



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Das Recht der „Anderen“ verhandeln:  
Eine empirische Analyse des parlamentarischen  
Asyldiskurses in Österreich

Verfasserin

Alexandra König

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien 2011

Studienkennzahl laut Studienblatt: A 300

Studienrichtung laut Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin: Univ.-Prof.<sup>in</sup> Dr.<sup>in</sup> Sieglinde Rosenberger





## **Danksagung**

Niemand schreibt alleine!

Dies mag so mancher Leserin und manchem Leser, gerade in Zeiten erhöhten Plagiatsverdachts, nicht gerade als besonders intelligente Aussage ins Auge springen. Aber denkt doch zurück an Eure eigenen Zeiten der Abschlüsse und Phasen intensiver Arbeit – die aus welchen Gründen auch immer überdauert und durchgehalten werden mussten. Wer hat sich da nicht über ein „wie geht es dir“, „brauchst du irgendwas“, „soll ich mal was lesen“, „ich bring‘ dir Kekse“, „jetzt komm‘ doch mal runter“, „du schaffst das schon“, „du solltest mal dringend raus, was essen“ oder „lass‘ mal gut sein und komm‘ mit feiern“ gefreut. Da waren Menschen, die meine beschädigten Dateien wieder hergestellt haben, die mich bekocht und in den richtigen Momenten abgelenkt haben, die mit mir diskutiert und mich in meinen Gedankengängen begleitet haben, neue Ideen angestoßen oder alte sortieren geholfen haben, meine Textfragmente aufmerksam gelesen und lektoriert haben, die mich davon abgehalten haben mein „drop it, it’s just a damn formality“ in die Tat umzusetzen, die mich fest gehalten haben und einfach da waren – so und anders.

Ich könnte diese Liste ewig fortsetzen, einen sentimental Baustein der Dankbarkeit auf den anderen setzen. Aber am Ende würde trotzdem eine ganz simple Botschaft von den Fahnen des kitschigen Schlosses aus rosa Zuckerwatte wehen:

Danke an alle, die mir die Zuversicht gaben und den nötigen Halt boten, diese Etappe nach endlosen Ehrenrunden abzuschließen. Ob mehr oder weniger glückliches Ende, das wird sich schon noch weisen – vorbei ist es allemal und nun beginnt etwas Neues, Unverbrauchtes – und darauf freue ich mich!

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>7</b>
<b>2. Menschenrechte und Staatsbürger_innenschaft bei Hannah Arendt und Seyla Benhabib.....</b>	<b>13</b>
2.1 Die Menschenrechte in der Ambivalenz der Moderne.....	13
2.2 Flucht und Staatenlosigkeit als Massenphänomen des 20. Jahrhunderts: Das Ende der Menschenrechte bei Arendt.....	20
2.3 „Es gibt nur einziges Menschenrecht“: Arendts Plädoyer für ein universales Recht darauf, Rechte zu haben.....	25
2.4 Weiterdenken heißt: nicht verwerfen. Arendts Recht auf Rechte vor neuen Herausforderungen .....	29
<b>3. Rechtliche Grundlagen des österreichischen Asylregimes .....</b>	<b>40</b>
3.1 Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention: Auslegungen im österreichischen und europäischen Asylrecht.....	43
3.1.1 Asylrecht EUropeanized: Das post-Amsterdam Rahmenwerk .....	45
3.1.2 Der Flüchtlingsbegriff der GFK .....	50
3.1.3 Ausschlussgründe nach der GFK .....	53
3.1.4 Die Institution des subsidiären Schutzes .....	55
3.1.5 Die asylrechtliche Ausweisung .....	57
3.2 Kritik am Flüchtlingsbegriff.....	57
3.2.1 Wider dem „dichotomischen“ Verständnis erzwungener und freiwilliger Migration .....	58
3.2.2 Feministische Kritik: Der Gender-Bias im Konventionsbegriff .....	61
3.3 Schlussfolgerungen .....	64
<b>4. Kritische Diskursanalyse als empirische Forschungsperspektive: Eine theoriegeleitete Einführung .....</b>	<b>66</b>
4.1 Kritische Diskursanalyse nach Michel Foucault.....	68
4.2 Forschungsdesign .....	76
4.2.1 Operationalisierung der Fragestellung .....	76
4.2.2 Methodische Vorgehensweise: Das Codierverfahren .....	78
4.2.2.1 Der diskursive Kontext.....	78
4.2.2.2 Die Strukturanalyse .....	79
4.2.2.3 Feinanalyse.....	80
4.2.2.4 Analyse der eingesetzten sprachlich-rhetorischen Mittel.....	82
4.2.3 Interpretation .....	85
<b>5. Der Asyldiskurs im Parlament: Die diskursive Ebene und ihre institutionellen Spezifika.....</b>	<b>88</b>
5.1 Das Parlament als institutioneller Kontext des politischen Asyldiskurses.....	88
5.2 Die Parteien im Nationalrat.....	91
5.2.1 Die Österreichische Volkspartei (ÖVP).....	93

5.2.2 Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) .....	94
5.2.3 Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ).....	97
5.2.4 Die Grünen .....	100
<b>6. Das Recht der „Anderen“ verhandeln.....</b>	<b>103</b>
6.1 „Asyltradition“ in Österreich? Eine Skizze des Asylregimes der Zweiten Republik .....	103
6.1.1 Das Asylregime unter Schwarz-Blau (2000 bis 2006) .....	109
6.1.2 Das Asylregime unter der Neuauflage der SPÖ/ÖVP Koalition (2007 bis...) .....	113
6.2 Das Recht der „Anderen“ im Nationalrat verhandeln: Diskursanalyse des Fremdenrechtspakets 2005 und des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2011 .....	118
6.2.1 Kräfteverhältnisse und argumentative Koalitionen in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtspaket 2005 .....	118
6.2.1.1 Die Themenstruktur der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtspaket 2005 .....	120
6.2.1.2 Problemdeutungen.....	120
6.2.1.3 Das Recht der „Anderen“: Feinanalyse des Diskurses über die Rechte Asylsuchender in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtspaket 2005 .....	124
6.2.1.4 Welche Rechte? .....	125
6.2.1.5 Kategorisierungen im Sprechen über Asylsuchende im FRP 2005.....	133
6.2.2 Kräfteverhältnisse und argumentative Koalitionen in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 .....	138
6.2.2.1 Die Themenstruktur der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 .....	140
6.2.2.2 Problemdeutungen.....	140
6.2.2.3 Das Recht der „Anderen“: Feinanalyse des Diskurses über die Rechte Asylsuchender in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 .....	142
6.2.2.4 Welche Rechte? .....	143
6.2.2.5 Kategorisierungen im Sprechen über Asylsuchende im FrÄG 2011.....	149
6.3 Das Recht der „Anderen“ in der parlamentarischen Arena verhandeln: Analyse und Resümee aus vergleichender Perspektive.....	152
6.3.1 Parteiideologien und Positionierungen zu Migration und Asyl .....	152
6.3.2 Regierungs- und Oppositionskonstellationen.....	155
6.3.3 Pfadabhängigkeiten im Asylregime Österreichs .....	156
<b>7. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>158</b>
<b>8. Literatur- und Materialienverzeichnis .....</b>	<b>163</b>

## 1. Einleitung

„Wir sind fünf Freunde, wir sind einmal hintereinander aus einem Haus gekommen, zuerst kam der eine und stellte sich neben das Tor, dann kam der zweite und stellte sich unweit vom ersten auf, dann der dritte, dann der vierte, dann der fünfte. Schließlich standen wir alle in einer Reihe. Die Leute wurden auf uns aufmerksam, zeigten auf uns und sagten: »Die fünf sind jetzt aus diesem Haus gekommen.« Seitdem leben wir zusammen, es wäre ein friedliches Leben, wenn sich nicht immerfort ein sechster einmischen würde. Er tut uns nichts, aber er ist uns lästig, das ist genug getan; warum drängt er sich ein, wo man ihn nicht haben will. Wir kennen ihn nicht und wollen ihn nicht bei uns aufnehmen. Wir fünf haben zwar früher einander auch nicht gekannt, und wenn man will, kennen wir einander auch jetzt nicht, aber was bei uns fünf möglich ist und geduldet wird, ist bei jenem sechsten nicht möglich und wird nicht geduldet. Außerdem sind wir fünf und wir wollen nicht sechs sein. Und was soll überhaupt dieses fortwährende Beisammensein für einen Sinn haben, auch bei uns fünf hat es keinen Sinn, aber nun sind wir schon beisammen und bleiben es, aber eine neue Vereinigung wollen wir nicht, eben auf Grund unserer Erfahrungen. Wie soll man aber das alles dem sechsten beibringen, lange Erklärungen würden schon fast eine Aufnahme in unsern Kreis bedeuten, wir erklären lieber nichts und nehmen ihn nicht auf. Mag er noch so sehr die Lippen aufwerfen, wir stoßen ihn mit dem Ellbogen weg, aber mögen wir ihn noch so sehr wegstoßen, er kommt wieder.“ (Kafka 2008: 1139)

Einschlüsse und Ausschlüsse in und aus einer Gemeinschaft werfen aus normativer Perspektive brisante Problemstellungen auf: Wer darf dazu gehören und weshalb? Wer darf, und mit welcher Begründung, ausgeschlossen werden? Besonders schwer wiegen diese Fragen, wenn das Bestehen einer Mitgliedschaft zur Voraussetzung für den Zugang zu Rechten wird.

In einer nach wie vor staatenbündisch organisierten Weltordnung stellt der Besitz einer Staatsbürger\_innenschaft – als Prinzip staatlicher Organisation von Zugehörigkeit – weiterhin ein entscheidendes Kriterium für die Vergabe von Rechten dar. Menschenrechte sollen ihrem Anspruch nach aber sicherstellen, dass selbst aus einer Staatengemeinschaft ausgeschlossene Individuen nicht in den Zustand völliger Rechtlosigkeit geraten können. Sie gelten demnach auch dann, wenn kein anderes Recht mehr gilt.

Hannah Arendt macht allerdings in ihrem 1949 erschienen Essay *Es gibt nur ein einziges Menschenrecht* (Arendt 1949) auf eine eklatante Blindstelle der Menschenrechte aufmerksam. Diese ist ihr zufolge auf die historische Entwicklung der globalen Weltordnung, als „Familie von Nationen“ (Arendt 2009: 608), und der von Anfang an bestehenden Verquickung der Menschenrechte mit der Konsolidierung der Nationalstaaten zurückzuführen. Spätestens mit den Verbrechen des Nationalsozialismus wurde ersichtlich, dass Menschen all ihre Rechte gewaltvoll entrissen werden können. Weil Menschenrechte stets nur als Rechte von Staatsbürger\_innen verwirklicht wurden, hätten sie demnach darin versagt, die abstrakte „Nacktheit des Menschseins“ (ebd.: 619) all jener zu schützen, die sich auf keinerlei nationale

Rechte mehr berufen konnten. Für Arendt zeigt dies unmissverständlich auf, dass die Menschenwürde offenkundig nicht „[...] durch das bloße Auch-ein-Mensch-sein“ (ebd.: 619) zu verwirklichen sei. Die Menschenrechte vor dem Hintergrund dieses zivilisatorischen Bruchs durch die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* als moralischen Standard rehabilitieren zu wollen, wirkt auf Arendt bestenfalls grotesk. Um tatsächlich zu verhindern, dass Menschen als Rechtlose faktisch aus der Welt gestoßen werden, müsse ein Menschenrecht, so Arendt, sich „grundsätzlich von allen Staatsbürgerrechten“ (ebd.: 607) unterscheiden. Nur ein universales „Recht, Rechte zu haben“ (ebd.: 603), also ein Recht, das die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft nicht schon zur Voraussetzung hat, sondern eben den Anspruch eines jeden Menschen auf Mitgliedschaft zu seinem Objekt macht, sei auch tatsächlich ein Menschenrecht (ebd.: 607).

Hannah Arendt schärft mit ihrer weitsichtigen Diagnose den Blick auf den besonders verletzlichen Status von Menschen, die – unterdrückt, verfolgt und vertrieben – als Flüchtlinge und Staatenlose aus ihrem Herkunftsstaat fliehen und anderswo um politisches Asyl ansuchen müssen. Zu dieser qualitativen Dimension der Situation von Flüchtlingen gesellt sich darüber hinaus ein quantitativer Aspekt hinzu. So bezeichnet der Migrationssoziologe Franck Düvell (2011: 29) das beginnende 21. Jahrhundert als „Ära der Flüchtlinge“ – nach Schätzungen des UNHCR wurden im Jahr 2010 weltweit 43,7 Millionen Menschen in die Flucht getrieben (UNHCR 2011a).

Wie stellt sich nun aus gegenwärtiger Perspektive die Frage der rechtlichen Stellung von Asylsuchenden? Seit dem Erscheinen von Arendts Essay wurde die Monopolstellung der Staatsbürger\_innenschaft als Vergabeprinzip von Rechten relativiert. Die politische Philosophin Seyla Benhabib (2004) macht darauf aufmerksam, dass sich Staatsbürger\_innenschaft, gerade für den Fall der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten, entlang verschiedener Achsen „desaggregiert“. Dies bedeutet, sie kann, muss aber nicht mehr – wie früher – die Basis für die alleinige Vergabe von verschiedenen Rechten sein (Benhabib 2004: 143). Die Desaggregation der Staatsbürger\_innenschaft hat dazu geführt, dass Menschen auch jenseits ihrer nationalen Staatszugehörigkeit – z.B. als EU-Bürger\_innen – Rechte zugestanden bekommen. Auf der anderen Seite werden Drittstaatsangehörigen in der EU in deutlich geringerem Ausmaß vergleichbare Rechte zugestanden. In wesentlichen Punkten besteht also die zentrale Funktion von (EU)-Staatsbürger\_innenschaft – also die Sicherung rechtlicher Privilegien für „Mitglieder“ –



weiterhin fort (Benhabib 2007: 20). Der Status von asylsuchenden Menschen erweist sich in diesem Zusammenhang als besonders prekär. Als bestenfalls Geduldete ist dieser Status an der Peripherie rechtlicher Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit angesiedelt (Benhabib 2004: 163). Wenngleich völkerrechtliche Normen, wie etwa die Genfer Flüchtlingskonvention, den Schutz vor Verfolgung adressieren, bleibt die Frage ihrer einzelstaatlichen und zunehmend auch EU-rechtlichen Konkretisierung offen.

Für die Aushandlung der Rechte Asylsuchender auf nationalstaatlicher Ebene bedeutet dies aus einer demokratietheoretischen Perspektive eine paradoxe Situation. Als unmittelbar Betroffene sind gerade Asylsuchende selbst von der Aushandlung/Autor\_innenschaft ihrer eigenen Rechte ausgeschlossen (Benhabib 2004: 177). Die vorliegende Arbeit spürt diesem demokratischen Paradoxon empirisch nach und stellt in diesem Zusammenhang folgende Frage:

Wie wird in der österreichischen parlamentarischen Arena das Recht der „Anderen“ – verstanden als Recht von „Nicht-Mitgliedern“ – verhandelt?

Gegenstand der Untersuchung bilden zwei Plenardebatten des österreichischen Nationalrates, in denen asylrechtliche Materien verhandelt worden sind. Die österreichische parlamentarische Arena ist ein *locus* gesetzgeberischer Tätigkeit, in dem das Sprechen über „Andere“ (im vorliegenden Fall über Asylsuchende) besonders manifest wird – und sich dieses „Fremdsetzen“ darüber hinaus noch in der Rechtsetzung materialisiert. Dementsprechend werden (1) die Beratungen über das Fremdenrechtspaket 2005, in der u.a. ein neues Asylgesetz (AsylG 2005) beschlossen wurde und (2) die Beratungen über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, in der u.a. das Asylgesetz 2005 novelliert wurde, analysiert.

Für die Beantwortung der Fragstellung wurde ein diskursanalytischer Zugang nach Siegfried Jäger (2009) gewählt, um die Redebeiträge der Parlamentarier\_innen in den Plenardebatten zu untersuchen. Die Sprecher\_innen werden hierbei nicht als Individuen, sondern als Repräsentant\_innen kollektiver Akteure, nämlich der im Nationalrat vertretenen politischen Parteien, verstanden.

Vor diesem Hintergrund bezieht sich der empirische Fokus dieser Arbeit auf folgende Aspekte:

- a.) Welche Rechte und Bedeutungen von Recht werden im Sprechen konstruiert?
- b.) Welche Kategorisierungen von (Menschen-)Gruppen werden konstruiert? Wo und warum werden Grenzen zwischen diesen gezogen? Und um wessen Ein- oder Ausschluss handelt es sich?
- c.) Zielt die diskursive Bezugnahme auf Rechte auf mehr Inklusion oder Exklusion der „Anderen“?
- d.) Welche Akteure thematisieren welche Themen und wo liegen inhaltliche Überschneidungen?
- e.) Mit welchen diskursiven Strategien gehen die Akteure dabei vor?

Es wird argumentiert, dass der Diskurs über die Rechte Asylsuchender, verstanden als „Feld des (Un-)Sagbaren“ (Jäger 2009), das Recht auf Schutz vor Verfolgung als unbestrittenen normativen Ankerpunkt gewissermaßen „voraussetzt“. Jedoch macht die Diskursanalyse der Plenardebatten deutlich, dass dieses Recht auf unterschiedlichste Weise konstruiert wird und für verschiedenste, auch enger oder weiter gefasste „Menschengruppen“ gelten soll. In diesem Zusammenhang dominiert vor allen Dingen die Verknüpfung des Rechts auf Schutz vor Verfolgung an spezifische Konditionalitäten, die Asylsuchende zu erfüllen hätten, um „Hilfe“ gewährleistet zu bekommen. Dieses dominante Verständnis wird durch einen Entwurf der Voraussetzungslosigkeit von Menschenrechten herausgefordert – eine Position, die jedoch eine marginale Stellung im Diskurs über die Rechte der „Anderen“ einnimmt.

Das folgende Kapitel bietet einen Einblick in die ideengeschichtliche Genese der Menschenrechte. Diesem wird die herausfordernde Kritik Hannah Arendts (2009) an den Menschenrechten gegenübergestellt. Als normativen Gegenentwurf schlägt sie „das Recht, Rechte zu haben“ (ebd.: 603) als einzig sinnvolles Menschenrecht vor. Wie Seyla Benhabib (2004) jedoch konstatiert, hat sich die Monopolstellung der Staatsbürger\_innenschaft als Vergabeprinzip von Rechten, insbesondere vor dem Hintergrund des Europäischen Integrationsprozesses, relativiert. Das Kapitel schließt mit der Einschätzung, dass die Desaggregation von Staatsbürger\_innenschaft nicht per se zu mehr Inklusion aller Menschen führt. Besonders Asylsuchende haben diesbezüglich einen prekären rechtlichen Status, der an der Peripherie des Einschlusses in das Rechteregime angesiedelt ist.

Kapitel drei untersucht vor diesem Hintergrund, welche rechtlich-institutionellen Arrangements konstitutiv für Asylsuchende in Österreich sind. Ausschlaggebend ist hierfür vor allem die völkerrechtliche Definition des Flüchtlingsbegriffes in der Genfer Flüchtlingskonvention. Sie bildet letztendlich die Basis dafür, nach welchen Kriterien jemand als Flüchtling anerkannt wird. Die Argumentation wird staatszentriert aufgerollt, d.h. Flüchtlinge werden im Rahmen dieser Arbeit als Menschengruppen verstanden, die durch das Handeln der Nationalstaaten erzeugt werden und gerade aufgrund einer staatlich produzierten Kategorisierung letztlich auch Aufnahme in einem anderen Staat finden oder nicht (Benhabib 2005: 4). Schließlich folgt eine kritische Reflexion des juristischen Flüchtlingsbegriffs der Genfer Flüchtlingskonvention. Aus einer politisch-ökonomischen Perspektive einerseits und einer feministischen Perspektive andererseits wird verdeutlicht, dass die Kategorie „Flüchtling“ konstruiert ist, und sich aufgrund der dominierenden Wissensordnungen ein sehr spezifisches und auch selektives Verständnis von „Verfolgung“ oder „Flucht“ herausgebildet hat. Die Konstruktion der Flüchtlingskategorie reflektiert dabei wesentlich die vorherrschende gesellschaftliche Ordnung – zum Beispiel die patriarchale Geschlechterordnung und die Dominanz der Marktgesetze in der Regulation von Migration und Asyl.

Kapitel vier legt die theoretische Fundierung der methodischen Herangehensweise dieser Arbeit offen. Nach einer Einführung in die, an Michel Foucault angelehnte, Kritische Diskursanalyse von Siegfried Jäger (2009), wird der Aufbau des Forschungsdesigns vorgestellt, das den Grundstock der empirischen Analyse bildet.

Kapitel fünf gibt Aufschluss über die institutionellen Spezifika der parlamentarischen Arena einerseits und die ideologischen Positionierungen der im Nationalrat repräsentierten politischen Parteien andererseits. Aus diskursanalytischer Perspektive sind diese als wesentlich zu betrachten, um den Diskurs adäquat fassen zu können.

Kapitel sechs ist schließlich den Ergebnissen der Diskursanalyse der Plenardebatten gewidmet. Ein konziser Überblick zu den wichtigsten Dynamiken des österreichischen Asylregimes, wie auch eine Einführung in die Interessen- und Konfliktkonstellationen, die sich im Vorfeld des Fremdenrechtspakets 2005 und des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2011 abgezeichnet haben, leiten diesen Teil ein. Danach werden die Auswertung der jeweiligen Debatten vorgestellt und diskutiert. Ein Resümee aus vergleichender Perspektive rundet das Kapitel ab. Dies ist von besonderem Interesse, da die gewählten

Untersuchungszeitpunkte nicht nur mehrere Jahre auseinanderliegen, sondern die Debatten unter jeweils verschiedenen politischen Machtkonstellationen stattgefunden haben.

In Kapitel sieben werden abschließend die wichtigsten empirischen Befunde der Arbeit mit den theoretischen Vorüberlegungen verknüpft und im Hinblick auf die Ausgangsfragestellung diskutiert.

## **2. Menschenrechte und Staatsbürger\_innenschaft bei Hannah Arendt und Seyla Benhabib**

### **2.1 Die Menschenrechte in der Ambivalenz der Moderne**

Als große Errungenschaft und normativer Ankerpunkt der Moderne gefeiert, werden die Menschenrechte – in akademischer wie auch in realpolitischer Auseinandersetzung – nahezu unbestritten als wesentlicher Schritt der Menschheit in ihre Mündigkeit erachtet. Mit anderen Worten, die Menschenrechte des 18. Jahrhunderts wurden als Emanzipation des Menschengeschlechtes aus seiner gesellschaftlichen, religiösen und historischen Unmündigkeit betrachtet. Nicht mehr die göttlichen oder naturrechtlichen Gebote, tradierte Sitten und Gebräuche, sondern der „Mensch als solcher“ (Arendt 2009: 601) sollte von nun an den Maßstab von Recht und Unrecht abgeben, Quelle und Ziel der Menschenrechte zugleich sein.

Seitdem das Denken der Aufklärung die modernen Menschenrechte hervorbrachte, sind nun mehr als 200 Jahre vergangen. Festhalten lässt sich: Die Debatten um den normativen Gehalt und die Durchsetzung der Menschenrechte bleiben höchst aktuell. Dem Anspruch nach als universale Rechte konzeptionalisiert (insbesondere seit der Ausrufung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948), erlaubt die gegenwärtige Situation jedoch nicht mit Gewissheit von einer universalen Durchsetzung der Menschenrechte zu sprechen. Im Gegenteil, so hebt Cushman hervor (2010: 597), kann behauptet werden, dass de facto für unzählige Menschen nur wenige oder fast gar keine dieser Rechte sichergestellt sind. Der Menschenrechtsdiskurs hingegen habe eine beachtliche Verallgemeinerung erfahren (Cushman 2010: 590; Hess/Karakayali 2007). Zwar ermöglicht der Menschenrechtsdiskurs zu politisieren, zentrale Fragen ins Feld zu führen und möglicherweise auch subalterne Interessen und Forderungen einzubringen, jedoch tritt er gleichzeitig vielfach als fester Bestandteil des Registers der Regierungskünste dominanter gesellschaftlicher Kräfte auf (ebd.). Demnach, und dies bildet ein zentrales Moment dieser Arbeit, wird der Vermutung gefolgt, dass der Rekurs auf den Menschenrechtsdiskurs durchwegs auch der Festigung und Legitimierung bestehender Kräfteverhältnisse dienlich ist. Vor diesem Hintergrund bleibt eine tiefgehende und kritische Auseinandersetzung mit der Theorie und Praxis der Menschenrechte weiterhin notwendig. Im Folgenden soll einleitend eine knappe ideengeschichtliche

Einführung und Problematisierung der modernen Menschenrechte erfolgen.

