disziplin dominiert ein offener oder ablehnender Zugang. Der zeitliche Aspekt spielt ebenfalls eine entscheidende Rolle. Integration als neu geglaubter, moderner Begriff im Kontext der Immigration fokussierte in den 1990er Jahren andere Aspekte als in den 1970er Jahren, als GastarbeiterInnen zum ersten mal als Realitäten in der (österreichischen) Gesellschaft wahrgenommen wurden. Die Tatsache, dass sie nicht nach kurzem Aufenthalt in ihre Heimatländer zurückkehrten, sondern in Österreich blieben, veranlasste WissenschaftlerInnen und SozialarbeiterInnen sich mit dem Thema auseinanderzusetzen.

²²⁷ ebd.

²²⁸ Jawhari, Reinhold (2000) 6

²²⁹ ebd.

Der „Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien“²³⁰ von 1973 beschäftigte sich explizit mit der Integration von GastarbeiterInnen. Das „Österreichische Komitee für Sozialarbeit“ veröffentlichte 1971 verschiedene Referate, die sich mit „Gastarbeiter in Österreich“²³¹ auseinandersetzten. Beide Studien beschäftigten sich bereits mit dem Thema Integration von ImmigrantInnen, wenn auch diese damals als GastarbeiterInnen bezeichnet wurden.

Die damaligen Vorstellungen von Integration werden zunächst herausgefiltert. Die Analyse der Quellen zeigte ein bestimmtes Integrationsbild, das sich unter Umständen in der gegenwärtigen Darstellung wieder finden lässt. Damit meine ich, dass die Studien bestimmte Bilder und Vorstellungen übermitteln, die in der gegenwärtigen Debatte wieder auftauchen könnten. Um dies herauszufinden, versuchte ich eine Brücke zwischen den Studien den Gesetzesresten zu schlagen. Sie dient dem Vergleich, alter und neuer Interpretationsmöglichkeiten, der Suche nach Neuerungen und dem Festhalten an Unverändertem.

4.2 Ausgewählte Studien zur Integration von GastarbeiterInnen in den 1970er Jahren

4.2.1 Der Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien über Gastarbeiter als Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung (1973)

Der „Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien“ verfasste zum Thema „Gastarbeiter. Wirtschaftsfaktor und soziale Herausforderung“²³² einen Studie, die im Europaverlag und im Österreichischen Wirtschaftsverlag erschien. Dieser Arbeitskreis bestand aus 10 Mitgliedern sowie 6 wissenschaftlichen MitarbeiterInnen, die anfangs

²³⁰ Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien (1973)

²³¹ Österreichisches Komitee für Sozialarbeit (1971)

²³² In dieser Studie aus dem Jahr 1973 wird die weibliche Form Gastarbeiterin bzw. GastarbeiterIn(nen) nicht verwendet. In diesem Abschnitt werde ich dennoch nicht auf die Bezeichnungen verzichten, da Frauen in dieser Studie als Arbeiterinnen nicht ausgeschlossen werden.

namentlich genannt werden.²³³ Zusätzlich arbeiteten sie mit dem Fesselinstitut zusammen. Die Studie weist keine einzige Fußnote auf. Es kann daher nicht nachvollzogen werden, wer welche Passagen bzw. Kapitel verfasste. Es wurde sozusagen im Namen des Arbeitkreises gearbeitet. Im Anhang gibt es allerdings Kurzbeschreibungen von Einzelstudien, die als Grundlage für das Buch definiert werden.²³⁴ Das Institut für empirische Sozialforschung schien eine zentrale Rolle gespielt zu haben, da es die meisten Untersuchungen durchführte. Sämtliche Studien wurden entweder vom Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien oder der Stadt Wien in Auftrag gegeben. Sowohl der Inhalt als auch die Ergebnisse und der Erscheinungszeitraum wurden zusätzlich erwähnt. Vereinzelt existieren Angaben über die Projektleitung, die Kurzbeschreibung für die vorliegende Studie fehlt gänzlich. Der Text ist in 8 Kapitel gegliedert, wobei eines davon „*der Integration von GastarbeiterInnen in die österreichische Bevölkerung*“²³⁵ gewidmet ist und im Mittelpunkt meiner Untersuchungen steht.

Der Begriff Integration bezogen auf GastarbeiterInnen wird mit „Übernahme“, „Angleichung“ oder „Anknüpfung“ assoziiert. Integration zeichne sich durch übernommene Lebensmuster bzw. Lebensgewohnheiten der GastarbeiterInnen von der Mehrheitsbevölkerung und durch enge, soziale Bindungen mit ihnen aus. Der Anpassungsprozess, dessen gegenseitige Wirkung betont wird, daure zwar lange, münde aber in „*das völlige Aufgehen in der Nationalität des Gastlandes*“.²³⁶ Interessant ist, dass nicht alle GastarbeiterInnen „voll“ integriert werden könnten, sondern nur ein Teil davon. Die Integration aller würde auf Ablehnung der österreichischen Bevölkerung stoßen. Ein bestimmtes Ausmaß an Integration wird aber dennoch empfohlen. Die Integration von GastarbeiterInnen wird im Text als Idee und potenzielles Ziel bezeichnet. Der Grund dafür mag in dem Vorhaben liegen, trotz der erwähnten ablehnenden Stimmung der

²³³ Zu den genannten Personen zählen: Karl Alber, Ernst Gehmacher, Gerhard Heinrich, Peter Kapral, Alfred Klose, Thomas Lachs, Joachim Lamel, Wilfried Mündel, Hans Reithofer, Otto Zöllner (Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien), die wissenschaftlichen Mitarbeiter waren Peter Bachmaier, Wilhelm Dantine, Helmut Friedrichsmeier, Erich Koppitsch, Jacqueline Polos. In: Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien (1973)

²³⁴ ebd. 156-167

²³⁵ ebd. 93-115

²³⁶ ebd. 93

ÖsterreicherInnen gegenüber den GastarbeiterInnen Argumente für eine Integration zu finden. Es werden vier Gründe zur Integrationsbefürwortung aufgelistet:

Integration sei nötig, um einer drohenden „sozialen und psychologischen Isolation“²³⁷ der GastarbeiterInnen vorzubeugen. Weiters würde die Chance einer vollen Integration den Arbeitswillen steigern bzw. die Aufstiegsmöglichkeiten in beruflicher und sozialer Hinsicht ermöglichen und somit mehr Motivation seitens der GastarbeiterInnen zeigen. Als drittes Motiv wird die Aufnahme „begabter Gastarbeiter“²³⁸ angeführt, um die Abwanderung der qualifizierten Kräfte aus Österreich zu verhindern. Viertens trage die Integration von GastarbeiterInnen zum Bevölkerungswachstum bei. Die letzten beiden Argumente stünden vor allem im Interesse Österreichs.

Bei der Studie fällt auf, dass Integration sehr selektiv dargestellt wird. Die Betonung liegt auf der Auswahl der GastarbeiterInnen, die in den Genuss von Integration kommen, andere scheiden aus. Integration könne nur voll oder teilweise funktionieren. Eine totale Integration aller wird zu Beginn ausgeschlossen. Deshalb bleibe Integration in Österreich ein „untergeordnetes und sehr beschränktes Ziel“²³⁹. Eine diesbezügliche Erklärung liefern sich die AutorInnen selbst, indem sie auf das mangelnde Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung für dieses Thema hinweisen. Trotzdem wird betont, dass sich die Beschäftigung mit Integration durchaus lohne, da auf diesem Wege einige Fragen geklärt werden konnten.

Die „Stufen der Integration“ – die als nächstes behandelt werden – schufen eine Integrationstheorie, mit deren Hilfe eine „sinnvolle Gastarbeiterbetreuung“²⁴⁰ realisiert werden sollte. Welche Bereiche dieses Integrationsverständnis umfasst, wird in „Stufen der Integration“²⁴¹ geschildert, die auch als „bestimmte Grade einer Teilanpassung“ definiert werden:

²³⁷ ebd.

²³⁸ ebd., 94

²³⁹ ebd.

²⁴⁰ ebd.

²⁴¹ ebd. 95 f

Die erste Stufe betrifft die „*Anpassung an den Arbeitsbereich*“, die als „*Minimalanpassung*“ verstanden wird. Sie sei nötig, um in der Arbeit sinnvoll einsetzbar zu sein und soziale Kontakte zu ArbeitskollegInnen pflegen zu können. Nur so könne eine gewisse Arbeitsleistung erzielt werden und gesundheitliche und schädliche Belastungen vermieden werden. Diese Stufe würde nach eigener Interpretation für eine begrenzte Integration ausreichen. Der emotionale Zustand und das Befinden des Gastarbeiters/der Gastarbeiterin auf dieser Integrationsstufe wird folgendermaßen vermittelt: „*Der Gastarbeiter hat auf dieser Integrationsstufe ein leidliches Quartier, er hat gelernt, sich so zu verpflegen, dass es zu keiner gesundheitlichen Schädigung kommt. Er hat ein Freizeitmuster gefunden, das ausreichend Erholung und Entspannung bietet. Er trifft regelmäßig enger befreundete Landsleute zum geselligen Kontakt und bekommt mit den Österreichern, mit denen er zu tun hat, gut aus. Er weiß sich in Österreich zu helfen. Alle wesentlichen Hoffnungen und Bindungen richten sich aber noch an die Heimat.*“²⁴² Wird diese Stufe nicht erreicht, kann es zu Gesundheitsproblemen, Verwahrlosung oder kriminellen Handlungen kommen.

„*Die Entwicklung eines österreichischen Lebensmusters*“ wäre die zweite Stufe. Die GastarbeiterInnen würden sich von den Massenquartieren verabschieden und eine Familien- oder Einzelwohnung beziehen, ein Auto fahren, Fernsehen. Sie wären auch der deutschen Sprache bereits mächtig, könnten so am öffentlichen Leben (Geschäft, Kino, Gasthäuser etc.) teilnehmen und Kontakte zu InländerInnen pflegen. Auch die Bekleidung wäre besser als jene in Stufe 1, so dass es kaum „*Beschwerden über mangelnde Reinlichkeit und unangenehmes Verhalten*“ geben würde, da der/die GastarbeiterIn „*derart integriert*“²⁴³ sei. Die Kleidung und das Verhalten von GastarbeiterInnen werden immer mit jenen der ÖsterreicherInnen verglichen. Diese Tatsache unterstreicht die Vorstellung von Integration als Anpassung. Zudem würde diese Integrationsstufe „*ein normales Leben in Österreich*“²⁴⁴ ermöglichen. Das einzige Hindernis sei die kulturelle Bindung an das Heimatland, obwohl das Heimwehgefühl bereits nachlassen würde. Diese Hürde auf dem Weg zur völligen Integration würde aber in der nächsten Etappe überwunden werden.

²⁴² ebd.

²⁴³ ebd. 96

²⁴⁴ ebd.

In der Phase 3 baue der/die GastarbeiterIn die Beziehung zu ÖsterreicherInnen aus. Sie gehe über das Arbeitsverhältnis bzw. den Bekanntheitsgrad hinaus. Als „*Königsweg zur vollen Integration*“ wird die „*Einheirat in eine österreichische Familie*“²⁴⁵ bezeichnet. Die Sprachkenntnisse würden sich vertiefen und das Gefühl, ein „*halber Österreicher*“ zu sein verstärke sich. In dieser Stufe distanziere sich der/die GastarbeiterIn von seiner „*Herkunftskultur*“²⁴⁶. Es werden abschnittsweise Aussagen von GastarbeiterInnen zitiert, die zu den jeweiligen Stufen als passend erscheinen bzw. die Integrationstheorie untermauern. So erzählt zum Beispiel eine Slowenin von den Aufstiegsmöglichkeiten in Österreich. Die Tüchtigkeit würde jemanden weit bringen, Beschwerden und Kritik wären zugelassen. Den Kontakt zu Jugoslawen hätte sie bewusst gering gehalten, da sie Deutsch lernen wollte. Die Distanz zu Landsleuten und der überwiegende Kontakt zu ÖsterreicherInnen werden durch die Aussage eines serbischen Kochs gestärkt. Dieser hat den Kontakt zu seiner Frau und seinem Sohn abgebrochen und lebt mit seiner österreichischen Freundin zusammen. Auffallend bei den Zitaten ist die positive Einstellung beider gegenüber den ÖsterreicherInnen, die etwa als „*sehr feine und liebenswürdige Menschen*“²⁴⁷ bezeichnet werden. Ihre „neue Heimat“ wird von der Slowenin als „*gutes Land*“ beschrieben, in dem sich viel mehr berufliche und persönliche Chancen ergeben würden als in (damaligem) Jugoslawien. Ihre Eltern und Großeltern hätten bereits darauf hingewiesen. Die Schönheit und Vielfältigkeit Österreichs betont der Koch indirekt, indem er auf unzählige Urlaube hinweist und die kulturellen Darbietungen (Theater etc.), die er nützen kann, herausstreckt. Er betont ebenfalls, dass Österreich ein gutes Land sei. Ein zweites Merkmal beider Aussagen ist der eher negative Zugang zu ihren Landsleuten. Einerseits wird wenig Kontakt gehalten, um die deutsche Sprache leichter lernen zu können. Andererseits werden ihre angeblich negativen Eigenschaften hervorgehoben. So etwa beschreibt der Koch seine „*Leute*“ als nicht sparsam. Sie würden im Gasthaus ihr Geld ausgeben, anstatt für wichtigere Dinge, wie etwa ein Auto oder eine Wohnung, zu sparen.

Diese Zitate beinhalten Elemente, die von den VerfasserInnen der Studie herangezogen wurden, um eine gelungene Integration beweisen zu können. In Stufe 3 sind Sprache, die

²⁴⁵ ebd.

²⁴⁶ ebd. 97

²⁴⁷ ebd. 97 f

„Verwurzelung“ in Österreich durch Freunde, PartnerInnen oder auch Eigentum ausschlaggebend. Diese Entwicklung würde auch zu dem gewollten Ergebnis führen, der eigenen, demnach fremden Kultur, den Rücken zu kehren. Die neue, gewählte Heimat wird fast glorifiziert, die alte als rückständig umschrieben. Das distanzierte Verhältnis zur eigenen Gruppe unterstreicht indirekt den Willen, sich „österreichisch“ zu fühlen. Laut Integrationstheorie wäre dies der Schritt zur nächsten Stufe.

Die vierte Stufe bedeutet die völlige Angleichung an die Lebensgewohnheiten und Lebenseinstellungen der ÖsterreicherInnen, wobei hier mehrere Interpretationen zugelassen werden. Die zweite Generation könnte gleich in die vierte Stufe aufgenommen werden, wenn sie einen Teil ihrer Jugend bereits im Land verbracht hätten. Scheint in den vorhergehenden Etappen das Ziel der Integrationstheorie, „*neue Österreicher*“²⁴⁸ (die österreichischen Kultur, Kleidung, Sprache, Habitus übernehmen etc.) zu schaffen, Priorität zu haben, wird im Text die Integrationsstufe 4 kontrovers ausgelegt. Hier wird erstmals darauf hingewiesen, dass es für GastarbeiterInnen trotz Erreichen der Stufe 4 nicht möglich sei, denselben kulturellen Hintergrund wie lang „*verwurzelte Einheimische*“²⁴⁹ zu erlangen. Sie würden zwischen zwei Kulturen und Nationen aufwachsen. Diese Feststellung wird zwar als Bereicherung und als eine Horizonterweiterung gesehen, trotzdem widerspricht sie der völligen Angleichung, die ja als Ziel der Stufe 4 formuliert wird. Eine völlige Anpassung gelänge nur auf einer Ebene, nämlich der juristischen. Diesen Sprung „*von der völligen Fremdheit des Ausländer zur völligen Gleichberechtigung*“²⁵⁰ könne nur durch die Verleihung der Staatsbürgerschaft gemeistert werden. Diese solle aber den „*wirklich dauernd Integrierten*“²⁵¹ vorbehalten werden. Um diese sozusagen herausfiltern zu können, wird ein erneuter Stufenbau in Phase 4 vorgeschlagen. Die fortgeschrittene Integration müsse etwa anhand durch adäquate Familienwohnungen oder einer gewissen Arbeitsplatzsicherung belegbar sein.

Die Einführung der Zwischenstufen ist ein möglicher Hinweis auf die zukünftige hierarchische Strukturierung der Ausländergesetzgebung. Im Text wird darauf hingewiesen, dass mit den verschiedenen Integrationsstufen entsprechende Rechtsgrundlagen entstehen

²⁴⁸ siehe Begriff S. 93

²⁴⁹ ebd. 98

²⁵⁰ ebd.

²⁵¹ ebd.

müssten. Die diesbezügliche Vermutung der AutorInnen lässt sich dadurch erklären, dass sie diese Tendenzen in der Schweiz bzw. in Deutschland bereits abgezeichnet hätten. Österreich habe aber bis dato wenig Erfahrung in der Ausländerbeschäftigung. Deshalb gebe es über den Verlauf des Integrationsprozesses noch keine Angaben.

Nicht unwichtig ist der zeitliche Kontext, in der die Stufen eingebettet wurden.²⁵² So etwa wird für die erste Stufe des Integrationsmodells etwa ein Jahr berechnet. Das Durchlaufen der zweiten Stufe ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Die Anwesenheit der Familie würde laut Autoren diese Stufe erleichtern. Sie weisen allerdings darauf hin, dass viele GastarbeiterInnen lange in der ersten Stufe verharren. Die dritte Integrationsstufe wird erst nach drei oder vier Jahren erreicht. Für viele GastarbeiterInnen sei sie unerreichbar bzw. nicht erstrebenswert. Voraussetzungen für diese Stufe sind Bildung, berufliche Qualifikation sowie persönliche Qualitäten. Sie würden zum sozialen Aufstieg des Gastarbeiters führen. Gleichzeitig verringere sich die soziale Barriere zu den ÖsterreicherInnen. Der soziale Aufstieg erfolge bei Männern durch Bildung und Beruf, bei Frauen durch Heirat mit Österreichern. Die verwandtschaftlichen und familiären Bindungen würden Frauen zur schnellen Aufnahme in die dritte Integrationsstufe verhelfen. Dafür müssten allerdings kulturelle Angleichungen bereits bestehen, sonst wäre die Ehe in Gefahr.²⁵³

Der Integrationserfolg ist laut Studie von mehreren Faktoren abhängig. Jede Integration setze auch eine Bereitschaft der Betroffenen voraus, sich von der eigenen Kultur zu lösen und an die neue zu binden. Die Familienzusammenführung sowie die Aufenthaltsdauer werden als weitere Beispiele genannt. Die Familie verhelfe zur Stabilität und Sicherheit eines jeden Einzelnen und würde so den Integrationswillen steigern. Die Aufenthaltsdauer hänge mit dem Familienstand zusammen. Verheiratete würden eher zu ihren Familien zurückkehren als Unverheiratete. Die „*Geschlechterproportion unter den Einwanderern*“²⁵⁴ beeinflusse den „*Grad der Integration*“ genauso. Im Vergleich zu den Türken hätten jugoslawische, ledige Männer leichter eine „*konationale Partnerin*“ finden können, da mehr Jugoslawinnen in

²⁵² ebd. 99

²⁵³ ebd. 99/100

²⁵⁴ ebd. 103

Österreich arbeiteten als Türkinnen. Die Anwesenheit beider Partner im Land wirke festigend und trage somit zur Integration bei. Das Rückkehrbedürfnis hänge laut Studie auch mit den Besitzverhältnissen der GastarbeiterInnen zusammen. Sie würden eher in Österreich bleiben, wenn sie im Inland ihr Geld investierten, als es nach Hause zu ihren Familien zu schicken. Unter dem Abschnitt „*Integrationsbereitschaft*“²⁵⁵ wird auf das notwendige, gegenseitige Verhältnis ÖsterreicherInnen-GastarbeiterInnen hingewiesen. Nur so sei eine weitgehende Integration möglich. Die dritte Stufe setze eine engere Bindung mit ÖsterreicherInnen voraus, sei es durch enge Freundschaft oder eben die Ehe.

Diese Analyse zeigt ein bestimmtes Bild der Integration. Sie findet nicht nur einseitig, sondern auch sehr selektiv statt. Es wird zwar das gegenseitige Zutun von InländerInnen und AusländerInnen betont, dennoch hat nicht jede/r Anspruch auf Integration. Jene allerdings, die sich zu diesem Stufenbau entschließen (können) und ihn durchlaufen, würden das Ziel einer „vollen“ Integration – die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft – erreichen. Integration wird auch als Chance zur Weiterentwicklung gesehen: Sei es nun rein optisch (Kleidung, Reinlichkeit), sozial (etwa durch Heirat) oder in der Arbeitswelt. Die Integrationswege weisen auch auf typische Geschlechterrollen hin. So gelinge es Männern aufgrund von Bildung und beruflichem Aufstieg den Integrationspfad erfolgreich zu bestreiten. Frauen hingegen würden diesen Erfolg durch eine Eheschließung erreichen. Mit Hilfe der Integration sollten neue StaatsbürgerInnen gewonnen werden. Dies wird auch als Ziel der Gastarbeiterpolitik formuliert.

Es werden sechs Faktoren angeführt, die Integration fördern würden:²⁵⁶ Eine „*überdurchschnittliche Schulbindung*“ ergebe bessere Aufstiegschancen und erleichtere die Anpassung durch das Verstehen nationaler Denkmuster etc. Die „*Facharbeiter-Ausbildung*“ wird als zweiter Faktor genannt, gefolgt vom „*Zusammenleben mit der Familie*“. Alleine durch die Schulbildung der Kinder würde Kontakte zu ÖsterreicherInnen geknüpft, das sich nicht nur positiv auf die Verfestigung der Kinder in Österreich auswirke, sondern auch auf die Eltern. Die „*Privatwohnung*“ sei für die Übernahme österreichischer

²⁵⁵ ebd. 100-103

²⁵⁶ ebd. 105-107

Lebensgewohnheiten notwendig. Die Massenquartiere, die den AusländerInnen zugesprochen werden, widersprüchen privater Gemütlichkeit, Eigentumsbildung und Hygiene. Die „*Stadt-Orientierung*“ wird als fünfter Faktor genannt. Dabei wird Stadt mit Wohlstand, Freiheit, Erfolg, Fortschritt und Versorgung (medizinisch etc.) assoziiert. Diese Verknüpfungen mit dem Städteleben hätte drei Viertel der GastarbeiterInnen dazu bewogen, in die Stadt zu ziehen. Jenen GastarbeiterInnen mit Familie, die aus einem ländlichen Milieu kommen, wird z. B. aufgrund ihrer „*geringen Flexibilität, Lernbereitschaft und wegen der fehlenden Stadt-Orientierung*“²⁵⁷ eine Hemmung zur Integration vorgeworfen. Das Heimatgefühl und das Verhaften in ihrer Kultur würden durch die Anwesenheit „*mehrerer Familien*“ oder der „*ganze Sippe*“²⁵⁸ andauern und so keinen Platz für einen Integrationswillen schaffen. Als letzter Faktor wird die „*Angehörigkeit zu Minderheiten im Herkunftsland*“ genannt. Minderheiten, wie etwa die türkischen Christen oder Albaner aus Jugoslawien werden hier als Beispiel angeführt. Solche Gruppen, die ihren Minderheitenstatus pflegen, hätten das Recht, dies auch in Österreich zu tun. Ihre Eingliederung wird hier als Lösung des Minderheitenproblems gesehen. Dennoch gebe es aufgrund ihrer niedrigen Anzahl keine spezifische Integrationspolitik.

Nur bei der Erfüllung mehrerer Faktoren könne Integration vorausgesetzt werden. Fehlender beruflicher oder sozialer Aufstieg, aber auch das Verhaften in der eigenen Kultur, die überwiegende Kontaktpflege zu Landsleuten werden als Gründe genannt, die das Integrationsmodell scheitern ließen. Es wird auch immer wieder betont, dass das Überwinden der Stufe 2 bei vielen scheitert. Um dem zu entgehen, werden Maßnahmen vorgeschlagen, die ab einem gewissen Integrationsstadium den Integrationsfortgang fördern sollten²⁵⁹:

- a) *Sonderstatus länger ansässiger und integrationswilliger Gastarbeiter*
- b) *Sonderstatus schon fest in beruflicher Position verwurzelter und zu einem dauernden Verbleib entschlossener Gastarbeiter*

²⁵⁷ ebd. 106

²⁵⁸ ebd. 107

²⁵⁹ ebd. 108

- c) *Österreichische Staatsbürgerschaft nicht allein auf Grund einer Wartefrist, sondern unter Berücksichtigung der Integration*

Diese drei Punkte stellen Privilegien für einzelne Gastarbeitergruppen dar, die als „*Mittelstellung zwischen Ausländer und Staatsbürger*“²⁶⁰ definiert werden. Ihre Integrationsbereitschaft wird an folgenden Voraussetzungen gemessen²⁶¹:

- a) *Eheliche Verbindung mit österreichischem Staatsbürger (auch mit Österreicherin, wenn nicht damit schon Einbürgerung verbunden sein sollte)*
- b) *Ansässigkeit der gesamten Kernfamilie in Österreich – keine Kinder zur Erziehung im Herkunftsland*
- c) *Gewisse Beschäftigungsdauer in Österreich*
- d) *Absolvierung bestimmter Bildungsveranstaltungen zum Erlernen der deutschen Sprache*
- e) *Absolvierung gewisser Berufsweiterbildungskurse*

Das Erreichen der fünf Punkte verhelfe dazu, die zweite Integrationsstufe zu überwinden. Das Erfüllen der Bedingungen würde den sozialen Aufstieg bedeuten und die volle Eingliederung garantieren. Es wird am Ende des Abschnitts betont, dass der Stufenbau auch auf die individuelle Integrationsbereitschaft der GastarbeiterInnen abgestimmt sei. Die Toleranz der österreichischen Bevölkerung gegenüber den GastarbeiterInnen wird auch immer wieder hervorgehoben. Sie sei eine Notwendigkeit, Integration verwirklichen zu können.

4.2.2 Das österreichische Komitee für Sozialarbeit zum Thema Gastarbeiter in Österreich (1971)

Die „*3. österreichische Konferenz für Sozialarbeit*“ vom 16. bis 18. November 1971 beschäftigte sich mit „*Gastarbeiter in Österreich*“.²⁶² Die Ergebnisse erschienen im Jugend und Volk Verlag Heft 10 in Wien und München und zählen zu den „*Schriften zur Sozialarbeit*

²⁶⁰ ebd.

²⁶¹ ebd.

²⁶² Österreichisches Komitee für Sozialarbeit (1971)

des Österreichischen Komitees für Sozialarbeit“. Der Band ist in 5 Arbeitskreise unterteilt, die je zu einem Schwerpunkt Stellung nehmen. Die Referenten kamen aus dem wirtschaftlichen, politischen, sozialwissenschaftlichen und religiösen Umfeld. VertreterInnen des Instituts für empirische Sozialforschung, der Stadt Wien, des Instituts für Wirtschaftsforschung, des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, der Österreichischen Industriellenvereinigung und der Diözese Linz äußerten sich zum Thema „*Gastarbeiter in Österreich*“. Im Mittelpunkt steht „der Gastarbeiter“ im privaten und beruflichen Bereich. Thematisiert werden v. a. seine Lebens- und Wohnsituation sowie seine beruflichen Möglichkeiten. Eingliedernde Maßnahmen werden als Lösungen präsentiert, die ihre teils schlechte Situation der verbessern sollten. Die Berichte haben Referatscharakter, es fehlen sämtliche Quellenangaben. Die Autoren werden zwar beim Namen genannt, es gibt aber keine Hinweise über sie. Ich konzentrierte mich auf die Arbeitskreise 4 und 5, da sie sich hauptsächlich mit der Integration von GastarbeiterInnen beschäftigten.