Entgegen ihren ideengeschichtlichen Vorläufern<sup>1</sup> zeichnet sich die Normativität der *modernen* Menschenrechte, wie Bielefeldt aufzeigt, durch die erstmalige Einheit eines, aus konzeptioneller Perspektive betrachtet, universalen und emanzipatorischen Anspruches und einen realpolitischen Kampf um ihre politisch-rechtliche Durchsetzung aus (Bielefeldt 1998: 25). Die erste weitreichende Positivierung moderner Menschenrechte, die diesen Charakteristika moderner Menschenrechte entspricht, erfolgte im Zuge der Revolutionen des 18. Jahrhunderts und ihren zugehörigen Deklarationen, nämlich der *Virginia Bill of Rights* 1776 und der französischen *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* 1789. Beide verfolgten ein konkretes politisches und emanzipatorisches Projekt, das eine größtmögliche Tragweite anstrebte: Während mit ersterer die Unabhängigkeit der britischen Kolonien vom Königreich England besiegelt worden ist (Betonung der Freiheitsrechte), bestand das revolutionäre Anliegen in Frankreich vor allen Dingen darin, die absolutistische Monarchie und ihre repressive Ständeordnung zu überwinden (Betonung von Freiheits- und Gleichheitsrechten) (Haratsch 2006: 35).

Die modernen Menschenrechte sind, so Bielefeldts These, zugleich „Ausdruck und Ambivalenz der Moderne“ (Bielefeldt 1998: 45). *Ausdruck*, weil sie der zweifellos idealistischen Absicht verschrieben worden sind, den Unrechtserfahrungen der Moderne entgegenzutreten,

„sie gerade auch im Kampf gegen Unrechtserfahrungen in der modernen Gesellschaft entstanden sind und dabei zugleich ein Freiheitsethos politisch-rechtlich zur Geltung bringen, das in seiner universalen und emanzipatorischen Gestalt ebenfalls spezifisch modern ist.“ (Bielefeldt 1998: 28)

*Ambivalent* sind Menschenrechte vor allem deshalb, weil sie aufs engste mit der Moderne und ihren widersprüchlichen Gesellschaftsformationen verwoben sind. Sie stehen also nicht als ahistorisches oder metahistorisches Ideal über der Moderne. Sie können die Ambivalenzen der Moderne nicht auflösen, sondern haben vielmehr „an der Moderne in all den genannten Facetten Anteil“ (Bielefeldt 1998: 33).<sup>2</sup>

Die *modernen* Menschenrechte lassen sich ideengeschichtlich grob in drei „Generationen“ einteilen. Die *erste Generation* ist maßgeblich durch den revolutionären Geist der Aufklärung geprägt. An Stelle des vormodernen konformistischen Ideals tritt die Anerkennung von

---

<sup>1</sup> Wie etwa dem antiken Naturrecht der Stoiker oder Epikureer, siehe dazu (Bloch 1999).

<sup>2</sup> Gemeint sind damit zum Beispiel Tendenzen der Rationalisierung, Individualisierung, Vermassung, Säkularisierung, Globalisierung (Bielefeldt 1998).

Pluralität sowie der gleichen „Würde und Freiheit“ (Bielefeldt 1998: 37) aller Menschen. Erstmals, und im Unterschied zu vormodernen Menschenrechten, gilt in der Moderne die Freiheit der Menschen als unveräußerlich. *Rechtlich-politisch* findet die Würde des Menschen ihre Anerkennung „in allgemeinen Freiheitsrechten, die einem jeden gleichermaßen zukommen müssen und deshalb immer auch Gleichheitsrechte sind.“ (Bielefeldt 1998: 37). Diese Gleichheitsrechte beziehen sich jedoch höchstens auf eine (wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird, Ausschlüsse produzierende) rechtlich-formale Gleichstellung der Menschen als bürgerliche juristische Subjekte, nicht aber beispielsweise auf ökonomische Gleichstellung. Primäres Ziel ist es, die Freiheit des *bürgerlichen Subjekts* vor Willkür und Tyrannei der Staatsmacht zu schützen (Cushman 2010: 591). Sie werden in der Literatur aus diesem Grund auch als (bürgerliche) Abwehrrechte bezeichnet.

Karl Marx hatte die Errungenschaften und Konsequenzen der Französischen Revolution im 1844 erschienenen Text *Zur Judenfrage* ausgiebig kommentiert (MEW 1976: 347ff.). Nach Ernst Bloch hätte Marx den bürgerlichen Klasseninhalt der Menschenrechte „mit unübertrefflicher Schärfe“ (Bloch 1999: 203) ausgearbeitet – zweifellos würde sich die Französische Revolution als bürgerliche Revolution begreifen lassen. Wesentlicher Kern marxistischer Kritik besteht darin aufzuzeigen, dass sie letztlich der Verallgemeinerung der Partikularinteressen einer spezifischen Klasse, nämlich der Bourgeoisie, dienlich war. Obgleich des programmatischen Aufrufs der Trikolore Freiheit – Gleichheit – Brüderlichkeit, erfolgte keine Überwindung der Klassengegensätze.<sup>3</sup> Erst diese würde nach Marx jedoch zur Emanzipation aller Menschen führen. Seinem Argument folgend, werden Menschen nämlich primär nicht als Individuen per se unterdrückt, sondern als Zugehörige ihrer sozialen Klasse.<sup>4</sup> Daher gilt es, die kapitalistischen Produktionsverhältnisse, die den Klassengegensatz herstellen und verfestigen sowie den Menschen unnachgiebig in seiner Würde verletzen, zur Gänze zu überwinden. Die Französische Revolution überwand diese nicht, sondern mündete in der Emanzipation der Bourgeoisie, womit der Grundstein für ihren Aufstieg zur neuen herrschenden Klasse gelegt worden war. Die Französische Revolution brachte nicht nur die sogenannte erste Generation der modernen Menschenrechte, sondern auch den *citoyen* hervor. In der Marx'schen Rezeption der Französischen Revolution wird zwischen Menschenrechten

---

<sup>3</sup> Gleichzeitig trägt die Französische Revolution „(...) eben auch jenes Versprechen und jenen utopisch-konkreten Gehalt eines Versprechens in sich, an das die wirkliche Revolution sich halten kann.“ (Bloch 1999: 199)

<sup>4</sup> Dabei werden subjektive Erfahrungen der Gewaltanwendung, Erniedrigung etc. nicht ausgeblendet, sondern es wird wesentlich auf ihre strukturelle Komponente verwiesen, die nämlich den kapitalistischen Produktionsverhältnissen inhärent sei und die gesellschaftliche Verhältnisse entscheidend determiniert.

und den Rechten des *citoyen* unterschieden – vorerst. Während die Menschenrechte das bürgerliche Subjekt ideologisch festigten (u.a. durch die Verankerung von Eigentum als Menschenrecht, das damit jegliches emanzipatorisches Potenzial des klassenlosen Freiheitsrechtes untergraben hat), hätte der damals vorerst noch eher idealistisch geprägte und wenig spezifizierte Begriff des Status des *citoyens* noch emanzipatorisches Potenzial geboten (Bloch 1999: 200f.). Ernst Bloch verweist darauf, dass es jedoch nicht lange brauchte, bis die Konzeptionen von *citoyen* und *bourgeois* ineinander fielen und diese somit für die Überwindung der Klassengegensätze praktisch unbrauchbar machte (Bloch 1999: 227). Immer mehr entwickelte sich der Status der Bürger\_innen zum Dreh- und Angelpunkt für die Ausstattung von Individuen mit Rechten – als rein staatsbürgerliche Privilegien. Dies kündigt sich bereits selbst im Titel der „Déclaration des droits de l’homme *et* du citoyen“ (eigene Hervorhebung) an, nämlich ihr Charakter als Ausrufung der Rechte des Menschen *und* des Bürgers (sic!). Die Verknüpfung von Bürger\_in und Rechten ging und geht gleichzeitig einher mit dem systematischen Ausschluss all jener Menschen, denen dieser Status in der historisch-konkreten Situation nicht zugesprochen wurde und wird (wie etwa Frauen, Sklav\_innen, Besitzlose und Arbeiter\_innen und später auch aller aufgrund verschiedenster Kriterien zu „Überflüssigen“ gemachten Menschen).

Die *zweite Generation* der Menschenrechte schöpft wesentlich aus der marxistischen Kritik an der Aufklärung. Sie bleibt jedoch, milde ausgedrückt, auf halbem Wege stehen: Nicht die Überwindung der ausbeuterischen Produktionsverhältnisse steht im Mittelpunkt, sondern es soll der Kapitalismus mittels ökonomischer und sozialer Rechte zivilisiert und gezähmt werden. Diese Rechte sollen Menschen vor den schlimmsten Auswüchsen der kapitalistischen Gesellschaftsordnung Schutz bieten (z.B. Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, soziale Sicherheit oder Gesundheit) (Cushman 2010: 592f.).

Die *dritte Generation* der Menschenrechte stützt sich, ähnlich wie die zweite Generation, weniger auf Individuen als solche, sondern auf Kollektive: Jedoch stehen diesmal nicht die sozialen Klassen im Vordergrund, sondern kulturelle Identitäten. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass Menschen Unterdrückung ausgesetzt sind, weil sie einer bestimmten Gruppe oder Kultur zugehören oder durch die Mehrheitsgesellschaft als dieser zugehörig definiert werden. Neben der Forderung nach ökonomischen Rechten, wie sie in der zweiten Generation der Menschenrechte im Vordergrund stehen, ist deswegen vor allen Dingen die Forderung nach Schutz vor Diskriminierung als Gruppe(n) „by virtue of their position in the



„dominant society“ (Cushman 2010: 593f.) zentral.

Aus den vorangegangenen Ausführungen geht hervor, dass die verschiedenen „Generationen“ von Menschenrechten auf sehr konträren Annahmen, z.B. darüber, was es unabdingbar zu schützen gelte, basieren. Sie werden zudem, je nach Kategorie, als Rechte von Individuen oder als Rechte von Gruppen gefasst. Die Beziehung zwischen diesen verschiedenen „Generationen“ verläuft durchaus konfliktträchtig und widersprüchlich.<sup>5</sup>

Die Moderne zielte von Anfang nicht nur auf Freiheit und Gleichheit, sondern schloss zugleich immer auch Disziplinierungsmechanismen zum Zwecke der Unterdrückung der Subalternen mit ein. Jede dieser „Generationen“ von Menschenrechten kann als Versuch gelten, den dadurch entstehenden Verletzungen von Individuen oder auch Kollektiven, entgegenzutreten. Die Menschenrechtsverletzungen totalitärer Systeme, besonders aber das kaum zu erfassende Ausmaß der Verbrechen des Nationalsozialismus zwingen uns jedoch, die Annahme einer graduellen „Zivilisierung der Politik“ (Bielefeldt 1998: 27) zu revidieren. Dies zwingt uns zugleich, auch die praktische Wirksamkeit der Menschenrechte in Frage zu stellen.

Vor dem Hintergrund des unwiederbringlichen zivilisatorischen Bruches, der Anfang des 20. Jahrhunderts begangen worden ist, widmete sich ein beträchtlicher Teil der Nachkriegsintellektuellen der Frage der Rehabilitierung moralischer Standards in Europa. Die nachfolgenden Abschnitte werden sich jedoch alleine der politischen Philosophin Hannah Arendt widmen. Zeitlebens zog sie etablierte moralphilosophische Rechtfertigungsdiskurse in Zweifel und stach aufgrund ihrer durchaus unkonventionellen Kritik der Menschenrechte hervor. Letztere ist eine der grundlegenden Inspirationen für die vorliegende Arbeit. Ihr politisches Denken wurde, mehr noch als durch ihre Zeit als Schülerin Karl Jaspers und Martin Heideggers, durch ihre Migrations- und Fluchtgeschichte als Jüdin und Frau geprägt (Benhabib 2006). Als deutsche Jüdin sah sich die junge Arendt mit dem grassierenden Antisemitismus der Weimarer Republik konfrontiert. Es folgten ihre Emigration nach Frankreich 1933, die Aberkennung ihrer deutschen Staatsbürgerinnenschaft 1937 und die äußerst prägende Erfahrung einer einmonatigen Internierung im südfranzösischen Lager Gurs 1940, aus dem sie schließlich erfolgreich die Flucht ergriff. 1941 gelang ihr die Ausreise in

---

<sup>5</sup> Wesentliche Punkte solcher Kontroversen werden in sehr pointierter und nachvollziehbarer Weise am Beispiel von Frauenrechten und dem Recht auf kulturelle Selbstbestimmung von Gruppen im Essay von Susan Moller Okin ‚Is multiculturalism bad for women?‘ diskutiert. Der Band beinhaltet darüber hinaus Responenzen von Proponent\_innen und Kontrahent\_innen, die Okins Argument aus verschiedensten Perspektiven diskutieren (vgl. Cohen et al. 1999).

die USA, wo sie bis zu ihrem Tode 1975 als Journalistin und Lehrende an den Universitäten Berkeley und Princeton sowie der New School for Social Research tätig war (Young-Bruehl: 1991). Vor diesem Hintergrund schreibt Arendt, dass nach Auschwitz, „[t]he problem of evil will be the fundamental question of postwar intellectual life in Europe.“ (Arendt, zitiert in Ludz 2007: 797). Wie Otto Kallscheuer im Nachwort zu Benhabibs Werkschau zu Hannah Arendt auf den Punkt bringt, begreift Arendt die „Katastrophe des zwanzigsten Jahrhunderts [...] als einen Bruch *mit* der europäischen philosophischen Tradition, der doch zugleich *in* dieser Tradition als ihre Konsequenz zu verorten sei.“ (Kallscheuer 2006: 364). Diese Dialektik inspirierte mitunter ihre sehr kontrovers rezipierte Dokumentation und Analyse des Eichmann Prozesses in Jerusalem (Arendt 2011) und ihres 1955 in deutscher Sprache erschienenen Werkes *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* (Arendt 2009). Darin widmet sich Arendt dem Totalitarismus als neuer Herrschaftsform und erarbeitet wesentliche Charakteristika dieser.<sup>6</sup>

Im neunten Kapitel von *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* adressiert Arendt ein neues empirisches Phänomen, das sie mit diagnostischer Weitsicht als eines der wichtigsten Probleme des 21. Jahrhunderts benannt hat: Flucht und Staatenlosigkeit. Die gedanklichen Vorläufer ihres Argumentes sind bereits Gegenstand eines 1949 erschienen Essays mit dem Titel *Es gibt nur ein einziges Menschenrecht* (Arendt 1949). Vermutlich lag Arendt die Endfassung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte während ihrer Arbeit an diesem Aufsatz noch nicht vor. Ihr Gedankengang findet sich jedoch auch im später erschienenen neunten Kapitel von E&U in zugespitzter Form wieder. Es ist folglich anzunehmen, dass sich aus ihrer Perspektive die Situation der Flüchtlinge und Staatenlosen bis zum Erscheinen von E&U nicht erheblich verändert hat – ihr Kernargument bleibt nämlich im Wesentlichen erhalten. Arendt sucht in E&U nach Erklärungen für die rasante Zunahme der Zahl der Flüchtlinge und Staatenlosen ab Beginn des 20. Jahrhunderts. Die Situation dieser Gruppe ist, wie später ausgeführt werden soll, in mehrfacher Hinsicht spezifisch. Als ihr wesentlichstes Merkmal arbeitet Arendt aus, dass sie, mit ihren eigenen Worten ausgedrückt, ihr Recht darauf, überhaupt Rechte zu haben, verloren hatten (Arendt 2009: 614).

Auf Grundlage der Problematisierung des Flüchtlings- und Staatenlosenphänomens, die Arendt eingangs vornimmt, geht sie in einem weiteren Schritt dazu über, eine Kritik der zu

---

<sup>6</sup> Im Folgenden wird das Werk *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* mit E&U abgekürzt. Als Werkreferenz dient eine 2009 erschienene Neuauflage, es wird in der Referenz der Einfachheit halber nur das Jahr 2009 zitiert.

diesem Zeitpunkt erst kürzlich ausgerufenen *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* zu formulieren. Ihr Argument führt uns die Grotteske der Absicht vor Augen, Menschenrechte einfach ohne weiteres als universellen, moralischen Standard wieder herzustellen. Spätestens das Ausmaß der nationalsozialistischen Verbrechen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts macht ihr zufolge deutlich, dass die Menschenrechte ihrem Anliegen nach kläglich gescheitert sind. Ihre konkrete Verfehlung besteht darin, dass sie nicht vermochten das nackte Leben, also den Menschen allein aufgrund seines „Menschseins“, zu schützen. Die Menschenrechte auf dem Weg einer *Allgemeinen Erklärung* einfach rehabilitieren zu wollen, räumt diese Gefahr nicht aus, sondern perpetuiert bzw. revitalisiert regelrecht, wie Arendt es nennt, die Aporien der Menschenrechte.<sup>7</sup> Arendt argumentiert, dass aufgrund der schon anfänglich bestehenden Verquickung der Menschenrechte mit dem Nationalstaat, diese überhaupt nur durch den Status von Individuen als Staatsbürger\_innen (mit)konkretisiert worden sind (Arendt 2009: 575; 605). Die dem Staat stets inhärente Gefahr, durch die Nation erobert zu werden, impliziert, dass Menschen, weil sie aus dem *demos* ausgeschlossen werden, die Staatsbürger\_innenschaft und infolge dessen ihre Rechte insgesamt abgesprochen werden. Weil die nationale (territoriale) Staatenordnung sich als organisatorisches Prinzip durchgesetzt hat und weil einmal entrechtete Menschen in den wenigsten Fällen ihre Rechte in einem anderen Staat wieder erlangen können, sind sie de facto aus der Welt gestoßen. Polemisch aber keineswegs zu Unrecht argumentiert Arendt, dass Menschenrechte, entgegen der weit verbreiteten Annahme Anfang des 20. Jahrhunderts, also *nicht* dort zu wirken beginnen, wo keine anderen Rechte mehr gelten. Sie sind nicht, weil der Mensch ist, sondern existieren als Ausdruck historischer Kämpfe. Sie müssen erst erkämpft und entsprechend durchgesetzt werden.

In Folge soll auf Arendts Kritik der Menschenrechte näher eingegangen werden. Ihre Überlegungen sind auch dahingehend von Interesse, weil sie sich um eine, wie Rezipient\_innen unterstreichen, politische Alternative zum naturrechtlich geprägten Entwurf der Menschenrechte der Aufklärung bemüht. Es handelt sich zugleich um den Versuch, die Menschenrechte aus ihren Aporien herauszuführen. Daher kann es sich *erstens* nur um ein Recht handeln, „[...] das sich grundsätzlich von allen Staatsbürgerrechten unterscheidet.“ (Arendt 2009: 607). Plausibel erscheint für Arendt in diesem Zusammenhang nur das Recht eines jeden Menschen, nicht in den Zustand absoluter Rechtlosigkeit gedrängt zu werden. Dieser könne nur durch das einzig sinnvolle Menschenrecht, nämlich das Recht darauf,

---

<sup>7</sup> Aporie ist ein Begriff, der auf die ausweglose Paradoxie eines Phänomens verweist.

Rechte zu haben, gesichert werden. Das von Arendt geforderte Recht auf politische Mitgliedschaft ist notwendig, um Menschen einen Standort in der Welt zu sichern. Es ist die Bedingung dafür, „daß (sic!) [...] Meinungen Gewicht haben und [...] Handlungen von Belang sind“, und somit die „Fähigkeit zum Politischen“ zu bewahren (Arendt 2009: 613 und 615). Wie abschließend aufgezeigt wird, legt Arendt *zweitens* Wert darauf, dass dieses Recht darauf, Rechte zu haben, sich konzeptionell nicht auf eine wie auch immer gefasste „Natur“ des Menschen zurückführen lässt. Im Gegenzug zu essentialisierenden naturrechtlichen Ableitungen konzeptionalisiert Arendt eine Menschheit, deren existenzielle Grundbedingung die Fähigkeit zum Politischen ist.<sup>8</sup>

## **2.2 Flucht und Staatenlosigkeit als Massenphänomen des 20. Jahrhunderts: Das Ende der Menschenrechte bei Arendt**

Die beispiellose ökonomische Krisenkonstellation der Zwischenkriegszeit mitsamt ihrer Folgen erfasste nicht nur die Klasse der Arbeiter\_innen und Besitzlosen, sondern sämtliche Berufsstände; ja sogar ganze nationale Ökonomien. Jedoch lassen sich Arendt zufolge zwei Gruppen von Menschen ausmachen, die nicht nur als Betroffene dieser Krise, sondern auch als „Opfer“ der aufflammenden Nationalitätenstreitigkeiten in einem doppelten Sinne zu benennen sind. Arendt umreißt diese Gruppen als Minderheiten einerseits sowie Flüchtlinge und Staatenlose andererseits.<sup>9</sup> Die besonders prekäre Situation dieser Menschengruppen drückte sich dahingehend aus, dass sich diese auf keinerlei Rechte mehr berufen konnten. In Arendts Worten gefasst, waren sie faktisch aus der Menschheit gestoßen. Sie hatten ihren Standort in der Welt verloren – jenen Standort, der Arendt zufolge Menschen überhaupt zusichert, Rechte zu haben und die Grundbedingung dafür ist, dass ihre Meinungen und Handlungen von Bedeutung sind (Arendt 2009: 613). Daraus zieht Arendt einen der bedeutsamsten Schlüsse des Kapitels über den Niedergang des Nationalstaates und das Ende der Menschenrechte in E&U. Nämlich, dass es überhaupt ein „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt 2009: 614) gibt, das Menschen gewaltvoll entrissen werden kann:

---

<sup>8</sup> Seyla Benhabib (2004) unterstreicht beispielsweise, dass der Entwurf eines Rechtes darauf, Rechte zu haben, zwar das Problem absoluter Rechtlosigkeit politisch löst, jedoch nicht ausreichend über normative Grundlagen verfügt (für weitere Auseinandersetzungen siehe auch Birmingham 2007; Marchart 2007; Menke 2007; Villa 2007).

<sup>9</sup> Dass „alle Flüchtlinge [zu diesem Zeitpunkt, Anm. AK] praktisch staatenlos und nahezu alle Staatenlosen faktisch Flüchtlinge waren“ (ebd.: 582) führt diese Trennung zwar ad absurdum, entkräftet jedoch nicht die realpolitische Wirksamkeit und Konsequenzen politischer und juristischer Kategorisierungen für Betroffene.

„Daß (sic!) es so etwas gibt wie ein Recht, Rechte zu haben – und dies ist gleichbedeutend damit, in einem Beziehungssystem zu leben, in dem man aufgrund von Handlungen und Meinungen beurteilt wird –, wissen wir erst, seitdem Millionen von Menschen aufgetaucht sind, die dieses Recht verloren haben und zufolge der neuen globalen Organisation der Welt nicht imstande sind, es wiederzugewinnen.“ Erst so „[...] konnte der Verlust der Heimat und des politischen Status identisch werden mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt.“ (Arendt 2009: 614)

Arendts historisch-politische Analyse in *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft* zeigt auf, dass sich die systematische Entrechtung ganzer Menschengruppen mit Ende des Ersten Weltkrieges zum Massenphänomen verdichtet. Ihre Argumentation macht darauf aufmerksam, dass, trotz der nachweislich wachsenden Größe der Gruppe der Betroffenen, die Existenz von Minderheiten, Flüchtlingen und Staatenlosen von der internationalen Staatengemeinschaft aber stets als ‚Anomalie‘, folglich als Ausnahme von der Regel, verhandelt worden ist (Arendt 2009: 559-562)<sup>10</sup> – und dies obwohl offenkundig

„[...] die nationalstaatliche Lebensform nun immer größere Gruppen europäischer Menschen ausschloß (sic!) und in ein Niemandsland verwies, in dem es weder Recht noch Gesetz, noch irgendeine Form geregelter menschlichen Zusammenlebens gab.“ (ebd.: 563)

Obwohl der Bedarf an Schutz und Zufluchtsstätten in der Zwischenkriegszeit rapide zunahm, begegneten, so Arendt weiter, die politischen Eliten diesem Phänomen mit mehr Restriktionen. Es wurden der Zugang zu Staatsbürger\_innenschaft und Asyl erschwert, Naturalisierte wieder zu Staaten- und in der Folge zu Rechtlosen gemacht, um sie dann außer Landes zu schaffen. Rechtsinstitute wie Asyl oder Naturalisierung blieben auf den Einzelfall zugeschnitten, der Zugang war folglich sehr beschränkt:

„War so auf der einen Seite für den Flüchtling objektiv kein Raum gelassen, in den er sich vor der ihn verfolgenden Regierung flüchten konnte, so konnte auf der anderen Seite der Flüchtling subjektiv nur in gezählten Fällen überhaupt beweisen, dass er ein Flüchtling war.“ (Arendt 2009: 610).<sup>11</sup>

Von jeglicher politischen Gemeinschaft exkludiert zu werden, stellte Flüchtlinge und Staatenlose vor die nahezu unüberwindbare Schwierigkeit, überhaupt wieder Teil einer, nach dem Bild einer „Familie von Nationen“ (Arendt 2009: 608) organisierten, Menschheit zu werden.

---

<sup>10</sup> Interessant ist Arendts Verweis darauf, dass ab dem das Ausmaß der Staatenlosigkeit tatsächlich bekannt wurde, eine Reihe juristischer und politischer Anstrengungen unternommen worden sind, „das Phänomen aus der Welt zu deuten“ (ebd.: 582).

<sup>11</sup> Vermehrt wurden Arendt zufolge ab der Zwischenkriegszeit Flüchtlinge und Staatenlose der polizeilichen Willkür ausgeliefert. Der Polizeiapparat profitierte in dieser Periode von einem erheblichen Machtzuwachs über diese Menschengruppe. Weiter führt sie dazu aus: „Daß (sic!) schließlich die Nazis so schändlich geringen Widerstand in den Polizeiapparaten der von ihnen besetzten Länder vorfanden und daß (sic!) sie so weitgehend ihren Terror mit ihrer Hilfe organisieren konnten, war zu einem Teil wenigstens der Machtstellung geschuldet, welche die Polizei sich in den langen Jahren unumschränkter und willkürlicher Herrschaft über Staatenlose und Flüchtlinge erobert hatte.“ (Arendt 2009: 600)

Dies sei, so argumentiert Arendt weiter, bereits in den Paradoxien der Französischen Revolution angelegt. Denn einerseits waren die Menschenrechte des 18. Jahrhunderts Ausdruck einer angestrebten Emanzipation der Menschheit aus ihrer gesellschaftlichen, religiösen und historischen Unmündigkeit: Von nun an sollte der „Mensch als solcher“ (Arendt 2009: 601) den Maßstab von Recht und Unrecht abgeben, Quelle und Ziel der Menschenrechte zugleich sein. Andererseits aber ging mit der Französischen Revolution die nicht minder folgenreiche Begründung der Tradition des Nationalstaates einher: Der Kampf um nationale Souveränität sowie Gleichheit unter Staaten war von ebenso großer Bedeutung wie die Emanzipation der Menschheit selbst aus ihrer Unmündigkeit. Auch im Staatswesen rückt „der Mensch“ anstelle geistlicher und anderer traditionalistischer Legitimationsinstanzen in den Mittelpunkt. Von nun an sollte die Volkssouveränität nicht mehr von in Gottes Namen eingesetzten Dynastien ausgehen, sondern wurde „[...] im Namen und von Gnaden des Menschen überhaupt“ (Arendt 2009: 603) proklamiert. Im Zuge des langwierigen Konsolidierungsprozesses der (europäischen) Nationalstaaten vollzog sich ihr Wandel von „einer legalen in eine nationale Institution“ (Arendt 2009: 575). Damit wurde jedoch auch die Vorrangigkeit des „nationalen Volkswillens“ (ebd.: 576) gesichert. Es setzte sich in der politischen Praxis zunehmend durch, „daß (sic!) nationale Interessen allen Erwägungen juridischer Art überzuordnen waren“ (ebd.: 575). Mit der Konsolidierung des Nationalstaates und dem forcierten nationalen Interesse rückte die keineswegs unproblematische Frage der nationalen Zugehörigkeit vermehrt in den Vordergrund. Im Wesentlichen wurde Zugehörigkeit sukzessive anhand der Institution der Staatsbürger\_innenschaft konkretisiert. Gleichzeitig erfüllte die Staatsbürger\_innenschaft eine weitere wesentliche Funktion: Erst durch sie wurden Individuen als juristische Subjekte anerkannt und mit Rechten ausgestattet. Dies hatte, wie gezeigt werden soll, folgenreiche Konsequenzen für die Umsetzung der Menschenrechte.

Was Arendt als Niedergang des Nationalstaates bezeichnet, bezieht sich deswegen keineswegs auf den Verlust/Verfall der regulativen Macht des Staates, sondern auf seine Transformation, die schließlich im äußerst problematischen Zusammenfallen von Staat und Nation kumulierte. Konsequenz war die Gleichsetzung des *demos* mit einem homogen definierten *ethnos*. Auf Grundlage ethnonationaler Kriterien wurden zahlreiche Menschen vom Zugang zu Recht regelrecht abgeschnitten. Die „Eroberung des Staates durch die Nation“ (ebd.: 575), die Arendt stets als eine dem Nationalstaat inhärente Gefahr bezeichnete, hatte sich schließlich (gewiss nicht unerwartet, aber dennoch vor dem Hintergrund historischer Kontingenz)

realisiert. Aufgrund der Durchdringung des Staates mit der Nationalitätenfrage, wurde diese letztlich zum relevanten Bestimmungskriterium des nationalen Volkswillens.<sup>12</sup>

Kaum hatte sich der Mensch also, ganz im Sinne der Aufklärung, „[...] als ein von allen Autoritäten gelöstes und aus allen Bindungen herausgelöstes, völlig isoliertes Wesen etabliert“ und darin seine ihm eigentümliche Menschenwürde vorgefunden, so haben die Ausführungen eben deutlich gemacht, wie er sich mit beeindruckender Schnelligkeit schon „[...] in das Glied eines Volkes verwandelte.“ (Arendt 2009: 604) Beide Aspekte sollen im Folgenden noch näher ausgeführt werden.

Ausgerechnet die Französische Revolution hatte durch die Begründung der Tradition des Nationalstaates ein Verständnis der Menschheit als Familie von Nationen zugrunde gelegt. In Folge dessen vermischte sich die Frage der Menschenrechte unentwirrbar mit der Frage des nationalen Selbstbestimmungsrechtes. Tatsächlich richteten sich die Menschenrechte nicht nach dem Individuum, sondern nach dem „Volk“ (Arendt 2009: 605). Implizit wurde vorausgesetzt, dass alle Menschen, da sie Teil der Menschheit waren, automatisch auch Staatsbürger\_innen irgendeiner politischen Entität sein müssten. Es wurde stets vorausgesetzt, dass jede\_r irgendeinem Staat zugehörig sei, über dessen/deren Staatsbürger\_innenschaft die Menschenrechte mit konkretisiert würden. Da sich die Menschenrechte für alle in der einen oder anderen Form verwirklichten, bedurfte es nach dieser Auffassung daher keiner weiteren Instanz, um diese anders als über die Staatsbürger\_innenschaft zu etablieren. Aber eben dieser vermeintliche Zusammenhang erschien Arendt zu Recht mehr als zweifelhaft (Arendt 2009: 603f.).

Denn die Geschichte, so Arendt, hat hinreichend gezeigt, dass Menschen aus der nationalstaatlichen Organisationsform insgesamt ausgeschlossen werden können – und damit ihr „Recht, Rechte zu haben“ also ihre Rechte insgesamt, verlieren können (Arendt 2009: 603). Diesen wichtigen Punkt illustriert die Denkerin vortrefflich anhand der damals jüngsten Erfahrungen mit der nationalsozialistischen Politik gegenüber Juden und Jüdinnen:

---

<sup>12</sup> Auf dieser Grundlage sei es letztlich auch nicht auszuschließen und läge „[...] sogar im Bereich praktisch politischer Möglichkeiten, daß (sic!) eines Tages ein bis ins letzte durchorganisiertes, mechanisiertes Menschengeschlecht auf höchst demokratische Weise, nämlich durch Majoritätsbeschluß entscheidet, daß es für die Menschheit im ganzen besser ist, gewisse Teile derselben zu liquidieren.“ (Arendt 2009: 618)

„[...] die Hitlersche Lösung der Judenfrage, in der erst die deutschen Juden in die Lage einer nicht anerkannten Minderheit gebracht, dann als Staatenlose über die Grenze gejagt und schließlich überall wieder sorgsam eingesammelt und in die Vernichtungslager transportiert wurden, [demonstrierte aller Welt aufs deutlichste, Anm. AK], wie man alle Minderheiten- und Staatenlosenprobleme wirklich ‚liquidieren‘ kann.“ (Arendt 2009: 600)<sup>13</sup>

Insass\_innen von Konzentrationslagern sind ein abschreckendes Beispiel dafür, dass Menschen all ihre sogenannten Menschenrechte verlieren können, weil sie aus jeglicher politischer Gemeinschaft ausgestoßen sind. Inwieweit sich die Wirksamkeit von Menschenrechten vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Verbrechen als leere Floskel und Ausdruck eines „heuchlerischen oder schwachsinnigen Idealismus“ (Arendt 2009: 564) entpuppen musste, davon zeugte die Situation all jener Menschen, denen die elementarsten Rechte, wie etwa auf Aufenthalt und Arbeit, politische Teilhabe und schließlich auch das Recht auf unversehrtes Leben, entzogen worden waren. Denn:

„[...] wo Menschen sich wirklich nur noch auf sie (die Menschenrechte, Anm. AK) und auf keine national garantierten Rechte mehr berufen konnten“, kollabierte der Begriff der Menschenrechte. [...] Vor der abstrakten Nacktheit des Menschseins hat die Welt keinerlei Ehrfurcht empfunden; die Menschenwürde war offenbar durch das bloße Auch-ein-Mensch-sein nicht zu realisieren.“ (Arendt 2009: 619)

Fraglich ist daher, was Menschen in einer solchen Situation überhaupt an, wie die Philosophie des 18. Jahrhunderts behauptet, angeborenen Menschenrechten bleibt. Denn wenn sich keine staatliche Obrigkeit dazu bereit erklärt, diese sicherzustellen, sind Menschenrechte, so Arendt, nicht mehr als leere Hüllen (Arendt 2009: 606): „[...] das Recht auf Leben wird erst in Frage gestellt, wenn die absolute Rechtlosigkeit – und das heißt, daß (sic!) niemand sich bereit findet, Rechte für diese bestimmte Kategorie von Menschen zu garantieren – eine vollendete Tatsache ist.“ (ebd.: 612). Selektive partikulare Rechte, die Staatenlosen und Flüchtlingen in Zufluchtsstätten zustehen mögen, helfen nicht über die Tatsache der „fundamentalen Situation der Rechtlosigkeit“ (Arendt 2009: 612) hinweg. Bewegungsfreiheit oder andere Rechte, die zu den Menschenrechten gezählt werden, sind belanglos, wenn es kein Aufenthaltsrecht gibt bzw. die bloße Existenz eines Menschen zur Straftat wird – also ein Mensch nicht nach seinen Handlungen, sondern aufgrund seiner bloßen Existenz be- und verurteilt wird.

Aus diesen Gründen seien die Menschenrechte „wie wir sie kennen“ auch weiterhin in ihren Aporien gefangen. Ihre eigentliche Verfehlung, die abstrakte Nacktheit des Menschseins zu schützen, sei auch durch die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* nicht beseitigt

---

<sup>13</sup> Dieses und andere Beispiele machen in E&U die politische Absurdität eines konzeptionell als ‚angeboren‘ angelegten Naturrechtes deutlich: Im Nationalsozialismus wurde dies insofern auf die Spitze getrieben, als dass jeder Mensch von Natur aus rechtlos war, weil er oder sie nämlich grundsätzlich staatenlos war, sofern die Behörden nicht anders darüber entschieden (Arendt 2009: 599).



worden. Nach Arendt braucht es daher ein Menschenrecht, das den Verlust des Rechts auf Rechte insgesamt verhindert. Im Folgenden soll nun Arendts Plädoyer für das einzig wahre Menschenrecht, nämlich das Recht, Rechte zu haben, eingegangen werden.

### **2.3 „Es gibt nur einziges Menschenrecht“: Arendts Plädoyer für ein universales Recht darauf, Rechte zu haben**

Wie der vorhergehende Abschnitt verdeutlichte, kritisiert Arendt, dass sich durch die Konsolidierung des Nationalstaates, die Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft nunmehr fast ausschließlich über den Besitz einer Staatsbürger\_innenschaft konkretisieren lässt.<sup>14</sup> Die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* würde demnach verfehlen sicherzustellen, dass allen Menschen überhaupt ein Recht darauf, Rechte zu haben garantiert wird. Weil auch diese eine politische Mitgliedschaft für den „Genuss“ der Menschenrechte voraussetzt, würde sie ihren eigentlichen Zweck, nämlich Menschen vor absoluter Rechtlosigkeit zu schützen, verfehlen. Die nahezu unhinterfragte Praxis der Nationalstaaten, den Staatsbürger\_innenstatus überhaupt zuzugestehen oder zu entziehen, gründet auf einem staatlichen Souveränitätsanspruch, der stets den Ausschluss und Einschluss von Individuen perpetuiert. Es sind, so wird angenommen, die „notwendigen“ Kehrseiten derselben Medaille. Es handelt sich bei dieser Praxis jedoch um einen zutiefst politischen Akt, der auf einem, um einen Ausdruck von Seyla Benhabib zu gebrauchen, wenn auch unterschiedlich argumentierten, so dennoch Regime des Ausschlusses beruht (Benhabib 2004: 66). Zugleich sind es gerade diejenigen Institutionen, die Individuen überhaupt ermöglichen, sich gegenseitig Rechte zu garantieren, die diese Rechte ebenso zerstören, also den Menschen in seiner Existenz bedrohen können (Balibar 2007: 266). Weil die Menschenrechte, wie Arendt verdeutlicht, auf der Staatsbürger\_innenschaft gründen und nicht umgekehrt, ist bei ihrem Verlust nicht gesichert, dass Menschen überhaupt Rechte zustehen (Balibar 2007: 265). Dies ist gerade dann so, wenn der Mensch darauf zurückgeworfen ist, „bloß“ ein Mensch zu sein:

---

<sup>14</sup> Wir erinnern uns vor allem an die enge Verbindung zwischen den Rechten von Staatsbürger\_innen und dem Kampf um nationale Souveränität. Das Denken und politische Agieren in Kategorien von Nationen mündete letztlich in die Eroberung des Staates durch die Nation. Massen an „überflüssig“ gemachten Menschen mussten nicht nur den Verlust ihres Status als Staatsbürger\_in, den sie nirgendwo wieder erlangen konnten, erfahren, sondern hatten ihre Rechte insgesamt verloren.

„Wiewohl der Rechtlose nichts ist als ein Mensch, ist er doch dies gerade nicht durch die gegenseitig sich garantierende Gleichheit der Rechte, sondern in seiner absolut einzigartigen, unveränderlichen und stummen Individualität, der der Weg in die gemeinsame und darum verständliche Welt dadurch abgeschnitten ist, daß (sic!) man ihn aller Mittel beraubt hat, seine Individualität in das Gemeinsame zu übersetzen und in ihm auszudrücken. Er ist gleichzeitig der Mensch und das Individuum überhaupt, das allerallgemeinste und das allerspeziellste, das beides gleichermaßen abstrakt ist, weil es gleichermaßen weltlos bleibt. [...] Ihre Unbezogenheit zur Welt, ihre Weltlosigkeit ist wie eine Aufforderung zum Mord, insofern der Tod von Menschen, die außerhalb aller weltlichen Bezüge rechtlicher, sozialer und politischer Art stehen, ohne jede Konsequenzen für die Überlebenden bleibt. Wenn man sie mordet, ist es, als sei niemandem ein Unrecht oder auch nur ein Leid geschehen.“ (Arendt 2009: 624)

Arendts Begriffe von Welt und Weltlosigkeit sind wichtige Grundkategorien, von denen aus sie ihren Gegenentwurf des „einzigsten Menschenrechtes“ entwickelt. Mit Martin Heidegger teilt sie das Verständnis von Menschsein im Sinne einer Welt, die immer schon mit den Anderen geteilt wird, eines mit Anderen „In-der-Welt-seins“ (Heidegger 1967: 113ff.). Während für Heidegger die authentischste Form des menschlichen Daseins gar nicht das Mitsein mit Anderen ist, sondern das „Sein zum Tode“<sup>15</sup> (ebd.), grenzt sich Arendt radikal von dieser Auffassung ab. Sie entlehnt zwar sein Konzept menschlichen Daseins, gedacht als eine *mit anderen geteilte Welt*. Im Gegensatz zu Heidegger aber stellt sie das „Sein zum Leben“ in einer mit Anderen geteilten Welt als menschliche Existenzbedingung par excellence in den Mittelpunkt. Diese geteilte Welt zeichnet sich durch menschliche Pluralität (der absolut einzigartigen Individualität) aus und durch die Notwendigkeit, diese gleichermaßen in die Sphäre des Politischen (also des Gemeinsamen) zu übersetzen (Arendt 2009: 624). Ihr Begriff des Politischen möchte Politik, im wahrsten Sinne des Wortes, als öffentliche Angelegenheit, als ein potentiell alltägliches „Geschäft“, das uns alle angeht, verstehen (Marchart 2007: 355ff.). Damit stellt sie dem Verständnis des Politischen als elitäre, statische und prinzipiengeleitete Angelegenheit den Gedanken politischen Handelns als einer alltäglichen Praxis kontingenten Charakters entgegen (Balibar 2007: 263). Verbunden mit der Bedingtheit von menschlicher Pluralität ist Politik Arendts normativem Anspruch nach „der Bereich der Pluralität, der Differenz und des Perspektivenwechsels.“ (Benhabib 2006: 85)

Bei allen Ambivalenzen, die charakteristisch für die Moderne sind, ist wohl eine ihrer prägendsten Tendenzen, dass sie ausgerechnet die Möglichkeiten zur Wahrnehmung und Anerkennung menschlicher Vielfalt und Differenz zugleich produziert wie auch eliminiert (Kallscheuer 2006: 373). Bezugnehmend auf Arendt, präzisiert Seyla Benhabib beispielsweise

---

<sup>15</sup> Es ist, sehr vereinfacht gesagt, die Einsamkeit (in starker Abgrenzung zu sozialen Existenzformen), die Heidegger als ‚authentischste‘ Existenzform des Menschen benennt. Mit seiner Rektoratsrede von 1933 positioniert er sich – an das Konzept menschlicher Existenz anschließend - klar als völkischer Denker. Das sich wunderbar in die NS-Ideologie einfügende ‚einheitliche Volk‘ übernimmt hier die Rolle der authentischen menschlichen Daseinsform (Zepp/Rosenmüller 2007: 20).

den Effekt nationalistischer Ideologien: „Alle Nationalismen [...] sind potentiell repressiv, weil sie Grundbegriffe der Einheit und Gleichartigkeit in die politische Sphäre einbringen, die nur zu Unterdrückung von Differenz und Andersartigkeit führen können.“ (Benhabib 2006: 85) Umso nachvollziehbarer wirkt daher Hannah Arendts, sowohl philosophisch als auch praktisch relevante, programmatische Fragestellung, wie unter den spezifischen Voraussetzungen der Moderne die öffentliche Welt der Politik wiederzugewinnen sei. Und damit auch die Frage, wie menschliche Vielfalt wieder in die politische Öffentlichkeit übersetzt werden könnte (Benhabib 2006: 44; 96). Arendts Begriff von menschlicher Bedingtheit ist demnach handlungsbezogen, pluralistisch und grundlegend politisch. Wie Etienne Balibar folgert, gibt es für Arendt außerhalb der Institution der politischen Gemeinschaft – und zwar ist Gemeinschaft hier nicht in einem organischen, also naturalistisch-mystifizierenden Sinne gemeint – schlichtweg keine Menschen (Balibar 2007: 265).<sup>16</sup>

Dies ist durchaus konsistent mit Arendts Kritik an den Menschenrechten. Sie verortet das Paradoxe an den Menschenrechten unter anderem darin, dass ihre naturrechtliche Fundierung mit einem „Menschen überhaupt“ (Arendt 2009: 604) rechnet. Demgegenüber fordert sie, dass „[...] der Begriff des Menschen, wenn er politisch brauchbar gefaßt (sic!) sein soll, die Pluralität der Menschen stets in sich einschließen muss.“ (Arendt 2009: 604) Ausgerechnet diese singuläre Einzigartigkeit der Menschen, die nach Arendt die Menschheit ausmacht, ist von den Nationalstaaten mit verschiedensten Mitteln, wie der zwangsweisen Assimilierung oder des Ausschlusses bis hin zur Auslöschung von Differenz in einem physisch-materiellen Sinne, torpediert worden (Birmingham 2006: 769ff.). Auch die Auffassung, dass Menschenrechte ‚natürlich‘ und vorpolitisch seien, kritisiert die Denkerin als folgenreiche konzeptionelle Blindstelle. Rechte werden zugestanden, sind also das Produkt menschlichen Handelns, daher weder als „natürlich“ noch als vorpolitisch zu qualifizieren (Arendt 2009: 615).<sup>17</sup> Gleichheit und Freiheit sind beispielsweise keine den Menschen innewohnenden, angeborenen Qualitäten. Erst indem sich Menschen gleiche Rechte garantieren, werden sie in einem formal-juristischen Sinne zu Gleichen (Arendt 2009: 616). Eine solche Annäherung an Gleichheit bringt jedenfalls produktivere Voraussetzungen für die Übersetzung von Differenz

---

<sup>16</sup> „Arendt’s idea is not the idea that only the institution creates rights, whereas, apart from institutions, the humans don’t have specific rights, only natural qualities. Her idea is that, apart from the institution of the community (not in the sense of ‘organic’ community – another form of naturalistic myth – but in the sense of the reciprocity of actions), *there simply are no humans*.“ (Balibar 2007: 265, Herv. im Text)

<sup>17</sup> Sehr ähnlich argumentiert in diesem Zusammenhang aus marxistischer Perspektive Ernst Bloch: „Es gibt keine angeborenen Rechte, sie sind alle erworben oder müssen im Kampf noch erworben werden.“ (Bloch 1999: 215).

in die Sphäre des Politischen, als auf identitäre – ungeachtet dessen ob beispielsweise auf kulturellen, ethnischen oder gar biologistischen Argumenten beruhende – Gleichheit pochende Konzepte (Benhabib 2004: 62).

Aufbauend auf ihrem Entwurf menschlicher Bedingtheit, also einem Mitsein mit Anderen, stellt sich Arendts einziges Menschenrecht gegen die Annahme einer vorpolitischen, universalen, natürlichen Essenz des Menschlichen, aus dem sämtliche Gesetze abzuleiten seien. Die Denkerin fordert im Gegensatz dazu ein Menschenrecht, das dem Menschen aufgrund seiner notwendigen Teilhabe an der universalen politischen Gemeinschaft (der Menschheit) zuteil werden muss, weil sie die Grundbedingung menschlicher Existenz darstellt (Menke 2007: 750). Nur ein Recht, das die Mitgliedschaft in einer politischen Gemeinschaft nicht schon voraussetzt, sondern diesen Status überhaupt zum Gegenstand macht, ist für Arendt auch tatsächlich ein Menschenrecht. Es muss sich folglich grundlegend von den Rechten eines/einer Staatsbürgers/Staatsbürgerin unterscheiden (Menke 2007: 749; Arendt 2009: 607).

Was nun aber bedeutet konkret ein Recht darauf, Rechte zu haben? Der erste Teil dieser Phrase legt das Recht aller Menschen auf Mitgliedschaft fest. Es handelt sich um ein objektives Recht, das konstitutiv für das subjektive Recht auf politische Mitgliedschaft ist. Objektiv bedeutet in diesem Zusammenhang nicht, dass es um den juristischen Anspruch geht, sondern viel grundlegender noch, dass das Recht auf Mitgliedschaft, sehr vereinfacht gesagt, ‚richtig und notwendig‘ für Menschen ist.<sup>18</sup> Da es sämtliche Differenzkategorien transzendiert, ist dieser Anspruch auf politische Mitgliedschaft universal und bedingungslos. Er richtet sich demnach auch nicht danach, in welche konkrete Lebenssituation wir als Menschen hineingeboren worden sind (Benhabib 2005: 7). Peg Birmingham konkretisiert diesen Gedanken folgendermaßen:

„And here is where we can begin to think the political status of the refugee, that is, the one who unqualifiedly has the right to belong to a political space without the further requirement of some political identity.“ (Birmingham 2007: 769)

---

<sup>18</sup> Um Vieles verständlicher wird dieser Punkt, wenn wir Christoph Menkes Ausführungen zur Objektivität des Rechts auf Rechte folgen: „[...] it does not define a claim, which human beings are entitled to raise, but it defines what is right for them. [...] The objective understanding of the right to have rights does, therefore, not dispute that human beings are legitimately entitled to – have the subjective right to – political membership. [...] The claim of each human being to political membership is instead the result of the conviction that *political membership is the right thing for human beings, due to the experience that political membership is the (true) human condition.*“ (Menke 2007: 755; eigene Herv.)