Der Bericht des österreichischen Komitees für Sozialarbeit fokussiert seine Integrationsvorstellungen hauptsächlich auf die betriebliche und gesellschaftliche Integration. Der Arbeitskreis 4 zur „*Integration im betrieblichen Bereich*“ und der Arbeitskreis 5 über die „*allgemeine gesellschaftliche Integration und das Bild der Bevölkerung von den Ausländern bzw. das Bild des Ausländer von den Inländern*“²⁶³ werden hier vorgestellt, wobei hier v. a. auf den ersten Teil zur gesellschaftlichen Integration der GastarbeiterInnen Bezug genommen wird. Diese Studie beinhaltet verschiedene Kurzreferate, deren Autoren ihre jeweiligen Integrationsvorstellungen präsentieren.

Die Integration im Betrieb werde durch die Arbeitsorganisation, der Arbeitsteilung und der Zusammenarbeit gefördert. Grundsätzlich wird auch in diesem Bericht darauf eingegangen, dass die meisten GastarbeiterInnen aus dem ländlichen Raum stammen und anfangs wenig mit einem industriell entwickelten Gebiet wie Österreich anzufangen wissen. Damit sich ausländische Arbeitskräfte in das betriebliche Klima besser einfügen bzw. sich wohl fühlen können, sei es notwendig, integrative Maßnahmen zu setzen. Kurt Prokop, Mitglied und

²⁶³ ebd. 57-84

Sekretär des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, referierte über gewisse Voraussetzungen zur betrieblichen Integration. Dabei stellte er acht Punkte vor²⁶⁴: Als erstes führte er die Verbindung zwischen Anwerbestellen und den österreichischen Behörden an. Es ging ihm hier hauptsächlich um die Vermittlung von arbeitsspezifischen Informationen (Löhne, soziale Bedingungen, Arbeitsvoraussetzungen etc.). Medizinische Untersuchungen vor der Ankunft in Österreich seien ebenfalls notwendig, um Schwierigkeiten zu vermeiden. AusländerInnen sollten auch über ihre Rechte aufgeklärt werden sowie über das Verhalten im Betrieb und in ihrer Freizeit. Dolmetscher müssten zur Verfügung gestellt werden. Die Aufgabe der Dienstgeber bzw. des Betriebsrates sei u. a. auch, sich um die Probleme der GastarbeiterInnen zu kümmern, handle es sich dabei um ein behördliches Vorsprechen oder etwa um eine Wohnungssuche. Der fünfte Punkt ist dem Erlernen der deutschen Sprache gewidmet. Es sei auch Aufgabe des Betriebes, bei der Freizeitgestaltung mitzuwirken. Um Spannungen zwischen InländerInnen und AusländerInnen zu vermeiden, müssten alle gleich behandelt werden. Es müssten auch dementsprechende Informationen übermittelt werden und jene InländerInnen, die ausländische Arbeitskräfte ausbilden bzw. einschulen, müsste besondere Beachtung geschenkt werden.

Integration beginne nicht erst im Betrieb. Johannes Kleemann, Mitglied der Österreichischen Industriellenvereinigung und gegenwärtiger Obmannstellvertreter der Niederösterreichischen Gebietskrankenkassa, betonte auch, dass bereits bei den Anwerbeverfahren integrative Methoden hilfreich seien. Als Angestellter bei der Vöslauer-Kammgarn-Fabrik ließ er persönliche Erfahrung in das Referat einfließen. Die selektive Auswahl geeigneter Arbeitskräfte im Ausland würde deshalb von Vorteil sein, da sich qualifizierte ArbeitnehmerInnen eher an die betriebliche Umgebung gewöhnen und sich dadurch schneller integrieren würden. Er betonte ebenfalls, wie wichtig es für ausländische Arbeitskräfte sei, eine Begleitperson zu haben, die sie zu Beginn über die Arbeitsverhältnisse und –ordnungen aufkläre. Ihr Betrieb habe zu diesem Zweck Merkblätter für jugoslawische MitarbeiterInnen

²⁶⁴ Prokop, Kurt: Die Integration ausländischer Arbeitskräfte im betrieblichen Bereich. In: Österreichisches Komitee für Sozialarbeit (1971), 57-59

zum Thema „*Das Benehmen in der Fabrik, im Heim und in der Öffentlichkeit*“²⁶⁵ verfassen lassen. Diese Verknüpfung von Privatem und Beruflichem lässt sich u. a. dadurch erklären, dass die ArbeiterInnen teils in firmeneigenen Unterkünften wohnten. Die Vermutung, den guten Ruf der Firma nach außen zu wahren, wäre eine eventuelle Erklärung. Die Anpassungswürdigkeit in Sachen Hygiene, Benehmen und Wohnen kommt in beiden Studien vor. Kleemann scheint von seinen Erfahrungen zu erzählen. Die bereitgestellten Unterkünfte für ausländische ArbeitnehmerInnen benötigten einen österreichischen Heimleiter, der für die entsprechende Disziplin sorgen würde. Außerdem fungiere der Heimleiter auch als Schnittstelle. Er kümmere sich um die persönlichen Anliegen der Arbeitskräfte. Dennoch befürwortet Kleemann Werkwohnungen im Gegensatz zu den Heimen. Dort lebten InländerInnen und AusländerInnen zusammen. Diese Konstellation zwinge GastarbeiterInnen, sich an die neuen Gepflogenheiten anzupassen.

Ausbildung und Betreuung sowie die Verständigung (etwa durch einen Dolmetscher) stünden im Vöslauer-Kammgarn-Betrieb ganz oben auf der Liste. Wie bei Prokop scheint die Freizeitgestaltung für GastarbeiterInnen wichtig zu sein. Sie fördere das Verstehen von Sitten und Gebräuchen, aber auch das Erlernen der deutschen Sprache. Das gemeinsame Zeitverbringen wirke sich integrativ aus.

Kleemann erwähnt Probleme, die bei den Integrationsversuchen von GastarbeiterInnen auftreten könnten. Am markantesten ist nach wie vor die Sauberkeit. Den AusländerInnen würde das Bewusstsein zur Sauberkeit deshalb fehlen, weil sie meist aus Dörfern kämen, in denen sanitäre Anlagen nicht vorhanden wären. Der Mangel an Sauberkeit wird als „*Erziehungsproblem*“²⁶⁶ abgestempelt. Sauberkeit und Ordnung müssten erlernt werden. Der Wille dazu zeige gewisse Integrationsabsichten. Fehlende Sauberkeit wird mit Schmutz und Gestank assoziiert und gibt ein Vorurteil wieder, das sehr wohl in beiden Studien thematisiert wird. In der ersten Studie lerne der Gastarbeiter auf Stufe 1 sich zu pflegen. Hier spielt auch die medizinische Untersuchung rein. Gesundheitliche Schäden würden aufgrund mangelnder

²⁶⁵ Kleemann, Johannes: Aspekte der betrieblichen Integration. In: Österreichisches Komitee für Sozialarbeit (1971), 60-67

²⁶⁶ ebd. 65

Hygiene auftreten. Der Gastarbeiter müsse lernen, dies zu vermeiden. In Stufe 2 erreiche er die hygienischen Standards und verlasse das Massenquartier. Es würden keine „*Beschwerden über mangelnde Reinlichkeit und unangenehmes Verhalten*“²⁶⁷ mehr geben. Die Hygienevorstellungen von AusländerInnen werden als rückständig gesehen und müssten dem österreichischen Standard angepasst werden. Integration könne hier als ein „Ablegen schlechter Eigenschaften“ interpretiert werden. Mangelnde Sauberkeit hemme die Integration.

Diese Einschätzung, auf Vorurteilen basierende Argumentation, verfehlt meiner Meinung nach jede Vorstellung von Integration. Kleemann erwähnt zudem, dass Heimweh als Grund einer verfehlten Integration betrachtet werden kann. Frustration, Aggressionen und Streit resultieren daraus und behinderten so den Willen, sich anzupassen.²⁶⁸ Er schließt seine Aufzählung mit dem Nationalitätenunterschied, indem er überzeugt ist, dass bestimmte Gruppen sich leichter integrieren ließen als andere. Als Beispiel nennt er Menschen aus Slowenien, Nordkroatien und Nordserbien. Die Gründe dafür findet er in der ehemaligen österreichisch-ungarischen Monarchie. Diese Gebiete gehörten in der Vergangenheit dazu. Die Menschen hätten damals Sitten, Gebräuche und Werte vermittelt bekommen, die bis in die Gegenwart gelten würden. Die Verständigung und Anpassung falle aufgrund dieser Gegebenheiten leichter. Bei anderen Nationalitäten fehle diese Voraussetzung.

Die „*allgemeine gesellschaftliche Integration und das Bild der Bevölkerung von den Ausländern bzw. das Bild des Ausländers von den Inländern*“ wird im Arbeitskreis 5 behandelt. Zu diesem Thema referierte u. a. Pfarrer Vinzenz Balogh, der zwischen 1965 und 1991 bischöflicher Referent für Fremdsprachige in der Diözese Linz war.²⁶⁹ Vorwegzunehmen ist, dass in beiden Studien Integration unterschiedlich definiert und interpretiert wird, es dennoch einige Gemeinsamkeiten gibt. Sowohl der *Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien* als auch das *österreichischen Komitee für Sozialarbeit* versteht Integration als Ziel.

²⁶⁷ Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien (1973), 96

²⁶⁸ Kleemann, Johannes (1971), 65

²⁶⁹ www.dioezese-linz.at/redaktion/index.php?action=Lesen&Article_ID=40855 - 14k, download am 26.02.2007

Der Arbeitskreis 5 widmet sich der Gegenseitigkeit: Es werden Integrationshemmnisse seitens der GastarbeiterInnen, aber auch seitens des Gastlandes besprochen. Für Vinzenz Balogh bedeutet Integration zunächst *Eingliederung*. Integration besteht für ihn v. a. aus zwei Merkmalen: Aus dem „*Teilhaben an den Werten der Gemeinschaft, zu der jemand hinzustößt*“ und der „*Mitteilung (=Nicht-Aufgeben) der eigenen Werte, die der Neuankömmling mit sich bringt und dadurch die bestehende Gemeinschaft befruchtet*“²⁷⁰. Er unterscheidet zwischen verschiedenen Arten von Integration, nämlich der wirtschaftlichen, betrieblichen, gesellschaftlichen, sozialen, politischen und psychologischen. Die wirtschaftliche und betriebliche Integration bedeute die Teilnahme der GastarbeiterInnen am ökonomischen Wachstum des Landes. Zusätzlich unterstütze er mit seinem Anteil an steuerlichen Abgaben den Staatshaushalt. Die gesellschaftliche und soziale Integration ist auch Thema seiner Untersuchungen. Das Teilnehmen der GastarbeiterInnen am gesellschaftlichen Leben, die Übernahme von Werten und das Verbinden mit den eigenen sollen hier im Mittelpunkt stehen. Die politische und psychologische Integration ist für Balogh die höchste Form von Integration und gleiche einer Assimilation. Abschließend zu seiner Begriffsdefinition bezeichnet er Integration als Prozess, „*(...) der angefangen vom bloßen physischen Dasein eines Fremden über eine stufenweise Anpassung bis zur vollkommenen Assimilation unendlich viele Phasen aufweist.*“²⁷¹ Integration sei aus wirtschaftlichen und politischen Gründen anzustreben. Politisch gesehen sei es notwendig, dass sich GastarbeiterInnen ins gesellschaftliche Leben integrieren, damit der soziale Frieden gewährt bleibe. Inwieweit sich GastarbeiterInnen bereit erklären, sich zu integrieren hänge von den Persönlichkeiten ab, wie lange die Personen bereits anwesend sind, vom Bildungsgrad und Milieu sowie ihrer Zielsetzungen.²⁷² Nach der allgemeinen Einführung über Integration geht der Autor auf die Hindernisse seitens der Gastarbeiter und seitens des Gastlandes Österreich ein, die eine Integration schwächen bzw. behindern könnten. In erster Linie habe sich der/die GastarbeiterIn an die Einheimischen anzugliedern und den aktiveren Teil der Eingliederung zu übernehmen. Dies werde vorausgesetzt, trotzdem komme es zu Behinderungen. Dazu zählt Balogh das *Fremdsein* und die *Andersartigkeit*, weiters eine

²⁷⁰ Balogh, Vinzenz: Die gesellschaftliche Integration der Gastarbeiter in Österreich. In: Österreichisches Komitee für Sozialarbeit (1971), 69

²⁷¹ ebd. 69

²⁷² ebd. 70

*mangelnde Schulbildung, eine kurze und sehr verschiedene Aufenthaltsdauer sowie politische Faktoren.*²⁷³

Hervorheben möchte ich v. a. den ersten Punkt: Fremdsein und Andersartigkeit. Die österreichische Sprache, Mentalität, Erziehung, Kultur und das Staatsgebilde seien für die GastarbeiterInnen fremd und lösten Unsicherheit, Angst, Vorsicht und Misstrauen aus. Deshalb würden sie sich auch zu Gleichgesinnten in die Ghettos zurückziehen, die als Massenquartiere oder Gastarbeiterzentren definiert werden.²⁷⁴ Das Ghetto sei zu Beginn der Integration lebensnotwendig. Würde der/die GastarbeiterIn zu schnell integriert oder sogar assimiliert, „(...) kommt es unweigerlich zu den bekannten psycho-somatischen Veränderungen der Migritis“²⁷⁵ Eine Integration müsse schrittweise vorangehen. Das Ghetto verhelfe anfänglich zu einem langsamen Antasten an die neuen Gegebenheiten. Die Kameraden bzw. Gleichgesinnten würden aufgrund ihrer Sprache oder Mentalität noch eine Art Verbindung zu den alten Gewohnheiten und der früheren Umgebung herstellen. Der Prozess der Integration könne aber nicht alleine in die Hand genommen werden. Ein „Neuankömmling“ benötige dazu „nur die Hilfe seiner Fürsorger, Seelsorger, seiner einheimischen oder integrierten Kameraden, die aber sehr einfallsreich und initiativfreudig sein sollen (...)“²⁷⁶ So könne er sich aus seiner instabilen Lage befreien. Das Ghetto stelle anfänglich ein Auffangnetz dar, das als Beginn einer Eingliederung gesehen werde. Die langsame Integration sei genauso wichtig, um psychosomatische Krankheiten zu vermeiden. Die Eingliederung müsse allerdings erfolgen, sonst bleibe der Mensch im Ghetto verhaftet. Es sei zwar zunächst der „Beginn einer Überlebenschance“, könne sich aber zu einem „Todesstoß“²⁷⁷ wandeln. GastarbeiterInnen würden immer einen Teil ihrer Kultur oder Lebenseinstellung behalten, gleichzeitig aber jene ihrer neuen Umgebung aufnehmen. Balogh behauptet, dass das Leben eines Integrierten eine Art Schizophrenie aufweise und er geteilt bleibe. Dies sei sein gesunder Normalzustand. Eine zu schnelle Integration könne zur Einseitigkeit führen, indem der Mensch seine eigenen Werte aufgebe. Dieser Zustand lasse

²⁷³ ebd. 70-72

²⁷⁴ ebd. 70

²⁷⁵ ebd. 71

²⁷⁶ ebd.

²⁷⁷ ebd.

ihn innerlich erkranken (Migritis). Balogh's Lösungsvorschläge liegen in der Aufklärung des Gastarbeiters bzw. der Gastarbeiterin über die heimischen Verhältnisse, aber auch in einer Hilfestellung, wie die eigenen Werte gelebt werden könnten.

Integrationshemmende Faktoren werden mit Krankheitsbildern oder sozialen und politischen Konflikten assoziiert. Eine mangelnde Ausbildung behindere einen sozialen Aufstieg und bewirke Frust und Verbitterung. Eine kurze Aufenthaltsdauer hemme Integration, da sie nicht verwirklicht werden könne. Balogh geht davon aus, dass die politische Eingliederung grundsätzlich von den VertreterInnen der Herkunftsänder unerwünscht sei. Sie streben vielmehr nach der Rückkehr der EmigrantInnen, da sie eine zukünftige, wirtschaftliche Stütze basierend auf ihren Auslandserfahrungen bedeuteten.

Die Kehrseite, dass Österreich die Integration von GastarbeiterInnen hemme, zeige sich in der *Kontaktarmut*, den *gastarbeiterfeindlichen Gesetzen* und dem *Wohnungsproblem*.²⁷⁸ Der Kontaktarmut ginge eine gewisse Isolation voraus, die aufgrund des Fremdseins und der Unsicherheit entstünde. Das „Anderssein“ erwecke bei der österreichischen Bevölkerung ein Misstrauen, das die Kontaktfreudigkeit einschränke bzw. ablehne. Die Medien würden durch das Produzieren negativer Bilder (z. B. kriminelle GastarbeiterInnen etc.) die Distanz verstärken. Sprachbarrieren und die Konkurrenzsituation am Arbeitsplatz wären weitere Gründe, Kontakte zu GastarbeiterInnen zu meiden. Um mit diesen Situationen umzugehen bzw. erst gar nicht entstehen zu lassen, schlägt der Autor auf beruflicher und privater Ebene Kontakte mit GastarbeiterInnen vor. Es solle ebenso helfen, Vorurteile zu überwinden. Dabei erwähnt Balogh die Kontakt scheue der ÖsterreicherInnen aufgrund des „Fremdseins“ der GastarbeiterInnen. Bekannte Bilder werden dabei herangezogen: Die angeblich ungewöhnliche Art, wie sich GastarbeiterInnen kleiden würden, ihre Lautstärke oder ihr unangenehmer Geruch provozierten Misstrauen und Abneigung. Mit Hilfe eines gegenseitigen, besseren Kennenlernens ließen sich Vorurteile dekonstruieren und ein mögliches Miteinander schaffen.

²⁷⁸ ebd. 72-75

Zu einem veränderten Klima könnten auch das Lösen des Wohnungsproblems und das Beseitigen der gastarbeiterfeindlichen Gesetze beitragen. Die Wohnungsverhältnisse müssten aufgrund der nachkommenden Familienmitglieder geändert werden. Sie müssten familiengerecht sein. Das Gesetz gehöre hinsichtlich der Arbeitssicherheit und dem betrieblichen Mitspracherecht novelliert. Grundsätzlich befürwortet der Verfasser des Referates die Integration von Gastarbeitern. Er betont auch, wie wichtig die gegenseitige Unterstützung und die Akzeptanz von GastarbeiterInnen und ÖsterreicherInnen ist. Dennoch kommen teils sehr fragwürdige Ausdrücke bzw. Umschreibungen vor. So z. B. schließt er die Kontaktarmut zwischen den beiden Gruppierungen darauf zurück, dass sich die eine Gruppe der anderen aufgrund von Vorurteilen überlegen fühle. Das „*Herrenvolk*“ herrsche über die zweite Klasse Mensch, den „*fremden Knechten*“²⁷⁹. Auch wenn der Autor diesen Zustand nicht gut heißt, lassen diese Ausdrücke Bilder entstehen, die ihn verstärken. Eine weitere, fragliche Äußerung ist jene zu den abwandernden Gastarbeitern. Hier sind v. a. Männer gemeint, da es bei diesem Beispiel um den Nachzug von Frau und Kindern geht. Balogh argumentiert, es sei notwendig, die Integrationsfreude der GastarbeiterInnen zu steigern, da sie eng mit der „*Verbleibchance*“ gekoppelt sei. Dies sei v. a. deshalb nötig, da sonst die „*Veredelten*“ weiterwandern würden und „*das Menschenmaterial, das nachkommt, ist leider immer schlechter*“²⁸⁰. Integration wird zur Selektion. Hier lässt sich eine Verbindung zur ersten Studie herstellen: Integration wird zwar befürwortet, steht dem Eindruck nach, allerdings nicht jedem zu. Im ersten untersuchten Text gibt es dafür zwei Gründe: Als integriert könnten sich GastarbeiterInnen nur fühlen, wenn sie die Stufen überwunden hätten. Nicht jeder könnte den Integrationspfad beschreiten, nicht alle könnten es schaffen. Auch wenn es die Möglichkeit einer schrittweisen Integration gäbe, wird von Anfang an betont, dass nicht alle in die Gunst von Integration kämen. Dazu müsse der Wille seitens der GastarbeiterInnen vorhanden sein. Bei Balogh müssen die Voraussetzungen zur Integration vom Staat garantiert werden, damit sich sozusagen die „*Integrationswürdigen*“ dazu entschließen, im Land zu bleiben. In diesem Fall widerspricht er sich seinem eigenen Integrationsverständnis: Integration sei ein facettenreicher Prozess, der mit der alleinigen

²⁷⁹ ebd. 73

²⁸⁰ ebd. 75

Anwesenheit bis zur vollständigen Eingliederung daure. Eine Selektion würde diesen Prozess unterbrechen und lässt sich aufgrund dessen nicht mit Integration vereinbaren.

Integration bedeute das Übernehmen österreichischer Lebensmuster und Lebensgewohnheiten. Sie sei notwendig, um ein Zusammenleben zwischen InländerInnen und AusländerInnen garantieren zu können. Die GastarbeiterInnen orientierten sich an den Gewohnheiten der Mehrheitsbevölkerung, die sozusagen eine Vorbildwirkung hat. Beide Studien befürworten Integration, zählen aber auch einige Probleme auf, die auf dem Weg zur Integration von GastarbeiterInnen auftreten könnten. Integration sei nur durch das Überwinden jener bereits genannten Hindernisse erfolgreich. Das Integrationsmodell der ersten Studie etwa gibt einen genauen Pfad vor, welcher einzuhalten wäre. Beschäftigt sich diese Studie hauptsächlich mit ihrer erstellten Integrationstheorie und dem Überwinden von Scheiterungsmöglichkeiten, geht der Arbeitskreis 4 der zweiten Studie gezielt auf die betriebliche Integration ein. Beide formulieren allerdings Regeln, die von den AusländerInnen zu beachten seien. Die Vorstellungen von Integration ist demnach eine sehr einseitige, wenn auch öfters die gegenseitige Akzeptanz und Anerkennung von In- und AusländerInnen betont wird.

Abschließend möchte ich die vorgekommenen Bilder sowie unterschiedliche Ansätze zur Integrationsdiskussion zusammenfassen. Die Debatte scheint umkreist von einem ausgeprägten Dualismus. GastarbeiterInnen werden als begabt oder unbegabt, als integrationswillig oder -ablehnend kategorisiert. Gelinge die Integration bei ihnen, blieben sie gesund, sonst würden sie erkranken. Dieser Dualismus durchzieht alle Integrationsphasen. Dabei steht lange der/die GastarbeiterIn im Vordergrund. Erst nach dem Erfüllen gewisser Voraussetzungen, die in der Übernahme österreichischer Lebensmuster münden sollte, würden die Integrationsbemühungen der GastarbeiterInnen belohnt. An erste Stelle trete nun der Staat, der sich für jene Menschen einsetze, die die vorgegebenen Bedingungen erfüllen und sich integrationsbereit zeigen. Bis zu diesem Punkt entscheidet die angebliche Motivation der GastarbeiterInnen, sich zu integrieren. Wie diese beurteilt wird, bezeugte das Überwinden bzw. Steckenbleiben in den einzelnen Integrationsphasen der ersten Studie. Der Erfolg der Integrationstheorie zeigt sich in der Formung „*neuer Österreicher*“. Wer es nicht schaffe, die Stufen zu steigen, schaffe es auch nicht, sich zu integrieren bzw. zeige zu wenig Willen. Integration wird somit als erbrachte Leistung und weiterführend als Belohnung verstanden.

Erst danach kommt der Staat an die Reihe, sich für GastarbeiterInnen einzusetzen. Aber auch hier wird selektiert zwischen langansässigen und kurzfristig anwesenden GastarbeiterInnen. Die Beschäftigungsdauer, die Anwesenheit der Familie, die sprachliche Kompetenz sowie eine mögliche Heirat mit InländerInnen werden als Kriterien für ein Befürworten des Bleiberechts herangezogen. Je mehr Punkte diesbezüglich erfüllt werden, desto höher ist die Chance, sich in Österreich aufzuhalten zu dürfen.

Eine Heirat würde eine Integration nicht nur fördern, sondern auch beschleunigen. Die Anwesenheit der Familie sowie eine berufliche Verfestigung wurden als weitere Argumente für eine Integrationsbereitschaft seitens der GastarbeiterInnen angeführt. So kann behauptet werden, dass zu den wichtigsten Integrationsvorstellungen in den 1970er Jahren eine feste Anstellung verbunden mit eventuellen beruflichen Aufstiegschancen, der Familiennachzug, eine Heirat und eine adäquate Wohnung zählten. Das Erlernen der deutschen Sprache oder auch die Abkehr zur eigenen Kultur unterstützten die Integrationsbereitschaft zusätzlich. Grundsätzlich galt es, Integration als Anpassung zu verstehen. Als gelungenste Version galt die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft. Im ersten Bericht wurde den GastarbeiterInnen nur eine juristische Gleichstellung anhand der Staatsbürgerschaft zugesagt. Auf kultureller Ebene könnte dies nicht gelingen. Es widerspricht dem Ziel der völligen Anpassung.

Oben erwähnte Integrationsinhalte konnten in späteren Texten wieder gefunden werden. Bei der Analyse von verschiedenen Texten sind mir ähnliche Schwerpunkte aufgefallen. Unabhängig von der zeitlichen Ortung, gibt es einige Gemeinsamkeiten, die als Bestandteile von Integration gesehen wurden bzw. nach wie vor werden. Der wichtigste Unterschied zwischen dem Integrationsverständnis der 1970er Jahre und jenem der 1990er Jahre besteht definitiv in der Differenzierung. Dabei meine ich, dass die inhaltliche und rechtliche Auslegung von Integration viel umfassender und detaillierter geworden ist. Integration wird in der Gegenwart auch in mehreren Bereichen (sozial, kulturell, politisch, juristisch, sprachlich, familiär) diskutiert und kontextualisiert.

In einem demokratischen Verständnis bedeutet Integration die staatliche und politische Anerkennung von ImmigrantInnen. So werden etwa verschiedene politische Lager in ein

System aufgenommen. Die politische Anerkennung wird durch Wahlen oder Parteigründungen umgesetzt. Die staatliche Anerkennung bedeutet in diesem Sinne die Einbettung der ImmigrantInnen in die Gewaltentrennung (Judikative, Exekutive, Legislative). Nur so können sie meiner Meinung nach als volle Mitglieder der Gesellschaft fungieren. Integration bedeutet folglich, die Gewährung von Rechten. Neben der demokratischen Auslegung, die die institutionelle und politische Sphäre umfasst, existiert die soziale Integration. Sie bezieht sich auf die Einbeziehung von EinwandererInnen in die Gesellschaft.²⁸¹ Dabei steht die Aufnahme der neuen Mitglieder in die Gesellschaft im Mittelpunkt. Die soziale Integration versteht sich als Basis eines weiterführenden Integrationsprozesses. In einem demokratischen Integrationsverständnis, dem ich mich auch anschließe, stellt die soziale Integration den Anfang, um weiterführend die politische und institutionelle Stufe erreichen zu können. Die ökonomische und kulturelle Integration vervollständigen den Prozess. Diese Elemente sind die zentralsten Bestandteile eines Integrationsprozesses. Rainer Bauböck unterteilt den Begriff ebenfalls in soziale, ökonomische, politische und kulturelle Integration. Er unterscheidet zwischen sozialen Rechten, die für ihn mit ökonomischer Sicherheit und Bildung zu tun haben, und sozialer Integration. Letztere bezieht sich auf die Situierung der ImmigrantInnen im ökonomischen und sozialen Leben.²⁸² Die kulturelle Integration setzt auf Akzeptanz und Toleranz der Aufnahmegerügschaft gegenüber den kulturellen Eigenheiten der ImmigrantInnen. Von ihnen wird wiederum vorausgesetzt, dass sie die demokratisch, liberalen Werte akzeptieren.

Integration als Prozess zu verstehen, lässt sich im Integrationsindex weiters herauslesen. Die Kernbereiche Çinars, Hofingers und Waldrachs beziehen sich auf die rechtliche Analyse des Begriffs. Der Integrationsindex stützt sich zunächst auf Aufenthalt und Niederlassung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Familiennachzug, Einbürgerung, Rechtsstellung der zweiten Generation sowie politische, soziale, kulturelle Rechte und Rechte auf individuellen

²⁸¹ Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (2002) 360/361 Neben der sozialen beschreibt Dieter Nohlen die politische und systematische Integration, wobei Integration hier als Partizipation bzw. Mitspracherecht verstanden werden kann.

²⁸² Çinar, Dilek/Hofinger, Christoph/Waldrach, Harald: Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern. Reihe Politikwissenschaft/Political Sciences Series No. 25 Wien (1995) 8

Diskriminierungsschutz.²⁸³ In der Analyse des Integrationsbegriffs werde ich mich an folgenden Bereichen orientieren. Sie dienen als Gerüst der Integration, da einige Bestandteile bereits in den 1970er Jahren thematisiert wurden. Die rechtliche Differenzierung bedeutete auch eine Vertiefung der Thematik. Um Integration von ImmigrantInnen im österreichischen Zuwanderungsrecht herausfiltern zu können, gehe ich im Folgenden auf die gesetzlichen Bestimmungen ein. Diese Vorgehensweise soll zeigen, dass sich die Themenfelder Integration und Immigration nicht erst in den 1990er Jahren zu einer österreichischen Debatte entpuppten.

Die Untersuchungen im nächsten Kapitel filtern zwei zentrale Thesen heraus: Erstens spiegelt sich Integration in gewährten Rechten wider. Der Vergleich zwischen dem Ausländerbeschäftigungsgesetz und dem Fremdengesetz ist deshalb von Nutzen, da so ein Entwicklungsprozess hin zu integrativen bzw. desintegrativen Ansätzen veranschaulicht werden kann. Die zeitliche Dimension (AuslBG 1976, FrG 1997) lässt zudem den Werdegang des österreichischen Zuwanderungsrechts nachvollziehen. Die These, Integration sei einer hierarchischen Ordnung unterworfen, die über ein erworbenes Aufenthaltsrecht bis hin zur Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft führt, unterstützt den Vergleich der beiden zentralen Gesetze. Sie beinhalten die zwei wichtigsten Komponenten für ImmigrantInnen, die sich sozusagen im „Anfangsstadium“ ihrer Zuwanderung befinden: Aufenthalt und Arbeit. Dabei soll auf integrationsfördernde bzw. –hemmende Bestimmungen eingegangen werden. Zweitens fand Integration als Begriff erst in den 1990er Jahren Eingang in die Gesetzgebung. Trotzdem, auch wenn der Begriff in den vorhergehenden Gesetzestexten nicht explizit erwähnt wird, gab es bereits integrative Ansätze. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit ihnen. Diese Untersuchung ist deswegen wichtig, da sie eine weitere These unterstützt: Die inhaltlichen Bestandteile von Integration wurden in den 1970er Jahren geformt und sie blieben bis in die Gegenwart erhalten. Dabei konzentriere ich mich auf zentrale Punkte wie Aufenthalt, Familiennachzug, Arbeits- und Wohnverhältnisse sowie Sprachkenntnisse. Auch wenn sich die Inhalte des Integrationsbegriffs ausweiteten, konzentrierte er sich seit den 1970er Jahren bis heute auf dieselben Argumente. Das Ziel soll sein, den Integrationsbegriffs hinsichtlich der Immigration zu interpretieren. Die Analyse der Gesetze soll dabei helfen, ein

²⁸³ ebd. 9/10

juristisches Verständnis von Integration zu bekommen und so den Begriff fassbarer zu machen.

4.3 Spuren integrativer Ansätze im österreichischen Zuwanderungsrecht: Aufenthalts- und Arbeitsverfestigung sowie das Recht auf Familiennachzug

Die Diskussion des Begriffs Integration anhand seiner rechtlichen Dimension hat mehrere Gründe: Erstens steht die rechtliche Stellung von AusländerInnen im Verhältnis zu jenen der InländerInnen und wird immer in Verbindung mit deren juristischen Stellung verstanden. Um die Gleichheit vor dem Gesetz – sprich das Erlangen der österreichischen Staatsbürgerschaft – erreichen zu können, müssen von ausländischen StaatsbürgerInnen einige Hürden überwunden werden, damit die notwendigen Schritte für die soziale, kulturelle, politische und auch ökonomische Integration gegangen werden können. Zweitens stellt die rechtliche Gleichheit jene Voraussetzung, um „*geglückte Integration*“²⁸⁴ in den erwähnten Bereichen gewährleisten zu können. Hervorheben möchte ich in diesem Kapitel die rechtliche Situation von AusländerInnen in Bezug auf aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Die Bedingungen, sich rechtlich in Österreich aufzuhalten und folglich eine Arbeitsstelle anzunehmen bzw. aufgrund von Arbeit hierher zu kommen, werden nicht nur auf ihren „Anfangsbestand“ untersucht, sondern auch, welche staatliche Forderungen an die ImmigrantInnen gestellt werden, um etwa eine Aufenthaltsverlängerung zu erhalten oder um eine Beschäftigungsbewilligung verlängern zu können. Zur sozialen Integration zähle ich nicht nur Ansprüche auf soziale Absicherungen wie etwa das Arbeitslosengeld oder die Sozialhilfe, sondern vor allem das familiäre Leben. Da die Familie ein wesentlicher Bestandteil des sozialen Lebens ist und zum Lebensmittelpunkt zählt, wird die Zusammenführung der Familie (Familiennachzug) zentral behandelt. Auf politische – allen voran das Wahlrecht – soziale und kulturelle Rechte wird nur am Rande eingegangen. Da diese Arbeit den Begriff Integration in den Gesetzestexten thematisiert, sind die Etappen der

²⁸⁴ Nach dem Text von Çinar, Dilek: „Geglückte Integration“ und Staatsbürgerschaft in Österreich. In: L'Homme Z. F. G. 10. 1. Wien (1999) 45-62

aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bedingungen für die rechtliche Verfestigung von ImmigrantInnen zentral.

Um die Dimensionen der Integration auszuführen, möchte ich zunächst auf die Rechtssicherheit des Aufenthalts eingehen. Sie gilt als Grundvoraussetzung damit sich jegliche weiteren Integrationsaspekte erfüllen können. Mit einem gesicherten Aufenthalt kann das Erlernen der im Land gesprochenen Sprache, das Eingehen eines Arbeitsverhältnisses, das Finden einer entsprechenden Wohnung, eine Berufsausbildung oder auch die der Kinder erfüllt werden. Rechtliche Integration bedeutet demnach, die zunehmende rechtliche Sicherheit von ImmigrantInnen und die Angleichung ihrer Rechte an jene der österreichischen StaatsbürgerInnen. Die Anlehnung an die österreichische Staatsbürgerschaft mag zunächst absurd wirken, da bestimmt nicht jede/r AusländerIn nach ihrer Verleihung strebt. Juristisch betrachtet stehen jene Gesetze – allen voran das Ausländerbeschäftigungsgesetz – in einem starken Bezug zu den Rechten inländischer BürgerInnen. Die rechtliche Eingliederung von ImmigrantInnen bedeutet, dass sie Schritt für Schritt mehr Rechte bis hin zur vollständigen Gleichberechtigung genießen können. In diesem Sinne liegt das Ziel von Integration in der Verleihung der Staatsbürgerschaft. Eine Antwort auf diese Behauptung findet sich ebenfalls in diesem Kapitel.

Bevor ich allerdings mit dem Aufenthaltsgesetz beginne, möchte ich nochmals auf die Zielgruppe dieser Studie hinweisen. Die Betroffenen sind ausländische StaatsbürgerInnen (auch seit dem Beitritt Österreichs zur EU als Drittstaatenangehörige bezeichnet) mit der Absicht, sich im Zuwanderungsland ihren Lebensunterhalt durch unselbständige Erwerbstätigkeit zu verdienen und sich hier auch längerfristig eventuell mit ihrer Familie (EhepartnerInnen und Kinder) niederlassen wollen. Dabei handelt es sich um Menschen, die sich auf legalem Weg – sprich im Einklang mit den österreichischen Gesetzen AufG, FrG, AuslBG – aufhalten, sich für einen bestimmten Zeitpunkt bereits im Land befinden und auch vorhaben, hier zu bleiben. Saisoniers, Schlüsselkräfte, zu Ausbildungszwecken in Österreich befindende Personen, AsylwerberInnen und laut GFK anerkannte Flüchtlinge fallen aus der von mir beschriebenen Personengruppe, da für sie meist andere gesetzliche Bestimmungen zutreffen. Ausländische KünstlerInnen, die sich vorübergehend in Österreich aufhalten, DiplomatInnen, Universitätsangestellte etc. die alle zu den Ausnahmen hinsichtlich des allgemeinen Aufenthaltsrechts zählen, fallen nicht in den von mir untersuchten Personenkreis. Anzumerken ist auch, dass der Begriff Integration erst in den 1990er Jahren Eingang in die

für AusländerInnen bestimmten Gesetze gefunden hat. Nichtsdestotrotz war in älteren Bestimmungen von integrativen Maßnahmen die Rede. Letztere wurden bzw. werden von mir als Bestandteile des Begriffs Integration wahrgenommen und im folgenden Kapitel als solche behandelt. Es wird sich zeigen, ob deren Inhalt sich im späteren gesetzlichen Integrationsbegriff widerspiegelt. Darum soll zuerst auf das AuslBG und das FrG eingegangen werden, um ihr Spezifikum herauszufiltern. Diese Vorgehensweise soll den Weg zu einer möglichen Definition von Integration im österreichischen Zuwanderungsgesetz ebnen.

Ein Vergleich zwischen dem Ausländerbeschäftigungsgesetz 1976 und dem Fremdengesetz 1997 ist aus mehrerer Hinsicht sinnvoll. Auch wenn es sich dabei um verschiedene Rechtsbestände handelt und sie in einen unterschiedlichen zeitlichen Kontext eingebunden sind, so regeln sie dennoch zwei eng miteinander verknüpfte Elemente: Aufenthalt und Arbeit von ZuwandererInnen. Das Inkrafttreten des AuslBG verdeutlichte die enge Verbindung zwischen dem Recht auf Aufenthalt mit dem Recht auf Beschäftigung. Diese Verknüpfung blieb bis dato bestehen. Der Unterschied zwischen den beiden Gesetzen besteht nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich. Mit dem Einsetzen des Familiennachzugs und der Einführung des AuslBG wurde in den 1970er Jahren eine neue Ebene erreicht. AusländerInnen kehrten nicht nach einer gewissen Zeit in ihre Heimat zurück, sondern ließen sich in Österreich nieder. Das AuslBG konzentrierte sich nicht nur auf die Regelung der Arbeit, sondern beinhaltete auch Richtlinien für den Familiennachzug und den Aufenthalt zwecks Beschäftigung. Die rechtliche Trennung zwischen Arbeit und Aufenthalt wurde erst in den 1990er Jahren explizit mit der Schaffung des Aufenthalts- bzw. Fremdengesetzes vorgenommen, das 1997 zu einem Fremdengesetz zusammengefasst wurde. Es regelte u. a. aufenthaltsrechtliche Bestimmungen im Allgemeinen, aber auch jene, die die Angehörigen ausländischer BürgerInnen betraf.

Da das AuslBG bereits am 1.1.1976 in Kraft trat, wird auf die wichtigsten Novellierungen eingegangen. Die Veränderung des Beschäftigungsrechts für AusländerInnen sollte auf Indikatoren der Integration untersucht werden. Der Zusammenhang zwischen Aufenthalt und Beschäftigung als eine Art Kombination von Rechten für ausländische BürgerInnen hing in den 1970er Jahren mittels Anwerbeabkommen stark vom Faktor Arbeit ab. AusländerInnen kamen hauptsächlich nach Österreich um hier zu arbeiten. Die Theorie hinter den Anwerbeabkommen war, dass Menschen eine zeitlich begrenzte Arbeitsstelle annahmen und

nach Ablauf der Beschäftigungsbewilligung in ihre Heimat zurückkehren sollten. Ihr Recht auf Aufenthalt war an das Beschäftigungsrecht gekoppelt. Der Nachzug von Familienmitglieder bzw. AusländerInnen, die sich aus anderen Gründen – etwa eines Studiums – in Österreich aufhielten, spielten noch keine große Rolle. Dies änderte sich allerdings zwei Jahrzehnte später. Anfang der 1990er Jahre wurde das Fremden- und Aufenthaltsgesetz geschaffen. Ersteres war für die Ein- und Ausreise sowie den Aufenthalt Fremder zuständig. Das Aufenthaltsgesetz regelte explizit den Aufenthalt von Fremden in Österreich. Der ursprüngliche Plan, dieses Gesetz „*Einwanderungsgesetz*“ bzw. „*Niederlassungsgesetz*“ zu benennen, scheiterte deshalb: „(...) weil dieses Gesetz nicht nur für Fremde gelten soll, die dauernd in Österreich leben wollen, sondern auch für jene, die – wenn auch nur für einen begrenzten Zeitraum – Österreich zum Mittelpunkt ihres Lebensinteresses durch die Ausübung eines Berufes oder die Begründung eines Wohnsitzes wählen und sich deshalb in Österreich aufhalten.“²⁸⁵ Somit bedurfte es für einen kurzen oder vorübergehenden Aufenthalt einer besonderen Bewilligung, die grundsätzlich vor der Einreise nach Österreich beantragt werden musste. Das Gesetz sollte eine umfassendere Einwanderungskontrolle gewährleisten. Mit Hilfe dieses Gesetzes wurden Fremde nach der Dauer ihres Aufenthalts sowie des Aufenthaltzwecks unterteilt. 1997 wurden beide Gesetze in das Fremdengesetz zusammengefasst. Es regelte Einreise, Aufenthalt und Niederlassung von Fremden.

Die Gesetze der 1990er Jahre wurden zur Einwanderungskontrolle geschaffen. Sie galten als Reaktion darauf, dass AusländerInnen nicht mehr alleinig zwecks Arbeit nach Österreich kamen. Das AuslBG und das FrG waren unterschiedliche Rechtsbestände mit verschiedenen Zuständigkeitsbereichen, und sie sprachen ein jeweils anderes „Klientel“ an. Interessant dabei war, dass alle Gesetze einem Zeithorizont unterliegen, d. h. nach Erfüllen bestimmter Kriterien verfestigte sich der Rechtsstatus. Aufenthalt als auch Beschäftigung konnten verlängert werden, was wiederum eine gewisse Sicherheit für ImmigrantInnen schuf. Wie sich diese Bestimmungen für AusländerInnen entwickelten, wird hier anhand eines Vergleichs des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Fremdengesetzes analysiert. Dabei stellt sich die

²⁸⁵ Keplinger, Rudolf (1996) 11

Frage, welche Veränderungen getroffen wurden, die den Status des bzw. der Fremden aufenthalts- und arbeitsrechtlich verbesserten. Konnte dies – trotz Einführung neuer Gesetze bzw. Novellierungen – im Sinne der Integration verstanden werden?

Mit dem Inkrafttreten des FrG wurde klar eine Trennung zwischen Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht vollzogen. Die Hürden von der Einreise über die Aufenthaltserlaubnis bis hin zur Beschäftigungserlaubnis werden hier nachgezeichnet. Auf diesem Weg wurde auch der Begriff Integration von der öffentlichen Diskussion mehr und mehr in die juristische eingebunden. Erst in den 1990er Jahren fand der Begriff Eingang in die Gesetzgebung. Unterschied das AufG 1992 noch zwischen Integrationshilfe und einer dauernden Integration, vervielfältigte sich die Kombination des Begriffs bereits im FrG 1997. Die Ausdehnung von Integration erstreckte sich über die Integrationshilfe, den Integrationsbeirat sowie die Integrationsförderung oder –vereinbarung. Dieser inhaltlichen Entwicklung des Begriffs möchte ich mit dem Vergleich der genannten Gesetze nachgehen. Dabei geht es nicht alleine um den in den Gesetzen vorkommenden Begriff. Es soll auch auf die Veränderung der Gesetze an sich hinweisen und Restriktionen, Verbesserungen etc. nachgegangen werden. Die Frage stellte sich, ob jene Novellierungen den Weg zur inhaltlichen Auslegung des Integrationsbegriffs ebneten. Sind Elemente der gesetzlichen Neufassungen in der juristischen Definition von Integration wieder zu finden? Die genauere Analyse der beiden folgenden Gesetze dürfte den Weg zur oben gestellten Frage ebnen. Auf diese Weise sollte Integration fassbarer gemacht werden.

4.3.1 Ausländerbeschäftigungsgesetz 1976

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz regelt den Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt für AusländerInnen, die einer selbständigen Beschäftigung nachgehen. Hier sind v. a. Zugangs- bzw. Verlängerungsbedingungen relevant, sprich, wie und ab wann hat ein(e) ausländische(r) Staatsangehörige(r) das Recht in Österreich zu arbeiten. Der zeitliche Kontext spielt hier ebenfalls eine große Rolle. Je länger jemand hierzulande arbeitet, desto eher steigt die Möglichkeit, von einem befristeten in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu wechseln und somit mehr Sicherheit in punkto Einkommen und gefestigter Stellung am Arbeitsmarkt zu erreichen. Zunächst einmal konzentriert sich der Abschnitt auf Einzelpersonen, die nach Österreich kamen und sich hier ihren Lebensmittelpunkt schaffen wollten. Im Zentrum der

Analyse stehen die drei Etappen, wobei den Anfang der erste beschäftigungsrechtliche Titel macht. Danach werden die weiteren Stufen – vom beschränkten bis hin zum unbefristeten Beschäftigungsstatus – untersucht. Verlängerungs- bzw. Ablehnungsgründe einer Beschäftigungsbewilligung werden ebenfalls behandelt wie das Quotensystem, sprich die Kontingentierung der AusländerInnenbeschäftigung.

Da die Situation der Familienangehörigen am Arbeitsmarkt differenziert betrachtet werden muss – sie wurden bis zu einer gewissen Zeit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen – wird der Familiennachzug im Sinne des Beschäftigungsrechts erst später behandelt. Ihr Aufenthalts- und Beschäftigungsstatus ist oft – bis zum Erhalt eines eigenständigen – von dem der Bezugsperson (Ehemann, Ehefrau) abhängig. Deshalb bedarf es diesbezüglich einer eigenen Untersuchung. Ab wann ein eigenständiges Recht auf Aufenthalt und/oder Beschäftigung für den bzw. die EhepartnerIn entsteht und ob dieses z. B. bei Scheidung oder Verlassen des gemeinsamen Haushalts verloren geht, soll thematisiert werden. Dieses Kapitel wird zudem die Stellung der Kinder, insbesondere bei Erreichen der Volljährigkeit, und ihr Recht auf unselbständige Beschäftigung beinhalten.

Das AuslBG 1976 sah zunächst die Beschäftigungsbewilligung und den Befreiungsschein als Voraussetzung für ausländische Arbeitskräfte in Österreich vor. Die Arbeitserlaubnis wurde mit der Novelle des AuslBG 1990 eingeführt. Dadurch wurde ein drei Stufensystem geschaffen, wobei der Befreiungsschein als die sicherste Variante galt. Die Beschäftigungsbewilligung war zeitlich gesehen auf ein Jahr beschränkt und war außerdem für einen konkreten Arbeitsplatz vorgesehen. Beim Wechsel des Arbeitsplatzes war grundsätzlich eine neue Bewilligung nötig. Diese Regelungen orientierten sich nach wie vor an die Bedürfnisse und an die Lage des Arbeitsmarktes. Zudem war die Arbeitsgenehmigung zeitlich gegrenzt: „*Die Beschäftigungsbewilligung ist zu befristen; sie darf jeweils längstens für die Dauer eines Jahres erteilt werden.*“²⁸⁶ Mit der Befristung galt es nicht nur vorausschauend auf die Lage des Arbeitsmarktes zu reagieren, sondern auch den inländischen ArbeitnehmerInnen im Falle des Falles den Vortritt zu gewährleisten. Per Gesetz wurde

²⁸⁶ § 7 (1) AuslBG 1976

zudem beschlossen, dass AusländerInnen nicht zu schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigt werden durften.²⁸⁷ Die Erteilung der Beschäftigungsbewilligung war grundsätzlich vom Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin am zuständigen Arbeitsamt zu beantragen. Sie musste vor Beginn des Arbeitsverhältnisses eingeholt werden. Eine Beschäftigungsbewilligung durfte nur dann erteilt werden, wenn die Betroffenen bereits über ein Aufenthaltsrecht verfügten. Der Antrag auf Verlängerung musste vor Ablauf der Bewilligung erfolgen. In Ausnahmefällen konnte die Beschäftigungsbewilligung auch für einen längeren Zeitraum erteilt werden. Lehrlinge waren von dieser Bestimmung ausgenommen, da die Dauer einer Lehre das begrenzte, vorgeschriebene Beschäftigungsjahr überschreiten würde. Zusätzlich waren Jugendliche zum Zweck der Lehrlingsausbildung von Kontingenzen und Höchstzahlen ausgenommen.²⁸⁸ Weitere Ausnahmen von der Jahresbeschäftigungsbegrenzung waren Mütter in Karenz²⁸⁹ und wenn aufgrund der wirtschaftlichen Lage Kontingente überzogen wurden.

Die Kontingente sind im § 12 des AuslBGs festgehalten. Sie setzten sich allgemein gesprochen aus Bundes- und Landeshöchstzahlen zusammen.²⁹⁰ Von Anfang an wurden sie vom Bundesministerium für soziale Verwaltung erteilt. In die Kontingente fallen erstens „*die während der Laufzeit erteilten Beschäftigungsbewilligungen, ausgenommen jene für Lehrlinge*“, zweitens „*die während der Laufzeit ausgestellten Sicherungsbescheinigungen*²⁹¹, ausgenommen jene für Lehrlinge“ und drittens „*die Befreiungsscheine, und zwar diese jeweils nach dem zuletzt festgestellten Arbeitsplatz [...] des Befreiungsscheinsinhabers.*“²⁹²

²⁸⁷ Diese Bestimmungen hinsichtlich der Bevorzugung inländischer Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt und die Entwicklung des Arbeitsmarktes werden im AuslBG § 8 „Auflagen“ ausführlich besprochen.

²⁸⁸ § 7 (4) ¹⁰⁾

²⁸⁹ § 11 des Mutterschutzgesetzes BGBI 1957/76: „Der Ablauf der Beschäftigungsgenehmigung einer Ausländerin wird im Falle der Schwangerschaft und der Entbindung bis zu dem Zeitpunkt gehemmt, in dem ihr Dienstverhältnis nach der Vorschrift des § 10 Abs. 1 und unter Einhaltung der sonstigen für sie geltenden gesetzlichen oder vertraglichen Bestimmungen rechtsgültig beendet werden kann.“ § 10 (1) lautet: „Dienstnehmerinnen können während der Schwangerschaft und bis zum Ablauf von vier Monaten nach der Entbindung rechtswirksam nicht gekündigt werden, es sei denn, dass dem Dienstgeber die Schwangerschaft beziehungsweise Entbindung nicht bekannt ist.“

²⁹⁰ Details zu den Kontingentrichtlinien siehe § 12 Erl. ⁹⁾ AuslBG 1976

²⁹¹ Eine Sicherungsbescheinigung wurde dann benötigt, wenn ein/e ArbeitgeberIn beabsichtigte, eine ausländische Arbeitskraft in ihrem Heimatstaat anzuwerben. Sie war auf längstens 12 Wochen befristet, konnte aber verlängert werden. Nähere Bestimmungen zur Sicherungsbescheinigung siehe § 11 AuslBG 1976

²⁹² § 12 (3) AuslBG 1976

Die Einführung von Kontingenzen galt der Kontrolle der Arbeitsmarktpolitik. Der Arbeitsmarkt sollte mit einer bestimmten Zahl von ausländischen Arbeitskräften versorgt werden. Die gesetzlichen Regelungen dazu waren im § 12 Kontingente und § 13 Höchstzahlen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes festgeschrieben. Beide Paragraphen dienten „zur Beschleunigung der administrativen Abwicklung der Ausländerbeschäftigung“²⁹³, wobei zu bedenken war, dass die festgelegte Höchstzahl keine absolute Größe bedeutete. Sie konnte nach Abstimmung über die wirtschaftlichen Bedürfnisse überzogen oder nicht ausgeschöpft werden. In die Höchstzahl waren alle Beschäftigungsbewilligungen ausgenommen jene der Lehrlinge integriert.

Die Festlegung von Bundes- und Landeshöchstzahlen – auch Quotensystem genannt – war und ist nach wie vor europaweit einzigartig. In Österreich war bzw. ist nicht nur die Erstbewilligung zur Arbeitserlaubnis quotenpflichtig, sondern auch jeder verlängerte Beschäftigungstitel. Sie diente zur Kontrolle der unselbstständig beschäftigten AusländerInnen. Diese Behauptung untermauerte deren unsicheren Beschäftigungsstatus. Auch nach längerer Beschäftigung im Inland konnte eine langfristige Arbeitslosigkeit den erneuten Zugang zum Arbeitsmarkt versperren, wenn etwa die Höchstzahl ausländischer Beschäftigter bereits erreicht wurde. Dieser Umstand bedeutete u. a. einen starken Zwang, andauernde Arbeitsverhältnisse beizubehalten bzw. schlechter gestellte Jobs anzunehmen, um die notwendigen Beschäftigungszeiten vorweisen zu können. Bei Nichteinhaltung konnte dies das Ende der Beschäftigungserlaubnis aber auch des Aufenthaltsstatus bedeuten. Es gab zwar bereits in der Ausführung des AuslBGs 1976 einen Rechtsanspruch auf den befristeten Beschäftigungstitel, der allerdings erst nach der Erfüllung einiger Voraussetzungen geltend gemacht werden konnte. Geklärt werden mussten zunächst die gesamtwirtschaftlichen Interessen.²⁹⁴ Dabei wurde das Verhältnis zwischen inländischen und ausländischen ArbeitnehmerInnen gemessen. Die Befürchtung einer starken wirtschaftlichen Abhängigkeit von ausländischen Arbeitskräften war demnach zu groß. Erst nachdem all diese Punkte untersucht und erfüllt wurden, konnte der Rechtsanspruch auf Verlängerung der Beschäftigungsbewilligung geltend gemacht werden.