Der zweite Teil der Phrase, nämlich „Rechte zu haben“ verweist hingegen bereits auf die vollzogene Mitgliedschaft, also auf den Umstand, dass sich Menschen eines Standortes in der Welt sicher sein müssen (Benhabib 2005: 6ff.). Einen Standort in der Welt zu haben bedeutet, dass unsere Handlungen und Meinungen, kurzum unsere politische Existenz, von Belang sind. An dieser Stelle sind wir an einem weiteren zentralen Punkt in Arendts Argumentation angelangt. Denn ihr zufolge leitet sich die Menschenwürde nicht von der Natur des Menschen ab, sondern von seiner notwendig politisch gefassten Existenz in einer als politische Entität definierten Menschheit (Arendt 2009: 613; Menke 2007: 750).

Dagegen lassen sich zugleich Einwände formulieren. Einen der wichtigsten formulierte Arendt selbst, die zeitlebens pessimistisch blieb, ob eine politisch konstituierte Menschheit nicht auch dieselben Ausschlüsse produzieren könnte, wie sie souveräne Nationalstaaten bis in die Gegenwart vollziehen. Es ist demnach in keinster Weise sichergestellt, dass die Menschheit (wie oben definiert und diskutiert) selbst dieses Recht, zur Menschheit zu gehören, auch tatsächlich garantieren könne (Arendt 2009: 617f.). Es ist lohnend, diese Punkte ein wenig näher zu betrachten. Denn vor allem gegenwärtig verweisen die gesellschaftlichen Transformationsprozesse auf die Gleichzeitigkeit äußerst widersprüchlicher Tendenzen: Nämlich einerseits Prozessen des Zusammenwachsens, der Vernetzung, der Beschleunigung, kurzum einer zur Realität gewordenen interdependenten Menschheit und andererseits Prozessen der gesellschaftlichen Fragmentierung und Separation – kurzum der Exklusion. Demnach erscheint es notwendig, kurz bei der Aktualität von Arendts Menschenrechtskritik und ihren dahingehenden Thesen zu verweilen. Dies soll Gegenstand des nächsten Abschnittes werden.

## **2.4 Weiterdenken heißt: nicht verwerfen. Arendts Recht auf Rechte vor neuen Herausforderungen**

Die institutionellen Begebenheiten im Feld der Menschenrechte haben sich seit Arendts außergewöhnlich kritischem Beitrag stark verändert. Die Aktualität ihres Denkens, insbesondere die Situation von Flüchtlingen und Staatenlosen betreffend, ist auch heute noch nicht von der Hand zu weisen. Sei es ihre Kritik der Aporien der Menschenrechte, ihre Kritik am Nationalstaat und die programmatische Forderung nach dem Recht, Rechte zu haben, ihre Metapher der „Überflüssigen“ oder ihre Einschätzungen zum Lager und seiner Funktion als

„Patria“ für unerwünschte Migrant\_innen und Undeportierbare: Arendts Zugang inspirierte zahlreiche aktuelle empirische und theoretische Arbeiten zu Flucht, Asyl, Staatenlosigkeit und den Menschenrechten.<sup>19</sup> Manche der Paradoxien, die von der Denkerin angesprochen worden sind, wurden durch internationale Institutionen und internationales Recht adressiert (Benhabib 2007: 19). Andere Problematiken wiederum haben sich so sehr vertieft, dass manche Kritiker\_innen zumindest die fortbestehende Ambivalenz des Menschenrechtsregimes<sup>20</sup> betonen, wenn nicht sogar von seiner Funktion als Vehikel hegemonialer (bzw. imperialer) Regierungstechniken überzeugt sind (Betts 2010; Hess/Karakayali 2007). Dieser Abschnitt widmet sich Seyla Benhabibs Überlegungen zum Recht der „Anderen“, der Arendts Recht darauf, Rechte zu haben vor dem Hintergrund der ambivalenten, teils einander widersprechenden gesellschaftlichen Transformationsprozesse aufgreift.

Von den gesellschaftlichen Transformationsprozessen, die den Gegenstand dieser Arbeit berühren, sollen hier nur die zentralsten aufgezählt werden: Erstens, der Wandel von Staatlichkeit. Zweitens, der Ökonomische Globalisierungsprozess und, eng damit verbunden, die Frage der Mobilität von Menschen. Die Transformation von Staatlichkeit wird aus verschiedenen theoretischen Perspektiven sehr unterschiedlich bewertet. Manche Theoretiker\_innen beschwören das Ende des Staates und seinen Rückzug in das Private. Das Konzept der *global governance* betont die nunmehr netzwerkartige Struktur von Staaten. *Global governance* möchte vor allem die Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen unter strategischer Einbindung der Zivilgesellschaft, als eine Art demokratischer Öffentlichkeit auf dem internationalen Parkett, unterstreichen (Hess/Karakayali 2007: 47; Nuscheler 2004). Andere proklamieren, dass lediglich nicht mehr von der nationalen Ebene als exklusiven

---

<sup>19</sup> Genannt sei an dieser Stelle der italienische Rechtshistoriker Giorgio Agamben (2002), der auf Grundlage von Arendts Menschenrechtskritik den „corporeal turn“ einleitete. Mit dieser erkenntnistheoretischen Wende wurde das Erkenntnisinteresse von seiner Staatszentriertheit hin zu einer subjektorientierten Forschung verschoben. Für Agamben ist die Figur des Flüchtlings das bezeichnendste Symbol unserer gegenwärtigen politischen und sozialen Realität (Owens 2009: 567). Unter anderem würde die Figur des Flüchtlings die Fiktion nationaler Souveränität und damit assoziierter Kategorien (wie etwa Menschenrechte, Volk, Öffentlichkeit usw.) offen legen. Zweitens zeige die Figur des Flüchtlings deutlich auf, wie Menschen als Subjekt organisiert und letztlich dominiert werden (Owens 2009: 567f.). Interessante empirische Studien zum Thema Asyl und Flucht, die einen solchen Zugang teilen bzw. kritisch weiter entwickelt haben, sind: (Ataç/Kasperek/Willenbücher 2010; Puumala/Pehkonen 2010; TRANSIT MIGRATION Forschungsgruppe 2007; McNevin 2006).

<sup>20</sup> Der Regimebegriff bezeichnet ein Amalgam aus Regeln, Normen, Prinzipien und Entscheidungsverfahren, Praktiken und Diskursen, das von den Akteur\_innen für einen bestimmten Zeithorizont als gegeben angenommen wird. Es weist über das traditionelle Institutionenverständnis hinaus (Hess/Karakayali 2007). Er stammt aus dem Feld der Internationalen Beziehungen und wurde eingeführt, um den institutionellen und staatszentrierten Reduktionismus der neo-realistischen Schule zu überwinden. Er markiert das Auftreten ‚neuer‘ Akteure auf der internationalen Bühne, wie etwa NGOs oder international tätige Großkonzerne. Gerade in Bezug auf Migration ermöglicht der Regimebegriff „(...) eine Vielzahl von Akteuren in die Analyse einzubeziehen, deren Praktiken zwar aufeinander bezogen sind, nicht aber in Gestalt einer zentralen (systemischen) Logik.“ (Hess/Karakayali 2007: 48)

Locus von staatlicher (Re-)Produktion die Rede sein könne, der Staat sich wandle aber nicht verschwinde, sondern auf multiplen Ebenen rekonfiguriere (Buckel/Wissel 2010; Brand et al. 2007). In dieser Arbeit wird die Auffassung geteilt, dass die aktuellen politischen Entwicklungen nicht als Rückzug des Staates zu bewerten sind, sondern der Staat sich auf verschiedenen politischen Maßstabsebenen (*scales*) rekonfiguriert. Ein Ausdruck davon ist, dass immer breitere Gruppen der Gesellschaft und verschiedenste Akteure in das „operative Geschäft“ ehemals staatlicher (Kern-)Tätigkeit eingebunden werden. Der Nationalstaat erhält sich in manchen Bereichen zentrale Regulationskompetenzen. Dies ist beispielsweise für Zuwanderungs- und Migrationspolitik der Fall. Am offensichtlichsten wird dies, wenn das staatliche Gewaltmonopol über den Zugang zum nationalstaatlichen Territorium ausgeübt wird oder die Staatsbürger\_innenschaft vergeben oder entzogen wird. Es zeigt sich jedoch auch an subtileren Beispielen, wie etwa an zunehmend in das Landesinnere verschobenen Grenzkontrollen oder der Stärkung der Exekutivkräfte im Bereich der Migration (Ataç 2010; Benhabib 2005: 9; Schwenken 2006). Jedoch muss auch hier über den traditionellen Tellerrand (der Einheit von Staat, Territorium und Nation) gedacht werden. Insbesondere die post-koloniale Konfiguration verdeutlicht, dass die Grenzen der Nationalstaaten durchlässig sind und ihr Souveränitätsprinzip durch Migrationsbewegungen erheblich in Frage gestellt wird (Castles 2004).

„[...] it is not only the center which flows in the periphery but the periphery which flows towards the center. State sovereignty, which is imminently tied to the ability to protect borders, now more than ever is revealed to depend upon skillful negotiations, transactions, agreements and flows with other states.“ (Benhabib 2007: 24)

Ein zweiter und eng mit der Transformation von Staatlichkeit verbundener Strang betrifft den Prozess der ökonomischen Globalisierung. Waren und Kapital, Information und Technologien zirkulieren schneller denn je. Hingegen bleibt der Bereich der Mobilität von Menschen (bzw. Arbeiter\_innen) weiterhin rigiden Regelungen unterworfen. Mobilität, so die These Zygmunt Baumanns, ist inzwischen zum machtvollsten Faktor gesellschaftlicher Stratifikation avanciert (Baumann, zit. in Freedman 2007: 10; ähnlich auch Sales 2007: 212). Ihre „Steuerbarkeit“ innezuhalten bildet daher ein wesentliches Interesse der Nationalstaaten (ebd.; Castles 2004). Vor allem gegenüber der Waren- und Kapitalzirkulation sind Staaten inzwischen nur mehr begrenzt souverän (Benhabib 2007.: 25f.). Damit haben sich auch Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit vermehrt in Bereiche jenseits demokratischer Kontrolle

und Rechtsstaatlichkeit verlagert (ebd.: 26).<sup>21</sup> Was in Benhabibs Aufsatz als „global law“ firmiert, ist jedoch nicht nur Ausdruck eines eklatanten Demokratiedefizits im Sinne dessen, dass Märkte beispielsweise vermehrt der demokratischen Mitbestimmung und Kontrolle entzogen werden. Es ist außerdem ein sehr machtvoll Instrument, die Wirksamkeit anderer rechtlicher Normen im Namen des Primats der Ökonomie zu suspendieren (gute Beispiele sind *economic hubs* in Industriezonen Chinas oder die Maquilladora Industrie in Mittel- und Südamerika, in denen kaum/keinerlei Schutz für Arbeiter\_innen sichergestellt ist). Die Ursprünge sind eng mit dem gleichzeitigen Durchbruch kapitalistischer Gesellschaftsformationen und der naturrechtlichen Konzeption von Menschenrechten verbunden:

„Being deeply shared by an emergent capitalist commodity economy which was fast transforming all human goods and resources into saleable property, the political imaginary of natural rights theories readily reduced rights-talk to property-talk.“ (Benhabib 2004: 130).

In diesem Kontext wird deutlich, dass Migration und die staatliche Steuerung von Migration eine zentrale Rolle einnehmen. Die staatlichen Steuerungsversuche der Migrationspolitik verfolgen das Ziel, mit den Herausforderungen ökonomischer Globalisierung gleichzuziehen. Unterschieden werden muss an dieser Stelle zwischen Zuwanderungspolitik und Migrationspolitik. Während Zuwanderungspolitik sich auf die Regulierung von grenzüberschreitender Mobilität bezieht (also die Einreisebedingungen in einen Staat oder ein Staatensystem etc.), bezieht sich Migrationspolitik (in realpolitischen Auseinandersetzungen wird hierfür oft der sehr polarisierende Term „Integrationspolitik“ verwendet) auf die Politiken nach erfolgter Migration in einen Staat, also die Inklusion von zugewanderten Menschen. Der Status, der an Menschen bei der Einreise vergeben wird, ist mittlerweile ein bestimmender Faktor dafür geworden, wie Migrant\_innen in einem gegebenen politischen System ökonomisch, sozial und politisch partizipieren können (Ataç 2010: 316f.). Der Bereich der Migrationspolitik ist also wesentlich für die Produktion von Souveränität und nationaler Identität. Jedoch stellt auch das komplexer werdende System an internationalen Normen die national-territoriale Staatenordnung zunehmend in Frage. Die letzten sechs Dekaden zeigen, dass „civil and social rights of migrants, aliens and denizens“ vermehrt

---

<sup>21</sup> Stephen Gill schlägt für dieses Phänomen – auf das Seyla Benhabib mit dem Ausdruck ‚global law‘ Bezug nimmt, den, meines Erachtens nach, sehr fruchtbaren Begriff des „neuen Konstitutionalismus“ vor. Er definiert ihn folgendermaßen: „New constitutionalism is an international governance framework. It seeks to separate economic policies from broad political accountability in order to make governments more responsive to the discipline of market forces and correspondingly less responsive to popular-democratic forces and processes. New constitutionalism is the politico-legal dimension of the wider discourse of disciplinary neoliberalism. Central objectives in this discourse are security of property rights and investor freedoms, and market discipline on the state and on labour to secure ‘credibility’ in the eyes of private investors“ (Gill 1998: 5).



durch völkerrechtliche Abkommen, im Falle der Europäischen Union auch EU-rechtliche Bestimmungen, gesichert werden (Benhabib 2007: 19).<sup>22</sup>

Seyla Benhabib unterstreicht die ihrer Ansicht nach positiv zu bewertende Verallgemeinerung kosmopolitischer Normen, wie etwa der Menschenrechte. Diese Entwicklung kontrastiert sie mit den Dynamiken der an Partikularinteressen orientierten „global law“, die die Standards öffentlicher Kontrolle unterminiert und den Schutz der Bürger\_innen aushöhlt (Benhabib 2007: 22). Ihrer These folgend, würde hingegen die Entstehung kosmopolitischer Normen zur „[...] emergence of generalizable human interests and the articulation of public standards of norm justification“ (ebd.) beitragen. In diesem Zusammenhang läuft Benhabib jedoch Gefahr, eine Essentialisierung menschlicher Bedürfnisse und Interessen vorzunehmen (siehe dazu Abschnitt 2.3). Festgehalten werden kann jedoch, dass sowohl die Verallgemeinerung und Durchsetzung von Menschenrechten mittels kosmopolitischer Normen, als auch die Dynamiken des globalen Kapitalismus wesentliche, wenn auch sehr verschiedene, Herausforderungen für die staatliche Souveränität darstellen (Benhabib 2007: 22; Benhabib 2003: 439). Es gäbe jedoch gute Gründe, diese Phänomene analytisch als eng miteinander zusammenhängend zu betrachten – entgegen Benhabibs Befürchtungen müsste damit nicht zwangsläufig eines auf das andere rückgeführt bzw. reduziert werden.

Um zum Ausgangspunkt dieser Arbeit zurückzukehren, bleibt nunmehr die Frage zu klären, welche Rolle die Staatsbürger\_innenschaft heute in einer Welt „[...] of deterritorialized politics“ (Benhabib 2004: 144) einnimmt und inwiefern sich diese gewandelt hat. Die Beziehung zwischen Staatsbürger\_innenschaft und der Vergabe von Rechten ist gegenwärtig von einer sehr widersprüchlichen Entwicklung gekennzeichnet: einerseits limitiert sich die Vergabe von Rechten nicht mehr exklusiv auf die Staatsbürger\_innenschaft. Nach einer der zentralsten Thesen Seyla Benhabibs ließe sich beobachten, dass Staatsbürger\_innenschaft vermehrt in ihre einzelnen Bestandteile desaggregiert wird. Anders formuliert: Staatsbürger\_innenschaft kann, muss aber nicht mehr die Basis für die Vergabe von Rechten, die früher von Staatsbürger\_innenschaft alleine abhängig waren, sein (Benhabib 2004: 143). In wesentlichen Punkten besteht jedoch ihre zentrale Funktion – nämlich rechtliche Privilegien zu sichern – weiterhin fort (Benhabib 2007: 20). Ihre Desaggregation verläuft entlang verschiedener Achsen. Die politische Philosophin zeigt dies am Beispiel der

---

<sup>22</sup> Als Beispiele angeführt werden können die GFK und das NY Zusatzprotokoll, die Gründung des UNHCR, des Internationalen Strafgerichtshofes etc.

Europäischen Union auf.

Ganz grundsätzlich ist erstens der Anspruch auf Rechte im Raum der EU nicht mehr alleine vom Staatsbürger\_innenstatus abhängig. Vermehrt rückt der rechtmäßige Aufenthalt als Voraussetzung für die Vergabe von Rechten in den Mittelpunkt. Rechtmäßig aufhältige Personen werden insbesondere vermehrt über supra- und subnationale Regelungen in das Menschenrechtsregime inkorporiert. Die Kehrseite davon ist zweitens, dass für Menschen, deren Aufenthalt nicht gesichert ist, eine besonders prekäre rechtliche Situation vorliegt. Drittens, ist gerade innerhalb der Europäischen Union der Umgang mit Drittstaatsangehörigen, da große nationale Spielräume bestehen, sehr unterschiedlich (Benhabib 2004: 154f.).

Im Falle der EU hat dies, wie Helen Schwenken betont, zu einer immer komplexeren Abstufung von Aufenthalts-, Arbeits- und Bürger\_innenrechten geführt (Schwenken 2006: 90). Auf der einen Seite werden Bürger\_innen der EU-Mitgliedsstaaten in vielerlei Hinsicht rechtlich gleichgestellt, ungeachtet dessen, wo sich diese in der EU niederlassen (siehe zum Beispiel Recht auf Freizügigkeit, Niederlassung und Aufenthalt, Arbeit, politische Partizipation – wenn auch begrenzt – usw.). Die Differenz des legalen Status zwischen EU-Bürger\_innen hat sich bedeutend relativiert, nahezu nivelliert. Auf der anderen Seite werden Drittstaatsangehörigen nur in geringem Ausmaß vergleichbare Rechte zugestanden. Es werden darüber hinaus weitere Abstufungen vorgenommen, die von politischen, ökonomischen und sozialen Herrschaftsverhältnissen bestimmt sind (Schwenken 2006: 109). Verschiedene Kategorien von „Fremden“ werden also mit verschiedenen Rechten ausgestattet und entsprechend „administriert“. Vor diesem Hintergrund erweist sich die rechtliche Situation von Asylsuchenden und undokumentierten Migrant\_innen als besonders prekär, da ihr Aufenthalt in der EU bestenfalls geduldet wird. Ungeachtet der subjektiven Umgangsstrategien der Betroffenen bleibt zu betonen,<sup>23</sup> dass diese Menschen bereits alleine aufgrund ihrer Präsenz als quasi-kriminelle „Elemente“ behandelt werden, die es vom Territorium der EU fernzuhalten gilt.: „They exist at the limits of all rights regimes and reveal the blind spot in the system of rights, where the rule of law flows into its opposite: the state of the exception and the ever-present danger of violence.“ (Benhabib 2004: 163) Dieses Zitat zeigt die Ambivalenz der Desaggregation von Staatsbürger\_innenschaft in aller Deutlichkeit

---

<sup>23</sup> Denn es gilt, diese nicht in eine Opferrolle zu drängen, sondern als Menschen, die für ihre Rechte kämpfen und mobilisieren (Guild 2009: 25).

auf. Es weist zudem darauf hin, dass dieses Phänomen, das Recht darauf, Rechte zu haben, noch stärker fragmentiert und bestimmte Menschen zu „administrativen Kategorien“ zusammengefasst werden, die ihren Schutz vor staatlicher Willkür verlieren. Unter diesem Gesichtspunkt wird deutlich, dass Arendts Kritik auch heute noch von brennender Aktualität ist.

Einig sind sich die Autorinnen Schwenken und Benhabib demnach auch darin, dass die vorgesehene und in Teilen realisierte Ausweitung von bürgerlichen und sozialen Rechten auf Drittstaatsangehörige nur selektiv stattfindet. Die rechtliche Inklusion mancher ist außerdem mit der Irregularisierung anderer Gruppen einhergegangen (ebd.; Benhabib 2004; Guild 2009). Helen Schwenken (2006: 108) hat diesen Prozess mit der einprägsamen Diagnose einer „Gleichzeitigkeit von [migrationspolitischer, Anm. AK] Öffnung und Schließung gegenüber MigrantInnen und Asylsuchenden“ in der Europäischen Union umrissen. Mit jeder Kategorie legitimer und erwünschter Migrant\_innen wird aufgrund dieses Selektionsprinzips gleichzeitig sein illegalisiertes Pendant unerwünschter Migration mit produziert. Etablierten Migrationskategorien nicht zu entsprechen wird folglich gleichbedeutend mit „Illegalität“ (Hess/Karakayali 2007: 50). Dass diese Kategorien nicht gegeben und folglich wandelbar sind, ist eine der wichtigsten Schlussfolgerungen, die daraus gezogen werden können. Dennoch schätzt Schwenken die Chancen auf neue Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten für die äußerst heterogene Gruppe der Drittstaatsangehörigen marginal ein. Eines der wesentlichsten Probleme bestünde darin, dass die „[...] neuen Partizipationsinstrumente [...] nationalstaatlichen Konzepten von *citizenship* verhaftet“ (Schwenken 2006: 108) bleiben. Es bleibt höchst fraglich, ob sich ein umfassender und inklusiver Entwurf von *citizenship* abseits nationalstaatlicher Rahmenbedingungen konkretisieren wird.

Die Gefahr des Verlusts der Rechte insgesamt, also des Rechts darauf, Rechte zu haben, bleibt nach wie vor latent und wird in vielen Fällen zu einem realen Sachverhalt für Nicht-EU-Bürger\_innen, die sich innerhalb der EU aufhalten. Zwar hat sich Staatsbürger\_innenschaft desaggregiert und teilweise von ihrer nationalstaatlichen Zentriertheit gelöst. Die Transformation der staatlich-institutionellen Organisation von Zugehörigkeit hin zu einer inklusiveren, möglicherweise sogar post-nationalen, Variante von EU-Bürger\_innenschaft wurde jedoch wesentlich von Formen staatlicher Exklusion gegenüber Nicht-EU-Bürger\_innen flankiert. Unter den Bedingungen des Europäischen Integrationsprozesses

konnte das von Arendt aufgezeigte Dilemma nationaler Souveränität also bis dato nicht gelöst werden, vielmehr hat sich dieses entlang verschiedener politischer Maßstabsebenen neu konfiguriert. Wie die Migrationsforscher\_innen Sonja Buckel und Jens Wissel betonen, zeichne sich ab, dass das Europäische Staatsprojekt den Verlust des Rechts auf Rechte für manche Menschengruppen in verschärfter Form reproduziere (z.B. Stichwort EU-Grenzsicherung). Ein Recht *jedes* Menschen, Teil der Menschheit zu sein und – erweitert um die normative Perspektive Seyla Benhabibs – ein internationales Regime, das dieses Recht auf Rechte unabhängig vom Besitz einer Staatsbürger\_innenschaft sicherstellt, ist also nach wie vor nicht in Aussicht (Buckel/Wissel 2010: 35).

Auch Seyla Benhabib betont, wenn auch in optimistischeren Tönen, dass die Desaggregation der Staatsbürger\_innenschaft nicht per se zu mehr Inklusion führt, sondern Rechte entlang von Achsen nach selektiven Prinzipien stratifiziert werden. Es ist lohnend einen wesentlichen Punkt in Benhabibs normativer Theorie herauszugreifen. Die politische Philosophin setzt sich in ihrer Auseinandersetzung mit dem Recht der „Anderen“ vehement für ein Recht auf Mobilität ein. Bewegung – besonders Migration und fluchtbedingte Migration – müsse entkriminalisiert werden. Denn schließlich sei, mit Arendt gedacht, der Eintritt in andere politische Systeme kein krimineller Akt, sondern „[...] expression of human freedom and the search for human betterment in a world which we have to share with our fellow human beings.“ (Benhabib 2004: 177). Aus geschichtlicher Perspektive betrachtet ist dieses Recht jedoch nur allzu oft im Namen nationaler Interessen geopfert worden.

Unabdingbar dafür sei – und hier schließt Benhabib an Arendt an, das Recht darauf, Rechte zu haben. In unserer gegenwärtigen Gesellschaft könne dies nur die Anerkennung „[...] of the *universal status of personhood* of each and every human being *independently of their national citizenship*“ (Benhabib 2004: 68; eigene Herv.) bedeuten. Die Herausforderung besteht heute darin, ein internationales Regime zu entwickeln, „[...] which decouples the right to have rights from one’s nationality status.“ (Benhabib 2004: 68) Die normative Verankerung ihrer Forderung schöpft Benhabib wesentlich aus Arendts Konzeption politischer Existenz als notwendige Bedingung für das Zusammenleben von Menschen (Benhabib 2004: 136).