²⁹³ § 12 Erl. 1) AuslBG 1976

²⁹⁴ § 4 Erl. 5 und 6 AuslBG 1976

Diese Auflagen fielen mit dem Erhalt eines Befreiungsscheins weg. Er wurde allerdings erst nach mindestens achtjährigem Aufenthalt und ununterbrochener Beschäftigung im Bundesgebiet gewährt und wurde auf längstens zwei Jahre ausgestellt.²⁹⁵ Eine ununterbrochene Beschäftigung war dann gegeben, wenn jemand in den acht Jahren durchgängig beschäftigt war bzw. in dieser Zeit sein Arbeitsverhältnis nicht mehr als 12 bis 15 Monate unterbrochen hatte.²⁹⁶ Die zweite Möglichkeit, einen Befreiungsschein zu bekommen war durch die Heirat mit einem/r österreichischen StaatsbürgerIn gegeben. Der Wohnsitz musste sich ebenfalls im Bundesgebiet befinden. Die Vorteile des Befreiungsscheins lagen zudem in der Aufhebung der örtlichen und beruflichen Bindung. Der bzw. die InhaberIn konnten im Gegensatz zur Beschäftigungsbewilligung den bzw. die ArbeitgeberIn, den Betrieb sowie die Tätigkeit wählen.

Wichtig dabei ist, dass nicht für alle AusländerInnen dieselben Bestimmungen galten. Die Staatsangehörigen der Bundesrepublik Deutschland hatten bereits nach fünf Jahren und nicht mehr als sechsmonatiger Arbeitsunterbrechung Anspruch auf einen Befreiungsschein. Für die SchweizerInnen galten ebenfalls andere Bestimmungen (zehnjähriger Aufenthalt, nicht länger als sechsmonatige Unterbrechung der Arbeit). Der Befreiungsschein war auf die Familienangehörigen (EhegattIn, Kinder) übertragbar.²⁹⁷ Im Allgemeinen konnte der Befreiungsschein auf weitere zwei Jahre verlängert werden. Der Antrag musste sechs Wochen vor Ablauf der Geltungsdauer eingereicht werden.²⁹⁸ Mit der Novelle des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1988 wurden bezüglich der Antragsstellung auf einen Befreiungsschein einige Änderungen durchgeführt. Jugendliche AusländerInnen, die das 19. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, sich ein Elternteil seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhielten, bzw. er oder sie sich mehr als die halbe Lebenszeit rechtmäßig in Österreich waren oder ihre Schulpflicht zur Hälfte im Bundesgebiet erfüllt und auch beendet hatten, war auf Antrag ein Befreiungsschein auszustellen.²⁹⁹ Der

²⁹⁵ § 15 (1) a) und (3) AuslBG 1976 Anm.: Vor dem Inkrafttreten des AuslBG 1976 konnte erst nach zehn Jahren ein Anspruch auf einen Befreiungsscheins erhoben werden. Siehe § 15 Erl. 1

²⁹⁶ § 15 Erl. 5) AuslBG 1976 Ausgenommen wurden dabei Urlaub, Krankheit, Karenzurlaub.

²⁹⁷ § 15 Erl. 11) 12) 13)

²⁹⁸ § 19 Erl. 26)

²⁹⁹ BGBl 1988/231 § 15 (3)

Befreiungsschein wurde überdies auf drei Jahre verlängert.³⁰⁰ Für türkische Staatsangehörige gab es eine Sonderregelung aufgrund bilateraler Abkommen. TürkInnen hatten nach einem Jahr einen Rechtsanspruch auf Verlängerung der Beschäftigung, sofern der bzw. die ArbeitgeberIn einen weiteren Arbeitsplatz für sie hatten. Jene Beschäftigungstitel unterlagen nicht dem Höchstzahlensystem. Sie mussten drei Jahre durchgehend die gleiche Arbeit bei ein und derselben Arbeitsstätte verrichten, erst nach Ablauf dieses Zeitrahmens konnte jede beliebige Stelle, die ihren Berufstiteln entsprach, angenommen werden. Nach vierjähriger Beschäftigung hatten sie freien Zugang zum Arbeitsmarkt.³⁰¹ Einschränkungen gab es allerdings bei andauernder Arbeitslosigkeit, da mit dem Verlust des Rechtsanspruchs gerechnet werden musste.

1990 kam es zu einer erneuten Änderung des Beschäftigungsgesetzes. Mit der Einführung der so genannten Arbeitserlaubnis wurde ein Schritt gesetzt, der sich im arbeitsrechtlichen Sinn zwischen der Beschäftigungsbewilligung und dem Befreiungsschein befindet. Die Arbeitserlaubnis wurde erteilt, wenn in den letzten 14 Monaten ein bzw. eine AusländerIn insgesamt 52 Wochen beschäftigt war. Sie galt für höchstens zwei Jahre.³⁰² Im Gegensatz zur Beschäftigungsbewilligung, wo der/die ArbeitgeberIn einen Anspruch auf Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung erheben konnte, wenn alle Voraussetzungen gegeben waren, hatte der/die AusländerIn per Gesetz Anspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis.³⁰³ Letztere war nach wie vor auf ein Bundesgebiet beschränkt, beruflich gesehen konnte der/die ArbeitnehmerIn allerdings den Arbeitsplatz wechseln, sofern er/sie sich nach wie vor in jenem Bundesland befand, für das die Arbeitserlaubnis ausgestellt wurde. Eine zusätzliche arbeitsrechtliche Verbesserung erfuhren die InhaberInnen eines Befreiungsscheins, dessen Geltungsdauer von drei auf fünf Jahren erhöht wurde.³⁰⁴ Überdies hinaus gab es keine weiteren Erteilungsvoraussetzungen, solange die geforderten Beschäftigungszeiten erfüllt wurden.³⁰⁵

³⁰⁰ ebd. § 15 (6)

³⁰¹ In: <http://www.aufenthaltstitel.de/arb180.html>, Artikel 6 des Assoziationsabkommens (ARB 1/80)

³⁰² BGBI. 1990/450 § 14 a. (1) und (4)

³⁰³ Davy, Ulrike (Hg.): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt/New York/Wien (2001) 595

³⁰⁴ ebd. § 15. (5)

³⁰⁵ Waldrauch, Harald (2001) 307

Die Einführung der Arbeitserlaubnis hatte zwei positive Entwicklungen zur Folge: Sie bedeutete mehr Bewegungsfreiheit und Sicherheit am Arbeitsmarkt. Jedoch waren selbst die InhaberInnen der Arbeitserlaubnis nicht vor Einschränkungen des bereits erreichten Arbeitsstatus gefeit. Eine länger andauernde Arbeitslosigkeit konnte immer noch Grund dafür sein, beschäftigungsrechtlich zurückgestuft zu werden. Ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis gab bzw. gibt es in Österreich nur auf dem Papier. An die Bedingungen für den Erhalt einer Arbeitserlaubnis oder eines Befreiungsscheins waren bzw. sind nach wie vor Einschränkungen geknüpft. InhaberInnen einer Arbeitserlaubnis bzw. eines Befreiungsscheins mussten sich an bestimmte Beschäftigungszeiten halten (beim Befreiungsschein waren es zweieinhalb Jahre während der Laufzeit, bei der Arbeitserlaubnis ein Jahr) und Arbeitslosigkeit wurde nach wie vor als Grund für Restriktionen angesehen. Waren diese Voraussetzungen nicht gegeben, bedeutete dies den Verlust des Beschäftigungsstatus. Es spielte in diesem Zusammenhang auch keine Rolle, wie lange sich die betroffene Person bereits im Land befand. Der drei Stufenbau – Beschäftigungsbewilligung, Arbeitserlaubnis, Befreiungsschein – garantierten keinen unbefristeten Beschäftigungstitel. So kann behauptet werden, dass die bestmögliche Form, als AusländerIn in den österreichischen Arbeitsmarkt integriert zu werden, der Befreiungsschein bot bzw. bietet. Aber selbst dieser war auf fünf Jahre befristet und unter bestimmten Umständen konnten sie wieder dem Höchstzahlensystem zugeordnet werden. Dies traf z. B. ein, wenn der Befreiungsschein aufgrund von fehlenden Arbeitszeiten nicht verlängert wurde. Die Freizügigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt bedarf einer langen Wartezeit. Bevor der „*beste beschäftigungsrechtliche Titel*“ für AusländerInnen in Österreich erteilt werden konnte, musste er oder sie „*eine Beschäftigungsbewilligung und zwei Arbeitserlaubnisse*“³⁰⁶ bewilligt bekommen, bevor Anspruch auf die letzte Stufe gewährleistet wurde, denn erst nach fünf Jahren konnte ein Befreiungsschein beantragt werden.

³⁰⁶ ebd. 315

Das Recht auf Erwerbstätigkeit bei EhepartnerInnen unterlag eigenen Regeln. Der Erhalt eines Aufenthaltstitels bedeutete nicht den automatischen Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt. Meist war dies mit einer Wartefrist verbunden, bis der/die Betroffene einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen konnte. Erst nach vier Jahren hatten EhepartnerInnen Anspruch auf eine unbeschränkte Niederlassungsbewilligung, die im Grunde für eine unselbständige Beschäftigung vorausgesetzt wurde. Ausnahmen bestätigten allerdings die Regel, denn nachgezogene Familienmitglieder konnten laut § 23 (3) des Fremdengesetzes bereits vor Ablauf der vier Jahre einer Beschäftigung nachgehen: „*Nachziehenden Angehörigen, denen eine Niederlassungsbewilligung für jeglichen Aufenthaltszweck, ausgenommen Erwerbstätigkeit gemäß § 21 Abs. 4 erteilt wurde, ist vor Ablauf der Wartezeit auf Antrag eine weitere Niederlassungsbewilligung zu erteilen, wenn für sie eine Beschäftigungsbewilligung ausgestellt wurde oder sie über eine Arbeitserlaubnis oder einen Befreiungsschein verfügen.*“³⁰⁷

Dieser Paragraph negiert die Voraussetzung einer unbeschränkten Niederlassungsbewilligung, damit jemanden eine Arbeitsstelle gewährt wird. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass die Annahme einer Arbeit nach wie vor eine Beschäftigungsbewilligung voraussetzte. Auch wenn vor Vollendung der erwähnten vier Jahre eine Beschäftigungsmöglichkeit bestand, wurde die Wahrscheinlichkeit auf Gewährung einer Beschäftigungsbewilligung trotzdem als gering eingestuft, da die Überprüfung der wirtschaftlichen Lage, die Bevorzugung anderer Menschen auf dem Arbeitsmarkt (InländerInnen, EWR-BürgerInnen, BefreiungsscheininhaberInnen etc.) diese Chance gleichzeitig verringerte. Zudem kam noch die Hürde der Bundeshöchstzahl, nach der sich die Erteilung der Beschäftigungsbewilligungen richtete. War diese ausgeschöpft, bestand kaum eine Möglichkeit eine Beschäftigungsbewilligung zu bekommen. Paragraph 113 (5) des Fremdengesetzes verbarg weitere Regelungen. Wie bereits erwähnt, konnte erst nach vier Jahren eine unbeschränkte Niederlassungsbewilligung, d. h. unabhängig von jener des Partners bzw. der Partnerin, beantragt werden. Jene Personen, die bis zum 31. Jänner 1997 eine (Erst)Niederlassungsbewilligung erteilt bekamen, konnten bis zum 1. Jänner 2002 keine „*Niederlassungsbewilligung für jeglichen Aufenthaltszweck*“³⁰⁸ beanspruchen.

³⁰⁷ § 23 (3) FrG 1997

³⁰⁸ § 113 (5) FrG 1997

Ausgenommen davon waren jene, die „*bereits vorher eine Wartezeit von acht Jahren ab der Einreise in Österreich*“³⁰⁹ vorweisen konnten. Danach konnte ihnen jegliche Niederlassungsbewilligung erteilt werden. In diesem Fall war eine Erwerbstätigkeit möglich. Dies galt auch dann, wenn sie bereits vor Ablauf der Wartezeit eine Beschäftigungsbewilligung, eine Arbeitserlaubnis oder einen Befreiungsschein durch die zuständigen Behörden zugeteilt bekamen. Letzteres orientierte sich am wirtschaftlichen Bedarf sowie an der Ausschöpfung der Bundeshöchstzahlen.

Das Fremdenrechtspaket 2005 beinhaltete auch Änderungen im AuslBG. Familienangehörige (EhegattInnen, Kinder) auf Dauer niedergelassener AusländerInnen, die rechtmäßig niedergelassen und beschäftigt waren, hatten nun die Möglichkeit, eine Beschäftigungsbewilligung zu erhalten. Sie fielen auch nicht unter die Bestimmungen des Quotensystems. Der Gedanke war, Familienangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.³¹⁰ EhegattInnen und unverheiratete minderjährige Kinder von AusländerInnen, die über eine Arbeitserlaubnis oder über einen Befreiungsschein verfügten, hatten nunmehr den Anspruch, dieselbe Bewilligung zu bekommen, wenn sie sich zwölf Monate rechtmäßig im Bundesgebiet aufhielten.³¹¹

Bei Kindern wurde grundsätzlich zwischen Minderjährigen, Volljährigen und Nachgezogene oder im Inland Geborene unterschieden. Für nachgezogene oder im Inland geborene Kinder galten unter Umständen Sonderregeln. Sie hatten Anspruch auf eine Beschäftigungsbewilligung bzw. einen Befreiungsschein, vorausgesetzt bestimmte Erwartungen wurden erfüllt. Die Erteilung dieser Titel war abhängig vom Alter, von der Aufenthaltsdauer eines Elternteils sowie der eigenen und der absolvierten Schulpflicht.³¹² Die Erteilung eines Befreiungsscheins galt auch für nachgezogene Kinder, die die Volljährigkeit bereits erreichten. Sie mussten allerdings mindestens zweieinhalb Jahre von fünf im Inland gewesen sein. Jugendliche erfuhren auch bezüglich des Quotensystems Vorteile. Ihnen wurde unter bestimmten Voraussetzungen eine Beschäftigungsbewilligung

³⁰⁹ ebd. f

³¹⁰ <http://www.auslaender.at/gesetze/fr2005/12.html>, download am 25.11.2007

³¹¹ ebd.

³¹² Davy, Ulrike (2001) 599 bzw. siehe Kapitel 3. 4 S. 31

erteilt, auch wenn die Bundeshöchstzahl bereits erschöpft war. Bis die Überziehungsquote erreicht war, konnte für „integrierte Jugendliche Ausländer“³¹³ eine Beschäftigungsbewilligung ausgestellt werden. Zu den bestimmten Voraussetzungen zählten die Beendigung ihrer Schulpflicht und dass sich zumindest laut damaligen Aufenthaltsgesetz ein Elternteil die letzten fünf Jahre drei Jahre rechtmäßig in Österreich erwerbstätig war.³¹⁴ Kamen die Voraussetzungen nicht zu tragen, galten die allgemeinen aufenthalts- und beschäftigungsrechtlichen Bestimmungen. Für die im Inland geborenen Kinder ergaben sich wohl aufgrund des annehmbaren, durchgängigen Aufenthalts keine Probleme, gewisse Zeiträume für den Beschäftigungstitel zu erfüllen. Ein Risiko dabei konnte ein längerer Auslandsaufenthalt verbergen. Vorteile für türkische Kinder ergaben sich aufgrund des Abkommens mit der Türkei (ARB 1/80). Als volljährig galt ein(e) türkische(r) Jugendliche(r) mit der Vollendung des 21. Lebensjahres. Weiters konnten sie, wenn die Eltern drei Jahre durchgehend in Österreich beschäftigt waren (3-Jahres-Regel), nach Abschluss ihrer Berufsausbildung jegliche Stelle annehmen.³¹⁵

4.3.2 Fremdengesetz 1997 und die wichtigsten Änderungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) 2005

Im Fremdengesetz (FrG) 1997 wurden das Aufenthaltsgesetz 1992 und das Fremdengesetz 1993 zusammengefasst. Es beinhaltete u. a. Ein- und Ausreisebestimmungen von Fremden, deren Aufenthalt sowie die Beendigung des Aufenthalts. Relevante Fragen bezogen sich auf das Aufenthaltsrecht als stufenweiser Prozess, indem die Analyse mit der Frage des ersten Titels nach der Zuwanderung begann. Dabei wurde untersucht, ob es sich um einen befristeten bzw. unbefristeten Aufenthaltstitel handelte, welche Beschränkungen (regional, Mittellosigkeit, Inanspruchnahme von Sozialleistungen, Kriterien des Wohnraums etc.) es gab und welche Verlängerungsmodalitäten vorlagen. Eine weitere Frage bezog sich auf die Aufenthaltsverfestigung, ab wann z. B. bestimmte oben genannte Gründe nicht mehr galten, die den Verlust des Aufenthaltstitels mit sich zogen. Zusätzlich wurde ein Teil in diesem

³¹³ BGBI. 1995/278

³¹⁴ ebd.

³¹⁵ In: <http://www.aufenthaltstitel.de/arb180.html>, der Artikel 7 des Assoziationsabkommen regelt den Zugang von Familienangehörigen zum Arbeitsmarkt.

Kapitel dem Familiennachzug gewidmet. Bei nachgezogenen EhepartnerInnen spielte dabei der unabhängige Aufenthaltstitel von der Bezugsperson (Ehemann bzw. Ehefrau) eine beachtliche Rolle. Die Bindung des Aufenthaltstitels an die Bezugsperson konnte bei Tod, Scheidung oder Auflösung des gemeinsamen Haushalts einen Verlust des Bleiberechts bedeuten. Ob dies und in welchem Ausmaß der Fall in Österreich ist, soll untersucht werden.

Aufenthaltserlaubnis, Niederlassungsbewilligung oder Niederlassungsnachweis (langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG, § 24) waren laut FrG 1997 jene drei Aufenthaltstitel, die in Österreich erteilt wurden.³¹⁶ Aufenthaltstitel bezogen sich auf die Einreise, das Recht und die Dauer des Aufenthalts und waren zusätzlich zweckgebunden. Der Erstaufenthaltstitel musste vor der Einreise nach Österreich im Ausland gestellt werden, jeglicher weitere konnte im Inland gestellt werden. Dabei wurde zwischen Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungsbewilligung unterschieden: Erstere bezog sich auf Personen, die sich vorübergehend in Österreich aufhalten wollten. Dazu zählen z. B. SchülerInnen, StudentInnen, leitende Angestellte internationaler Konzerne sowie Menschen, die zwar nicht in Österreich lebten, aber aufgrund ihrer Beschäftigung täglich zwischen ihren sich im Ausland befindenden Wohnort und ihrer Arbeitsstätte pendelten. Eine Aufenthaltserlaubnis war auch für EhegattInnen und minderjährige, unverheiratete Kinder nötig, sofern sie nicht erwerbstätig sein wollten.³¹⁷ Niederlassungspflichtig sind jene, die sich auf Dauer in Österreich aufhalten wollten. Unter „*auf Dauer niedergelassene Drittstaatenangehörige*“ versteht das FrG Menschen, die „*in Österreich einen Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen haben oder in Österreich zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit an einem Wohnsitz niedergelassen sind.*“³¹⁸ Niedergelassen wurde folgendermaßen definiert: „*Demzufolge ist niedergelassen, wer einerseits einen Wohnsitz begründet und andererseits den animus domiciliandi hat. Die Niederlassung besteht aus einem physischen und psychischen Element. Der Fremde lässt sich physisch nieder, um bis auf weiteres diesen Ort als einen Mittelpunkt seiner Lebensbeziehungen (familiär, beruflich, wirtschaftlich, sozial) zu gestalten.*“³¹⁹ Eine Niederlassungsbewilligung wurde entweder befristet bzw. unbefristet, wobei erstere regional

³¹⁶ FrG 1997 § 7. (1)

³¹⁷ FrG 1997 § 7. 1. 3. sowie RV zu § 7

³¹⁸ FrG 1997 § 7. (3) 1 und 2

³¹⁹ ebd., RV zu § 7

und zeitlich beschränkt blieb. Hier war die Aufenthaltserlaubnis stark mit dem Ausländerbeschäftigungsgesetz verbunden, wenn der Erstantrag in Verbindung mit einer Arbeitserlaubnis stand. Dabei wurde die Beschäftigungsbewilligung für einen Arbeitsplatz, eine berufliche Tätigkeit und einen Beschäftigungsort erteilt.³²⁰ Die Beschäftigungsbewilligung war auf ein Jahr befristet, wurde sie allerdings im Rahmen von Kontingenzen erteilt, durfte die festgelegte Dauer der jeweiligen Verordnung nicht überschritten werden.³²¹ Die Erteilung einer Erstniederlassungspflicht musste im Rahmen der Niederlassungsverordnung (Quotenpflicht) verstanden werden.³²² Wurde diese erste Hürde überwunden und es lagen keine Versagensgründe für eine weitere Niederlassungsbewilligung vor, dann konnte eine, auf höchstens zwei Jahre, beantragt werden.

Mit der Novelle des FrG 2002 wurde der Niederlassungsnachweis erweitert. Ein Niederlassungsnachweis konnte nach fünfjährigem Aufenthalt und regelmäßigm Einkommen, dem Erfüllen der Integrationsvereinbarung und dem Ausschluss jeglicher Versagungsgründe per Antrag erteilt werden. Die Novelle besagte auch, dass der Niederlassungsnachweis als einziger unbefristeter Aufenthaltstitel galt und in der Regel für 10 Jahre datiert war. Für ImmigrantInnen, die nach dem 1. Jänner 2003 zuwanderten, wurde eine neue Regelung eingeführt. Sie mussten zunächst die verpflichtende Integrationsvereinbarung erfüllen. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde jede Niederlassungsbewilligung höchstens auf ein Jahr erteilt³²³ und verzögerte somit den Prozess der Aufenthaltsverfestigung. Letztere konnte als nächste Stufe der langfristigen Aufenthaltsberechtigung verstanden werden. Der Niederlassungsnachweis wurde erst nach Erfüllen verschiedenster Auflagen für AusländerInnen erteilt. Dazu zählte nicht nur das Eingehen der Integrationsvereinbarung, sondern es durfte auch kein Versagungsgrund vorliegen. In Österreich bedeutete eine unbefristete Niederlassungsbewilligung keineswegs ein automatisches Aufheben der geltenden Versagungsgründe. So z. B. konnte Mittel- und Arbeitslosigkeit nach wie vor als ein Ausweisungsgrund gelten, wenn etwa die Jobaussichten der Betroffenen als chancenlos

³²⁰ AuslBG § 6. (1)

³²¹ AuslBG § 7. (1) und (3) Anm.: § 5 beinhaltet die Kontingente für die befristete Zulassung von AusländerInnen, wobei (3) besagt, dass bei festgelegten Kontingenzen Beschäftigungsbewilligungen für befristet beschäftigte AusländerInnen auf höchstens sechs Monate ausgestellt werden dürfen.

³²² Ausnahmen siehe FrG 1997 § 19

³²³ § 23 (4) FrG 1997

eingestuft wurden. Wenn auch nach fünfjährigem Aufenthalt in Österreich mangelnder Unterhalt nur mehr bedingt aufenthaltsrechtliche Konsequenzen hat, erlosch er dennoch nie. Ein mangelnder Wohnraum konnte ebenfalls als Grund angegeben werden, seinen Aufenthaltstitel zu verlieren. Jene drei aufgelisteten Versagungsgründe können bis zum Ende des achten Jahres in Österreich geltend gemacht werden.³²⁴ Danach konnte nur mehr eine strafrechtliche Verurteilung als Ausweisungsgrund herangezogen werden. Gründe wie etwa Sozialhilfebezug, Mittellosigkeit, Arbeitslosigkeit, fehlender oder mangelnder Wohnraum, Verwaltungsübertretungen (z. B. Verstöße gegen das Meldegesetz) galten nach achtjährigem Aufenthalt nicht mehr als Ausweisungsgrund. Nach zehn Jahren Aufenthalt waren nur mehr schwerwiegender Verstöße wie etwa Schlepperei, Suchtgiftdelikte oder wiederholte Verurteilung als Ausweisungsgrund gültig.³²⁵

Dennoch entschied die Dauer des Aufenthalts über die Aufenthaltsverfestigung. Nur sie konnte AusländerInnen vor einer Aufenthaltsbeendigung schützen. Je länger AusländerInnen in Österreich waren, desto geringer wurden die Versagungsgründe eingeschätzt. § 35 des FrG 1997 betitelt mit „*Aufenthaltsverfestigung bei Fremden mit Niederlassungsbewilligung*“ beschrieb in einem inhaltlichen Zusatz die fehlenden integrativen Schritte des Gesetzes: „*Im geltenden Recht werden sehr wenige Integrationsschritte für lang in Österreich niedergelassene Fremde gesetzt. Der Anspruch des Entwurfs versteht sich dahingehend, dass Fremden, deren Aufenthalt in Österreich ein in die Zukunft und auf Integration gerichteter ist, aus bestimmten Gründen und nach bestimmter Zeit eine Niederlassungsbewilligung nicht mehr versagt werden kann. Diese Unzulässigkeit der Versagung dient der Rechtssicherheit der Fremden, dass sie in Österreich leben und bleiben dürfen, wenn sie durch lange Zeit hindurch bewiesen haben, sich in Österreich zu integrieren.*“³²⁶ Der Besitz eines Niederlassungsnachweises führt demnach nicht per se zu einem Mehr an Aufenthaltssicherheit, dennoch war und ist er der sicherste aufenthaltsrechtliche Status ausländischer BürgerInnen in Österreich. Die Versagungsgründe blieben aber bestehen.

³²⁴ Waldrauch, Harald (2001) 165

³²⁵ ebd., 173

³²⁶ § 35 FrG 1997 RV

4.3.3 Das Recht auf Familie

Der Familiennachzug als Teil des Fremdenrechts galt bzw. gilt als spezielle Form der Zuwanderung. Er bezog sich nach wie vor auf die Kernfamilie, dazu zählen EhepartnerInnen und minderjährige Kinder. Sonstige Familienangehörige wie volljährige Kinder, Eltern, unverheiratete LebenspartnerInnen wurden als sonstige Familienangehörige bezeichnet.³²⁷ Das Recht auf Familiennachzug war bzw. ist in Österreich zwar gegeben, dennoch existiert hierzulande die Einzigartigkeit des Quotensystems, das Familienmitglieder ausländischer Staatsangehöriger ebenfalls betraf. Diese Regelung führte oft zu langen Wartezeiten, bis die Familie tatsächlich zusammen war. Seit dem Inkrafttreten des Fremdenrechts am 1. 1. 1998 galt für neu zugewanderte Personen ein Anspruch auf Familiennachzug. Demnach musste die betroffene Person vor der Zuwanderung deklarieren, ob und wie viele Familienmitglieder nachziehen wollten.³²⁸ Erhielt er oder sie eine Erstniederlassungsbewilligung, hatten der Ehegatte bzw. die Ehegattin sowie minderjährige Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres ebenfalls Anspruch auf eine Erstniederlassungsbewilligung. Laut Gesetz musste die Kernfamilie innerhalb eines Kalenderjahres nachziehen.³²⁹ Bei Nichtinanspruchnahme verloren sie ihre Sonderquotenplätze der Familienzusammenführung und fielen in die allgemeine Familiennachzugsquote, wobei mit langen Wartezeiten gerechnet werden musste.