Hannah Arendt blieb zeitlebens skeptisch gegenüber Nationalstaaten. Als ‚Kind ihrer Zeit‘ schrieb sie diesen dennoch das Potenzial als Garanten von Rechten einzutreten zu – aber auch, besonders (aber nicht nur!) in totalitären Systemen, Zerstörerinnen dieser Rechte zu sein

(Benhabib 2002: 560). Die vorangegangenen Ausführungen haben entschieden gezeigt, dass nationale Souveränität durch andere Normen oder Institutionen begrenzt oder aufgeweicht werden kann und auch wird (Stichwort „global law“ und kosmopolitische Normen, die beide sehr unterschiedliche Auswirkungen haben).

Obwohl einzelstaatliche Souveränität in einem traditionellen Sinne in Erosion begriffen ist, haben sich bis in die Gegenwart zumindest drei normative Fiktionen erhalten, die konstitutiv für Demokratische Herrschaft sind: Erstens, die Einheit/Homogenität des Volkes (z.B. ethnisch, religiös, etc.), zweitens, ein begrenztes Territorium über welches das Volk Herrschaft ausübt und drittens, dass das Volk zugleich Verfasser und Adressat der Gesetze sei. Von diesen Vorstellungen gibt es nur eine, die Benhabib für normative Überlegungen als wesentlich erachtet: Nämlich, dass das Volk sich auch selbst die Gesetze gibt, die es anwendet. Dies stellt Demokratietheorien nach Benhabib vor die Herausforderung, Demokratie ohne Rekurs auf die Fiktionen der Einheit des Volkes und eines begrenzten Raumes der Herrschaftsausübung zu denken. Beide Fiktionen sind ihr zufolge – sowohl normativ als auch empirisch betrachtet – höchst problematische Annahmen (Benhabib 2004: 171; 216f.). Der *demos* konstituiert sich im Zuge konflikthafter politischer Auseinandersetzungen. Er besteht nicht bereits als homogene, vorpolitische „Einheit“. Seine Grenzen sind nicht statisch, sondern werden ständig neu ausverhandelt. Und genau hier verortet Benhabib das Potenzial, die Grenzen des *demos* poröser zu gestalten und auszuweiten: „The boundaries of the ‚we‘ are contested and contestable“ (Benhabib 2002: 560; siehe dazu auch Benhabib 2007: 29). Bürger\_innenrechte und demokratische Teilhabe lassen sich unter den gegenwärtigen Bedingungen, falls sie es aus normativer Perspektive jemals taten, jedenfalls nicht mehr sinnvoll nationalstaatlich verorten. Sie bedürfen einer Rekontextualisierung in einen transnational gedachten Rahmen (Behabib 2005: 14). Mit anderen Worten, nicht nur der philosophische Anspruch, die Menschheit als einen Zusammenhang zu denken, der niemanden aus ihr ausschließen darf, sondern auch die empirische Realität werfen neue Fragen auf: „With forced migration reaching record figures it no longer makes sense, if it ever did, to represent political subjectivity in terms of state/nation/territory.“ (Owens 2009: 568)

Wie also kann gegenwärtig ein Zugang zu politischer Mitgliedschaft bzw. Staatsbürger\_innenschaft für Nichtmitglieder gewährleistet werden? Und wie kann dies mit dem Anspruch öffentlicher Autonomie (also Volk = Autor und Adressat der Gesetze) in

Einklang gebracht werden? Historisch betrachtet war die Realisierung letzterer stets problematisch: „Those who are full members of the sovereign body are distinguished from those who ‚fall under its protection‘ but who do not enjoy ‚full membership rights‘.“ (Benhabib 2003: 451). Eben dieser Ausschluss war immer schon konstitutiv für das „Funktionieren“ von nationalen Ökonomien. Die Staatsbürger\_innenschaft selbst ist Ausdruck dieses zynischen, historisch gewachsenen Klassenkompromisses. Arbeiter\_innen wurde z.B. ein „Status“ zugestanden, der den Fortbestand der kapitalistischen Ausbeutungsverhältnisse sicherte und ihnen zugleich „kompensatorische Leistungen“ für ihre Lohnarbeit zusicherte. Dieser „Status“ basiert jedoch wesentlich auf der Anwesenheit all jener, die zwar präsent sind und zur Reproduktion der nationalen Ökonomie beitragen, jedoch von den Privilegien dieses „Status“ ausgeschlossen bleiben. Zu folgern bleibt: „Outsiders are not only at the borders of the polity, but also within.“ (Benhabib 2005: 24, eigene Herv.) Gewissermaßen im Inneren ausgeschlossen, bestehen für diese Menschen nur limitierte Möglichkeiten zur demokratischen Teilhabe. Gerade dieser Aspekt macht das Paradox demokratischer Legitimität so manifest. Um demokratische Legitimität aufrechtzuerhalten, findet eine ständige Grenzziehung statt (auch wenn diese nicht statisch gedacht werden darf). „Democratic laws require closure precisely because democratic representation, must be accountable to a specific people.“ (Benhabib 2004: 219) Auf der anderen Seite impliziert dies auch, dass ausgerechnet die Menschen, über deren Inklusion oder Exklusion verhandelt wird, NICHT an diesem Aushandlungsprozess partizipieren. Sie verfügen folglich über keine Autor\_innenschaft der Gesetze, obwohl sie unmittelbar von ihnen betroffen sind. (Benhabib 2005: 21)<sup>24</sup>

Vor dem Hintergrund dieses Paradoxes argumentiert Benhabib, dass es für demokratisch-legitime Entscheidungsprozesse eine „decisional closure“ (Benhabib 2007: 31) geben müsse. Die Ergebnisse aus dieser Aushandlung dürfen jedoch nie absolut gesetzt werden, im Sinne dessen, dass sie jederzeit hinterfragt und herausgefordert werden könnten und sollten. Auch sind die Grenzziehungen zwischen Teilnehmer\_innen an diesen Aushandlungen und den „Anderen“ nie absolut zu setzen (Benhabib 2007: 31): „Rights, and other principles of the liberal democratic state, need to be periodically challenged and rearticulated in the public sphere in order to enrich their original meaning.“ (Benhabib 2004: 196)

---

<sup>24</sup> Das bedeutet nicht, dass es keine Formen von Widerstand und Kämpfen gäbe, die sich außerhalb dieser formalen Institutionen organisieren und auch Erfolge erzielen (siehe dazu beispielsweise Bojadžijev 2008; Schwenken 2006 und 2009). Das Argument dieser Arbeit muss sich jedoch aufgrund der Thematik auf die formalen demokratischen Prozesse beschränken.

Demokratische Iterationen bieten nach Benhabib die Möglichkeit, nicht nur Adressatin sondern auch Autorin einer Regel zu werden – also das demokratische Legitimationsparadox auch aufzuweichen. Mit demokratischen Iterationen benennt die Denkerin in Anlehnung an den dekonstruktivistischen Philosophen Jacques Derrida einen Prozess öffentlicher Auseinandersetzung, der Bedeutung von Begriffen, Regeln, Normen verschiebt, transformiert und in Folge dessen auch Neuaneignungen ermöglicht, bis das „[...] authoritative original ceases or stops making sense“ (Benhabib 2004: 179f.). Dieser Prozess findet nach Benhabib auf unterschiedlichsten Ebenen im öffentlichen Raum statt (Benhabib 2007: 32). Demokratische Iterationen sind eine Form potentieller politischer Selbstermächtigung. Politische Handlungsfähigkeit weist hier also entschieden über die traditionelle Teilung der Gesellschaft in Mitglieder/Nicht-Mitglieder hinaus (Benhabib 2007: 30). Auch wenn in Europa keine Papiere zu haben eine Art „bürgerlichen Tod“ (Benhabib 2005: 30) für Menschen bedeutet: Über solche Kämpfe können Arenen politischer Öffentlichkeit zugänglicher und traditionelle Grenzziehungen von Zugehörigkeit brüchig gemacht und ausgeweitet werden.

Der Anspruch, vermittels demokratischer Iterationen inklusivere Demokratien mit höherer Legitimität zu bewerkstelligen, die sich nicht erst an nationalen Grenzen und Identitäten orientieren (müssen), wirkt hier etwas abstrakt und müsste erst an konkreten empirischen Beispielen geprüft werden. Benhabib bleibt jedenfalls der Überzeugung verhaftet, dass die Orte des Politischen (und auch der Kämpfe und Widerstände) sich bereits vermehrt haben und einen Wandel von Staatsbürger\_innenschaft und Volkssouveränität bereits eingeläutet hätten (Benhabib 2005: 33). Kritisch resümierend bleibt jedoch festzuhalten, dass Mobilisierung und politische Repräsentation keinen Ersatz für die Rechte, die durch Staatsbürger\_innenschaft gesichert werden, bilden (Schwenken 2009: 232). Obgleich die obige Diskussion deutlich macht, dass Staatlichkeit maßgeblichen Transformationsprozessen unterliegt, stoßen Theorien, die sich *ausschließlich* auf Phänomene von Post- und Denationalisierung konzentrieren, gerade bei undokumentierten Migrant\_innen oder Asylsuchenden, Staatenlosen und Flüchtlingen an ihre normativen Grenzen. Es handelt sich hierbei nämlich um Beispiele, an denen sich nach wie vor Arendts harsch kritisierte „Weltlosigkeit“ manifestiert und für die auch ein postnationales oder kosmopolitisches Recht, Rechte zu haben nach wie vor uneingelöst bleibt.

### 3. Rechtliche Grundlagen des österreichischen Asylregimes

Aus dem vorangegangenen Kapitel lässt sich als wesentliches Merkmal (national-)staatlicher Praxis folgern, dass in Politik, Ökonomie, Recht und Administration zwischen Staatsbürger\_innen und „Fremden“ eine Unterscheidung getroffen wird. Wie sich diese zwei Kategorien aufeinander beziehen und wer jeweils darin ein- und ausgeschlossen wird, ist jedenfalls Gegenstand von Interessensunterschieden und -konflikten. Um eine zentrale These Seyla Benhabibs wieder in Erinnerung zu rufen: Die Grenzziehung zwischen dem „Wir“ und dem „Anderen“ ist porös und umkämpft. Diese Unterscheidung zu treffen bildet jedoch weiterhin ein wesentliches Moment staatlicher In- und Exklusionprozesse. Aufrecht bleibt mit dieser Unterscheidung zudem der Umstand, dass die Kategorie der „Fremden“ als *nicht* „intrinsically belonging to the collectivity“ (Guild 2009: 7) definiert wird. Wird eine Person der recht allgemein gehaltenen Kategorie der „Fremden“ zugeordnet, eröffnet sich ein weites Spektrum an weiteren Differenzierungen. Je nachdem, welcher Status einer als „fremd“ definierten Person bei der Einreise eingeräumt wird, unterscheiden sich ihre (zutiefst normativ aufgeladenen) Rechtsansprüche (Guild 2009: 13). Es ist dieser Status der letztlich darüber entscheidet, wie Migrant\_innen in einem politischen System ökonomisch, sozial und politisch teilhaben können (Ataç 2010: 316f.).

Das vorangehende Kapitel hat auch deutlich gemacht, dass sich für den Raum der Europäischen Union ein Prozess der Desaggregation der Staatsbürger\_innenschaft entlang spezifischer Achsen beobachten lässt. Das heißt der Zugang zu Rechten, bzw. die Vergabe von Rechten, orientiert sich vermehrt an den Faktoren Aufenthalt (irregulär oder regulär und in welcher Form), Dauer des Aufenthaltes, Ressourcen (Bildung und kultureller Hintergrund) oder Herkunftsstaat (z.B. Unterscheidung zwischen EU-Bürger\_innen und Drittstaatsangehörigen oder assoziierten Drittstaaten) (Benhabib 2004; Sales 2007: 212; Guild 2009: 16ff.). Es lässt sich in diesem Zusammenhang beobachten, dass die Durchsetzung (zumindest mancher) Menschenrechtsnormen aber auch sozialer oder politischer Rechte zunehmend von nationaler Staatsbürger\_innenschaft entkoppelt wird. Das nationalstaatliche Privileg der Vergabe von sozialen, zivilen und politischen Rechten über das Instrument der Staatsbürger\_innenschaft kann und wird beispielsweise durch die Rechtsprechung internationaler Gerichtshöfe oder den Rechtskorpus der EU begrenzt (Guild 2009: 49; Benhabib 2004 und 2005).



Umgekehrt weisen die Ausführungen des letzten Kapitels darauf hin, dass der Prozess der Desaggregation nicht per se mehr Inklusion für einzelne Menschengruppen schafft. Demnach sind die Rechte von „Fremden“, je nachdem welcher Status dieser Person eingeräumt wird, zunehmend stratifiziert (Sales 2007: 213). Es macht folglich einen gravierenden Unterschied, ob sich jemand beispielsweise als Staatsbürger\_in, Asylwerber\_in, anerkannter Flüchtling, hochqualifizierte\_r Drittstaatsangehörige\_r oder irreguläre\_r Migrant\_in in Österreich aufhält. Selbst wenn diese Kategorisierungen wiederum nicht dauerhaft fixiert sind, perpetuieren und festigen sie jedoch das Prinzip, „einen Unterschied“ bei der Vergabe von Rechten zu machen.

Franck Düvell bezeichnete in einem soziologischen Aufsatz zu aktuellen Trends fluchtbedingter Migration das beginnende 21. Jahrhundert als „Ära der Flüchtlinge“ (Düvell 2011: 29). Zwischenstaatliche Konflikte, der Zerfall staatlicher Strukturen wie auch der Anstieg innerstaatlicher Konflikte – um nur einige der wichtigsten Ursachen zu benennen – haben nach Schätzungen des UNHCR im Jahr 2010 weltweit 43,7 Millionen Menschen in die Flucht getrieben (Sales 2007: 69; UNHCR 2011a).<sup>25</sup> Es handelte sich den Statistiken zufolge um 47 Prozent Frauen und 53 Prozent Männer. Sogenannte Entwicklungsländer nahmen 2010 etwa vier Fünftel aller weltweiten Flüchtlinge auf. Ein Großteil der Menschen floh in ein benachbartes Land. Die Aufnahmestaaten mit den höchsten Flüchtlingszahlen 2010 waren Pakistan (1,9 Millionen) gefolgt von Iran (1,1 Millionen) und Syrien (1 Million). Rund 63 Prozent der geschätzten 43,7 Millionen Flüchtlinge haben eine innerstaatliche Fluchtalternative wahrgenommen. Dies ist die höchste Zahl an Binnenvertriebenen seit etwa einem Jahrzehnt. Der Anstieg dieser Zahl hängt nicht zuletzt mit rigideren Grenzregimen (die Aus- und Einreise erschweren) und der verstärkten Regionalisierung von Flüchtlingspolitik zusammen (Sales 2007: 72; Betts 2010: 22; UNHCR 2011a). Wie den offiziellen Statistiken des UNHCR zu entnehmen ist, erreicht demnach nur der geringste Teil dieser Menschen einen Industriestaat, um dort einen individuellen Asylantrag zu stellen. Der UNHCR dokumentiert für eine Auswahl 44 industrialisierter Länder für das Jahr 2010 rund 358 800 Asylanträge im gesamten Untersuchungsraum (UNHCR 2011b).<sup>26</sup> Davon stellen schließlich 235.930 Menschen einen Asylantrag in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union. 2010 wurden in Österreich 11.020 Asylanträge gestellt (von denen 18,3 Prozent positiv erledigt worden sind)

---

<sup>25</sup> Eine Ursache, die zunehmend Beachtung erfährt, in dieser Arbeit aber nicht weiter aufgegriffen wird, sind sogenannte Umweltflüchtlinge.

<sup>26</sup> Die Auswahl umfasst die 27 EU-Mitgliedstaaten, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Island, Liechtenstein, Montenegro, Norwegen, Serbien, Schweiz, Mazedonien, Türkei, Kanada, Australien, Japan, Neuseeland, Südkorea und die USA (UNHCR 2011b).

– dies ist die niedrigste Zahl seit 1997. Werden also, wie der Ausgangspunkt dieses Kapitels nahelegt, die weltweiten Flüchtlingsbewegungen herangezogen, relativiert sich die Zahl der Flüchtlinge, die im Raum der EU oder gar Österreich Schutz suchen, durchaus.

Vor diesem Hintergrund soll einleitend definiert werden, was nun unter einem Flüchtling zu verstehen ist. Welche Abgrenzungen werden zu anderen Phänomenen von Migration vorgenommen und aufgrund welcher Kriterien? Ausschlaggebend ist letztlich die juristische Definition des Flüchtlingsbegriffes, denn auf ihrer Grundlage wird der Zugang zu einer Reihe von Rechten, die Flüchtlinge in vielerlei Hinsicht mit Staatsbürger\_innen in den Aufnahmeländern gleichstellen, gesichert. Die zentrale völkerrechtliche Quelle bildet einerseits die *Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* (im Folgenden Genfer Flüchtlingskonvention oder GFK). Andererseits ist die Konkretisierung der Rechtsquellen im einzelstaatlichen Recht von Bedeutung. Nicht zuletzt hat in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung von nationalen Höchstgerichten, supranationalen oder internationalen Gerichtshöfen viel dazu beigetragen, den Flüchtlingsbegriff weiter zu spezifizieren (Sales 2007: 76; Guild 2009).

Das folgende Kapitel ist der Frage gewidmet, welche rechtlich-institutionellen Arrangements konstitutiv für den Flüchtlingsbegriff sind. Die Argumentation wird staatszentriert aufgerollt, d.h. Flüchtlinge werden im Rahmen dieser Arbeit als Menschengruppen verstanden, die durch das Handeln der Nationalstaaten im Rahmen einer modernen staatszentrierten internationalen Staatenordnung erzeugt werden (Benhabib 2005: 4). Schließlich soll diese Kategorisierung auch kritisch, nämlich als staatlich produzierte (also konstruierte und nicht ontologische), reflektiert werden. Ihre Konstruktion blendet demnach andere Zugänge und Konzeptionen von fluchtbedingter Migration aus. Diese Selektivitäten sichtbar zu machen, ist Anliegen des letzten Teils dieses Kapitels. Hierfür werden ein politisch-ökonomischer und ein feministischer Zugang vorgestellt, woraus das dominante Verständnis des Flüchtlingsbegriffs kritisiert wird.

Die durch Staaten vorgenommene politische, ökonomische, juristische und administrative Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und anderen Migrant\_innen ist ein verhältnismäßig rezentes Phänomen (Sales 2007: 76). Wie John Handoll (2007: 195f.) in seinen Ausführungen zum internationalen Flüchtlingsregime anmerkt, sei die Differenzierung zwischen jenen, die als Flüchtlinge gelten, und jenen, auf die diese Eigenschaft nicht zutrifft, grundlegendes

Merkmal dieses Rechtsinstituts. Bereits in den fünfziger Jahren machte Arendt jedoch auf die Selektivität dieses Rechtsinstituts aufmerksam, konnte doch „[der Flüchtling, Anm. AK] subjektiv nur in gezählten Fällen überhaupt beweisen, daß (sic!) er ein Flüchtling war.“ (Arendt 2009: 610) Bezeichnend sei für Arendt, dass die meisten Flüchtlinge in den seltensten Fällen individuell verfolgt würden,

„[...] weil sie dies oder jenes getan oder gedacht hätten, sondern aufgrund dessen, was sie unabänderlicherweise von Geburt *sind* – hineingeboren in die falsche Rasse oder die falsche Klasse oder von der falschen Regierung zu den Fahnen geholt“ (ebd., eigne Herv.).

Wie Stephen Castles und Sean Loughna (2005: 40) ausführen, basiert das internationale Flüchtlingsregime darüber hinaus auf einer Differenzierung zwischen Flüchtlingen und Migrant\_innen. Diese richtet sich, wie eine ihrer zentralen Thesen besagt, letztlich nach ökonomischen Kriterien, die eine Unterscheidbarkeit zwischen der Kategorie der fluchtbedingten Migration und der Migration aus ökonomischen oder anderen Gründen voraussetzt. Diese sei jedoch keineswegs leicht oder überhaupt zu treffen (ebd.; Sales 2007: 70; Düvell 2006: 5ff.). Die Grenzziehungen, die sich in rechtlichen Arrangements um die Kategorien ‚Migrant\_in‘ oder ‚Flüchtling‘ ausdrücken, transformieren sich immer wieder (vgl. dazu z.B. Thielemann/El-Enany 2010; Boswell/Geddes 2011; Schwenken 2006). Sie sind eng mit den jeweiligen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen verwoben und drücken die konflikthafte Auseinandersetzung verschiedener, teilweise äußerst widersprüchlicher, Interessenlagen aus.

### **3.1 Der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention: Auslegungen im österreichischen und europäischen Asylrecht**

Die Verbindung von Menschenrechten und Asylrecht ist wesentlich und wechselseitig. Nach Schumacher und Peyrl sei ohne Flüchtlingsschutz „[...] die effektive Geltung von Menschenrechten nicht zu denken.“ (Schumacher/Peyrl 2007: 164). Die *Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* ist ein völkerrechtlich verbindliches Instrument, das Menschen, die in ihrem Herkunftsland Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen erleben mussten oder zu befürchten haben, ermöglicht, Schutz vor Verfolgung in einem anderen Staat zu finden. Die Präambel der GFK verweist auf die zwingende Verbindung von Flüchtlingsschutz und den universellen Menschenrechten. Sie hält fest, dass die Ausübung der Menschen- und Grundrechte von Flüchtlingen „in möglichst großem Umfang“ sichergestellt

werden soll, sodass „Menschen ohne Unterschied die Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen“ (Präambel GFK). Außerdem verankert Artikel 14 Abs 1 der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* umgekehrt das Recht darauf, Schutz vor Verfolgung in einem anderen Land zu suchen und zu erhalten. Schutz vor Verfolgung in einem anderen Land zu suchen ist also ein Menschenrecht.<sup>27</sup>

Durch die *Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* wurde 1951 erstmals eine Flüchtlingsdefinition „universalisiert“, bzw. ein völkerrechtlich verbindliches Instrument geschaffen, „das die Vertragsstaaten zur Einräumung materieller Rechte an die im Anwendungsbereich (Art 1 Abschnitt A Z 2 GFK) genannten Kategorien von Personen („Flüchtlingen“) verpflichtet.“ (Putzer 2009: 443) Adressaten der Konvention sind die Staaten, die sich als Unterzeichner zur Einhaltung der GFK verpflichtet haben, jedoch nicht die Flüchtlinge selbst (Lavenex 2001: 30).

Die GFK normiert das Recht, einen Antrag auf Asyl zu stellen und ein unabhängiges und faires Verfahren zu erhalten; den Schutz vor Zurück- oder Abschiebung in ein Land, in dem eine Person Verfolgung oder der Gefahr von Verfolgung ausgesetzt sein könnte und einen minimalen Lebensstandard, der Menschen bei Zuerkennung des Flüchtlingsstatus zustehen soll. Mit Ausnahme des Wahlrechts sind anerkannte Flüchtlinge in einzelstaatlichen Gesetzgebungen Staatsbürger\_innen des Aufnahmelandes oftmals gleichgestellt (Sales 2007: 70; 77). Vor allen Dingen regelt die GFK den Status von anerkannten Flüchtlingen. Die Konvention enthält hingegen keine Bestimmungen darüber, wie das Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft durch nationale Behörden abzuwickeln ist. Dieser wesentliche Schritt bleibt folglich den Vertragsstaaten vorbehalten (Lavenex 2001: 33). Obwohl keine expliziten Bestimmungen zum Verfahren für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft festgehalten sind, ergeben sich aus den Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention dennoch gewisse Verpflichtungen. Konventionsmitglieder müssen einen Zugang zum Verfahren gewähren. Das heißt, die GFK verpflichtet ihre Mitglieder zur Duldung der Einreise von Schutzsuchenden. Für die Dauer des Verfahrens muss außerdem der Aufenthalt einer Person vorübergehend geduldet werden. Dies erschließt sich aus dem Verbot der Zurückweisung, Zurückschiebung oder Abschiebung nach Artikel 33 der GFK. De facto bedeutet dies, dass eine Person, solange ihr Verfahren noch anhängig ist, nicht unfreiwillig

---

<sup>27</sup> Festzuhalten bleibt jedoch, dass die allgemeine Erklärung der Menschenrechte rechtlich nicht verbindlich ist.

außer Landes gebracht werden darf (d.h. bis zur erstinstanzlichen Entscheidung). Als Asylwerber\_in werden in dieser Arbeit asylsuchende Menschen verstanden, deren Antrag auf Anerkennung als Flüchtling im Sinne der GFK noch nicht behördlich entschieden worden ist. Wie Elspeth Guild betont, ist der Asylwerber\_innenstatus *per definitionem* ein temporärer. Fällt die Entscheidung positiv aus, wird der Person die Flüchtlingseigenschaft formal bestätigt, d.h. sie ist ein anerkannter Flüchtling. Fällt die Entscheidung negativ aus, ist die Person weder Flüchtling noch Asylwerber\_in mehr: „At this point the individual usually becomes irregularly present on the territory of the state, unless he or she can bring him or herself within some other immigration category.“ (Guild 2009: 70)

Der Flüchtlingsbegriff der GFK ist ein materieller. Materiell (im Gegensatz zu formell) bedeutet, dass die Anerkennung als Flüchtling durch eine nationale Behörde rein deklaratorischen Charakter hat. Eine Person verfügt also immer schon über die Flüchtlingseigenschaft, ungeachtet dessen, ob diese durch ein formales Verfahren bestätigt worden ist oder nicht (Putzer 2009: 443). Es stehen also auch Asylwerber\_innen bestimmte Rechte zu, da während des Verfahrens noch nicht feststeht, ob die Flüchtlingseigenschaft besteht oder nicht. Der Genuss der Menschenrechte, so auch im engeren Sinne des Rechts, Schutz vor Verfolgung zu suchen und zu erhalten, hängt demnach wesentlich von Konkretisierungen im nationalen Recht, vermehrt auch im europäischen Unionsrecht ab (vgl. dazu auch Limberger 2010; König/Rosenberger 2010a; 2010b; Guild 2009; Baldaccini et al. 2007).