Die Niederlassungsbewilligung ist gekoppelt mit jener des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin. Nachgezogenen Angehörigen war eine „*Niederlassungsbewilligung für jeglichen Aufenthaltszweck*“³³⁰ zu erteilen, solange es sich nicht um eine Erwerbstätigkeit handelte. Mit dem Fremdengesetz 1997 wurde der Begriff der Kernfamilie etwas enger geschnürt: Der Familiennachzug Drittstaatenangehöriger im engeren Sinn bezog sich zwar auf die EhegattInnen und deren Kinder. Für Letztere wurde eine Niederlassungsbewilligung erst dann ausgestellt, wenn der Antrag vor Vollendung des 15. Lebensjahres erfolgte.³³¹ Obwohl der Verfassungsgerichtshof im Jahr 2000 diese Passage verbot und somit für ausländische Kinder bis zu ihrem 19. Lebensjahr Anspruch auf Nachzug bewirken wollte, wurde mit der

³²⁷ Waldrauch, Harald (2001) 177/178

³²⁸ § 21 (1) FrG 1997

³²⁹ § 21 (2) FrG 1997

³³⁰ § 21 (4) FrG 1997

³³¹ § 21 (3) FrG 1997

Novellierung des § 21 (3) die Altersgrenze 15 fixiert, wenn der Rechtsanspruch auf Familiennachzug nicht rechtzeitig erfolgte: „*Aufgrund dieses Erkenntnisses wird vorgeschlagen, §21 Abs. 3 Fremdengesetz so umzugestalten, dass der Familiennachzug Fremder, die sich erst nach dem 1. Jänner 1998 in Österreich niedergelassen haben und die ihren Rechtsanspruch auf Familiennachzug gemäß Abs. 1 nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemacht haben, auf die Ehegatten und die Kinder vor Vollendung des 15. Lebensjahres beschränkt wird.*³³² Eine Sonderquote für Kinder, die dieses Alter überschritten hatten, wurde gestrichen.³³³

Bei EhepartnerInnen ausländischer StaatsbürgerInnen konnte das Ende der familiären Beziehungen Grund dafür sein, die Aufenthaltsberechtigung zu verlieren, da sie an den bzw. die PartnerIn gebunden war. Weitere Gründe neben der Scheidung für den Verlust des Aufenthaltsrechts waren Tod der Bezugsperson bzw. das Verlassen des gemeinsamen Haushalts. In Österreich hängt/e der Aufenthaltstitel von jenem der Frau oder des Mannes ab. Handelte es sich um eine befristete Aufenthaltsdauer, dann war der Aufenthalt in Österreich für die betroffene Person ebenfalls auf zwei Jahre beschränkt. Galt die Bezugsperson (Ehemann bzw. Ehefrau) als niedergelassen, konnte der erste Aufenthaltstitel (Erstniederlassungsbewilligung) auf fünf Jahre ausgestellt werden.³³⁴ Sie durfte allerdings nicht länger dauern als jene der Bezugsperson. Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht war für die/den nachgezogene/n EhepartnerIn erst nach vierjährigem Verbleib in Österreich möglich. Ohne eigenständige, unbeschränkte Niederlassungsbewilligung war nicht nur das Recht auf Aufenthalt, sondern auch die Ausweisung geknüpft. Verlor die Bezugsperson den Aufenthaltstitel, so übertrug sich das auch auf die Familie. Jene Personen, die eine „*Niederlassungsbewilligung unter dem Titel Familiennachzug*“ erhielten, konnten vor Ablauf der vier Jahre ausgewiesen werden, mit der Begründung: „*Die Absicht der betroffenen Fremden bestand ja nicht darin, sich in Österreich niederzulassen, sondern im*

³³² BGBI 2000/66 Kundmachung: Aufhebung der Wortfolge „vor Vollendung des 14. Lebensjahres“ in § 21 Abs. 3 des Fremdengesetzes 1997 durch den Verfassungsgerichtshof. Nähere Erklärung zum Bundesgesetz siehe Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf: Fremdengesetz 1997 mit AuslBG, AsylG und EU-Bestimmungen samt Gesetzesmaterialien und Verordnungen. 3. Auflage. Wien (2003) 88

³³³ Waldrauch, Harald (2001) 189

³³⁴ § 21 (5) FrG 1997

*Familienverband mit dem „Ankerfremden“ zu leben.“³³⁵ Die Gewährleistung des Unterhalts ist zudem nicht ausschlaggebend, da die Niederlassungsbewilligung aufgrund der verwandtschaftlichen Bindung zum „Ankerfremden“ ausgestellt wurde und sich nicht auf das Individuum an sich bezog. Diese Erklärung sollte als Ermessensbestimmung verstanden werden, da der Tod des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin oder Scheidung vor Ablauf der vierjährigen Wartefrist nicht unbedingt als Ausweisungsgrund geltend gemacht werden musste. Zusätzlich beinhaltete die Regierungsvorlage zu § 34 einen Absatz, der sich ausdrücklich auf Gewalt in der Familie bezog. Darin wurde explizit erwähnt, dass Frauen „*deren Ehe aus Gründen der Gewalt in der Familie vor Ablauf der vier Jahre dauernden Wartefrist endet, ihren Aufenthaltstitel nicht verlieren müssen.*“³³⁶*

Der erste Aufenthaltstitel der Ehefrau bzw. des Ehemanns und auch jener nachgezogener Kinder war stets befristet, d. h. im Voraus beschränkt und stark vom Aufenthaltstitel der Bezugsperson abhängig. Das Recht auf eine unbefristete Niederlassungsbewilligung wurde frühestens nach zwei Jahren für EhepartnerInnen und Kinder erwirkt und lehnt sich nach wie vor stark an den Aufenthaltstitel der Bezugsperson an, d. h. sie oder er mussten ebenfalls eine unbefristete Niederlassungsbewilligung erteilt bekommen bzw. bereits in deren oder dessen Besitz sein. Weiters wurden ein gemeinsamer Haushalt, eine ortsübliche Unterkunft sowie ein gesicherter Unterhalt vorausgesetzt. Ein Schutz der Kinder vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen war nur dann gegeben, wenn sie von klein auf in Österreich aufgewachsen waren bzw. ihre halbe Lebenszeit und davon die letzten drei Jahre in Österreich verbracht hatten.³³⁷ Traf weder das eine noch das andere zu, so ist das Alter des Kindes ausschlaggebend. Auch wenn frühestens nach zwei Jahren eine unbefristete Niederlassungsbewilligung für Kinder erteilt werden konnte, bekamen Kinder bis zum Ende ihres vierten Jahres in Österreich ein „*abgeleitetes Aufenthaltsrecht*“³³⁸. Sie standen unter dem Schutz ihrer Eltern bzw. war ihr Aufenthaltsstatus von dem väterlichen bzw. mütterlichen abhängig. Ein eigenständiges Aufenthaltsrecht war nach vier Jahren Aufenthalt automatisch möglich, wenn die Bezugsperson während dieser Zeit auch ein Aufenthaltsrecht hatte. Dieser Aufenthaltstitel

³³⁵ Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf (2003) 115 RV: § 34

³³⁶ ebd.

³³⁷ ebd. 249

³³⁸ ebd. 256

konnte wieder befristet (auf zwei oder fünf Jahre) oder unbefristet sein. Die Sicherheit des Aufenthaltsrechts beim Entstehen der Eigenständigkeit steigerte sich mit der Aufenthaltsdauer (entweder nach fünf, acht oder zehn Jahren). Ein absoluter Ausweisungsschutz bestand z. B. bei Personen, die bereits die Hälfte ihres Lebens in Österreich verbrachten. So z. B. genießen Kinder, die von klein auf hierzulande aufwuchsen und die letzten drei Jahre auf österreichischem Boden verbrachten, beim Erreichen ihrer Volljährigkeit absoluten Schutz vor Ausweisung.³³⁹ Anders die Situation bei Kindern ausländischer Eltern, die in Österreich geboren waren. Sie waren spätestens nach drei Jahren vor der Ausweisung geschützt. Bis zu diesem Zeitpunkt war ihr Aufenthaltstitel ebenfalls befristet (auf höchstens zwei bzw. fünf Jahre).³⁴⁰ Nach wie vor galten als Versagensgründe ein ungenügender Unterhalt und eine nicht dem Standard bzw. den Vorgaben entsprechende Unterkunft. § 37 des FrG 1997 bezog sich auf den Schutz des Privat- und Familienlebens. Dieser legte fest, dass die Aufenthaltsberechtigung des bzw. der Fremden nicht entzogen werden durfte, wenn „*durch ein Aufenthaltsverbot in das Privat- oder Familienleben des Fremden eingegriffen wird.*“³⁴¹ Weiters galt die Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung nicht als Ausweisungsgrund, da ein Aufenthaltsverbot aufgrund familiärer Bindungen nicht erlassen werden durfte.

4.3.4 Das Fremdenrechtspaket 2005 und die Schaffung neuer Differenzierungen

Am 1. Jänner 2005 beschloss die Regierung das Fremdenrechtspaket. Es umfasste das Asylgesetz, das Fremdenpolizeigesetz sowie das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005. Das Fremdengesetz 1997 wurde dadurch aufgehoben. Abgesehen vom Asylgesetz 2005 wurde das Fremdenrecht in das Fremdenpolizeigesetz 2005 (FPG) und dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) 2005 unterteilt. Letzt genanntes Gesetz ist für die Erteilung und Verlängerung der Aufenthaltstitel zuständig. Das FPG bestimmt über die „*Erteilung von Visa durch die Botschaften und über allgemeine fremdenrechtliche Maßnahmen*“.³⁴² Sie dienen einem vorübergehenden Aufenthalt. Eine wesentliche Änderung betraf die Behördenzuständigkeit. Der Landeshauptmann ist nunmehr für die „*Angelegenheiten im*

³³⁹ ebd. 257

³⁴⁰ ebd. 270/271

³⁴¹ § 37 (1) FrG 1997

³⁴² <http://www.auslaender.at/gesetze/fr2005/1.html>, download am 25.11.2007

Zusammenhang mit Aufenthaltstiteln“³⁴³ zuständig. Die Erstinstanz bleibt die Bezirkshauptmannschaft. In Wien ging dies auf die MA 20 über, die für die Erteilung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln zuständig ist.

Das NAG nimmt eine genaue Unterscheidung zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung vor. Ziel ist es, dass alle Aufenthaltstitel als Identitätsdokument³⁴⁴ ausgesellt werden. Das Dokument soll die Funktion eines Ausweises bekommen. In Sachen Aufenthaltstitel häuften sich die Bezeichnungen. Zur ursprünglichen Unterteilung in Aufenthaltserlaubnis und Niederlassungsbewilligung wurden zusätzlich neue Titel kreiert. Zu den Aufenthaltstiteln zählten nun die befristeten Niederlassungsbewilligungen, der „Aufenthaltstitel Familienangehörige“, ebenfalls befristet, der Aufenthaltstitel „Daueraufenthalt EG“, „Daueraufenthalt Familienangehöriger“ und die „Aufenthaltsbewilligungen für eine vorübergehenden Aufenthalt“. ³⁴⁵ Grundsätzlich unterschied das Gesetz zwischen beschränkter und unbeschränkter Niederlassungsbewilligung, Niederlassungsbewilligungen für Angehörige, Schlüsselkräfte und Niederlassungsbewilligungen ausgenommen Erwerbstätigkeit. Letztere bezieht sich auf Privatpersonen, die einen gewissen Vermögenswert (1 300 € monatlich) vorweisen müssen, um in Österreich leben zu können. Diese Bewilligung ist ebenfalls quotenpflichtig und erlaubt es nicht, im Bundesgebiet zu arbeiten.

Eine wichtige Unterscheidung, war die zwischen Niederlassungsbewilligung, Schlüsselkraft und der beschränkten Niederlassungsbewilligung. ZuwandererInnen, die zwecks Arbeit nach Österreich kamen, wurden als Schlüsselkräfte eingestuft worden. Für die „Niederlassungsbewilligung – Schlüsselkraft“³⁴⁶ bleiben die alten Regelungen bestehen. Der erste Aufenthaltstitel bleibt an die Quote gebunden. Eine Erstniederlassungsbewilligung kann höchstens für 18 Monate erteilt werden. ImmigrantInnen, die den besagten Aufenthaltstitel besitzen, haben erst dann eine Chance auf die beschränkte Niederlassungsbewilligung, wenn ihr ursprünglicher Aufenthaltstitel verlängert wurde. Erst wenn das AMS eine

³⁴³ ebd.

³⁴⁴ <http://www.auslaender.at/gesetze/fr2005/3.html>, download am 25.11.2007

³⁴⁵ ebd.

³⁴⁶ ebd.

Arbeitsbewilligung für eine weitere Erwerbstätigkeit ausstellt, steht einem der Titel „*Niederlassungsbewilligung beschränkt*“ zu. Diese vorgesehenen Arbeitsplätze für ehemalige Schlüsselkräfte unterliegen keiner Quote. Im Gegensatz dazu bekommen ausländische Arbeitskräfte, die ins Quotensystem fallen, diesen Titel verliehen sowie jene Personen, die laut AuslBG eine Arbeitsgenehmigung haben. Für Familienmitglieder niedergelassener Fremder ist auch derselbe Aufenthaltstitel für die ersten 12 Monate vorgesehen. Diese Genehmigungen sind allerdings quotenpflichtig.³⁴⁷

Eine weitere Stufe zur Aufenthalts- und Niederlassungsberechtigung wurde eingeführt. Der Familiennachzug von in Österreich niedergelassenen Fremden hing von deren Niederlassungsbewilligung ab. Das Niederlassungsrecht war weiterhin an die des/der Familienangehörigen gebunden. Die „*Niederlassungsbewilligung beschränkt*“ war zu erteilen, wenn ein Quotenplatz vorhanden war. Die neue Regelung schrieb vor, dass nach 12 Monaten auf eine unbeschränkte Niederlassungsbewilligung umgestiegen werden konnte.³⁴⁸ Sie berechtigte auch zur Erwerbstätigkeit. Familienangehörige konnten so nach einer befristeten Niederlassungsbewilligung den Titel „*Daueraufenthalt – Familienangehöriger*“³⁴⁹ erhalten. Die „*Niederlassungsbewilligung – Angehöriger*“ beschrieb das Recht der befristeten Niederlassung, ohne eine Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen, es sei denn, es fand eine quotenpflichtige Änderung statt.

Zu diesem Paket fielen auch zahlreiche Kritikpunkte. Als Beispiele wären etwa die Zwangernährung von Hungerstreikenden in Schubhaft oder die verpflichtenden Sprachkurse im Rahmen der „*Integrationsvereinbarung neu*“³⁵⁰ zu nennen.

Die Zielgruppe der Integrationsvereinbarung neu sind „*auf Dauer oder längerfristig niedergelassene Drittstaatenangehörige*“³⁵¹. Im Mittelpunkt steht das Erlernen der deutschen Sprache in Wort und Schrift um am Alltagsleben teilnehmen zu können. Neu an der

³⁴⁷ ebd.

³⁴⁸ ebd.

³⁴⁹ sämtliche Bezeichnungen siehe § 8 (1), (2) des BGBl 2005/100 Bundesgesetz: Fremdenrechtspaket 2005

³⁵⁰http://demokratiezentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/arbeitsmigration_nach_oesterreich_in_der_zweiten_republik.html

³⁵¹ § 14 (1) BGBl 2005/100

Integrationsvereinbarung ist die Aufteilung der Lernschritte in zwei Module. Das erste Modul sieht 75 Stunden für einen Alphabetisierungskurs vor. Das zweite Angebot geht über das Erlernen von Lesen und Schreiben hinaus. Der Schwerpunkt liegt auf der Kommunikation und dem Lesen alltäglicher Texte. Themen des Alltags, europäische und demokratische Grundwerte werden ebenfalls vermittelt.³⁵² Ausgenommen von der Verpflichtung sind weiterhin ältere, erkrankte und unmündige Menschen sowie Personen, die sich nicht länger als 12 Monate in Österreich befinden. Besitzen Drittstaatenangehörige einen Nachweis über ausreichende Deutschkurse oder haben sie das Unterrichtsfach Deutsch positiv abgeschlossen, brauchen sie ebenfalls die Integrationsvereinbarung nicht eingehen.³⁵³ Schlüsselkräfte laut § 41 oder bestimmte Führungskräfte laut § 2 des AuslBG sind von dieser Verpflichtung ebenfalls ausgenommen. Dies gilt auch für ihre Familienmitglieder. Weiters gilt, je schneller die Integrationsvereinbarung erfüllt wird, desto weniger Kosten fallen an.³⁵⁴

Die vorgekommenen Punkte, die zur Integration zählen sollten, lassen sich bis in die 1970er Jahre zurückverfolgen. Wie bereits die Analyse der beiden Studien zeigte, waren Dauer des Aufenthalts, die Beschäftigungssituation, die Familie, die Sprachkenntnisse und die Wohnverhältnisse ausschlaggebend für den Integrationsstatus. Die Untersuchungen der Gesetze ergaben, dass genannte Schwerpunkte bis heute gelten. Dieser Behauptung soll im nächsten Punkt nachgegangen werden.

4.4 Interpretationsmöglichkeiten von Integration nach den Studien aus dem Jahr 1971 und 1973 sowie dem FrG und AuslBG

Der Grund für die Zusammenfassung hinsichtlich integrativer Elemente in den untersuchten Gesetzen als auch den Studien liegt darin, aufzuzeigen, dass es tatsächlich gewisse Ähnlichkeiten bzw. genauer gesagt, Übereinstimmungen gibt. Ein grundsätzlicher Unterschied liegt in der Entstehungsgeschichte der Texte. Die Studien wurden vor dem Entstehen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und lange bevor das Fremdengesetz

³⁵² ebd. § 16 (1)

³⁵³ ebd. § 14 (4)

³⁵⁴ ebd. siehe § 15 Kostenbeteiligung

entstanden war, in Auftrag gegeben. Sie zeigten, dass das Thema Integration bereits in den 1970er Jahren diskutiert wurde. Dabei kristallisierten sich Schwerpunkte heraus, die in den späteren Gesetzen wieder zu finden waren. Das AuslBG sowie das FrG wurden deshalb parallel untersucht, da sie sich sehr gut ergänzen zu scheinen und dadurch zwecks ihrer gemeinsamen Entwicklung hinsichtlich der Ablehnung und Aufnahme von ImmigrantInnen nützlich waren. Sowohl im Fremdengesetz als auch im Ausländerbeschäftigungsgesetz konnten positive Veränderungen für die ImmigrantInnen festgestellt werden. Gewisse Hemmschwellen blieben allerdings bestehen (siehe Gründe für einen Aufenthaltsverbot). Obwohl die Studien aus Untersuchungen hervorgehen und deren Inhalt zu diesem Zeitpunkt keine juristischen Konsequenzen für AusländerInnen hatte, finde ich es dennoch bemerkenswert, dass jene zentralen Punkte wie die Dauer des Aufenthalts, Arbeit, Familie, Sprache, Lebensstil bis heute thematisiert werden und zu Teilen des Zuwanderungsgesetzes wurden. Die Hauptaugenmerke sollten hier zusammengefasst werden. Sie sind auch ein Indiz dafür, wie Integration verstanden wurde bzw. welche Kriterien aus den 1970er Jahren bis in die Gegenwart weiterwirken.

Der Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien sowie das österreichische Komitee für Sozialarbeit entwarfen für sich eine Definition von Integration. Der Ausgangspunkt beider Studien lässt sich mit dem Schlagwort der Angleichung beschreiben. Integration bedeutete, das Übernehmen der österreichischen Lebens- und Arbeitsgewohnheiten. Die erste Studie bekannte sich zu einer stufenreichen Integration. Nicht jede/r GastarbeiterIn hatte die Chance bzw. die Fähigkeit dazu. Wer fähig war, sich anzupassen, konnte den nächsten Schritt wagen. Dies galt auch für das berufliche Umfeld. Die zweite Studie zeigte konkrete Fallstudien, in denen genaue Anforderungen und Verhaltensmuster für GastarbeiterInnen aufgestellt wurden. In jeder Phase waren bestimmte Kriterien zu erfüllen. Integration wurde sozusagen angekurbelt, wenn die GastarbeiterInnen sich „kooperativ“ zeigten und die für sie vorgegebenen Ziele erreichten. Es wurde nicht jeder/m die gleichen Fähigkeiten zugesprochen. Integration galt als Prozess, der sich erfüllte oder an dem Mann oder der Frau scheiterte. Wer in Bildung, Beruf, Sprache etc. investierte, hatte bessere Chancen, als integriert zu gelten bzw. die Stufen hochzuklettern. Die Integrationsbereitschaft wurde in beiden Studien von der Anpassungsfähigkeit abhängig gemacht. Die Kontakte zu einem österreichischen Umfeld – sei es im privaten oder beruflichen Sinn – galten als fördernd. Je mehr Voraussetzungen erfüllt wurden (siehe

Aufzählung Seite 89/90), desto integrierter galt eine Person. GastarbeiterInnen mit Familie, einer andauernden Beschäftigung und einem gewissen Bildungsgrad (dazu zählen etwa berufliche Fortbildung oder Erlernen der deutschen Sprache) galten als ansässig und integrationswillig. Jene Personen galt es auch zu fördern, indem ihnen mehr Rechtssicherheit zugesprochen wurde. Bereits damals mündete laut Studie 1 die völlige Integration in der Verleihung der Staatsbürgerschaft.

Beide Studien betonten, dass Integration für beide Seiten – sprich für ÖsterreicherInnen und GastarbeiterInnen – von Vorteil sei. Sie wird hier nicht nur als ankurbelnde wirtschaftliche Maßnahme verstanden. Integration verhindere soziale Konflikte, GastarbeiterInnen würden einen Platz in der österreichischen Gesellschaft finden, der wiederum ihre Situation verbessere. Die zweite Studie ging auch direkt auf die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verbesserung ein. Je konkreter die Vorgaben, desto leichter seien sie umzusetzen und umso mehr könnten desintegrative Entwicklungen (Migritis, psychische Schäden, soziale Konflikte, Ausgrenzungen etc.) vermieden werden.

Die hier diskutierten Elemente konnten in den späteren AuslBG und FrG wieder gefunden werden. Aufenthalt, Arbeit, Familie, Wohnen, Sprache sind die fünf Hauptkriterien, die sowohl in den Studien als auch in den folgenden Gesetzen vorkommen. Die oft detaillierten Ausführungen, was für eine mögliche Integration getan werden muss, welche Einschränkungen es geben kann bzw. wie die Bestimmungen für die weiteren Schritte aussehen, werden kurz diskutiert.

Die beiden Gesetze (AuslBG und FrG) entwickelten Regelungen, die zwischen länger anwesenden AusländerInnen und neuen ZuwandererInnen unterschieden. Ein Beispiel dafür ist z. B. die verkürzte Wartezeit von acht auf fünf Jahre bis zur Ausstellung eines Befreiungsscheins bzw. die Verlängerung der Geltungsdauer. Die eingeführte Arbeitserlaubnis zeugt weiters von einer schnelleren Integration in die Arbeitswelt. Die Einführung des Niederlassungsnachweises war ein weiterer Schritt in diese Richtung. Die Unterscheidung zwischen dauerhaft anwesender und kurzfristig anwesender Drittstaatenangehöriger wuchs aus dem Credo „*Integration vor Neuzug*“. Jene AusländerInnen, die sich länger in Österreich aufhalten, hätten das Recht auf einen einfacheren Zugang am Arbeitsmarkt. Integration in diesem Fall heißt, mehr Sicherheit am Arbeitsmarkt und freie berufliche Entscheidung. Die Verlängerung der Arbeitstitel bedeutete aber nicht ein Ablassen jeglicher Konsequenzen. Eine der prägnantesten ist wohl die

Arbeitslosigkeit. Sie kann der Grund sein, den Beschäftigungstitel zu verlieren. Egal auf welcher Stufe des Arbeitsverhältnisses ein/e ImmigrantIn steht, mögliche Restriktionen begleiten sie stets. Solange die Verlustgefahr aufrechterhalten bleibt, hält sich auch die Integration in die Arbeitswelt in Grenzen, da eine Ablehnung nicht ausgeschlossen werden kann. Trotz der getroffenen Unterscheidung scheint Integration ein unerfülltes Ziel zu sein, das zwischen Verfestigung und Ablehnung gegenüber AusländerInnen taumelt. Die Konsequenz, die daraus gezogen werden kann, besteht darin, dass jenen ZuwandererInnen, die sich bereits länger in Österreich befinden, ein Erfolg auf Integration zugesprochen wird, anderen nicht bzw. ist es dem Anschein nach so, als ob sie sich Integration erst verdienen müssten.

Die Untersuchung zeigt deutlich, dass die Dauer des Aufenthalts bzw. der Beschäftigung ausschlaggebend für den Integrationsansatz sind. Rechtlich gesehen kann erst dann von Integration gesprochen werden, wenn es sich um einen unbefristeten Beschäftigungs- oder Aufenthaltstitel handelt, vorher nicht. Erst wenn dieser erreicht wurde, beginnt Integration. Zuvor wird diese von unsicheren Beschäftigung- und Aufenthaltsverhältnissen blockiert. Das Gesetz sieht eine lange Aufenthaltsdauer als Voraussetzung für Integration. Ohne einen gesicherten Aufenthalts- oder Beschäftigungstitel wird Integration durch mögliche Versagungsgründe gehemmt. Auch wenn Sprachbarrieren überbrückt wurden und der Lebensmittelpunkt in Österreich definiert wurde, bleibt juristisch gesehen immer noch die Unsicherheit bestehen, aufgrund von Arbeitslosigkeit, Fristversäumnissen von Verlängerungsanträgen oder Delikten ausgewiesen zu werden. Dies gilt auch bei einer unbefristeten Niederlassungsbewilligung. Die Sicherheit, sich in Österreich aufzuhalten und arbeiten zu können, ist Grundvoraussetzung für Integration. Die Gesetzgebung bewegt sich in diese Richtung. Es muss dennoch angemerkt werden, dass der Weg bis hin zu verfestigenden Aufenthalts- und Beschäftigungstiteln lang ist und nicht von allen erreicht werden kann. Das Quotensystem, das sich stark am Arbeitsmarkt orientiert, wurde dafür geschaffen, um bereits im Vorfeld zu selektieren. Für Neuzugänge bedeutet es nach wie vor, dass ihre nächsten Bewilligungen von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig gemacht werden. Zusätzlich werden immer mehr Bedingungen geschaffen, die zu erfüllen sind, bis Mann oder Frau zu auf Dauer Niedergelassene zählen.

Integration unterliegt einer hierarchischen Ordnung. Ohne das Erfüllen bestimmter Voraussetzungen kann sich der Prozess nicht entwickeln. Die Studien als auch die Gesetze haben jene integrativen Ansätze gemein: Je länger die Anwesenheit und Beschäftigung dauert, desto eher steigt die Chance auf eine mögliche Integration ohne Hemmnisse. Wenn also Integration ein Prozess ist, kann er dann auf zwei Bestandteile (Aufenthalt und Beschäftigung) reduziert werden?