### **3.1.1 Asylrecht Europeanized: Das post-Amsterdam Rahmenwerk**

Kooperationen im Politikfeld Migration und Asyl bestehen im Raum der Europäischen Union seit den 1980er Jahren. Die Materie wurde in ihrer Anfangsphase vornehmlich in einem intergouvernementalen institutionellen Rahmen (unter starker Dominanz der Innenministerien und unter Ausschluss supranationaler Institutionen) verhandelt (Lavenex 2001: 89 und 91.). Insbesondere die bevorstehende Abschaffung der EU-Binnengrenzen zugunsten der Freizügigkeit (von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Personen), forcierte die Dominanz sicherheitsbezogener Maßnahmen. Der Wegfall der Grenzen müsse, nach Deutung der Entscheidungsträger\_innen, von kompensatorischen Maßnahmen begleitet werden, die insbesondere auf den Schutz der EU-Außengrenzen, die Bekämpfung ‚illegaler‘ Migration

und die Stärkung der inneren Sicherheit abstellen (ebd.: 96; 100).<sup>28</sup> Im Gegensatz dazu ließe sich nach Sandra Lavenex nur eine geringfügige Bezugnahme auf völkerrechtliche Verpflichtungen nachweisen, die, wenn überhaupt, durch Kritik von „außen“ einfluss (u.a. supranationale EU-Institutionen, NGOs). Erst in der zweiten Phase der Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten wurde die Vergemeinschaftung von Asyl- und Migrationspolitik zu einem prioritären Anliegen. Die bisher lose Zusammenarbeit wurde unter der sogenannten 3. Säule formalisiert, der starke intergouvernementale Einfluss blieb aufrecht (ebd.: 105). Der gesamte Politikbereich wurde erst knapp 15 Jahre später durch den Vertrag von Amsterdam<sup>29</sup> in die sogenannte 1.Säule verschoben. Titel IV „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politik betreffend den freien Personenverkehr“ legte rechtlich die Kompetenzen der Europäischen Union fest. Der Vertrag sieht vor, dass der Rat innerhalb einer fünfjährigen Frist und in Übereinstimmung mit der Genfer Flüchtlingskonvention sowie anderen einschlägigen Verträgen,

- a.) Kriterien bezüglich der Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für die Prüfung eines Asylantrages,
- b.) Mindestnormen für die Anerkennung Drittstaatsangehöriger als Flüchtlinge,
- c.) Mindestnormen für die Verfahren der Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft und
- d.) Mindestnormen für die Aufnahme von AsywerberInnen in den Mitgliedsstaaten beschließt

(Art 63 Abs 1 lit a;b;c;d EGV; vgl. König/Rosenberger 2010a: 35).

Der Europäische Rat konkretisierte 1999 in Tampere weiter die Zielsetzung eines *gemeinsamen europäischen Asylsystems* unter Berücksichtigung humanitärer Anliegen. Die trans- bzw. intergouvernementale Ausrichtung blieb jedoch weiterhin bestimmend. Unter dem Mandat des Vertrages von Amsterdam und Tampere wurden drei Richtlinien und eine Verordnung erlassen, die den Kern des „post-Amsterdam framework“ (Boswell/Geddes 2011: 151) ausmachen.

Die *Dublin II Verordnung* (Verordnung EG Nr. 343/2003 des Rates) löst das Dubliner Übereinkommen aus 1997 ab. Die Verordnung legt die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten

---

<sup>28</sup> Aus dieser intergouvernementalen Kooperationsphase stammen beispielsweise das völkerrechtliche Schengener und später das Dubliner Abkommen.

<sup>29</sup> Die nun folgenden Ausführungen zum Amsterdamer Vertrag sind dem gemeinsam mit Sieglinde Rosenberger verfassten Beitrag „Unterbringung regieren: Institutionalisierung eines föderalen Konfliktes“ entnommen (König/Rosenberger 2010); Ähnlichkeiten bzw. wörtliche Überschneidungen sind daher möglich.

für die Prüfung des Asylantrages fest. Demnach muss das Asylverfahren im ersten EU-Mitgliedsstaat abgehalten werden, der von der antragstellenden Person erreicht wird oder der Antrag wird in einem Mitgliedsstaat, in dem familiäre Anknüpfungspunkte bestehen, geprüft.<sup>30</sup> Die sogenannte *Aufnahmerichtlinie* (RL 2003/9/EG des Rates) normiert Mindeststandards, die bei der Aufnahme von Asylwerber\_innen zu gewährleisten sind. Die Richtlinie regelt sowohl materielle (z.B. Unterkunft, Subsistenz) als auch immaterielle Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Bewegungsfreiheit und deren Einschränkung (z.B. durch Inschubhaftnahme), den Zugang zum Arbeitsmarkt oder den Rechtsanspruch von Asylwerber\_innen auf Aufnahmebedingungen. Die *Verfahrensrichtlinie* (RL 2005/85/EG des Rates) legt Mindeststandards für die Durchführung der Asylverfahren fest. In ihr wird unter anderem geregelt, welche Mindestanforderungen für die Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind. Es werden weiters gemeinsame Normen betreffend der Anwendung einschlägiger Begriffe und Konzepte festgelegt (z.B. „unbegründeter Antrag“, „Folgeantrag“ oder „sicherer Drittstaat“) und Verfahrensgarantien für Asylwerber\_innen (z.B. das Recht eine negative Entscheidung anzufechten oder die Duldung des Aufenthaltes<sup>31</sup> bis zur erstinstanzlichen Entscheidung) verankert. Die *Statusrichtlinie*, auch *Anerkennungsrichtlinie* oder *Qualifikationsrichtlinie* (RL 2004/83/EG des Rates), legt einerseits Mindestnormen für die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft bzw. des subsidiären Schutzstatus und gemeinsame Kriterien für die Asylanerkennung fest. Andererseits hat sie auch die Konkretisierung von Mindestrechten und Vergünstigungen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte zum Gegenstand. Neben diesen Kerninstrumenten sind weiters die *Vorübergehender Schutz Richtlinie* (RL 2001/55/EG des Rates), die *Familienzusammenführungsrichtlinie* (RL 2003/86/EG des Rates) und die 2008 erlassene *Rückführungsrichtlinie*, die gemeinsame Normen und Verfahren für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger regelt (Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates) im Kontext der EU-Harmonisierung von Bedeutung (vgl. auch Limberger 2010: 44f.).

Der Harmonisierungsprozess der Asylmaterie wird in der sozialwissenschaftlichen und auch juristischen Diskussion vermehrt als Übereinkunft auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner kritisiert. Diese Tendenz würde sich darüber hinaus aufgrund der Verpflichtung zur Implementierung der Maßnahmen bzw. der Übernahme des *acquis* im Falle einer angestrebten

---

<sup>30</sup> Günstigere Bestimmungen können, sofern im Einklang mit der Verordnung, erlassen oder beibehalten werden.

<sup>31</sup> Aus der sich übrigens kein Aufenthaltstitel ableiten muss (im Falle Österreichs zum Beispiel wird dadurch kein Aufenthaltsstatus nach dem NAG begründet).

EU-Mitgliedschaft weiter verschärfen. Staaten in denen ehemals keine umfangreichen oder gar liberalere Asylregime etabliert waren, würden ihre Asylpolitik entsprechend an den EU-*acquis* adaptieren (Lavenex 2001a; Levy 2005; Baldaccini/Toner 2007; Freedman 2007; Thielemann/El-Enany 2010). Wie Baldaccini und Toner argumentieren (2007: 5), drücken die Rechtsinstrumente im Asylbereich den politischen Unwillen der Mitgliedsstaaten aus, ihre nationalen Ermessensspielräume zugunsten klarer rechtlicher Standards aufzugeben. Nicht zuletzt spiegle sich das Prinzip der *Mindestnormen* (bzw. des kleinsten gemeinsamen Nenners) in den weiten Interpretationsspielräumen, die in den rechtlichen Bestimmungen offen gelassen würden, wider (ebd.).<sup>32</sup> Während der sicherheitspolitische Deutungsrahmen vornehmlich „kompensatorische Maßnahmen“ bezüglich Grenzschutz, Asyl, Einwanderung und Kampf gegen Kriminalität adressierte, blieben humanitäre bzw. menschenrechtliche Anliegen bei der Realisierung des EU-Binnenraumes lange Zeit eher randständige Themen. Folglich werden die Harmonisierungsbestrebungen auch wesentlich durch Pfadabhängigkeiten bzw. das „Erbe“ einer stark intergouvernemental und sicherheitspolitisch ausgerichteten Asylpolitik der früheren Kooperationsphasen (Lavenex 2001) beeinflusst.<sup>33</sup>

Diese Einschätzungen werden in akademischen Auseinandersetzungen mit Europäischer Asylpolitik jedoch nicht uneingeschränkt geteilt, bzw. wird der Harmonisierungsprozess von manchen Migrationsforscher\_innen durchaus positiver bewertet. Zumindest sei dieser auch als Chance für Individuen (Drittstaatsangehörige) zu betrachten, ihre Rechte abseits eines nationalstaatlichen Rahmenwerkes geltend zu machen (Guild 2009). Eiko Thielemann (2004) wiederum argumentiert, dass die Etablierung von Mindeststandards auf EU-Ebene dem Wettlauf um niedrige Standards Einhalt geboten hätte. Boswell und Geddes (2011: 151ff) plädieren außerdem für eine analytische Trennung zwischen einem EU-weit sehr restriktiv geführten Diskurs und der tatsächlichen Implementierung migrations- und asylpolitischer Maßnahmen, um die Effekte der EU-Harmonisierung adäquat fassen zu können. Anhand einiger Beispiele zeigen die Autor\_innen auf, dass in vielen Fällen die These der Entkoppelung eines überaus restriktiven Diskurses von einem weitaus „milderen“ Vollzug gerechtfertigt erscheine (Boswell/Geddes 2011; 151; Thielemann/El-Enany 2010). Es bleibt jedoch festzuhalten, dass der Blick auf asylpolitische Maßnahmen nicht ausreicht. Vielmehr sei, wie Alexander Betts (2010) argumentiert, gerade der Asylbereich durch eine hochgradig

---

<sup>32</sup> Für eine Studie über die Implementierung der EU-Aufnahmerichtlinie in Österreich und den Umgang mit Ermessensspielräumen im einzelstaatlichen Rahmen vgl. Rosenberger/König forthcoming.

<sup>33</sup> Dieses Argument bestätigt sich auch in einer späteren Studie zu irregularisierten Migrant\_innen von Helen Schwenken 2006.



komplexe Anordnung der Materie in verschiedensten Politikbereichen (Sicherheit, Mobilität, Menschenrechte etc.) charakterisiert und schlägt daher vor, von einem refugee-regime-complex zu sprechen.

Sämtliche angesprochene EU-Richtlinien befinden sich gegenwärtig in Revision.<sup>34</sup> Aus den Stellungnahmen, Evaluationen und Vorschlägen der Kommission geht deutlich hervor, dass das Prinzip *minimaler* Standards konkreteren Bestimmungen weichen soll (immer wieder wird in diesem Zusammenhang die Verpflichtung zur Einhaltung völkerrechtlicher Standards betont). Kritisiert werden insbesondere die großen Disparitäten in der Umsetzung der Instrumente, die sich aus den Spielräumen ergeben. Ungeachtet der „transgovernmental legacy“ (Lavenex 2001) und Pfadabhängigkeiten dürften durchaus auch Verbesserungen hinsichtlich des Schutzes von Asylsuchenden durch die Revisionsprozesse zu erwarten sein. Immerhin werden die Entscheidungen künftig nicht mehr mit Einstimmigkeitsprinzip, sondern per qualifizierter Mehrheit im Rat getroffen. Die anstehenden Revisionen werden zudem auch im Mitentscheidungsverfahren beschlossen, das heißt dem Europäischen Parlament kommen mehr Mitspracherechte zu, als unter dem Amsterdamer Mandat. Hinkünftig sollen Rechtsmaterien unter Titel IV des Amsterdamer Vertrages in einem viel weiteren Ausmaß als bisher der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes unterliegen. Darüber hinaus ist zu betonen, dass seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon 2009 auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bindenden Charakter für die Mitgliedstaaten hat (Ausnahmen sind das Vereinigte Königreich und Polen). Diese dürfte in der zukünftigen Rechtsprechung Effekte auf den Umgang mit der Asylmaterie haben (Baldaccini/Toner 2007; Funk/Stern 2010).

Nachdem die GFK einen wesentlichen Referenzpunkt, sowohl der EU-Gesetzgebung und Rechtsprechung, als auch der Ausgestaltung und Auslegung des österreichischen Asylrechts darstellt, ist im Folgenden noch zu klären, welche zentralen Ziele die GFK verfolgt und nach welchen Kriterien sich der Flüchtlingsbegriff richtet.

---

<sup>34</sup> Für einen guten Einblick in die Revisionsverfahren siehe auch <http://www.europarl.europa.eu/oeil/search/search.do>, 16.11.2011.

### 3.1.2 Der Flüchtlingsbegriff der GFK

Der Flüchtlingsbegriff, kurzum der Anwendungsbereich der GFK erschließt sich aus Artikel 1 der Konvention. Demnach ist der Begriff „Flüchtling“ auf jede Person anzuwenden,

„die infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will.“ (Art 1 Abschnitt A Ziffer 2 GFK)

Durch das *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge* von 1967 wurde die Einschränkung auf Ereignisse, die vor dem Stichtag des 1. Jänner 1951 stattgefunden haben, aufgehoben. Die Konvention legt neben der Definition dessen, was ein Flüchtling ist und welche Rechte diesem zustehen sollen weiters fest, dass die Einhaltung der Konvention durch den UNHCR auf Grundlage des Mandats nach Artikel 35 der GFK sichergestellt werden soll (zur Einschätzung über den Wandel der Rolle des UNHCR vgl. Betts 2010).

Der völkerrechtliche Flüchtlingsbegriff beinhaltet zumindest fünf zentrale Elemente. Die folgenden Erläuterungen gründen im Wesentlichen auf Auslegungsvarianten der österreichischen und teilweise auch der EU-Rechtsprechung, wie sie bei Judith Putzer (2009: 448ff.) diskutiert werden. *Erstes Element* und in der Praxis kaum Gegenstand kontroverser Auslegungsfragen ist die *wohlbegründete Furcht* vor Verfolgung. Dabei kommt es in der Rechtsprechung Österreichs nicht darauf an, ob tatsächlich eine subjektive Furcht vorhanden ist, sondern ob eine vernunftbegabte Person (als ‚normative Maßfigur‘) die Situation der antragstellenden Person als bedrohlich wahrnehmen würde. Außerdem beschränkt sich die Einschätzung über die wohlbegründete Furcht nicht nur auf bereits vergangene Ereignisse, sondern auch auf die Bewertung der Situation der antragsstellenden Person im Falle einer Rückkehr.

Das *zweite Element* des Flüchtlingsbegriffes bezieht sich auf den Begriff der *Verfolgung*. Als Verfolgung wird „[...] ein ungerechtfertigter Eingriff von erheblicher Intensität in die vom Heimatstaat zu schützende Sphäre“ (Schumacher/Peyrl 2007: 168) des oder der Einzelnen bewertet. Verfolgung setzt einen gewissen Grad der Intensität voraus, der sich zudem aktuell

gegen die betreffende Person richten muss (ebd.). Jedenfalls ist die „allgemeine Situation im Herkunftsland [...] für sich allein genommen für eine Asylgewährung nicht aus[reichend].“ (ebd: 173; siehe dazu auch den Abschnitt zu subsidiären Schutz in dieser Arbeit). Während EU-weit durchaus Kontroversen darüber bestehen, ob auch Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure asylrelevant ist, hat sich die österreichische Rechtsprechung bisweilen für deren Asylrelevanz ausgesprochen. Für die verfolgte Person würde dies keinen Unterschied machen, sofern es der Person nicht möglich ist, sich dem Schutz ihres Heimatlandes zu bedienen. Im Zuge der Europäisierung des Asylrechts wurde der Begriff der Verfolgung in der *Statusrichtlinie* näher bestimmt. Demnach ist nun auch die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteure ein Asylgrund, sofern ein Staat nicht in der Lage ist, ausreichenden Schutz zu bieten (Art 9 und Art 6 Status-RL). Eine länger anhaltende Kontroverse besteht hingegen über die Abgrenzung zwischen asylrelevanter Verfolgung und nicht asylrelevanter Diskriminierung, legitimen strafrechtlichen Verfolgungen im Herkunftsland oder der Berücksichtigung von wirtschaftlichen Gründen, die zu unfreiwilliger bzw. erzwungener Migration führen (Putzer 2009: 449).

Für eine asylrelevante Verfolgung muss *drittens ein kausaler Zusammenhang zwischen der Verfolgung und mindestens einem der genannten Verfolgungsgründe nach der GFK* (also ‚Rasse‘, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe und politischer Gesinnung) vorliegen. Es ist nach geltendem EU-Recht dabei irrelevant, ob die Merkmale des angegebenen Verfolgungsgrundes bei der antragstellenden Person auch tatsächlich vorhanden sind, oder von dem/der Verfolger\_in zugeschrieben werden (Art 10 Abs 2 Status RL). Besonders vage geregelt ist die Anerkennung geschlechtsbezogener Fluchtgründe. Nach der österreichischen Rechtsprechung können diese Gründe unter dem Verfolgungsgrund der „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ erfasst werden. In der Praxis werden vor allem Tatbestände wie etwa sexualisierte Gewalt (z.B. Vergewaltigung, Zwangsheirat oder Zwangssterilisation) berücksichtigt. Die Geschlechtszugehörigkeit kann auch ein Verfolgungsgrund sein, wenn ein Individuum vor Genitalverstümmelung, Bestrafung oder wegen Ehebruch flieht. Auch Verfolgung aufgrund von Trans-, Bi- oder Homosexualität werden unter dieser Kategorie subsumiert (Holzleithner 2009: 268; Putzer 2009: 450). Während seit 1991 in Österreich zwar sexuelle Orientierung als Fluchtgrund im Sinne der GFK Berücksichtigung findet, wurden Verfahren für verfolgte Partner\_innen erst ab 2009 möglich – jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Partner\_innenschaft bereits im Herkunftsland bestanden hat. Diese Regelung ist äußerst

ausgrenzend gestaltet, da sie sich stark an heterosexuellen Beziehungsnormen ausrichtet. Eine solche Voraussetzung kann nicht erfüllt werden, wenn in einem Land die Verfolgung eben aufgrund einer nicht heteronormativen Partner\_innenschaft stattfindet. Hingegen besteht die österreichische Gesetzeslage auf eine vergleichsweise Behandlung der Partner\_innenschaft wie zwischen Ehepartner\_innen im Herkunftsland (Dobhoff-Dier et al 2010: 303).

*Viertens* kann die Flüchtlingseigenschaft nach den Kriterien der GFK erst mit dem *Aufenthalt einer Person außerhalb des Heimatstaates* angewandt werden. Das heißt, eine Grenzüberschreitung ist Voraussetzung dafür, dass ein Verfahren im Sinne der GFK überhaupt aufgenommen werden kann. Interessant ist, dass auch sogenannte „Nachfluchtgründe“ Berücksichtigung finden können, wie beispielsweise exilpolitische Aktivitäten (Putzer 2009: 450). Von Flüchtlingen iSd GFK werden demnach jene Menschen unterschieden, die zwar gezwungenermaßen ihren regulären Aufenthaltsort verlassen müssen, jedoch eine innerstaatliche Fluchtalternative in Anspruch nehmen können: “If the individual is unable to get beyond the state’s borders, then he or she is an internally displaced person (IDP), in respect of whom there is no international treaty to provide protection.” (Guild 2009: 70; vgl. dazu auch Betts 2010). Inzwischen zeigt die EU umfassende Bestrebungen, insbesondere in den Herkunftsregionen von Flüchtlingen selbst, also vor Ort, initiativ zu werden. Dies wird von akademischer Seite unterschiedlich bewertet. Thielemann und El-Enany betonen vor allen Dingen die Notwendigkeit einer internationalen und gerechten Verteilung der Verantwortung gegenüber Flüchtlingen zwischen Staaten des globalen Südens und des globalen Nordens. Hierfür seien regionale Schutzprogramme ein sinnvolles Prinzip, deren Implementierung jedoch schwere Mängel aufweist (vgl. dazu Thielemann/El-Enany 2010). Eine kritischere Einschätzung hierzu ergibt sich vor allem aus der schwindenden Zugänglichkeit der Asylverfahren. Dies zeigt sich in aller Deutlichkeit an der schlechten Erreichbarkeit der staatlichen Territorien der EU-Mitgliedsstaaten (und somit der Asylverfahren), da regionale Schutzprogramme mit Kompensationsmaßnahmen, wie etwa einem rigidem EU-Außengrenzschutz, „ausgeglichen“ werden (Guild 2009: 81). Auch Alexander Betts unterstreicht in seiner Reflexion über den Wandel des Flüchtlingsregimes ähnliche Tendenzen. Das wachsende, jedoch nur in geringem Maße kodifizierte Rahmenwerk für IDPs sei, entgegen der geläufigen Argumentation, mehr Möglichkeiten für Menschen zu schaffen, die sonst keinerlei Zugang zu Schutz hätten, durchaus als Instrument der Migrationskontrolle zu bewerten. Immer mehr Staaten des globalen Nordens würden auf innerstaatliche Fluchtalternativen, als Grund Asylanträge abzuweisen, rekurrieren. Auch hätten de facto

Flüchtlinge, formell betrachtet, immer weniger Zugang zu deren Territorien und in Folge zu den Asylverfahren. Dies sei Betts zufolge für Staaten eine strategisch opportune Möglichkeit, internationalen Verpflichtungen, die sie eingegangen sind, nicht nachzukommen – ohne diese offenkundig zu verletzen (Betts 2010: 22f.).

*Fünftens* – und eng verbunden mit dem vierten Element – benennt der *fehlende Schutz im Herkunftsland* die Abwesenheit einer innerstaatlichen Fluchtalternative. Dass eine solche Unterscheidung zu treffen wäre, ist jedoch nicht expliziter Gegenstand der GFK, sondern wurde insbesondere seit den Asyldebatten der 1990er Jahre innerhalb Europas ins Feld geführt (Schumacher/Peyrl 2007: 180). Dieser Aspekt ist in die österreichische Asylgesetzgebung aus dem Jahre 2005 (AsylG 2005) eingegangen. Seither kann das Bestehen einer innerstaatlichen Fluchtalternative ausreichender Grund für die Abweisung eines Antrages sein. Einige Einschränkungen hierzu gibt es dennoch zu berücksichtigen: Jedenfalls muss der Aufenthalt einer betreffenden Person, wenn sie eine innerstaatliche Fluchtalternative wahrnehmen soll, bestimmte Kriterien der Zumutbarkeit und der Sicherheit erfüllen. Dies berührt insbesondere den Bereich der ökonomischen Lebensgrundlagen (wirtschaftliche Überlebensfähigkeit etc. müssen gesichert sein) und eines minimalen sozialen Rückhaltes. Dass der Zustand der Verfolgung (oder die wohlbegründete Furcht davor) alleine wegfällt, ist folglich keine ausreichende Grundlage, um von einer innerstaatlichen Fluchtalternative sprechen zu können. (Putzer 2009: 451).

Sofern keine Asylausschlussgründe oder Gründe zur Beendigung des Flüchtlingsstatus vorliegen und *alle* fünf Elemente durch den/die Antragssteller\_in glaubhaft gemacht werden können, wird in der Regel Asyl gewährt (Schumacher/Peyrl 2007: 168).