Das Kapitel über die Bedeutung von Integration zeigt deutlich die Vielschichtigkeit des Begriffs. Da Integration als Prozess zu verstehen ist, sind Aufenthalt und Arbeit als Basis zu interpretieren. Wie weitere Ziele des Prozesses erreicht werden können, ist stets individuell zu beantworten. Juristisch gesehen bedeutet der Integrationserfolg für ImmigrantInnen, dass die Rechte, die den InländerInnen gewährt werden, den Drittstaatenangehörigen ebenfalls zugute kommen. Diese Dynamik bestärkt die Behauptung, Integration als Prozess zu verstehen. Es ist eine Entwicklung hinsichtlich der Integration im Sinne einer breiteren Fassung gesetzlicher Regelungen wahrzunehmen. Dies ist dezidiert im Familiennachzug wahrzunehmen, da sie immer mehr an Bedeutung gewann und so zu einem fixen gesetzlichen Inhalt wurde. Im AuslBG 1976 wurde nicht explizit auf die Situation der nachgezogenen Familienmitglieder hingewiesen, sondern vielmehr auf die allgemeinen Regeln der Beschäftigung eingegangen. Seit den 1990er Jahren war dieses Thema aktueller denn je. Die veränderten Aufenthalstitel für Familienmitglieder können als positiv eingestuft werden.

Integration wurde auch in den beiden Studien als Prozess gesehen. Das Stufenmodell in Bezug auf die Eingliederung in die Gesellschaft oder aber auch die berufliche Weiterentwicklung. Dennoch ist zu beachten, dass die beschriebenen Prozesse aus der Sicht von ÖsterreicherInnen betrachtet werden bzw. als solche verstanden werden. Die Veränderungen oder Weiterentwicklungen der Zuwanderungsgesetze, die Ausdehnung des Begriffs Integration mit dem Ziel der angeblichen völligen Angleichung oder der Annahme der österreichischen Staatsbürgerschaft sind Teile eines Prozesses, die nicht von ImmigrantInnen definiert wurden. Der Inhalt des Begriffs Integration, der hier bearbeitet wird, stammt aus österreichischer Sichtweise. Die Gegenüberstellung der Studien mit den Gesetzen brachte v. a. eine Aussage über die gemeinsame Vorstellung von Integration. Diese fünf Punkte sind bis in die Gegenwart zentrale Bestandteile einer österreichischen Integrationsvorstellung. Die späteren Ausführungen ließen den Begriff Integration wachsen. Es kamen neue Kategorien hinzu, um den „nichts und gleichzeitig alles umschreibenden

Begriff“ konkreter darzustellen. Der Unterschied zu den früheren Gesetzestexten war der, dass Integration als Begriff nicht vorkam. Integration wurde zwar umschrieben, aber nicht konkret genannt. Dies änderte sich in den 1990er Jahren.

4.5 Der „sichtbare“ Begriff Integration in der österreichischen Gesetzgebung

Integration kann je nach Thema und Kontext verschiedenes beinhalten. Der junge, gegenwartsbezogene Begriff kann als Ideal gesehen werden, Diskriminierungen zu überwinden, Zusammenhalt und Aufnahme von EinwandererInnen zu schaffen. Das formulierte Ziel, dass sie „zu anerkannten Mitgliedern der aufnehmenden Gesellschaft werden“³⁵⁵, beruht laut Rainer Bauböck und Patrik Wolf auf Gegenseitigkeit. Die Frage, die sich stellt ist, ob diese von den beiden Autoren formulierten Grundbedeutungen als Ziele in den Gesetzen formuliert wurden bzw. sie als solche interpretiert werden können. Deshalb wird in diesem Kapitel der Inhalt des Integrationsbegriffs im AuslBG, AufG, FrG und teils auch des AsylG³⁵⁶ untersucht sowie der Frage nachgegangen, wo er vorkommt und ob er sich verändert oder auch erweitert hat.

Das Aufenthaltsgesetz 1992 unterscheidet zwischen der dauernden Integration und der Integrationshilfe. Letztere bezieht sich auf Fremde mit erteilter Bewilligung. Die Integrationshilfe kann von allen Fremden in Anspruch genommen werden, die laut dem AufG berechtigt sind, sich in Österreich aufzuhalten. Zu diesem Personenkreis zählten laut Gesetz EhegattInnen und ihre Kinder, Menschen die zwecks Arbeit kamen als auch Verfolgte.³⁵⁷ Dabei soll „ihre volle Einbeziehung in das österreichische wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben und eine weitestmögliche Chancengleichheit mit österreichischen

³⁵⁵ Wolf, Patrik/Bauböck, Rainer (2001) 14

³⁵⁶ In dieser Hinsicht wird das Asylgesetz miteinbezogen, da sich Integration in der Begriffsanalyse oft in Verbindung mit Flüchtlingen wieder fand.

³⁵⁷ Details siehe AufG 1992 § 7. (1) der Bundesminister für Arbeit und Soziales kann bei Bedarf für bestimmte Wirtschaftszweige kurzfristig mehr Beschäftigungsbewilligungen erteilen. Jene ausländischen Arbeitskräfte haben genauso Anspruch auf Integrationshilfe wie die erwähnten EhegattInnen und Kinder (AufG 1992 § 3) oder Verfolgte (§ 12)

Staatsbürgern in diesen Bereichen herbeigeführt werden.“³⁵⁸ Zur Integrationshilfe zählten fünf Punkte³⁵⁹:

1. *Sprachkurse*
2. *Kurse zur Aus- und Weiterbildung*
3. *Veranstaltungen zur Einführung in die österreichische Kultur und Geschichte*
4. *gemeinsame Veranstaltungen mit österreichischen Staatsbürgern zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses und*
5. *Weitergabe von Informationen über den Wohnungsmarkt.*

Diese fünf Punkte wurden als Integrationsmaßnahmen definiert, um Fremden die zukünftige Chance auf Gleichstellung mit InländerInnen zu geben.³⁶⁰ Die Zuständigkeit zur „Durchführung der Integrationshilfe“ fiel an „private, humanitäre und kirchliche Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrt oder der Gemeinden“³⁶¹. Dabei wird aber auch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Ausmaß an Integrationshilfe Sache der Länder und Gemeinden sei. Menschen, die aufgrund von internationalen Spannungen ins Bundesgebiet kommen wird die Möglichkeit eröffnet, ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht zu bekommen.³⁶² Dieser Beschluss wurde aufgrund der Vertriebenen aus Kroatien und aus Bosnien-Herzegowina erlassen. Er sollte die Aufnahme Vertriebener auf bestimmte Zeit in Österreich ermöglichen, ohne dass die Betroffenen einen Asylantrag stellen mussten. Erforderte ein längerer Aufenthalt eine „dauernde Integration“, hatten bestimmte Gruppen das Recht, den Antrag auf Aufenthalt auch im Inland zu stellen.³⁶³ Dabei wird indirekt auf die Arbeitsvermittlung und die Familienzusammenführung Bezug genommen.³⁶⁴ Es wurde zwar nicht explizit darauf eingegangen, was unter „dauernder Integration“ zu verstehen sei, die Beschreibung der „längerer Dauer“ durch „erhöhte internationale Spannungen“³⁶⁵ lässt allerdings vermuten, dass eine längere Anwesenheit Integration fordere bzw. sie dadurch

³⁵⁸ AufG 1992 § 11. (1)

³⁵⁹ AufG 1992 § 11. (2)

³⁶⁰ siehe RV 1992 : Abs 2 in Keplinger, Rudolf (1996) 152

³⁶¹ AufG 1992 § 11. (3)

³⁶² AufG 1992 § 12. (1)

³⁶³ AufG 1992 § 12 (4)

³⁶⁴ RV 1995 in Keplinger, Rudolf (1996) 153

³⁶⁵ AufG 1992 § 12. (4) und (1)

entstehe. Das Fremdengesetz 1992 ignorierte das Thema Integration. Eine Erklärung dafür könnte die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der beiden Gesetze sein: Das Aufenthaltsgesetz beschäftigte sich mit dem Aufenthalt Fremder in Österreich, wohingegen das Fremdengesetz sich ausschließlich um die Einreise bzw. Ausreise Fremder kümmerte. Diese Trennung wurde 1997 ad acta gelegt, indem beide Gesetze zu einem Fremdengesetz zusammengefasst wurden. Dabei wurde auch der Integrationsbegriff erweitert.

Die Integrationshilfe bezog sich nunmehr explizit auf „*Fremde, denen Asyl gewährt wurde*“³⁶⁶. Ein zusätzlicher Punkt, was unter Integrationshilfe zu verstehen sei, nämlich die „*Leistungen des Fonds zur Integration von Flüchtlingen*“³⁶⁷, wurde hinzugefügt. Die Integrationshilfe, die sich zunächst im Aufenthaltsgesetz 1992 auf einen größeren Personenkreis bezog, verstand sich nunmehr ausschließlich für die Integration von Flüchtlingen. Fremde mit Niederlassungsbewilligung kamen laut Fremdengesetz 1997 in den Genuss der Integrationsförderung. Integration wurde im Allgemeinen meist in Verbindung mit der Anwesenheitsdauer von ImmigrantInnen oder auch ihren Familienmitgliedern gebracht. So waren in der Niederlassungsverordnung des Fremdengesetzes Familienmitglieder von Drittstaatenangehörigen zu bevorteilen, da für sie im „*Hinblick auf ihre fortgeschrittene Integration der Familiennachzug bevorzugt ermöglicht werden soll*“³⁶⁸. Die Niederlassungsverordnung unterschied ausdrücklich zwischen jenen Drittstaatenangehörigen, die zwecks Arbeitsmarktbedarfs neu angeworben wurden und jenen, die sich bereits in Österreich befanden. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung bei der Erteilung weiterer Arbeitsbewilligungen zu bedenken habe, „*in welchem Ausmaß bei Vorrang der Integration der ansässigen erwerbsbereiten Fremden in den Arbeitsmarkt weitere erwerbsbereite Fremde zu unselbständiger Erwerbstätigkeit zugelassen werden können*.“³⁶⁹ Die Gründe, warum die Aufenthaltsdauer bzw. familiäre Bindungen eines/r ImmigrantIn als Elemente bzw. Bausteine von Integration angesehen werden können, spiegelten sich im § 37 über den Schutz des Privat- und Familienlebens wider. Demnach darf ein Ausweisungsgrund bzw. Aufenthaltverbot der Betroffenen nicht erlassen

³⁶⁶ AsylG 1997 § 41. (1)

³⁶⁷ ebd.

³⁶⁸ FrG 1997 § 18. (6)

³⁶⁹ ebd.

werden, „*wenn die Auswirkungen auf die Lebenssituation des Fremden und seiner Familie schwerer wiegen als die nachteiligen Folgen der Abstandnahme von seiner Erlassung.*“ Zwei Gründe, die ein Aufenthaltsverbot negieren, werden angeführt³⁷⁰:

1. *die Dauer des Aufenthaltes und das Ausmaß der Integration des Fremden oder seiner Familienangehörigen;*
2. *die Intensität der familiären oder sonstigen Bindungen.*

Für jene Personen, die eine Niederlassungsbewilligung hatten, konnte (wie bereits erwähnt) eine Integrationsförderung gewährt werden. Dem Inhalt nach entsprach sie der Integrationshilfe nach dem AufG 1992.³⁷¹ Der Paragraph bedachte allerdings zusätzlich die Aufgabe des Integrationsbeirates. Er sollte nicht nur für Fragen des Bundesministeriums für Inneres in Sachen der Integrationsförderung beraten, sondern auch diesbezügliche finanzielle Angelegenheiten sowie rechtmäßige Aufenthalte von Fremden (auch im Einzelfall) begründen.³⁷² Mit der FrG-Novelle 2000 wurde der Integrations- und Asylbeirat zusammengelegt. Der umbenannte Beirat für Asyl- und Migrationsfragen³⁷³ wurde nach wie vor für finanzielle Maßnahmen der Integrationsförderung herangezogen. Er nahm weiters eine beratende Funktion in Sachen Integrations- und Asylfragen ein. Für die Durchführung der Integrationsförderung waren private, humanitäre und kirchliche Einrichtungen oder die der Gemeinden vorgesehen.³⁷⁴ Die Inanspruchnahme der Integrationsförderung konnte als Möglichkeit genutzt werden. Diese Freiwilligkeit fiel allerdings mit der Integrationsvereinbarung, die als verpflichtend galt: „*Drittstaatenangehörige, die sich nach dem 1. Jänner 1998 mit Erstniederlassungsbewilligung in Österreich niedergelassen haben, oder denen ab 1 Jänner 2003 eine Erstniederlassungsbewilligung erteilt wird, sind zum Eingehen und zur Erfüllung einer Integrationsvereinbarung verpflichtet. Die Frist zur Erfüllung der Integrationsvereinbarung beginnt mit der Erteilung der*

³⁷⁰ FrG 1997 § 37. (2)

³⁷¹ Vergleiche FrG 1997 § 51. (1) AufG 1992 § 11. (2)

³⁷² FrG 1997 § 51. (4) Der Punkt (5) beschreibt die Zusammensetzung des Integrationsbeirates: Bestellt werden die vierzehn ehrenamtlichen Mitglieder vom Bundesministerium für Inneres auf fünf Jahre.

³⁷³ Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf (2003) 144/145

³⁷⁴ FrG 1997 § 51. (3)

Erstniederlassungsbewilligung.“³⁷⁵ Die Integrationsvereinbarung bezweckte die Integration auf Dauer niedergelassener Fremder. Dazu zählten Grundkenntnisse der deutschen Sprache (100 Stunden), um am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilnehmen zu können.³⁷⁶ Die Lösung dafür war ein Deutsch-Integrationskurs, der Drittstaatenangehörige dazu befähigen sollte.³⁷⁷ Integration wurde so durch das Erlernen einer Sprache definiert. Betroffen davon sind all jene, die länger als 24 Monate in Österreich bleiben wollen. Grundsätzlich war oder ist die Integrationsvereinbarung von jenen Personen zu erfüllen, die um eine Niederlassungsbewilligung ansuchen bzw. diese verlängern wollen.³⁷⁸ Nicht alle Drittstaatenangehörige waren jedoch von der Regel betroffen. Welche Drittstaatenangehörige von den Deutschkursen ausgenommen werden und welche nicht, wurde im FrG §50b. (1) festgehalten. Diese Klassifizierung warf allerdings einige Definitionsfragen auf: So etwa werden „*Drittstaatenangehörige, die unter Bedachtnahme auf ihre Lebensumstände entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache nachweisen (§10a StBG)*“ ausgenommen. Die Behörde entscheidet(e), ob der „*Fremde [...] seinen Lebensumständen entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache nachweist und somit zum gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich [...] befähigt ist.*“³⁷⁹ Neben begünstigten Drittstaatenangehörigen von EWR-BürgerInnen oder ÖsterreicherInnen waren Kleinkinder und Schulpflichtige als auch Schlüsselkräfte³⁸⁰ von der Integrationsvereinbarung ausgenommen worden. Aufgrund des hohen Alters bzw. des Gesundheitszustandes können Drittstaatenangehörige in Berufung auf ein ärztliches Gutachten von der Integrationsvereinbarung ausgenommen werden. Personen, die bereits über ein Sprachdiplom bzw. ausreichenden Kenntnissen verfügen, brauchen die Vereinbarung auch nicht eingehen. GastprofessorInnen, LektorInnen, Lehrbeauftragte, VertragsassistentInnen an österreichischen Universitäten, an der Akademie der bildenden Künste oder an

³⁷⁵ Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf (2003) 136/137 oder BGBl 2002/338. Verordnung: Integrationsvereinbarung (IV-V)

³⁷⁶ FrG § 50a. (2)

³⁷⁷ ebd.

³⁷⁸ Asylwerber und Flüchtlinge sind von dieser Verpflichtung ausgenommen, da sie einen anderen Aufenthaltsstatus besitzen.

³⁷⁹ Lindmayr, Manfred: Handbuch zur Ausländerbeschäftigung. 8.Auflage. Wien (2004) 226

³⁸⁰ Dabei waren entweder Schlüsselkräfte mit deren Familienmitgliedern gemeint, die sich nicht länger als 24 Monate in Österreich niederlassen oder jene, die in internationalen Konzernen oder Forschungseinrichtungen arbeiten und länger als 24 Monate bleiben. Siehe FrG § 50b. (1) 3. und 4. Weitere Ausnahmen von der Integrationsvereinbarung siehe § 50 b. (1) 5.-8.

Kunsthochschulen als auch AusländerInnen, die an Aus-, Weiterbildungs- oder Forschungsprogrammen der EU teilnehmen und sie sich nicht länger als 36 Monate in Österreich befinden, sind von dieser Regelung ebenfalls ausgenommen.³⁸¹ Grundsätzlich ist die Integrationsvereinbarung spätestens vier Jahre nach Erteilung der Erst- bzw. Niederlassungsbewilligung zu erbringen.³⁸² Auch die Ausnahmen müssen bestätigt werden. Aufschübe können generell bis auf zwei Jahre gewährt werden. Die Kurskosten werden unter bestimmten Voraussetzungen vom Bund übernommen. Es kommt dabei auf den Zeitpunkt der Immigration an. Im ersten Fall wird die Hälfte der Kosten für die Deutsch-Integrationskurse vom Bund bezahlt, wenn der/die Fremde innerhalb des ersten Jahres bzw. 18 Monaten (inkl. Nachfrist) nach Erhalt der Erstbewilligung den Kursus absolviert. Diese Bedingung gilt für alle, die nach dem 1. Jänner 2003 zuwanderten. 25 % der Kosten werden dann erstattet, wenn zwischen dem 18. und 24. Monat nach Erteilung der Erstniederlassungsbewilligung der Kursbesuch stattfand. Die kompletten Kosten trägt der/die Betroffene, wenn er/sie erst im dritten Jahr nach dem Zukommen einer Erstniederlassungsbewilligung den Kurs abschließt. Nur aufgrund persönlicher Lebensumstände kann ein Aufschub zur Integrationsvereinbarung gewährt werden. Welche das sein könnten, wird nicht als Beispiel angeführt. Der zweite Fall berücksichtigt einen Zeitrahmen nach dem 1. Jänner 1998 und vor dem 1. Jänner 2003. Die zeitlichen Bedingungen bzgl. Kostenersatz etc. bleiben dieselben. Der Inhalt der Kurse wurde im § 50d. Kursangebot festgesetzt. Dazu zählen:

1. *einfache Grundkenntnisse der deutschen Sprache zur Kommunikation und zum Lesen einfacher Texte;*
2. *Themen des Alltags mit landes- und staatsbürgerschaftlichen Elementen;*
3. *Themen, die europäische, demokratische Grundwerte vermitteln.*³⁸³

Ziel der Integrationsvereinbarung wurde im FrG § 50a. (2) folgendermaßen beschrieben: „*Die Integrationsvereinbarung dient der Integration auf Dauer niedergelassener Fremder. Sie bezweckt den Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache zur Erlangung der*

³⁸¹ Siehe AuslBG § 1 i) und j) in: Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf (2003) 258 sowie FrG § 50.b (1) 8

³⁸² Alle Bedingungen zum Nachweis der Erfüllung der Integrationsvereinbarung siehe FrG § 50c. (1), (2), (3),

³⁸³ FrG § 50d. (1)

*Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich. Diese Befähigung kann durch den Besuch eines Deutsch-Integrationskurses erworben werden.*³⁸⁴ Der Gesetzestext geht allerdings nicht näher darauf ein, was unter „*Lebensumständen entsprechende Kenntnisse der deutschen Sprache*“ zu verstehen sei. Der Verweis auf das Staatsbürgerschaftsgesetz besagt, dass „*die geforderten Sprachkenntnisse innerhalb des sozialen Umfelds des Einbürgerungswerbers eine Verständigung in Deutsch erlauben müssen.*³⁸⁵ Die Einschätzung des nötigen Sprachniveaus um am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich teilnehmen zu können, obliegt den dafür zuständigen Behörden.

Die Kursträger werden vom Fonds zur Integration von Flüchtlingen (FIF) zertifiziert. Dazu zählen etwa Institutionen zur Erwachsenenbildung (DaF-Kurse, d. h. Deutsch als Fremdsprache) oder auch private, humanitäre oder kirchliche Einrichtungen.³⁸⁶ Die Integrationsvereinbarung wurde bereits 2005 novelliert und trat am 1. Jänner 2006 in Kraft. Auffallend war die Erhöhung der Unterrichtsstunden von 100 auf 300. Gleich geblieben ist, dass bei Vorkenntnissen die Stundenanzahl reduziert werden konnte.³⁸⁷ Neben den Deutschkursen wurde auch ein Alphabetisierungskurs von 75 Stunden dazu genommen. Sie sollten den KursteilnehmerInnen die Möglichkeit bieten, Lesen und Schreiben zu lernen.³⁸⁸

Im Unterschied zur Integrationsförderung war die Integrationsvereinbarung bindend. Trotz Aufenthaltstitel bzw. während des laufenden Verfahrens zur weiteren Erteilung eines Aufenthaltstitels konnten Fremde ausgewiesen werden, wenn sie etwa die besagte Vereinbarung nicht vorweisen konnten bzw. sie nicht rechtzeitig eingingen.³⁸⁹ Obwohl der Schutz des Privat- und Familienlebens laut § 37 zu berücksichtigen war, bedeutete die Koppelung der Integrationsvereinbarung an das Aufenthaltsgesetz eine Verunsicherung und Einschränkung für die ImmigrantInnen. Bei Nichterfüllung der Integrationsvereinbarung

³⁸⁴ ebd. 225

³⁸⁵ Mitis, Irene: Die österreichische „Integrationsvereinbarung“ im Vergleich mit Integrationskursen in anderen europäischen Staaten. Dipl.Arbeit. Wien (2003) 43

³⁸⁶ BGBI 2002/338 § 1. Verordnung: Integrationsvereinbarung (IV-V)

³⁸⁷ BGBI 2005/449 § 6. (1), (2)

³⁸⁸ ebd. § 7. (1)

³⁸⁹ FrG § 34. (2a), (2b)

konnten ebenso Verwaltungsstrafen verhängt werden, was eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Betroffenen bedeutete. Die Integrationsvereinbarung wurde zur Bedingung für einen Niederlassungsnachweis, der einen/r Fremden nur nach fünfjährigem Aufenthalt und regelmäßigen Einkommen erteilt werden konnte.³⁹⁰ Diese drei Voraussetzungen mussten erfüllt werden, ansonsten kam nur eine befristete Niederlassungsbewilligung in Frage. Es stellt sich die Frage, inwiefern verpflichtende Integrationskurse tatsächlich zur Integration beitragen. Integration beruht nach dieser Vorgehensweise nicht auf Freiwilligkeit, sondern unterliegt einem gewissen Zwang: Geht Mann oder Frau die Integrationsvereinbarung ein, kann sozusagen der nächste Schritt im Integrationspfad gegangen werden. Die Nichterfüllung der Integrationsvorgaben verursachen demnach Restriktionen, die bis zum Verlust der Aufenthaltsgenehmigung führen können. DaF kritisierte die „*Sanktionen bei Nichteinhaltung des Integrationsvertrages*“³⁹¹ ebenfalls. Sie wiesen in einer Stellungnahme zur Neuregelung der Integrationsvereinbarung im Fremdenrechtspaket 2005³⁹² auf die Motivation der ImmigrantInnen hin, die deutsche Sprache zu lernen. Die möglichen Sanktionen würden die Betroffenen unter Druck setzen, und es sei sprachpädagogisch gesehen nicht zielführend. Ein weiterer Kritikpunkt sei die Fristenverlängerung zur Erfüllung der Vereinbarung. Aufgrund der Anhebung der Sprachstunden von 100 auf 300 würden dieser einer zu großen Bedeutung zugesprochen. Selbst die Anhebung der Sprachstunden wäre nicht ausreichend, um das im Gesetz formulierte Ziel „*Erwerb von Grundkenntnissen der deutschen Sprache zur Erlangung der Befähigung zur Teilnahme am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Österreich*“³⁹³ erreichen zu können. Die VertreterInnen des DaF schlagen mindestens 600 Unterrichtsstunden vor, um das vorausgesetzte Sprachniveau erreichen zu können. Der vorgeschlagene Alphabetisierungskurs von 75 Stunden wird von ihnen ebenfalls als unzureichend bezeichnet. Auf diese Kritikpunkte wurde im Fremdenrechtspaket nicht eingegangen.

Aufgrund der Untersuchungen fallen bestimmte Elemente auf, die unmittelbar mit dem Begriff Integration in Verbindung treten: Aufenthalt bzw. Niederlassung, Arbeit, Familie. Die

³⁹⁰ Feik, Rudolf: Verpflichtende Integrationskurse in der EU. In: Migalex. Nr. 1 (2003) 53-58

³⁹¹ http://www.oedaf.at/texte/der_oedaf/wofuer_stehet/2005_04.htm, download am 25.11.2007

³⁹² BGBI 2005/100

³⁹³ FrG § 50 a. (2)

Begründung, bei gescheiterter Integration in den Arbeitsmarkt die Aufenthaltsbeendigung zu erwirken, bekräftigt den Faktor Arbeit. Um den in Österreich auf Dauer niedergelassenen Fremden eine „*Aufenthaltsverfestigung zukommen zu lassen*“, müssten sie aufgrund des „*bestehenden Migrationsdruckes*“ einen „*Niederlassungskontrakt*“³⁹⁴ eingehen. Menschen, die sich zum Zweck der Arbeit niederlassen würden, hätten diesen Vertrag einzugehen. Dieser Kontrakt beabsichtige, AusländerInnen ohne jegliche Bewilligung sich nicht in Österreich aufzuhalten dürften: „*Der Entwurf geht daher davon aus, dass in solchen Fällen den Fremden nur die Alternative einer Zweckänderung oder einer Rück-/Weiterwanderung offen stehen soll.*“³⁹⁵ Dem Druck, immer erwerbstätig zu sein, muss aus dem Grund standgehalten werden, da die Betroffenen innerhalb der ersten acht Jahre nie länger als ein Jahr arbeitslos sein dürfen, sonst droht ihnen die Aufenthaltsbeendigung. Wie weit die Integrationsanforderungen am Beispiel des Paragraphen 37 oder 50 im Fremdengesetz erfüllt wurden bzw. ob sie bei einem derartigen Beschluss berücksichtigt werden, ist fraglich.

Ab dem Zeitpunkt der gewährten Erstniederlassungsbewilligung hat die/der MigrantIn Zeit, die Integrationsvereinbarung einzugehen. Aufschub zur Erfüllung der Vereinbarung kann nur unter bestimmten Voraussetzungen auf zwei Jahre gewährt werden. Die Nichterfüllung kann es bis zum Entzug des Niederlassungsnachweises kommen. Die Verknüpfung von Integration und Entzug des Aufenthaltrechts erzeugte eine „*entweder oder Situation*“, deren Widerspruch darin liegt, dass Integration nicht aus freiem Willen und gegenseitigem Bemühen her entstehen kann, sondern als Pflicht der ImmigrantInnen verstanden wird. Für Reinhold Gärtner zog sich die fehlende Integrationspolitik seit den 1970er Jahren durch alle politischen Felder: „*Österreich ist auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts eines jener europäischen Länder, in denen die Integration von Migranten nicht sehr weit fortgeschritten ist. Mit ausschlaggebend dafür ist, dass weder zu Zeiten der SPÖ Alleinregierung (1970-1983), noch zu Zeiten der Kleinen Koalition zwischen SPÖ und FPÖ (1983-1987) und auch nicht in der darauf folgenden Phase der Großen Koalition zwischen SPÖ und ÖVP (1987-2000) generelle Impulse zur Integration gesetzt worden waren. Integration war meist mit Assimilierung verwechselt und entsprechend verabsäumt worden.*“³⁹⁶

³⁹⁴ Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf (2003) 17

³⁹⁵ ebd.