### **3.1.3 Ausschlussgründe nach der GFK**

Die GFK sieht außerdem eine Reihe von Bestimmungen über den Ausschluss von Personen aus dem Rechtsinstitut des internationalen Schutzes vor. Ein Ausschluss ist etwa zulässig, wenn berechtigte Annahmen dazu bestehen, dass die betreffende Person ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art 1 Abschnitt F lit a), ein schweres nichtpolitisches Verbrechen vor Einreise in das Aufnahmeland begangen hat (Art 1 Abschnitt F lit b) oder sich Handlungen zuschulden hat kommen lassen,

die im Widerspruch mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen (Art 1 Abschnitt F lit c) (Putzer 2009).

Das Vorliegen völkerrechtlicher Ausschlussgründe kann im österreichischen Asylrecht die Abweisung des Antrages ohne weitere Prüfung zur Folge haben. Darüber hinaus können Menschen, die sich in einem laufenden Verfahren befinden, ausgeschlossen werden, wenn diese eine Gefahr für die Sicherheit der Republik bedeuten oder wegen eines besonders schweren Verbrechens in Österreich, das als Gefahr für die Gemeinschaft befunden wird, rechtskräftig verurteilt worden sind. Der letztgenannte Passus ist insofern problematisch, als dass bei Asylausschlussgründen nach Paragraph § 6 Abs 1 Z 2, 3 und 4 der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt werden muss (AsylG 2005). Bei dessen Prüfung werden der Schweregrad der Tat und die Konsequenzen eines Ausschlusses aus dem Verfahren gegeneinander abgewogen. In diesem Licht erscheint auch die Möglichkeit einer Abweisung eines Antrages „ohne weitere Prüfung“ als besonders problematisch (Putzer 2009).

Bei Vorliegen asylrechtlicher Ausschlussgründe ist jedenfalls das *refoulement*-Verbot zu berücksichtigen. Artikel 3 der EMRK (bzw. weniger umfassend Art 32 und 33 der GFK) sieht vor, dass niemand durch eine Ausweisung der „Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden“ (Putzer 2009: 454) darf.<sup>35</sup> Diese Bestimmung gilt vorbehaltlos und absolut und ist laut der Migrationsforscherin Sandra Lavenex eine der stärksten humanitären Rechtsnormen des Völkerrechts – nicht zuletzt auch, weil hierdurch die Vorrangigkeit des Individuums gegenüber den Interessen des Aufnahmestaates zum Ausdruck kommt (Lavenex 2001: 30). Es handelt sich um ein notstandfestes Recht, folglich ist es dem Interesse nationaler Sicherheit überzuordnen: „[...] the security of the state is never a justification for the return of a person to a country where he or she would be at risk of the prohibited treatment.“ (Guild 2009: 83f.). Es kann also zwar dem österreichischen Asylgesetz nach ein Asylausschlussgrund vorliegen und deswegen die Flüchtlingseigenschaft nicht zugesprochen werden, der Person wird allerdings dennoch subsidiärer Schutz gewährt, wenn ihr im Falle einer Ausweisung Tod, Folter, unmenschliche

---

<sup>35</sup> Die EMRK bietet einen wesentlich größeren Schutzzumfang als das *refoulement*-Verbot GFK, das sich aus Artikel 32 und 33 ergibt. In der GFK sind, wie bereits erwähnt, asylrechtliche Ausschlussgründe vorgesehen. Artikel 3 der EMRK schränkt die Möglichkeiten einer Ausweisung auf Grundlage dieser Ausschlussgründe jedoch durch seine vorbehaltlose und absolute Gültigkeit ein. Eine Abwägung „[...] zwischen den Interessen des Aufnahmestaates und jenen der betroffenen Person“ ist unter Anwendung von Artikel 3 in keinsten Weise zulässig (Putzer 2009: 455).

oder erniedrigende Behandlung drohen. Eine asylrechtliche Ausweisung ist darüber hinaus nur dann zulässig, wenn nicht gegen Artikel 8 der EMRK (Recht auf Familien- und Privatleben) verstoßen wird (Putzer 2009: 458). Insbesondere auf dieser Rechtsgrundlage werden in Österreich auch vermehrt Abschiebungen angefochten (vgl. Winkler 2011).

Die Beendigung des Flüchtlingsstatus selbst wird dann relevant, wenn sich die Situation im Herkunftsstaat grundlegend und dauerhaft geändert hat. Der betreffende Herkunftsstaat muss jedenfalls die Schutzfunktion der Wahrung der Grund- und Menschenrechte wieder wahrnehmen können (Putzer 2009: 451f). Weitere Endigungsgründe sind, wenn sich die Person freiwillig wieder unter den Schutz des Heimatlandes gestellt hat, die verlorene oder eine andere Staatsangehörigkeit (wieder) erworben hat oder freiwillig zurückgekehrt ist (Schumacher/Peyrl 2007: 183). Letztere Maßnahme wird in Österreich neuerdings über die sogenannte Rückkehrberatung stark forciert (Langthaler/Trauner 2009). Wird der Asylstatus entzogen, ist stets zu prüfen, ob eine Ausweisung aufgrund des *refoulement*-Verbots zulässig ist.

### **3.1.4 Die Institution des subsidiären Schutzes**

Im Zuge eines Asylverfahrens wird in erster Linie überprüft, ob eine Asylberechtigung besteht. Ist diese nicht gegeben, wird in zweiter Linie geprüft, ob die Person subsidiär schutzberechtigt ist. Der Status des/der subsidiär Schutzberechtigten wird lediglich zugestanden, „[...] wenn der drohende Eingriff nicht in kausalem Zusammenhang mit einem der fünf Konventionsgründe steht.“ (Putzer 2009: 453). Subsidiärer Schutz hängt wesentlich mit dem zuvor erwähnten *refoulement*-Verbot zusammen. Ist eine Person im Zielstaat der Zurückschiebung, Zurückweisung oder Abschiebung gefährdet, der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden, besteht eine Verpflichtung, subsidiären Schutz zu gewähren. Grundlagen dafür sind die Artikel 2 und 3 der EMRK sowie die Artikel 6 und 13 der Zusatzprotokolle der EMRK (ebd.).<sup>36</sup> Subsidiärer Schutz wird außerdem auch dann gewährt, wenn „[...] für die betroffene Person als Zivilperson im Herkunftsstaat eine ernsthafte Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts droht.“ (Putzer 2009: 453) Auch für diesen Bereich wurden EU-

---

<sup>36</sup> Diese Artikel beziehen sich einerseits auf das Verbot der Todesstrafe und der Folter sowie erniedrigender und unmenschlicher Behandlung (Putzer 2009: 453f.).

Rechtsinstrumente beschlossen. Einerseits legt die sogenannte Statusrichtlinie (RL 2004/83/EG des Rates) Mindeststandards (z.B. betreffend Sozialleistungen oder Zugang zum Arbeitsmarkt) fest, die einer subsidiär schutzberechtigten Person zustehen sollen (Putzer 2009: 454.). Desweiteren verankert eine weitere EU Richtlinie Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle von Massenflucht (RL 2001/55/EG des Rates).

Entscheidend am Status des subsidiären Schutzes ist, dass dieser, im Gegensatz zum Flüchtlingsstatus iSd GFK, einerseits nur *vorübergehend* gewährt wird und andererseits *weniger umfassende Rechte* garantiert. Je nachdem, wie sich die Situation im Herkunftsland entwickelt, kann der Aufenthalt in Österreich auf Antrag verlängert werden. Da dieser Status nach österreichischem Recht jedoch keinen Aufenthaltstitel nach dem NAG begründet, wird der Anspruch auf Staatsbürger\_innenschaft oder einen anderen regulären Aufenthaltsstatus bei längerfristigem Wohnsitz in Österreich nahezu verunmöglicht. Ähnlich wie bei abgelehnten Asylanträgen gilt, dass eine Ausweisung nicht gegen den Schutzzumfang des Art 8 der EMRK (Recht auf Familien- und Privatleben) verstoßen darf (Schumacher/Peyrl 2007: 225f.).

In der akademischen Literatur zu Flucht und Asyl wird die Tendenz, verstärkt auf weniger umfassende Formen von Flüchtlingsschutz (wie etwa dem subsidiären Schutz) zurückzugreifen, beobachtet (Betts 2010; Guild 2009; Neumayer 2005; Lavenex 2001). Wie die Migrationsforscherin Sandra Lavenex hierzu ausführt, stellt der Jugoslawienkrieg der 1990er Jahre einen entscheidenden Wendepunkt im Umgang mit subsidiärem Schutz innerhalb der EU dar. Vorübergehender Schutz wurde eingesetzt, um schnell und effektiv auf die Ankunft tausender Flüchtlinge im Zuge der Kriege reagieren zu können, ohne das System der Asylverfahren zu überlasten (Lavenex 2001: 119; zu Österreich siehe Kraler 2011). Dennoch sei Lavenex (2001: 122) zufolge durch den seither extensiven Gebrauch subsidiären Schutzes auch eine problematische Situation geschaffen worden. Der Status böte einerseits eine Möglichkeit, Schutz vor willkürlicher Gewalt zu erhalten (z.B. im Zuge bewaffneter Konflikte etc.), sofern diese nicht in kausalem Zusammenhang mit den Fluchtgründen der GFK steht.<sup>37</sup> Andererseits würden historische Beispiele wie etwa die Kosovokrise

---

<sup>37</sup> Krieg oder Bürger\_innenkrieg wird in der Regel nicht als asylrelevante Verfolgung bewertet, weil, so die Argumentation, meist alle Menschen den Folgen des Krieges ausgesetzt sind. Folglich wenden sich die Verhältnisse nicht spezifisch gegen Einzelne. Eine Ausnahme bildet beispielsweise die Verfolgung ganzer Gruppen (wie z.B. die ethnischen Säuberungen während des Bosnienkrieges) im Zuge eines Krieges bzw. wenn eine Konfliktpartei eines Bürger\_innenkrieges Verfolgungshandlungen setzt und der Staat nicht ausreichend Schutz bieten kann (Schumacher/Peyrl 2007: 178).



nachdrücklich belegen, dass subsidiärer Schutz auch auf Menschen angewandt worden ist, die in den Schutzbereich der GFK fallen würden. Es handelt sich also auch um eine Schutzmaßnahme, die ermöglicht, etwaige Verpflichtungen, die aus der GFK erwachsen, zu unterlaufen.

Der Status ist also als durchaus prekär zu betrachten. Diese Einschätzung bestätigt sich auch aufgrund der administrativen Ermessensspielräume, die bei der Vergabe von subsidiärem Schutz bestehen. Diese sind nach Sandra Lavenex „a clear expression of the will of the state according to its internal and foreign policy interests.“ (Lavenex 2001: 42). Merkliche Änderungen sind auch vor dem Hintergrund der beiden EU-Richtlinien, die subsidiären Schutz adressieren, nicht eingetreten. Dies ist nicht zuletzt den strukturellen Vorbedingungen und dem Entstehungskontext beider Richtlinien geschuldet, die zu Beginn des Kapitels dargelegt wurden

### **3.1.5 Die asylrechtliche Ausweisung**

Wird ein Antrag auf internationalen Schutz abgewiesen und ist die Person auch nicht subsidiär schutzberechtigt, wird eine asylrechtliche Ausweisung ausgesprochen. Diese fordert zunächst den/die „Fremde“ auf, das Bundesgebiet zu verlassen. Wird dieser Aufforderung nicht freiwillig Folge geleistet, erfolgt eine Abschiebung, um die Ausweisung durchzusetzen. Die asylrechtliche Ausweisung hat jedenfalls zielstaatsbezogen zu erfolgen und ist abermals mit dem *refoulement*-Verbot in Übereinstimmung zu bringen (Putzer 2009: 45f.).

### **3.2 Kritik am Flüchtlingsbegriff**

Im Anschluss an die Ausführungen zu den juristischen Grundlagen des Flüchtlingsbegriffes werden nun zwei Kritikstränge an diesem vorgestellt.<sup>38</sup> Das erste Argument setzt an dominanten Kategorisierungen verschiedener Migrationstypen an, die eine dichotomische Trennung von freiwilliger und erzwungener Migration voraussetzen. Dieser Strang ist darum bemüht, spezifische Interessensökonomien aufzuzeigen, die den Kriterien der Flüchtlingseigenschaft zugrunde liegen. Eine der zentralen Thesen dieses Zuganges ist, dass

---

<sup>38</sup> Die Diskussion beschränkt sich lediglich auf eine kleine Auswahl an möglichen Zugängen.

die rechtlichen Arrangements um den Flüchtlingsbegriff wesentlich über die ökonomische Sphäre determiniert werden (also zum Beispiel eng mit anderen Bereichen, wie etwa der Regulation von Arbeitsmigration verbunden sind). Feministische Zugänge hingegen betonen, dass über die GFK Flüchtlingsdefinition eine patriarchale und hierarchisierende Geschlechterordnung (z.B. durch die Trennung von öffentlich und privat) zementiert und reproduziert werde, die Frauen strukturell beim Zugang zu Schutz vor Verfolgung benachteiligt.

### **3.2.1 Wider dem „dichotomischen“ Verständnis erzwungener und freiwilliger Migration**

In theoretischen Auseinandersetzungen über Migrationsprozesse wird oftmals zwischen freiwilliger und erzwungener Migration differenziert. Die nahezu dichotomische Gegenüberstellung der Kategorien von Freiwilligkeit und Zwang erfährt jedoch zunehmend Kritik, weil sich, so das Argument, Migrationsbewegungen bzw. die verschiedenen Kategorien von Migrant\_innen, empirisch nicht so strikt voneinander unterscheiden würden, wie dies oft von Politik und Wissenschaft suggeriert werde (Düvell 2011; Castles/Loughna 2005).

Ein zentrales Argument wider der analytischen Unterscheidung von freiwilliger und erzwungener Migration lässt sich aus der soziologischen Literatur entnehmen. So argumentiert Düvell, dass die ökonomischen Zwänge, die Migrationsprozesse auslösen können, in der geläufigen politischen und auch akademischen Auseinandersetzung gar nicht erst als Ursache erzwungener Migration betrachtet würden. Beispielsweise sei in seiner Auffassung Migration zur Sicherung des materiellen Überlebens durchwegs als unfreiwillige Migration zu begreifen. Diese könne darüber hinaus auch politisch erzwungen worden sein, „wenn nämlich wirtschaftspolitische Entscheidungen den Verbleib von Menschen an einem Ort unmöglich machen“ (Düvell 2011: 36). Einen ähnlichen Weg schlägt auch das Autor\_innenkollektiv Zolberg, Suhrke und Aguayo ein. Diese sprechen sich in ihrer Arbeit für ein normatives Konzept aus, das nicht die wohlbegründete Furcht vor Verfolgung zur Voraussetzung für die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus macht. Anstatt dessen fordern sie ein umfassenderes Konzept der „lebensbedrohlichen Gewalt“ als Bewertungsgrundlage für die Vergabe von internationalem Schutz. Dieses würde Schutz vor unmittelbarer, offensichtlicher physischer Gewaltanwendung, aber auch vor jeglichem

Lebenszusammenhang, der ähnlich bedrohliche Effekte haben könnte, bieten. Mit „Leben“ ist in diesem Kontext sowohl die biologische als auch die soziale Existenz gemeint. Der Begriff umfasst auch sämtliche materielle und organisatorische Voraussetzungen, die dafür nötig sind, dieses zu führen und aufrecht erhalten zu können (Zolberg et al.: 1989: 269). Etwas weiter reichen die politisch-philosophischen Überlegungen Mona Singers (*forthcoming*). Sie wendet sich gegen die Argumentation, politische und ökonomische Flucht gleichsam als erzwungen und deswegen als legitim anzuerkennen. Damit werde der Schluss reproduziert, dass Menschen ihr Recht auf Freizügigkeit nur dann geltend machen können, wenn sie nachweislich dazu *gezwungen* worden sind, zu migrieren. Dies würde jedoch einem Recht *aller* auf Freizügigkeit, das von Singer vehement eingefordert wird, zuwiderlaufen. Ersterer Zugang würde lediglich moralischen (weil Beweggründe zu migrieren in legitime und illegitime Motive geteilt und damit auch hierarchisiert werden) und staatszentrierten Argumentationen zuspähen. In diesem Zusammenhang könnten Migrant\_innen höchstens eine Opferrolle einnehmen. Die Aufnahme in einen Staat werde dabei als Gnadenakt oder Akt des Wohlwollens des Zielstaates inszeniert, nicht aber als Recht der Betroffenen (ebd.).

Inzwischen ist selbst der UNHCR dazu übergegangen, Überschneidungen von verschiedenen Ursachen für Migrationsbewegungen anzuerkennen. Hierfür wurde der Begriff der „mixed flows“ geprägt. Er verweist auf die Gleichzeitigkeit vielfältigster Motive zu migrieren und transzendiert die Dichotomie von „erzwungen“ oder nicht, bzw. verweist auf die zyklische Form von Migrationsprozessen (Düvell 2011: 38). Beispielsweise sind nach dieser Auffassung die Ursachen fluchtbedingter Migration stark mit jenen ökonomischer Migration verwoben. Beide nehmen u.a. ihren Ursprung in der ungleichen Einbindung von Staaten in das internationale Kräfteverhältnis von Politik und Ökonomie (Sales 2007: 73). Wie Castles und Loughna (2005: 40) hierzu ausführen, „[...] migrants have multiple motivations for moving“, aber „Governments, too, may have multiple motivations for admitting migrants.“ Demnach seien Migrationspolitiken auch als politische Gelegenheitsstrukturen zu betrachten, die von Migrant\_innen entsprechend genutzt werden. Dabei bleibt jedoch die Definitionsmacht darüber, welche Kategorien in diesem Zusammenhang überhaupt als existent wahrgenommen werden, folglich auch welche politische oder rechtliche Bedeutung sie erfahren und wie Unterscheidungen zwischen beispielsweise „erzwungener“ oder „freiwilliger“ Migration zu treffen sind, primär bei den Aufnahmestaaten (Sigona 2005: 119). Die Juristin Elspeth Guild spitzt diese Überlegung noch weiter mit der These zu, dass das Denken in der Kategorie „Migration“ überhaupt Staatsdenken sei. Es müsse folglich darum

gehen, der Frage, wie Staaten Individuen als „Fremde“, bzw. im konkreten Fall dieser Arbeit als „Flüchtlinge“ konstruieren, nachzugehen (Guild 2009: 10).“The definition of the grounds on which persecution gives rise to a successful refugee claim has been the subject of substantial struggle in western democracies, reflecting identity politics in the host state.” (Guild 2009: 81)

Der „migration-asylum nexus“ (Castles/Loughna 2005) ist demnach nicht als neues Phänomen zu bewerten. Castles und Loughna schlagen zur Analyse dieses Nexus eine Periodisierung in verschiedene Politikphasen vor. Für westliche Industriestaaten ergibt sich dabei folgende Erzählung: In der *ersten Phase* (Ende des 2. Weltkrieges bis in die frühen 1970er Jahre) wurden Flüchtlinge vornehmlich als Arbeitsmigrant\_innen aufgenommen. Die Aufnahmeländer benötigten Arbeitskräfte, Flüchtlingsschutz war in der Regel von nachrangiger Bedeutung (Castles/Loughna 2005: 41). Der Aufenthalt von „Fremden“ wurde vor allem über Regularisierungsprogramme, Anwerbeabkommen und ähnliche Maßnahmen geregelt. In der *zweiten Phase* (von Mitte der 1970er bis Ende der 1980er) wurde die Rekrutierung von Arbeitsmigrant\_innen weitgehend eingestellt. Aufnahmestaaten gestalteten ihre Politiken entsprechend eines Selbstverständnisses als „zero-immigration countries“ (ebd.). Für viele wurden daher der Familiennachzug und Asyl die einzigen Möglichkeiten, regulär zu migrieren. Menschen, die zuvor als Arbeitsmigrant\_innen aufgenommen worden sind, gingen nun dazu über, Asyl zu beantragen. Es fand also eine Verschiebung auf andere „Kanäle“ der staatlichen Regulation von Migration statt. Dies soll jedoch keineswegs die Legitimität der Asylanträge in Frage stellen, sondern unterstützt vielmehr die Argumentation, dass Migrationswege als politische Gelegenheitsstrukturen wahrgenommen werden, die Staaten je nach Interessenkonstellation auch verändern und die entsprechend von Individuen genutzt werden (ebd.). Die *dritte Phase*, beginnend mit Anfang der 1990er Jahre, markierte einen Wechsel hin zur Verschränkung von Migrationspolitik mit der Asylmaterie über eine neue Schnittmenge, nämlich der Bekämpfung irregulärer Migration (siehe dazu auch Abschnitt zur EUropäisierung von Asylpolitik). Irreguläre Migration zu „bekämpfen“ wurde beispielsweise eine wichtige Zielsetzung für die Realisierung des Freizügigkeitsprinzips innerhalb des EU-Raumes (Schwenken 2006: 107). Es wurde in westlichen Industriestaaten darüber hinaus eine Reihe erschwerender Maßnahmen eingeführt, wie etwa sichere Dritt- und Herkunftsstaatenregelungen, die Verringerung wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung für Asylwerber\_innen, erschwerten Zugang zum Zielland und somit auch zum Asylverfahren, Ausdehnung vorübergehender Schutzmaßnahmen und die Kriminalisierung von (sowohl

kommerzieller als auch nichtkommerzieller) Fluchthilfe (Castles/Loughna 2005: 41; Gibney/Hansen 2005). In Reaktion hierauf wurden die Fluchtrouten sowie die Organisation der Einreise Schutzsuchender komplexer und auch gefährlicher. Wie Helen Schwenken verdeutlicht, kann inzwischen auch von der Transition zu einer vierten Phase gesprochen werden. Es zeichnet sich nun, nach einer langen Phase der Null-Migrationspolitik, ein Trend zur sogenannten *managed migration* ab, z.B. als wesentliche Zielsetzung im Rahmen der EU Asyl- und Migrationsagenden. Migrationsmanagement definiert sich dahingehend, dass erwünschte Migration ermöglicht und unerwünschte Migration bekämpft werden soll (Schwenken 2006: 99). Dies schließt auch politische Bestrebungen mit ein, Fluchtbewegungen „steuerbar“ zu machen. Vermehrt streben europäische Staaten danach, Asylregime zu etablieren, die „a manageable flow of asylum seekers and refugees that is stable“ sicherstellen (Gibney/Hansen 2005: 85).

### **3.2.2 Feministische Kritik: Der Gender-Bias im Konventionsbegriff**

Feministischen Kritiken am Konventionsbegriff positionieren sich vor der Grundannahme, dass gesellschaftliche Machtverhältnisse wesentlich durch die hegemoniale Geschlechterordnung strukturiert werden. Die Konvention selbst kennt keine explizite Bezugnahme auf Geschlecht und Geschlechterverhältnisse.<sup>39</sup> Im Mittelpunkt feministischer Kritik steht demnach das Argument, dass obgleich der vermeintlichen Geschlechterneutralität in der GFK, ungleiche Geschlechterverhältnisse gefestigt und reproduziert werden. Fluchtgründe von Frauen werden, aufgrund der dominanten idealtypischen Trennung des gesellschaftlichen Lebens in eine „private“ und „öffentliche“ Sphäre, vielfach als „private“ Angelegenheiten verhandelt. Menschenrechtsverletzungen, die im „privaten“ Bereich (z.B. im sozialen Nahraum) passieren, werden demnach nicht als Angelegenheit für staatliche Intervention (z.B. Gewährung von Schutz) erachtet. Dies hat jedoch folgenreiche Konsequenzen für den Schutz von Frauen vor Verfolgung. Jane Freedman resümiert dieses Dilemma folgendermaßen:

---

<sup>39</sup> So haben feministische Ansätze wesentlich dazu beigetragen, die „hegemoniale Repräsentation von Migration [und Flucht, Anm. AK] als grenzüberschreitende Wanderung junger, körperlich gesunder Männer“ (Varela/Dhawan 2010: 408) als unhaltbar zu demaskieren. Nicht zuletzt muss dieser Kritik auch angeschlossen werden, dass auch Sexualität als zentrale, aber vielfach ausgeblendete Kategorie eine Rolle spielt. Nach wie vor liegt eine starke Verengung auf die hegemoniale heterosexuelle Matrix vor, die nicht zuletzt auch wesentlich darüber bestimmt, wie Sexualität (auch in Gesetzesform, auch im Asylrecht) geregelt wird. Diese Ausblendung sichtbar zu machen, gehört zu einem wichtigen Anliegen der queer-theoretischen Migrationsforschung. Ein wesentlicher Beitrag ist, dass nicht nur die Konstruktionen rund um soziale Geschlechterrollen, sondern auch das biologische Geschlecht aus einer dekonstruktivistischen Perspektive betrachtet wird (ebd.).

„Historically, as many feminist theorists have already pointed out, liberal rights discourse reinforced the division between the public and the private spheres – where the public sphere referred to the non-domestic life and the private to domestic and family matters – thus ignoring discriminations and harm to women that took place within the private setting of home and family. Thus huge areas of women’s lives are left outside of the scope of legal protection and redress“ (Freedman 2007: 77).