³⁹⁶ Gärtner, Reinhold (2003) 452

Der Integrationserlass als auch die Integrationsvereinbarung dienen als Beispiele zweier unterschiedlicher politischer Orientierungsmöglichkeiten in Sachen Integrationspolitik: Einerseits wird Integration mit der Öffnung des Arbeitsmarktes für Menschen, die sich schon länger in Österreich aufhielten verbunden. Andererseits wurden per Gesetz Bedingungen verankert, die zu den Pflichten der ImmigrantInnen zählten und von ihnen erfüllt werden müssten, um die Aufenthaltsberechtigung behalten zu können. Damit wird Integration bindend und gleichzeitig mit Sanktionen (von Geldbußen bis hin zum Entzug der Aufenthaltsberechtigung) gekoppelt. Die Aufenthaltsberechtigung in Österreich wurde nicht mehr alleine mit Arbeit, Familie bzw. Anwesenheitsdauer verknüpft, sondern zog weitere Aspekte hinzu. War die österreichische Einwanderungspolitik zunächst von rein arbeitsmarktorientierten Argumenten geprägt, orientierte sie sich nun mehr und mehr an der Tatsache, dass ImmigrantInnen längst Teil der Gesellschaft waren.

4.6 Soziale und politische Rechte

Auf soziale und politische Rechte als weitere Indikatoren des Integrationsbegriffs wurde bereits vereinzelt eingegangen und wird auch hier nur am Rande behandelt. Jene Rechte sind weiterführende Rechte und können erst dann in Betracht gezogen werden, wenn ein(e) ImmigrantIn im aufenthalts- bzw. fremdenrechtlichen und beschäftigungsrechtlichen Bereich bereits einen gewissen Status der Integration erreicht hat. Denn wäre dies nicht der Fall, könnten soziale und politische Rechte erst gar nicht in Anspruch genommen werden. Somit ist der Grad der Integration ausschlaggebend für die schrittweise Überwindung der Integrationshierarchie. Da die ausführliche Behandlung dieser Rechte eindeutig den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, möchte ich nur kurz darauf eingehen, u. a. auch um meine These der Integrationshierarchie, die aus Sicht der gesetzgebenden Instanz mit der aufenthalts- und beschäftigungsrechtlichen Basis ihren Anfang findet, zu untermauern. Soziale als auch politische Rechte sind weiterführende Rechte und an jene der österreichischen StaatsbürgerInnen angelehnt. Es geht hier nicht um die Frage, ob eine „*geglückte Integration*“ in der Staatsbürgerschaft endet, sondern vielmehr um die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Begriff in den für ImmigrantInnen relevanten Gesetzestexten. Sie sind für sie ausschlaggebend, um sich in Österreich ein Leben aufzubauen zu können.

Integration soll in den Gesetzen als Begriff an sich untersucht werden. In welcher Form er sich in den juristischen Ausführungen wieder findet ist ebenfalls zu interpretieren.

Zu den sozialen Rechten zählen z. B. Leistungen für Familien, für den Wohnbereich und natürlich jegliche Form von Absicherung im Falle einer Krankheit, eines Unfalls, der Arbeitslosigkeit oder aufgrund des Alters. Dabei kann es zu etwaigen Restriktionen im Sinne der Bezugsmöglichkeiten der betreffenden Gelder kommen. Diese Bestimmungen hängen oft mit der Aufenthaltsdauer und des Aufenthaltsstatus zusammen. So kann in Österreich der verlängerte Bezug vom Krankengeld erst dann in Anspruch genommen werden, wenn eine Mindestbeitragszeit von sechs Monaten erfüllt wurde.³⁹⁷ Während der ersten acht Jahre kann Arbeitslose nur dann bezogen werden, wenn der/die Betroffene ein Jahr lang nicht ohne Beschäftigung war.³⁹⁸ Anspruch auf Arbeitslosengeld haben Drittstaatenangehörige eben nur dann, wenn sie einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen. Bis zum 1.1.1998 konnten nur jene AusländerInnen Arbeitslose beziehen, die über einen gewissen Aufenthaltstitel – etwa einer Arbeitserlaubnis oder eines Befreiungsscheins – verfügten. Jene Personen, die laut dem Ausländerbeschäftigungsgesetz keinen Beschäftigungstitel hatten bzw. ihre Beschäftigung nach wie vor bewilligungspflichtig war, fielen durch das Raster.³⁹⁹ Einschränkungen gab es auch bezüglich der Notstandshilfe, die maximal nur 32 Wochen bezogen werden konnte.⁴⁰⁰ Die Bezugsbedingungen zur Notstandshilfe, die an das Arbeitslosengeld anschloss, wurden mehrmals geändert. Sie konnte bis zum März 1998 nur von österreichischen StaatsbürgerInnen uneingeschränkt bezogen werden. Fremde hatten dafür bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen, die an die Länge der Erwerbstätigkeit oder an die Aufenthaltsdauer gebunden waren. Im Juni 1999 schloss ein Verfassungsgerichtshofurteil auch diese Umstände aus, so dass nur mehr zwei Komponenten als Gründe für den Notstandshilfebezug galten: Der bzw. die Betroffene musste der Vermittlung zur Verfügung stehen und sich in einer Notlage befinden.⁴⁰¹ Das Ausmaß an sozialen Rechten spiegelte sich u. a. auch in bilateralen Abkommen wider. Österreich hatte 1996 jene Vereinbarungen mit

³⁹⁷ Waldrauch, Harald: Die Integration von Einwanderern. Ein Index der rechtlichen Diskriminierung. Frankfurt a. Main/New York/Wien (2001) 383

³⁹⁸ Davy, Ulrike (2001) 617

³⁹⁹ ebd. 615/616

⁴⁰⁰ Waldrauch, Harald (2001) 387

⁴⁰¹ Davy, Ulrike (2001) 608/609

seinen wichtigsten Abkommenspartnern (Jugoslawien, Türkei) gekündigt, da sich das Land weigerte, Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder von ImmigrantInnen zu bezahlen.⁴⁰² Die wieder aufgenommenen Abkommen missen bis Heute eine diesbezügliche Regelung. Hinsichtlich dieser sozialen Leistung gab es auch andere Einbußen. Die Familienbeihilfe kam nur für jene in Frage, die sich im Bundesgebiet aufhielten und einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgingen. Erst nach fünfjährigem Aufenthalt in Österreich entfiel diese Bedingung.⁴⁰³ Rückblickend waren die Ansprüche auf das Arbeitslosengeld, die Krankenversicherungsleistungen oder die Familienbeihilfe stark an die Anwesenheit der Betroffenen und ihren Familienmitgliedern gekoppelt. Die Bezugsfortzahlungen im Falle eines Auslandsaufenthalts wurden nur in Ausnahmefällen gewährt. Die Pension konnte unterdessen im Ausland bezogen werden, es musste allerdings mit Abzügen gerechnet werden. Der Bezugsort, wo soziale Rechte geltend gemacht werden konnten, war in Österreich ebenfalls von Bedeutung. So fiel die Zuständigkeit für die Sozial- oder der Wohnbauhilfe nicht in die Hände des Bundes, sondern in die der Länder. Sozialhilfe konnte von Drittstaatenangehörigen zwar bezogen werden, die genauen Regelungen waren allerdings bundeslandabhängig. Grundsätzlich konnten ÖsterreicherInnen bzw. ihnen gleichgestellte BürgerInnen (EWR-Mitglieder, anerkannte Flüchtlinge laut GFK) Sozialhilfeleistungen beanspruchen. All jene Personen, die aus diesem Schemata heraus fielen, mussten sich auf eine gewisse rechtmäßige Aufenthaltsdauer berufen können. Auch wenn in diesem Fall Sozialhilfe gewährt worden wäre, konnte es dennoch zu aufenthaltsrechtlichen Problemen kommen. Erst nach fünf Jahren schrumpfte die Gefahr des Aufenthaltsverlustes. Die Sozialhilfe wurde aber nur dann gewährt, wenn keine Aussichtslosigkeit bestand, dass die betroffene Person wieder selbst ihren Unterhalt verdienen konnte. Nach 8 Jahren Aufenthalt erloschen die Konsequenzen ganz. Bei der Wohnbeihilfe zählten ebenfalls die Aufenthaltsdauer bzw. der Beschäftigungstitel. Diese Leistung konnte z. B. in Wien und in der Steiermark bezogen werden, wenn die Voraussetzungen stimmten. In anderen Bundesländern, etwa in Salzburg, Ober- und Niederösterreich, dem Burgenland und Kärnten,

⁴⁰² Waldrauch, Harald (2001) 390 Weitere Bestimmungen zu den wieder aufgenommenen Abkommen mit Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Slowenien, Polen und der Türkei siehe S. 393

⁴⁰³ Davy, Ulrike (2001) 622

sind Drittstaatenangehörige von diesem Recht ausgeschlossen.⁴⁰⁴ Geförderte Wohnungen für AusländerInnen waren prinzipiell sehr beschränkt. Der Zugang zu Gemeindewohnungen blieb vielen nach wie vor verwehrt. Lediglich in Salzburg wurde ein gewisser Prozentsatz an Gemeindewohnungen an Nicht-EU-BürgerInnen vergeben. Die Weigerung, ImmigrantInnen einen Zugang zu den Gemeindebauwohnungen zu ermöglichen, führte zu jener Konsequenz, dass ausländische Familien im Vergleich zu inländischen deutlich schlechter wohnen.⁴⁰⁵

Ein klarer Ausschluss ausländischer StaatsbürgerInnen liegt u. a. bei den politischen Rechten vor. Diese beziehen sich auf das aktive und passive Wahlrecht auf betrieblicher Ebene, auf Gemeinde- bzw. Nationalratswahlen. Aus betrieblicher Sicht wird in Österreich nur das aktive jedoch nicht das passive Wahlrecht für ausländische MitarbeiterInnen, die nicht aus einem EU-Land oder der Türkei kommen, garantiert. Aufgrund des Assoziationsabkommens mit der Türkei dürfen türkische StaatsbürgerInnen auch vom passiven Wahlrecht Gebrauch machen.⁴⁰⁶ Bei Kommunalwahlen (Gemeinderats- bzw. in Wien Bezirksvertretungswahlen) und auf Landesebene besitzen Nicht-EU-BürgerInnen nach wie vor kein aktives oder passives Wahlrecht. Der Wiener Landtag beschloss zwar am 13.12.2002 das „*Ausländerwahlrecht auf Bezirksebene*“⁴⁰⁷. Der Verfassungsgerichtshof war allerdings der Meinung, dass die österreichische Staatsbürgerschaft für die Wahlberechtigung vorauszusetzen sei und hob den Beschluss wieder auf. Das Wahlrecht für AusländerInnen wurde aufgrund einer Beschwerde der FPÖ und ÖVP am 30.6.2004 aufgehoben. Die Begründung lege im Verstoß gegen das „Homogenitätsprinzips“, dessen Grundlage ein einheitliches Wahlrecht ist.⁴⁰⁸ Somit blieb die Annäherung an die politischen Rechte für Nicht-EU-BürgerInnen ein Versuch.

⁴⁰⁴ Zur Sozialhilfe und Wohnbauhilfe siehe ebd. Davy, Ulrike (2001) 621-624 und Waldrauch, Harald (2001) 499

⁴⁰⁵ Perchinig, Bernhard: Was es heißt, Ausländer/in zu sein. In: http://www.demokratiezentrums.org/media/pdf/perchinig_auslaender.pdf, download am 31.10.2007

⁴⁰⁶ ebd.

⁴⁰⁷ http://www.demokratiezentrums.org/de/startseite/wissen/timelines/arbeitsmigration_nach_oesterreich_in_der_zweiten_republik.html, download am 31.10.2007

⁴⁰⁸ <http://www.wno.org/newpages/Ich04.html>, download am 31.10.2007

4.7 Die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft als „geglückte Integration“?

Die Integration von ImmigrantInnen sieht mehrere Interpretationsmöglichkeiten vor. Inhaltlich gesehen, wurden im Kapitel 4 einige Elemente des Integrationsbegriffs behandelt. Die meisten Texte unterscheiden zwei Ansätze: Einerseits wird seitens der aufnehmenden Gesellschaft die kulturelle Anpassung von ImmigrantInnen gefordert (kulturelle Assimilation). Andererseits gibt es den Standpunkt, ImmigrantInnen als neue Minderheiten anzuerkennen. Welcher Ansatz dabei vordergründig ist, hängt von der politischen und nationalen Einstellung einer Gesellschaft ab. Einem Staat als BürgerIn anzugehören, bedeutet auch, Rechte zu haben und einzuhalten, an politischen Entscheidungen teilnehmen zu können. Die Zugehörigkeit zu einer Nation entscheidet, ob diese Rechte und auch Pflichten einer Person oder Gruppe zusteht bzw. sie davon Gebrauch machen kann. Die Unterscheidung zwischen StaatsbürgerInnen und Fremden wird hier über die nationale Zugehörigkeit getroffen. Die österreichische Staatsbürgerschaft definiert sich über die Abstammung seiner Mitglieder. ImmigrantInnen können eingebürgert werden, wenn sie die rechtlichen Bestimmungen erfüllen. Das Kapitel über die Voraussetzungen zur Beschäftigung und zum Aufenthalt von AusländerInnen zeigte, dass ihre Rechte mit der Dauer ihres Aufenthalts und dem Einhalten der Vorschriften wachsen. Somit stehen per Gesetz niedergelassenen Fremden mehr Rechte zu, als ZuwandererInnen, die sich seit kurzem in Österreich befinden. Die daraus resultierende hierarchische Unterteilung fand ihren Ursprung bereits mit der Schaffung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes. AusländerInnen wurden InländerInnen gegenübergestellt und nach wirtschaftlichem Nutzen beurteilt. Diese Hierarchie wurde in den 1990er Jahren mit dem Inkrafttreten des Fremden- und Aufenthaltsgesetzes ausgebaut. Mit dem Beitritt Österreichs zur EU veränderte sich das Zuwanderungsrecht einmal mehr. Der Begriff Drittstaatenangehörige trat auf die Bühne. Damit wurde eine weitere Kategorie geschaffen, um Nicht-ÖsterreicherInnen bzw. EU-BürgerInnen zu beschreiben. Ihre Gemeinsamkeit beruht auf dem Fremdsein: Fremd im rechtlichen und politischen Sinn heißt in diesem Fall, nicht dieselben Rechte wie österreichische StaatsbürgerInnen genießen zu können und vom politischen Entscheidungsprozess großteils ausgeschlossen zu sein. Dieser Ausschluss

überträgt sich auf die soziale und kulturelle Ebene. Dilek Çınar sieht den Fremdenstatus darin, dass er von einer zur nächsten Generation weiter vererbt wird. Der EU-Beitritt schuf eine dritte Klasse von AusländerInnen.⁴⁰⁹ Die österreichische Einbürgerungspolitik bezeichnet sie als nach wie vor sehr restriktiv, da sie immer noch auf dem ius sanguini Prinzip beruht. Das ius soli, nach dem jede/r im Inland Geborene automatisch die Staatsbürgerschaft bekommt, wird weiterhin ignoriert. Die Einbürgerung von ImmigrantInnen ist für sie ein wesentlicher Schritt zur Integration. Für Dilek Çınar bedeutet Integration allerdings die Gleichstellung von ImmigrantInnen als gleichwertige BürgerInnen.⁴¹⁰ Das Integrationsverständnis der österreichischen Einbürgerungspolitik sehe allerdings die Verleihung der Staatsbürgerschaft als Belohnung für eine gelungene Integration im Vorfeld.⁴¹¹ AusländerInnen müssen ihre Aufenthaltsverfestigung vorweisen, um den Integrationsprozess mit der österreichischen Staatsbürgerschaft abzuschließen. Erst dann wird ihre Gleichstellung garantiert. Diesen Gedanken hat Ulrike Davy mit folgendem Zitat festgehalten: „*Es zeigt sich daran, dass der Erwerb in den meisten Fällen von einer Reihe von Voraussetzungen abhängt, die das Bestehen einer näheren Beziehung zu Österreich sicherstellen (...). Dahinter steht der Gedanke, dass die Einbürgerung eines Fremden als Abschluss eines Assimilierungsprozesses, und nicht als Mittel, anzusehen ist.*“⁴¹² Die Staatsbürgerschaft wird dann verliehen, wenn alle Einbürgerungskriterien erfüllt werden. Über eine gelungene Integration entscheiden die Behörden, mit der Begründung, die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft sei „*der letzte Schritt einer geglückten Integration Fremder in Österreich*“.⁴¹³ Der Wille zur Integration müsse demnach gegeben sein. Die ursprüngliche zehnjährige Wartezeit auf den Staatsbürgerschaftsanspruch konnte durchaus verkürzt werden. Fest steht, dass der Rechtsanspruch auf die Staatsbürgerschaft von der Mindestaufenthaltsdauer abhängig ist. Die erstmögliche Einbürgerung kann nach 6 Jahren sein. Die behördliche Entscheidung hängt abermals von der „*nachhaltigen persönlichen und beruflichen Integration*“⁴¹⁴ der Person ab. Zu den Integrationskriterien zählen u. a. die Unbescholteneheit, ein ausreichend gesicherter

⁴⁰⁹ Çınar, Dilek: “Geglückte Integration” und Staatsbürgerschaft in Österreich. In: L’Homme. Z. F. G. 10,1 (1999) 48

⁴¹⁰ ebd. 55

⁴¹¹ ebd. 52

⁴¹² Nachzulesen bei Davy, Ulrike (2001) 646

⁴¹³ zitiert nach den Erläuterungen zur Staatsbürgerschaftsgesetznovelle 1998, 1283 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP.

⁴¹⁴ Waldrauch, Harald (2001) 442

Lebensunterhalt und Wohnraum sowie Sprachkenntnisse.⁴¹⁵ Weiters ist die Einbürgerung von einem „*gefestigten aufenthaltsrechtlichen Status*“⁴¹⁶ abhängig. Die nachhaltige Integration setzt eine unbefristete Niederlassungsbewilligung voraus. Ein Anspruch auf die Staatsbürgerschaft entsteht erst nach 15 Jahren. Die Integrationsvoraussetzungen bleiben bestehen. Erst nach 30 Jahren hat ein/e ImmigrantIn ohne behördliches Zutun einen Rechtsanspruch auf die österreichische Staatsbürgerschaft. Der Erfolg der Integration muss dabei nicht mehr unter Beweis gestellt werden. Bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft an ausländische EhepartnerInnen steht nicht so sehr ihre Integration im Vordergrund als vielmehr die Dauer der Ehe und des Aufenthalts. Minderjährige Kinder können eigenständig die Staatsbürgerschaft erwerben oder gemeinsam mit ihren Eltern. Bei Volljährigen gelten die allgemeinen Bestimmungen. Mit der Novelle des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1983 bekamen ehelich geborene Kinder nicht mehr automatisch die Staatsbürgerschaft des Vaters. Dieser Schritt war v. a. für Österreicherinnen, die mit einem Ausländer verheiratet waren, wichtig, da es sonst zu aufenthaltsrechtlichen Schwierigkeiten ihrer Kinder (etwa bei einer Scheidung) kommen konnte. Die Ehe spielte auch in der Verkürzung der Wartezeit auf Einbürgerung eine Rolle. So konnten ausländische StaatsbürgerInnen, die mit ÖsterreicherInnen verheiratet waren bereits nach fünf Jahren eine Staatsbürgerschaft beantragen. Nach einem Jahr ehe gab es die Möglichkeit, wenn sich der/die PartnerIn bereits vier Jahre in Österreich aufhielt.⁴¹⁷ Der Grundsatz für die Staatsbürgerschaftserklärung blieb gleich: Wer sich einbürgern lassen wollte, musste einen Willen zur Integration beweisen. Eine nähere Erklärung dazu gibt es allerdings nicht. Es wird nur definiert, was unter nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration zu verstehen ist: „*Der Nachweis nachhaltiger persönlicher und beruflicher Integration wird dann als erbracht gelten, wenn der Fremde sowohl beschäftigungsrechtlich (zB Arbeitserlaubnis, Befreiungsschein) als auch fremdenrechtlich (zB unbefristete weitere Niederlassungsbewilligung) eine bis auf weiteres gesicherte Position in Österreich hat und hier persönlich nachhaltig verankert ist (...).*“⁴¹⁸

⁴¹⁵ ebd., 437-438

⁴¹⁶ ebd., 444

⁴¹⁷http://www.frauenratgeberin.at/cms/frauenratgeberin/stichwort_thema.htm?thema=MI&doc=CMS1101756787321, download am 4.12.2007

⁴¹⁸ Nachzulesen bei Davy, Ulrike (2001) 652

Es fragt sich nun, von welcher Seite das Verständnis von Integration definiert wird. Die Instruktionen zur Erfüllung der Integration werden von den Behörden vorgegeben. Sie stellen die Anforderungen an die ImmigrantInnen, die wiederum von ihnen erfüllt werden müssen, wenn sie in Österreich leben bzw. arbeiten wollen. Ihre rechtliche, berufliche oder soziale Besserstellung hängt von der Stelle des Integrationsprozesses ab, in der sie sich gerade befinden. Dieser Prozess wird von institutionellen Vorgaben bestimmt. So schwindet etwa die Unsicherheit, den Aufenthalt oder die Arbeitsstelle zu verlieren, je länger sich jemand rechtmäßig in Österreich befindet. Werden die Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt, wird der Prozess sozusagen unterbrochen. Die folgende Interpretation bekräftigt die These, Integration unterliege einer Hierarchie: „*Den Abschluss einer erfolgreichen Integration bildet die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft. Die Kriterien zu deren Erlangung müssen eingehalten werden. Der Weg zur Staatsbürgerschaft soll als integrationsverdichtender Prozess gestaltet werden.*“⁴¹⁹ Dieses Verständnis von Integration lässt sich als einseitig beschreiben und steht wohl dem Ansatz der Assimilation näher als der Anerkennung von neuen Minderheiten. ImmigrantInnen sollten sich an unsere Verhältnisse anpassen. Gleichzeitig gehören sie aber nicht dazu. Als Beispiel nennen Patrik Wolf und Rainer Bauböck die behördliche Überprüfung der Deutschkenntnisse für die Verleihung der Staatsbürgerschaft nach zehnjähriger Wartezeit.⁴²⁰ Eine weitere Tendenz ist im Staatsbürgerschaftsgesetz vorhanden. Es wird von den zukünftigen BürgerInnen verlangt, ihre zweite Staatsbürgerschaft aufzugeben. Die Prinzipien der Integration sind für Wolf und Bauböck Aufnahme und Zusammenhalt.⁴²¹ Ohne diese Grundbedeutungen ist Integration in ihrem Verständnis kaum realisierbar, sondern hat eine gegenläufige Entwicklung der Desintegration zur Folge. Die verhinderte Chancengleichheit (beruflicher Aufstieg) und Gleichstellung (politisch, rechtlich) unterstützt diesen Vorgang. Für ImmigrantInnen wird bis dato die politische und rechtliche Gleichstellung allerdings nur mit der Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft ermöglicht. Für Wolf und Bauböck ist das Ziel der Integration nur durch die Chancengleichheit erreichbar. Integration kann nicht nur auf die Einbürgerung beschränkt werden. Zurecht behauptet Rainer Bauböck: „*Integration kann*

⁴¹⁹ Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf (2003) 27

⁴²⁰ Wolf, Patrik/Bauböck, Rainer (2001) 13

⁴²¹ ebd. 15

nämlich nicht darauf reduziert werden, dass für ImmigrantInnen die Überschreitung der Grenze zwischen Fremdem und Bürger (»boundary crossing«) möglich gemacht wird. Sie ist keine »Alles oder Nichts«-Angelegenheit, die sich in einem einzigen Schritt des Überganges vom einen zum anderen Rechtsstatus erschöpft.“⁴²² Es muss auch für jene ImmigrantInnen Möglichkeiten zur Integration geben, die sich nicht einbürgern lassen (wollen) bzw. aufgrund ihres Status noch nicht können. Eine diesbezügliche Umsetzung sieht Bauböck in der Angleichung ziviler, politischer und sozialer Rechte von ImmigrantInnen an jene der BürgerInnen.⁴²³ Die Aufweichung der Grenzen zwischen den beiden Rechtsstellungen nennt Bauböck „boundary blurring“. Die positive Einstellung zur Integration zeige sich in diesem Prozess der schwindenden Grenzen und der abgesicherten Rechte für lang anwesende ImmigrantInnen („denizenship-Status“⁴²⁴). Im Gegensatz dazu verlangsamt sich die Integration durch negative Einflüsse. Sie zeigen sich etwa in den langen Wartezeiten für gesicherte Aufenthalts- oder Beschäftigungstitel, in den immer währenden Verlustgründen oder den beschränkten Zugängen verursacht durch das Quotensystem. Auffallend im österreichischen Zuwanderungsrecht ist die bleibende zeitliche Beschränkung. Die Integrationsstufen – vom beschränkten Beschäftigungstitel bis hin zum Befreiungsschein, vom ersten Aufenthaltstitel bis hin zur Niederlassung – weisen alle einen zeitlichen Rahmen auf, die lange Wartezeiten bedeuten, bis ImmigrantInnen eine gesicherte Rechtsstellung beanspruchen können. Die dabei entstehende Ungewissheit wird durch eine Reihe von Verlustgründen verstärkt.

5 Resümee

Es gibt nicht eine Definition des Begriffs Integration, so wie es auch nicht einen Akteur im Integrationsprozess gibt. Die Arbeit zeigt eine zentrale Sichtweise, nämlich die des gesetzlichen Integrationsbegriffs, formuliert von staatlichen VertreterInnen. Sie geben Vorgaben an, die von den ImmigrantInnen zu erfüllen sind. Der Integrationsprozess beginnt

⁴²² Çinar, Dilek/Hofinger, Christoph/Waldrach, Harald (1995) 10

⁴²³ ebd. 11

⁴²⁴ ebd.

sozusagen mit dem Einhalten von Bestimmungen. Per Gesetz wird genau definiert, welche Schritte ein/e ImmigrantIn gehen muss und wie lange der Weg ist, um als „voll“ integriert zu gelten. Unter einer „vollen“ Integration wird nach wie vor die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft verstanden. Integration scheint ein Verdienst für das Einhalten von Regeln oder ein vorzügliches Benehmen zu sein. Der Eindruck entsteht, nur wer integrationswillig ist und sich genau an die Regeln hält, darf in Österreich bleiben und sich integrieren.

Auffallend für mich ist, dass die Darstellung von Integration oft einer „entweder oder Situation“ gleicht. Die gesetzliche Ordnung lässt mich vermuten, Integration unterliege einer Hierarchie. Dieser Eindruck entsteht deshalb, da Integration vom wirtschaftlichen Nutzen abhängig gemacht wird. Je nach Bedarf des Arbeitsmarktes werden Aufenthalt und Arbeit genehmigt und verlängert. Erst nach einer bestimmten Zeit verfestigen sich etwa das Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht. Eine vollständige Rechtssicherheit, ohne jegliche weitere Ausweisungsgründe, kann erst mit der österreichischen Staatsbürgerschaft garantiert werden.

Wenn die Verleihung der österreichischen Staatsbürgerschaft als Ziel von Integration definiert wird, so kann der Aufenthalt und die Beschäftigung als Beginn von Integration verstanden werden. Die Wirtschaft und der Staat steuern durch genaue Vorgehensweise bzw. Programme die Immigration. Es gibt Richtlinien, wie viele Menschen aufgenommen und beschäftigt werden. Mit einer fixen, legalen Arbeitsstelle beginnt der offizielle Integrationsprozess. Die Arbeitsstelle ebnet den Weg dazu. Länger Anwesende haben mehr Chancen, weiterzukommen, als Personen, die erst kurzfristig in Österreich leben und arbeiten. Arbeit und Aufenthalt stehen eng miteinander in Verbindung und sind die wichtigsten Bestandteile des gesetzlichen Integrationsbeginns. Beide Felder sehe ich nach wie vor als Voraussetzung für ein (österreichisches) Integrationskonzept. Die Tatsache, dass wirtschaftliche Möglichkeiten nach wie vor ein starker Motor von Migration ist, lässt Menschen zuwandern. Ein längerer Aufenthalt, die Arbeit, das Nachholen der Familie sind Umstände, die zur Schaffung eines neuen Lebensmittelpunktes beitragen. Hier findet Integration bereits statt. Die rechtliche Gleichstellung von ImmigrantInnen und ÖsterreicherInnen erfolgt bis dato aufgrund der Staatsbürgerschaft. Soziale und politische Rechte bleiben ImmigrantInnen nach wie vor verwehrt.

Die Etablierung der Zuwanderungsrechte (AuslBG, AufG, FrG, NAG) schuf einen juristischen Integrationsbegriff. Erst in den 1990er Jahren fand dieser Eingang in die Gesetzgebung. Integration schien ein Schlagwort der beiden letzten Jahrzehnte zu gelten. Die Studien der 1970er Jahre bezeugten das Gegenteil, da im wissenschaftlichen Kontext die Integration von ImmigrantInnen bereits zu Beginn der österreichischen Zuwanderungspolitik diskutiert wurde. Die Untersuchungen ergaben, dass sich die Hauptbestandteile des Integrationskonzepts aus den 1970er Jahren – Aufenthalt, Arbeit, Familie, Wohnen – bis in die Gegenwart nicht veränderten. Es kamen weitere Elemente wie etwa die Sprache oder teils kulturelle Rechte hinzu. Dennoch behaupte ich, dass sich, rechtlich gesehen, der Integrationsinhalt im Jahr 2005 nicht wesentlich von jenem der 1970er Jahre unterscheidet. Obwohl sich die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Realitäten veränderten, blieben die Integrationsvorstellungen großteils unverändert.

Die Ausführungen des letzten Kapitels über die „geglückte Integration“ lassen mich Integration als Prozess sehen. Nicht jede/r ImmigrantIn kann demnach am Integrationsprozess teilnehmen. Es ist auch nicht Ziel aller ImmigrantInnen, österreichische StaatsbürgerInnen zu werden. Als Prozess verstehe ich vielmehr die gesetzlichen Hürden, die zu überwinden sind, damit er oder sie sich einen Lebensmittelpunkt schaffen können. Wer am Integrationsprozess teilnimmt und wer ausscheidet, bestimmt das österreichische Zuwanderungsrecht.

Als Prozess stelle ich mir aber eine Weiterentwicklung vor, die viele Stränge miteinander verbindet. Es sollte nicht zwischen Aufenthaltsverfestigung und Senkung der Neuzuwanderung entschieden werden. Zentrale Punkte wie Aufenthalt, Familiennachzug, Arbeit und Wohnen sowie Sprache sollten ausgebaut werden. Eine „geglückte“ Integration muss bereits vor der Verleihung der Staatsbürgerschaft beginnen, nicht erst mit ihr. Integration bedeutet definitiv das Gewähren und Sichern von Rechten und nicht das Verdienen von Rechten. Das Erreichen von Rechtsansprüchen – ob es sich um Aufenthalts- oder Beschäftigungsangelegenheiten, soziale oder politische Rechte handelt – kann nicht in ein Formen von „neuen ÖsterreicherInnen“ münden. Diese Einstellung widerspricht meinen Integrationsvorstellungen.

Integration bedeutet für mich auch das Überwinden von Hindernissen. Dazu gehört auch, alte Bilder abzuschreiben und sich von Vorurteilen gegenüber ImmigrantInnen zu lösen. Es ist

Aufgabe der ÖsterreicherInnen und ImmigrantInnen, gemeinsam verfahrene Einstellungen zu beseitigen. Integration heißt auch, sich von einer dualen Debatte zu lösen und sich nicht für eine Seite entscheiden zu müssen. Sowohl der Staat als auch die Gesellschaft haben ihre Vorstellungen davon, wie sich AusländerInnen integrieren sollten. Der Punkt ist allerdings, dass ImmigrantInnen außerhalb dieser Diskussion stehen. Sie sind weder mit dem Staat noch mit der Gesellschaft verflochten. Integration ist aber ein wechselseitiger Prozess. Bleibt diese Einseitigkeit bestehen, ist der Begriff fehl am Platz.

Integration hat sehr wohl einen Inhalt. Ich möchte nicht bestreiten, dass dieses Thema seit den 1970er Jahren an Aktualität verloren hat. Auch in juristischer Hinsicht hat sich viel getan. Manche Novellierungen können durchaus als positiv gewertet werden. Dennoch verblüfft es mich, dass sich die Themenkreise bis in die Gegenwart nicht änderten. Aufenthaltsbedingungen, Arbeit, Sprache, Wohnverhältnisse etc. könnten als Normen für den Alltag interpretiert werden. Andererseits wird klar, dass sich Integration nur sehr schwerfällig weiterentwickelt und es offensichtlich an Innovation fehlt. Eine Erklärung wäre die fehlende Teilnahme der ImmigrantInnen am Formen der österreichischen Integrationsvorstellungen. Die Integrationsplattform 2008⁴²⁵ weitet sein Themenfeld aus, wobei v. a. Werte, Rechte, und Partizipation als neue Integrationsinhalte herausstechen. Mag Integration in einem Regierungsprogramm als Zauberformel gelten, ohne Interaktion aller Beteiligten klingt sie wie ein hohles Wort.

⁴²⁵ <http://www.bmi.gv.at>, download am 28.02.2008

6 Literaturverzeichnis

Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien: Gastarbeiter: wirtschaftliche und soziale Herausforderung. Wien (1973)

Balogh, Vinzenz: Die gesellschaftliche Integration der Gastarbeiter in Österreich. In: Österreichisches Komitee für Sozialarbeit: Gastarbeiter in Österreich. Referate und Berichte der 3. Österreichischen Konferenz für Sozialarbeit. 16. bis 18. November. Schriften zur Sozialarbeit des Österreichischen Komitees für Sozialarbeit. Heft 10. Wien (1971), 69-75

Bauböck, Rainer: »Nach Rasse und Sprache verschieden« Migrationspolitik in Österreich von der Monarchie bis heute. Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 31, März (1996)

Bauböck, Rainer: Migrationspolitik. In: Dachs, Herbert (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs. Die Zweite Republik. 3. Auflage. Wien (1997)

Bauer, Andreas: Die Berichterstattung zum Integrationspaket der Innenminister Dr. Caspar Einem und Mag. Karl Schlögl in der Neuen Kronen Zeitung. Dipl.Arbeit. Wien (1999)

Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Register. Band 8/1. Stuttgart (1997)

Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 4. Stuttgart (1978)

Çinar, Dilek/Hofinger, Christoph/Waldrauch, Harald: Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern. Reihe Politikwissenschaft/Political Sciences Series No. 25 Wien (1995)

Çinar, Dilek: „Geglückte Integration“ und Staatsbürgerschaft in Österreich. In: L`Homme Z. F. G. 10. 1. Wien (1999) 45-62

Currie, Edda (Hg.): Migration in Europa – Daten und Hintergründe. Stuttgart (2004)

Davy, Ulrike (Hg.): Die Integration von Einwanderern. Rechtliche Regelungen im europäischen Vergleich. Frankfurt/New York/Wien (2001)

Davy, Ulrike/Gächter, August: Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: Journal für Rechtspolitik 1. Teil 1. Wien (1993) 155-174

Davy, Ulrike/Gächter, August: Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich. In: Journal für Rechtspolitik 1. Teil 2. Wien (1993) 257-281

Drosdowski, Günther (Hg.): Duden Fremdwörterbuch. Band 5. Mannheim/Wien/Zürich (1982)

Dudenredaktion (Hg.): Duden. Herkunftswörterbuch. Etymologie der deutschen Sprache. Band 7. 3. Auflage. Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich (2001)

Faßmann, Heinz: Integration durch berufliche Mobilität. Eine empirische Analyse der beruflichen Mobilität ausländischer Arbeitskräfte in Wien. Wien (2001)

Feik, Rudolf: Verpflichtende Integrationskurse in der EU. In: Migralex. Nr. 1. Wien (2003) 53-58

Frank, Susanne: Staatsräson, Moral und Interesse. Die Diskussion um die „Multikulturelle Gesellschaft“ 1980 – 1993. Freiburg im Breisgau (1995)

Gächter, August (Hg.): Von Inlandarbeiteorschutzgesetz bis Eurodac-Abkommen. Eine Chronologie der Gesetze, Ereignisse und Statistiken bezüglich der Migration nach Österreich 1925-2004. In: Gürses, Hakan/Kogoj, Cornelia/Mattl, Sylvia (Hg.): Gastarbeiter. 40 Jahre Arbeitsmigration. Wien (2004), 30-45

Gärtner, Reinhold: Österreich. In: Gieler, Wolfgang: Handbuch der Ausländer- und Zuwanderungspolitik. Von Afghanistan bis Zypern. Politik Forschung Wissenschaft. Band 6. München/Hamburg/London (2003)

Gürses, Hakan/Kogoj, Cornelia/Mattl, Sylvia (Hg.): Gastarbeiter. 40 Jahre Arbeitsmigration. Wien (2004)

Hemetek, Ursula (Hg.): Am Anfang war der Kolaric. Plakate gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Wien (2000)

Hetfleisch, Gerhard: Rotation statt Integration? AusländerInnengesetze in Österreich und AusländerInnenbeschäftigungspolitik am Beispiel Tirols. In: Gesellschaft für Politische Aufklärung; Verein zur Betreuung und Beratung von AusländerInnen in Tirol (Hrsg.): AusländerInnen: Integration oder Assimilierung? Innsbruck (1991)

Hillmann, Karl-Heinz: Wörterbuch der Soziologie. 5. Auflage. Stuttgart (2007)

Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon. 3. Auflage. Oldenbourg/München/Wien (2000)

Jakober, Andrea/Zuser, Peter: Integration und Sprache. In: ÖDaF-Mitteilungen. Heft 2. Wien (1999) 6-15

Jawhari, Reinhold: Strukturen und Prozesse des Gesetzesvollzugs am Beispiel der Vollziehung des Aufenthaltsgesetzes (AufG 1992) in Wien. Dipl.Arbeit Wien (1999)

Jawhari, Reinhold: Wegen Überfremdung abgelehnt: Ausländerintegration und symbolische Politik. Wien (2000)

Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf: Fremdengesetz 1997 mit AuslBG, AsylG und EU-Bestimmungen samt Gesetzesmaterialien und Verordnungen. 3. Auflage. Wien (2003)

Keplinger, Rudolf: Aufenthaltsgesetz. Das Aufenthaltsgeetz mit Erläuterungen, weiterführenden Hinweisen, Verordnungen und nahen Rechtsgebieten sowie einem Überblick über die Judikatur der Höchstgerichte. Wien (1996)

Kleemann, Johannes: Aspekte der betrieblichen Integration. In: Österreichisches Komitee für Sozialarbeit: Gastarbeiter in Österreich. Referate und Berichte der 3. Österreichischen Konferenz für Sozialarbeit. 16. bis 18. November. Schriften zur Sozialarbeit des Österreichischen Komitees für Sozialarbeit. Heft 10. Wien (1971), 60-67

Konrad, Kerstin: Migrations- und Integrationskonzepte aus der Sicht österreichischer Unternehmen. Dipl.Arbeit Wien (2003)

Lichtenberger, Elisabeth: Gastarbeiter. Leben in zwei Gesellschaften. Wien/Köln/Graz (1984)

Lindmayr, Manfred: Handbuch zur Ausländerbeschäftigung. 8.Auflage. Wien (2004)

Krauss, Marita: Integration und Akkulturation. Eine methodische Annäherung an ein vielschichtiges Phänomen. In: Beer, Mathias (Hg.): Migration und Integration: Aufnahme und Eingliederung im historischen Wandel. Stuttgart (1997)

Matuschek, Helga: Ausländerpolitik in Österreich 1962-1985. Der Kampf um und gegen die ausländische Arbeitskraft. In: Journal für Sozialforschung, 25. Jg. Heft 2. Wien (1985) 159-198

Mitis, Irene: Die österreichische „Integrationsvereinbarung“ im Vergleich mit Integrationskursen in anderen europäischen Staaten. Dipl.Arbeit. Wien (2003)

Neurath, Erich/Steinbach,Günther: Ausländerbeschäftigungsgesetz. Schriftenreihe des ÖGB/125. Wien (1976)

Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft. Band I: A-M. München (2002)

Österreichisches Komitee für Sozialarbeit: Gastarbeiter in Österreich. Referate und Berichte der 3. Österreichischen Konferenz für Sozialarbeit. 16. bis 18. November. Schriften zur Sozialarbeit des Österreichischen Komitees für Sozialarbeit. Heft 10. Wien (1971)

Parnreiter, Christof: ... alle Arbeitskräfte des Erdrunds. Über den Import ausländischer Arbeitskräfte nach Österreich und ihren Nutzen für die Wirtschaft. In Prader, Thomas (Hg.): Moderne Sklaven: Asyl- und Migrationspolitik in Österreich. Wien (1992) 70-92

Parnreiter, Christof: Migration und Arbeitsteilung. AusländerInnenbeschäftigung in der Weltwirtschaftskrise. Wien (1994)

Perusich, Maria: Ausländerbeschäftigung der Zweiten Republik im wirtschaftshistorischen Überblick unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage der Arbeitsmigranten in den 90iger Jahren, insbesondere nach dem EU-Beitritt. Dipl.-Arbeit. Wien (1997)

Prokop, Kurt: Die Integration ausländischer Arbeitskräfte im betrieblichen Bereich. In: Österreichisches Komitee für Sozialarbeit: Gastarbeiter in Österreich. Referate und Berichte der 3. Österreichischen Konferenz für Sozialarbeit. 16. bis 18. November. Wien (1971), 57-59

Rassem, Mohammed: Wohlfahrt, Wohltat, Wohltätigkeit, Caritas. In: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 7. Stuttgart (1992) 595-636
Reinhold, Gert/Lamnek, Siegfried/Recker, Helga: Soziologie-Lexikon. Oldenbourg/München/Wien (1991)

Riedel, Manfred: Gesellschaft, Gemeinschaft. In: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 2. Stuttgart (1975) 801-862

Ritter, Joachim/Gründer, Karlfried: Historisches Wörterbuch der Philosophie. Band 4. Basel/Stuttgart (1976)

Rohsmann, Katarina: Die „Integrationsvereinbarung“ der Fremdengesetznovelle 2002. Integrationsförderung durch Sprach(kurs)zwang? Dipl.Arbeit Wien (2003)

Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht. München (1928)

Volf, Patrik/Bauböck, Rainer: Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann. Klagenfurt (2001)

Waldrauch, Harald: Die Integration von Einwanderern. Ein Index der rechtlichen Diskriminierung. Frankfurt a. Main/New York/Wien (2001)

Wimmer, Hannes: Zur Ausländerbeschäftigungspolitik in Österreich. In: Wimmer, Hannes (Hg.): Ausländische Arbeitskräfte in Österreich. Frankfurt am Main (1986)

Internetquellen:

Bauböck, Rainer/Perchinig Bernhard: Migrations- und Integrationspolitik in Österreich. (2003) In:<http://www.okayline.at/php/downloads/media/files/osterr.migr.integr.politik.pdf?okayporta1=e80a5031de4e95589a37fe7c0cc050dd> download am 5.02.2007

Mazza, Elisabetta: Ein Ausländer ist ein Ausländer ist ein Ausländer oder Die sprachlichen (Fehl-)Schritte in Richtung Interkulturalität: deutsche Bezeichnungen für Nicht-Inländer. In: http://www.spz.tu-darmstadt.de/projekt_ejournal/jg-02-3/beitrag/mazzza.htm, download am 14.3.2007

<http://www.arbeiterkammer.at/www-192-IP-30860.html>, download am 15.03.07

http://www.ams.at/neu/wien/1321_1276.htm, download am 15.03.07

<http://www.help.gv.at/Content.Node/99/Seite.990061.html>, download am 15.03.07

<http://www.verfassungen.de/at/stgg67-2.htm>, download am 3.12.2006

http://www.europainfo.at/hm_a/detail.asp?show=27, download am 16.2.2007

<http://www.europa-digital.de/aktuell/fdw/dublin.shtml>, download am 16.2.2007

http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/C_2002325DE.003301.html, download am 19.02.2007

http://www.migration-info.de/migration_und_bevoelkerung/artikel/000505.htm, download am 27.02.2007

<http://www.aufenthaltstitel.de/arb180.html>, download am 3.10.2007

Perchinig, Bernhard: Was es heißt, Ausländer/in zu sein. In:

http://www.demokratiezentrums.org/media/pdf/perchinig_auslaender.pdf, download am 31.10.2007

http://www.demokratizentrum.org/de/startseite/wissen/timelines/arbeitsmigraiton_nach_oesterreich_in_der_zweiten_republik.html, download am 31.10.2007

<http://www.wno.org/newpages/Ich04.html>, download am 31.10.2007

http://www.oedaf.at/texte/der_oedaf/wofuer_stehet/2005_04.htm, download am 25.11.2007

<http://www.auslaender.at/gesetze/fr2005/1.html>, download am 25.11.2007

<http://www.auslaender.at/gesetze/fr2005/3.html>, download am 12.12.2007

http://www.frauenratgeberin.at/cms/frauenratgeberin/stichwort_thema.htm?thema=MI&doc=CMS1101756787321, download am 4.12.2007

<http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=CA7FEAAD-F94F-4234-9FDE-AF81AC6D209D>, download am 9.01.2008

www.dioezese-linz.at/redaktion/index.php?action=Lesen&Article_ID=40855 - 14k, download am 26.02.2007

<http://www.bmi.gv.at>, download am 28.02.2008

Gesetzestexte:

Jelinek, Andrea/Marth, Thomas/Szymanski, Wolf: Fremdengesetz 1997 mit AuslBG, AsylG und EU-Bestimmungen. Wien (2003)

Keplinger, Rudolf: Aufenthaltsgesetz. Das Aufenthaltsgesetz mit Erläuterungen, weiterführenden Hinweisen, Verordnungen und nahen Rechtsgebieten sowie einem Überblick über die Judikatur der Höchstgerichte. Wien (1996)

Keplinger, Rudolf: Fremdenrecht. Fremdengesetz 1997. Asylgesetz 1997. Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat. Wien (1997)

Neurath, Erich/Steinbach,Günther: Ausländerbeschäftigungsgesetz. Schriftenreihe des ÖGB/125. Wien (1976)

Bundesgesetzblätter (BGBI):

BGBI 1954/75. Bundesgesetz: Fremdenpolizeigesetz

BGBI 1955/194. Notenwechsel zwischen der österreichischen Gesandtschaft in der Türkei und dem türkischen Außenministerium über die Aufhebung des Sichtvermerkzwanges

BGBI 1957/76. Bundesgesetz: Mutterschutzgesetz

BGBI 1962/193. Abkommen zwischen Österreich und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in Österreich

BGBI 1964/164. Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Türkischen Republik über die Anwerbung türkischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in Österreich

BGBI 1969/422 Bundesgesetz: Paßgesetz 1969

BGBI 1965/365. Abkommen zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht

BGBI 1966/42. Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien über die Regelung der Beschäftigung jugoslawischer Dienstnehmer in Österreich

BGBI 1969/26. Abkommen zwischen Österreich und Spanien über die Anwerbung spanischer Arbeitskräfte und deren Beschäftigung in Österreich

BGBI 1983/432. Verordnung: Staatsbürgerschaftsverordnung 1983

BGBI 1988/231. Bundesgesetz: Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977

BGBI 1989/530. Kundmachung: Teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Volksrepublik Bulgarien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht

BGBI 1990/222. Kundmachung: Verlängerung der teilweisen Aufhebung des Abkommens zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der Türkischen Regierung über die Aufhebung des Sichtvermerkszwanges

BGBI 1990/450. Bundesgesetz: Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, des Mutterschutzgesetzes 1979, des Eltern-Karenzurlaubsgesetzes und des Landarbeitsgesetzes 1984

BGBI 1990/269. Bundesverfassungsgesetz: Ergänzung des Bundes-Verfassungsgesetzes in der Fassung von 1929

BGBI 1990/271. Kundmachung: Teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Bundesregierung der Republik Österreich und der Regierung der Sozialistischen Republik Rumänien über die Aufhebung der Sichtvermerkspflicht durch Rumänien

BGBI 1992/8 Bundesgesetz: Asylgesetz 1991

BGBI 1992/839. Bundesgesetz: Paßgesetz 1992

BGBI 1993/402. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz

BGBI 1994/72. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für 1994

BGBI 1994/759. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für 1994

BGBI 1994/1023. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für 1995

BGBI 1995/278. Verordnung: Bundeshöchstzahlenüberziehungsverordnung - BHZÜV

BGBI 1995/351. Bundesgesetz: Änderung des Aufenthaltsgesetzes

BGBI 1995/408. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für 1995

BGBI 1996/707. Verordnung: Anzahl der Bewilligungen nach dem Aufenthaltsgesetz für 1997

BGBI 1997/75. Bundesgesetz: Fremdengesetz 1997 - FrG

BGBI 1997/78. Bundesgesetz: Änderung des Ausländerbeschäftigungsgesetzes und des Arbeitslosenversicherungsgesetzes 1977

BGBI 1997/371. Verordnung: Niederlassungsverordnung 1998 – NLV

BGBI 2000/66. Kundmachung: Aufhebung der Wortfolge „vor Vollendung des 14. Lebensjahres“ in § 21 Abs. 3 des Fremdengesetzes 1997 durch den Verfassungsgerichtshof

BGBI 2002/126. Bundesgesetz: Änderung des Fremdengesetzes 1997 (FrG-Novelle 2002),
des Asylgesetzes 1997 (AsylG-Novelle 2002) und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes

BGBI 2002/2. Verordnung: Niederlassungsverordnung 2002 – NLV 2002

BGBI 2002/338. Verordnung: Integrationsvereinbarung (IV–V)

BGBI I 2003/ 95. Kundmachung: Ausspruch des Verfassungsgerichtshofes, dass § 18 Abs. 1
Z 3 und § 22 Fremdengesetz 1997 verfassungswidrig waren

BGBI 2005/100. Bundesgesetz: Fremdenrechtspaket 2005

Abstract

Der Diplomarbeitstitel „Integration: Schlagwort – Zauberwort – hohles Wort. Eine historische und begriffliche Auseinandersetzung im Kontext der österreichischen Immigrationsgeschichte (1970-2005)“ weist bereits auf die Vielseitigkeit von Integration hin. In dieser Arbeit beschäftige ich mich nicht nur mit dem Begriff Integration, sondern vor allem mit seiner inhaltlichen Darstellung im Bezug auf ImmigrantInnen in Gesetzen und wissenschaftlichen Texten. Die Aufgabe, die ich mir dabei stellte, war den viel verwendeten Begriff Integration fassbarer zu machen und ihm einen Inhalt zu verleihen.

Zu Beginn meiner Untersuchungen fragte ich mich, wer Integration definiert. Es war für mich die „österreichische Sichtweise“ bedeutend. Es wird thematisiert, welche Bedingungen an ImmigrantInnen gestellt werden, damit sie in Österreich bleiben können. Diese Ausgangslage warf weitere Fragen auf: Wo beginnt bzw. endet Integration? Wie funktioniert sie? Was beinhaltet dieses Wort?

Wichtig dabei war, wer integriert werden sollte. Ich schränkte den Personenkreis aufgrund meiner ersten These ein. Sie besagt, dass mit dem Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsgesetzes 1975 eine österreichische Zuwanderungspolitik geschaffen wurde, die sich primär auf ausländische Arbeitskräfte und ihren wirtschaftlichen Nutzen konzentrierte. Je nach Bedarf blieben die so genannten GastarbeiterInnen im Land. Je länger sie sich aufhielten, desto mehr verfestigte sich ihr Leben in Österreich. Sie wurden zu ImmigrantInnen. Diese Annahmen unterstützten eine meiner weiteren These, nämlich, Integration als Prozess zu verstehen, der möglicherweise mit der Aufenthaltsbewilligung anfängt und der verliehenen österreichischen Staatsbürgerschaft endet. Mit dieser Vorstellung stellte sich für mich auch die Frage, ob jede/r ImmigrantIn am Integrationsprozess teilnehmen kann oder ob dieser einer Hierarchie unterliegt.

Dem Ausländerbeschäftigungsgesetze folgten weitere relevante Gesetze, die von mir bearbeitet wurden. Ich verwendete sowohl das Aufenthaltsgesetz 1992, das Fremdengesetz 1997, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz 2005 als auch relevante Bundesgesetzbücher, um den Inhalt von Integration juristisch nachzugehen. Dabei konzentrierte ich mich auf vier Punkte: Aufenthalt, Arbeit, Familie und Wohnen. Sie kristallisierten sich im Laufe meiner

Untersuchungen zu den zentralsten Bestandteilen der Integration heraus. Da die Gesetzestexte zeitlich unterschiedlich zu verorten waren, vermutete ich, dass Integration nicht nur als „Zauberwort“ der 1990er Jahre galt, sondern bereits in den 1970er Jahren diskutiert wurde. Die Studien vom „Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien“ (1973) und vom „Österreichische Komitee für Sozialarbeit“ (1971) bestätigten diese Vermutung. Daraus resultierte die Annahme, dass die vier Integrationsschwerpunkte seit den 1970er Jahren erhalten blieben. Das Recht auf Aufenthalt, Arbeit, Familie und Wohnen verfestigte sich allerdings mit der Aufenthaltsdauer. Nicht jede/r ImmigrantIn kann diese Rechte genießen und es wird auch nicht jedem/r gewährt. Deshalb unterliegt Integration im Sinne von Rechte gewähren einer Hierarchie.

Integration wird von mir als hohles Wort im Titel meiner Diplomarbeit bezeichnet, da der Begriff in Diskussionen und Schriften oft idealisiert wird. Ich stellte mir die Aufgabe, Integration begrifflich und inhaltlich in meinen Quellen auszuforschen. Das Ergebnis ist eine konkrete Vorstellung von Integration als Begriff und als Konzept.

Lebenslauf

von Stefanie Schmiderer, geboren am 25.03.1978 in Zell am See.

Familienstand: ledig
Österreichische Staatsbürgerin

Meine Volks- und Hauptschulzeit verbrachte ich in Thumersbach und Zell am See. Nach der Matura 1997 an der HBLA Saalfelden (Salzburg) lebte ich in der Schweiz. Zunächst arbeitete ich in der Tourismusbranche (Herzogenbuchsee), danach als Au-Pair-Mädchen in Genf.

1999/2000 begann ich in Wien Geschichte und Politikwissenschaften zu studieren, wechselte allerdings 2000 zur Fächerkombination Geschichte, Politikwissenschaft und Internationale Entwicklung. Meine Studienschwerpunkte galten der Zeitgeschichte. Das Sommersemester 2004 verbrachte ich an der Universität Denis Diderot in Paris.

Während meines Studiums arbeitete ich für eine Bank (Call-Center) und bei einem internationalen Event-Catering.

März 2008