Jane Freedman definiert geschlechtsbezogene Verfolgung (*gender-related persecution*) als „persecution which is done to women because they are women, but also persecution which is carried out for other reasons, but takes particular form because the victim is a woman“ (Freedman 2007: 47). Demnach fasst dieser Begriff sowohl Verfolgung aufgrund des Geschlechts wie auch Formen der Verfolgung, die eine bestimmte Form aufgrund des Geschlechts der verfolgten Person annehmen. Dass diese keine systematische Berücksichtigung in der Prüfung von Asylanträgen finden, zeigt das Beispiel der weitläufigen Anwendung sexualisierter Gewalt gegen Frauen, insbesondere im Zuge von (bewaffneten) Konflikten. Sexualisierte Gewalterfahrungen werden selten als explizite oder gar „individuelle Verfolgung“ bzw. als Asylgrund anerkannt, der einen Flüchtlingsstatus nach der GFK rechtfertigen würde (Freedman 2007: 79f.). Formen politischen Aktivismus, wie etwa die Aktivität in NGOs, Graswurzelorganisationen, Netzwerken, die sich z.B. für die Versorgung und Unterkunft von marginalisierten Menschen bzw. sozialen Gruppen, oder für Fluchthilfe ins Ausland engagieren, bilden ein weiteres Beispiel. Diese werden häufig nicht als dezidiert „politische“ Aktivitäten anerkannt, weil diese Tätigkeiten keine formal „öffentlichen“ sind, oder sich „nur“ auf den sozialen Nahraum begrenzt haben. Ähnliche Bewertungen werden auch gegenüber Frauen vorgenommen, die sich diskriminierenden Gesetzgebungen widersetzen – obwohl staatliche oder nicht-staatliche Verfolgung durchaus eine Konsequenz daraus sein kann. Die Fluchtgründe der GFK privilegieren demgegenüber Fluchtgründe, die sich an den Erfahrungen männlicher Flüchtlinge orientieren (Sales 2007: 79; Freedman 2007: 80). Wie Freedman weiters anmerkt, überträgt sich dieser *bias* auch auf die Praxis der Rechtsprechung und Administration (Freedman 2007: 82). Neben dem theoretisch-normativen Impetus für Kritik, lassen sich zudem also eine Reihe von Beispielen aus der Praxis diskutieren.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Diese reichen von der weit verbreiteten Praxis der Kopplung von Asylverfahren von Frauen an das ihres Partners. Die individuelle Verfolgungsgeschichte von Frauen wird dabei oftmals ignoriert und es werden Abhängigkeitsverhältnisse in der Partner\_innenschaft noch weiter forciert (Freedman 2007: 87). Ein weit verbreitetes Beispiel ist die Missachtung der Sensibilität von Interviewsituationen, z.B. beim Sprechen über sexualisierte Gewalt mit traumatisierten Opfern. Der Druck, Verfolgung zu beweisen, ist besonders hoch für Frauen, da ihnen oftmals mit großer Skepsis begegnet wird, z.B. weil sich Erzählungen von sexualisierten Übergriffen ähneln können etc. Dies zeigt sich mitunter daran, dass Frauen, die nicht gleich während des Erstinterviews von ihren sexualisierten Gewalterfahrungen gesprochen haben (z.B. aus psychologischen oder

Auch blendet der Fokus auf den Aspekt der individuellen Verfolgung den strukturellen Ausschluss von Frauen vom Zugang zu bestimmten Rechten oder aus der formalen politischen Sphäre (z.B. Eigentumsrechte etc.) systematisch aus (Freedman 2007: 75). Die Kritik legt darüber hinaus noch eine weitere problematische Dimension offen, nämlich Subjektivierungsprozesse, die mit den spezifischen Konstruktionen von Verfolgung und Geschlechterrollen einhergehen. Menschen werden z.B. oftmals als besonders verletzlich und schutzwürdig konstruiert, während strukturelle Ursachen der Verfolgung hingegen tendenziell ausgeblendet bleiben. Auch verlangt dieser Subjektivierungsprozess eine „Anpassung“ an die von der Mehrheitsgesellschaft und ihren Institutionen gestellten Erwartungshaltung (Sales 2007: 78). Zahlreiche empirische Studien belegen, dass z.B. Asylwerber\_innen oftmals die partikulare Identität des hilfsbedürftigen, schutzwürdigen Opfers annehmen müssen, um soziale Akzeptanz, in manchen Fällen sogar bestimmte Leistungen oder Rechte, gewährt zu bekommen (Hynes 2011; Pieper 2008; Rosenberger 2010). Wer diesem Bild nicht entspricht, dem/der können diese Rechte leichter abgesprochen werden.

Ein weiterer Strang schließt an der Auseinandersetzung der theoretischen Verfechter\_innen von Gruppenrechten auf der einen Seite und individuellen Rechten auf der anderen Seite an (vgl. allgemeiner dazu z.B. Cohen et al. 1999). Ansätze, die einen universalistischen Zugang verfolgen, problematisieren, dass eine Reihe geschlechtsbezogener diskriminatorischer Praxen als „kulturelle Differenz“ bewertet und somit als Teil einer bestehenden (Geschlechter-)Ordnung akzeptiert werden, die nicht weiter hinterfragt werden müsse (Freedman 2007: 82). Der zur „Hilfe“ hinzugezogene Kulturrelativismus in Asylverfahren hätte auch Auswirkungen auf den Verlauf von Antragsentscheidungen. Ein Beispiel wäre, wenn Zwangsverheiratung als mehrheitsfähiger lokaler Brauch (*custom*) anerkannt wird (ebd.: 83).

Ein schwerwiegendes Argument gegen eine kontextunsensible Universalisierung von Menschenrechten lautet hingegen, dass Frauen schwerlich als homogene soziale Gruppe erfasst werden können. Die Zusammenhänge, in denen Frauen leben, seien höchst unterschiedlich und darüber hinaus durch weitere Strukturkategorien geprägt – wie z.B. *class*, *ethnicity*, *age*, *(dis-)ability*. Ihre Interessen und Bedürfnisse unter einer Kategorie zu

---

sozialen Gründen), eine geringere Glaubwürdigkeit während des restlichen Verfahrens eingeräumt wird (Freedman 2007: 90). In vielen Fällen werden die Gespräche von männlichen, ungenügend geschulten Beamten durchgeführt. Auch ist es keineswegs üblich, dass Frauen während des Verfahrens Übersetzerinnen zur Seite gestellt werden. An solchen Beispielen zeigt sich, dass die administrative Praxis während der Asylverfahrens, wesentlich zur dominanten Geschlechterkonstruktion beiträgt. Asylanträge von Frauen werden als weniger ernst zu nehmend konstruiert (Freedman 2007: 70).

subsummieren sei essentialistisch und reduktionistisch. Eine Reduktion auf eine singuläre Erfahrung „der Frauen“ als homogene soziale Gruppe würde demnach in der Praxis die vielfältigen und höchst differenten Erfahrungen von weiblichen Flüchtlingen ausblenden (Freedman 2007; Sales 2007).

### 3.3 Schlussfolgerungen

Ein zentrales Anliegen dieses Kapitels war, die juristische Kategorie des Flüchtlings wie ihn die Genfer Flüchtlingskonvention vorsieht, aufzuschlüsseln. Die zuletzt diskutierten Kritiken am Flüchtlingsbegriff verdeutlichen, dass diesem Rechtsinstitut Selektivitäten zugrunde liegen. Diese hängen wesentlich mit der gesellschaftlichen Ordnung zusammen (zum Beispiel mit der patriarchalen Geschlechterordnung und der Dominanz der Marktgesetze in der Regulation von Migration und Asyl). Es wurde gezeigt, dass es sich bei Flüchtlingen um keine ontologische Kategorie handelt. Keine Kategorie ist demnach fixiert genug, als dass sich nicht auch ihre ursprüngliche Bedeutung verändern könnte (z.B. Fluchthilfe, die zu Schlepperei wurde oder Flüchtlinge, die zu Wirtschaftsmigrant\_innen wurden). Diese Transitionen bedeuten gleichermaßen eine Chance, mehr zu inkludieren oder die Gefahr, mehr zu exkludieren. Wohingehend sich Grenzziehungen verschieben, ist eine Frage der gesellschaftlichen Interessenlagen, die sich schlussendlich durchsetzen bzw. der Gegenkräfte, die diese wiederum herausfordern.

Arendts Skepsis, dass sich Menschenrechte wohl kaum außerhalb der Staatsbürger\_innenschaft realisieren lassen würden, muss angesichts der eben beschriebenen historischen Entwicklungen jedoch relativiert werden. Dies betrifft unter anderem die Aufweichung der staatlichen Souveränität über die Vergabe von individuellen Rechten. Als wichtigstes Beispiel wurde das *non-refoulement* Prinzip herangezogen. Es handelt sich um eine Menschenrechtsnorm, die über dem nationalstaatlichen Souveränitätsprinzip steht. Von ebenso großer Bedeutung sind zudem die Verpflichtungen, welche die Unterzeichnerstaaten der GFK eingegangen sind. Staaten müssen Schutzsuchenden also bestimmte Rechte einräumen (Lavenex 2001: 30). Es wurde weiters deutlich, dass es einer Konkretisierung der völkerrechtlichen Normen anhand einzelstaatlicher Normen bedarf und darüber hinaus auch verstärkt EU-rechtliche Normen hinzukommen. Völkerrechtliche Verpflichtungen können und werden jedoch durch strategisches Ausweichen der Nationalstaaten auf andere politische



Arenen umgangen. Dies wurde am Exempel der Außendimension der EU-Flüchtlingspolitik aufgezeigt (Stichwort Regionalisierung von Flüchtlingsschutz und Grenzschutz) und anhand des Gebrauchs vorübergehender Schutzmaßnahmen diskutiert.

Wie am Beispiel des österreichischen Asylregimes noch zu zeigen sein wird, schafft die Desaggregation der Staatsbürger\_innenschaft nicht per se mehr Zugang zu Rechten für alle. Die Unterscheidung zwischen dem „Eigenen“ und dem „Fremden“ spielt nach wie vor eine zentrale Rolle für die Vergabe von Rechten, wobei Staatsbürger\_innen in diesem Zusammenhang eine privilegierte Stellung einnehmen. Besonders hinsichtlich der Rechte von Schutzsuchenden zeigt sich, dass die Staatszentriertheit der Allokation von Rechten, die sich nunmehr in einem europäisierten Kontext vollzieht, nur selektiv aufgeweicht worden ist.

#### **4. Kritische Diskursanalyse als empirische Forschungsperspektive: Eine theoriegeleitete Einführung**

Zur Bearbeitung der Fragestellung der vorliegenden Arbeit wird ein qualitatives Auswertungsverfahren angewandt. Methodisches Vorgehen bedeutet, dass im Vorfeld einer Erhebung bereits eine Reihe an Entscheidungen getroffen worden sind. Methodisches Vorgehen bedeutet auch, dass eine Reihe theoretischer Grundannahmen vorgelagert sind, auf denen die Auswertung des erhobenen Materials letztlich aufgebaut ist. Das folgende Kapitel hat zum Ziel, den Weg von der Fragestellung zu ihrer empirischen Bearbeitung zu erläutern. Als Forschungsperspektive wird der an Michel Foucault angelehnte diskursanalytische Zugang von Siegfried Jäger herangezogen (vgl. dazu u.a. Jäger 2009; Jäger/Jäger 2007). Es bedarf vorweg einer theoretischen Verortung der hier angewandten Methode und entsprechender Begriffsklärungen. Auch muss entsprechend argumentiert werden, weshalb ausgerechnet diese Vorgehensweise für die Beantwortung der Fragestellung geeignet ist. Zuletzt wird die konkrete Herangehensweise an das empirische Material vorgestellt.

Der Gebrauch von Diskurstheorie und Diskursanalyse erfuhr in den letzten Dekaden über Disziplinengrenzen hinweg eine merkliche Konjunktur. Beinahe so vielfältig wie ihr Einsatz sind auch die verschiedenen Zugänge zum Begriff des „Diskurses“. Gemeinsam ist jedoch allen, dass auf den Begriff „Diskurs“ dann rekurriert wird, „wenn sich die theoretischen Perspektiven und die Forschungsfragen auf die Konstitution und Konstruktion von Welt im konkreten Zeichengebrauch und auf zugrunde liegende Strukturmuster oder Regeln der Bedeutungs(re-)produktion beziehen.“ (Keller 2004/2007: 7) Eine *Analyse* von Diskursen ist folglich als Versuch zu verstehen, solche Prozesse wissenschaftlich in den Blick zu nehmen. Ihr Erkenntnisinteresse bildet dabei die „Analyse institutioneller Regelungen und Aussagepraktiken und deren performative, wirklichkeitskonstituierende Macht.“ (ebd.: 8).

Die im Mittelpunkt dieser Arbeit stehende Diskursanalyse nach Siegfried Jäger und ihr theoretisches Fundament grenzt sich entschieden von anderen Zugängen, die sich mit Diskurs beschäftigen, ab. Darunter fallen beispielsweise Auseinandersetzungen, die den Diskurs von einer vornehmlich intersubjektiven Seite betrachten. Diskurs meint hier vor allen Dingen Debatten, Diskussion und Dialog im weitesten Sinne (Link 2005: 80). Die auf Habermas zurückgehende Diskursethik versteht sich als in der Moralphilosophie verortetes normatives

Modell kommunikativen Handelns. Im Mittelpunkt steht die Idealvorstellung eines herrschaftsfreien Diskurses. Auf Grundlage dieser Idealvorstellung wird z.B. der Frage nachgegangen, wer zur Beteiligung an einem solchen Diskurs berechtigt ist und wer nicht. Dies mag sich etwa aus der „Betroffenheit“ der Akteure ergeben oder – bei elitären Auslegungen – vielleicht aufgrund einer spezifischen Expertise. Es geht also vornehmlich um die Bearbeitung normativer Fragen. Der Diskursbegriff benennt dabei „organisierte (Diskussions-)Prozesse argumentativer Auseinandersetzungen“ (Keller 2004/2007: 18) auf interpersonaler Ebene. Auch ist die von mir gewählte Diskurstheorie von der Sprachsoziologie und ethnomethodologisch basierten Konversationsanalysen zu unterscheiden. Diese haben, ähnlich wie diskursethische Zugänge, eine starke interpersonale Ausrichtung und interessieren sich vornehmlich „für sozialstrukturelle Formungen des Sprachgebrauchs“ und „für den Sprachgebrauch als Handlungsform oder vollzug“ (Keller 2004/2007: 8). Linguistische Konversationsanalysen bleiben letztlich in der Grundannahme verhaftet, dass der „Diskurs“ sich aus der Summe der daran beteiligten Personen herstellt. Er ist nach dieser Auffassung also das Produkt interpersoneller Aushandlungen. Problematisch erscheint hierbei, dass in den seltensten Fällen eine Rückbindung an Gesellschaft erfolgt und somit auch den Blick auf die Frage verstellt, ob Diskurs nicht auch mehr als die Summe seiner Teile sein könnte, eigenen Regeln folgt etc. (Link 2005: 81f.). Vor diesem Hintergrund sind diese Zugänge nicht weitreichend genug für die Fragestellungen, auf die innerhalb dieser Arbeit eingegangen werden soll.

Der Fragestellung gerechter wird die sogenannte Rahmenanalyse. Zentraler Gegenstand ist die Frage nach dem Erfolg sozialer Mobilisierung aufgrund bestimmter Problemdeutungen und Lösungs- bzw. Maßnahmenvorschläge durch gesellschaftliche Akteure. Besonders in der sozialen Bewegungsforschung hat dieser Zugang Einzug gehalten (für einen Überblick siehe u.a. Benford/Snow 2000). Erving Goffman (1980) folgend, werden *frames* als zentrale analytische Kategorie herangezogen und als Interpretationsschemata definiert, die darauf abzielen, für oder gegen gesellschaftliche Anliegen zu (de-)mobilisieren (Benford/Snow 2000: 614f.). Diese analytischen Kategorien dienen als Werkzeug, um „themenspezifische Interpretationskämpfe um die angemessene Deutung gesellschaftlich-politischer Probleme“ (Keller 2004/2007) zu erfassen. Mit *framing* ist der Prozess gemeint, in welchem zumindest eine spezifische Problemdefinition (Diagnose) und, daran anknüpfend, Maßnahmenvorschläge (Prognose) für ein gesellschaftliches Phänomen formuliert werden. Zielsetzung ist die politische Mobilisierung um dieses Thema oder gar die Durchsetzung des

eigenen Deutungsrahmens,. Dieser Prozess ist nach Benford/Snow (2000: 616) strategisch und machtvoll. Die (erfolgreiche) Identifikation eines spezifischen „Problems“ (Diagnose) schränkt nämlich das Spektrum „vernünftig“ erscheinender Lösungen (Prognose) tendenziell ein. Im methodischen Vorgehen wird dieser Zugang beispielsweise mit quantitativen Inhaltsanalysen gekoppelt (zur Politisierung von Asyl in Österreich siehe z.B. Gruber 2010). Auch qualitative Untersuchungen fokussieren auf die Frage von Problemdeutungen und Maßnahmenvorschlägen. Da im Rahmen dieser Arbeit die diskursive Konstruktion von Rechten und die Konstruktion damit assoziierter „Menschenkategorien“ im Vordergrund steht und weniger das Thema politischer Mobilisierung, erscheint dieser Zugang zu „grobkörnig“ für das empirische Vorhaben.

#### **4.1 Kritische Diskursanalyse nach Michel Foucault**

Der für diese Arbeit gewählte Zugang lässt sich dem pluridisziplinären Strang der Kritischen Diskursanalyse oder *Critical Discourse Analysis* zuordnen. Obwohl Diskurstheorie bzw. -analyse hier eher als Forschungsperspektive und Werkzeug dienen, um sich der Empirie anzunähern, sind die theoretischen und methodologischen Implikationen dieses Zuganges zu reflektieren. Unter *Critical Discourse Analysis* (CDA) und Kritischer Diskursanalyse (KDA)<sup>41</sup> werden verschiedene Zugänge zusammengefasst. Insbesondere in den letzten zwei

---

<sup>41</sup> Im Wesentlichen orientiert sich diese Kategorisierung an der Systematisierung von Reiner Keller (2004/2007). Im Übrigen bietet diese Monographie eine Einführung zu verschiedenen Diskursanalytischen Zugängen. Da Diskursanalyse „lediglich“ als Forschungsperspektive zur Anwendung kommt (sich diese Arbeit also nicht als theoriebildender Beitrag versteht), wird das theoretische Fundament nur rudimentär vorgestellt. Abgesehen von foucault-inspirierten diskursanalytischen Zugängen, gibt es zumindest zwei wichtige Stränge, die wiederum mit anderen wissenschaftstheoretischen Grundlagen arbeiten. Zu nennen ist die *Critical Discourse Analysis* nach Norman Fairclough. Diese verschreibt sich einer Ontologie des Kritischen Realismus, welche einerseits von einer unabhängig von Erfahrung und Handlung existierenden „natürlichen Welt“ (*natural world*) ausgeht, und andererseits von der Existenz einer sozial konstruierten Welt (*social world*), die nicht unanständig von menschlichem Handeln besteht (Fairclough 2005: 922f). Konzeptionell verknüpft Fairclough hegemonietheoretische Überlegungen nach Antonio Gramsci und das Ideologiekonzept Louis Althusers mit sprach- und sozialwissenschaftlichen Theorien. Ideologien leisten nach Althusser einen wesentlichen Beitrag zur Festigung, Reproduktion und Transformation ökonomischer Beziehungen. Sie materialisieren sich u.a. in gesellschaftlichen Institutionen wie etwa der Familie, dem Recht, den Medien etc. und sind konstitutiv für die Subjektivierung von Individuen – beispielsweise als Angehörige einer sozialen Klasse. Nach Gramsci benennt Hegemonie ein wesentliches Element der Herrschaft sowie der ideellen/kulturellen Meinungsführerschaft einer ökonomischen Klasse und ihrer Verbündeten (= hegemonialer Block). Hegemonie ist jedoch temporär und instabil, von gesellschaftlichen Widersprüchen durchzogen. Sie muss daher immer wieder von den herrschenden gesellschaftlichen Kräften hergestellt, transformiert und erneuert werden (vgl. dazu Candeias 2007: 18ff.). Diese Konzepte bilden den Hintergrund für Faircloughs Analyse des Verhältnisses von sozialen Strukturen und Diskursen, das er als dialektische Beziehung, die sich wechselseitig konstituiert und gegenseitige Effekte produziert, definiert. Diskurse sind dieser Auffassung nach Praxis und Prozess zugleich und dabei eng mit sozialen Institutionen verknüpft. Akteure sind zwar sozial konstruiert jedoch handlungsfähige, mit Macht ausgestattete Subjekte – d.h. es steht letztlich auch die Frage des Verhältnisses von Struktur und Handlung im Mittelpunkt (Fairclough 1989/2001). Zu einem eigenen wichtigen Strang der Kritischen Diskursanalyse

Jahrzehnten haben sich einige darunter als wichtige Instrumente qualitativer Sozialforschung erwiesen (vgl. Keller 2004/2007; Diaz-Bone et al. 2007). Hierunter fallende Diskursanalysen basieren mehrheitlich auf einer sozialtheoretischen Fundierung, wobei kollektive Wissensordnungen als wichtiger Ausgangspunkt dienen, um sich den jeweiligen Fragestellungen anzunähern. Das Präfix „kritisch“ rechtfertigt sich durch das konkrete Interesse an der Freilegung und Analyse von Macht in Gesellschaft durch linguistische, ideologie-, gesellschafts- und sprachkritische Fragestellungen. Zugleich wird damit auch ein emanzipatorischer Anspruch verbunden, beispielsweise, in soziale Beziehungen zu intervenieren oder dem dominanten Diskurs einen Gegendiskurs entgegenzustellen. Insofern reflektieren (im Idealfall) kritische Diskursanalysen auch die eigene Positionierung (und Wirkmächtigkeit) innerhalb des Diskurses bzw. die Rolle von Wissensproduktion in der Wissenschaft und ihrer Übersetzung in die Gesellschaft (Jäger 1999/2009; Diaz-Bone et al. 2007; Keller 2004/2007: 26).

Der dieser Arbeit zugrunde liegende Diskursbegriff entstammt den Auseinandersetzungen der 1960er und 1970er Jahre um die Beziehungen zwischen Struktur, Handlung, Subjekt und der konkreten politischen Praxis. Die Diskussionen entflammten vornehmlich an der Schnittstelle von strukturalistischen und neo- oder poststrukturalistischen Zugängen. Die Kritik an vorherrschenden Auffassungen von Strukturalismus gewann in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen an Auftrieb, so etwa durch den Psychoanalytiker Jacques Lacan, den Philosophen und Literaturkritiker Roland Barthes, den Soziologen Pierre Bourdieu, den politischen Philosophen Louis Althusser sowie den Historiker und Philosophen Michel Foucault (Keller 2004/2007: 16f.).<sup>42</sup> Insbesondere mit der Verbreitung strukturalistischer Zugänge erlangte der Diskursbegriff eine zentrale konzeptionelle Stellung, die in neo- und poststrukturalistischen Konzepten weiterhin vertieft wird – etwa als

---

lassen sich weiters die Arbeiten der Linguistin Ruth Wodak und ihres Forschungsumfeldes, der sogenannten Wiener Gruppe, zusammenfassen. Deren Zugang erlangte besonders während der 1980er und 1990er Jahre viel Aufmerksamkeit. Es wurden u.a. umfassende Studien zu Antisemitismus, Rassismus und Erinnerung in Österreich unternommen (z.B. Matouschek et al. 1995) Ungeachtet des Methodenpluralismus der Wiener Gruppe, hat sich diese auf den Grundsatz einer „diskurs-historischen Methode“ verständigt. Ihr Zugang grenzt sich bewusst vom foucaultschen Diskursverständnis ab und nähert sich Diskursen, in Wodaks Worten gefasst, aus einer „hermeneutisch-interpretativen, wie auch von der cognitive science beeinflussten (sic!) Richtung“ (Wodak, zitiert in Jäger 1999/2009: 123). Dabei haben Konzepte wie die „Linguistik der Anspielung“ eine wichtige analytische Rolle gewonnen. Franz Januschek These folgend, würde sich die Bedeutung des Diskurses erst „auf der Ebene von Anspielungen“ (ebd.) erschließen. Anspielungen sind Januschek zufolge keine individuellen Assoziationen sondern die „Verstehensmöglichkeiten“, die eine spezifische Ausdrucksform im Gegensatz zu anderen eröffnen (ebd.).

<sup>42</sup> Nicht alle der hier genannten Denker firmieren als neo- oder poststrukturalistische Theoretiker bzw. positionieren sich je nach Schaffensperiode verschiedentlich zu und in diesen „Clustern“. Gemeinsam ist allen jedoch die (teilweise durchaus anerkennende) Kritik an strukturalistischen Zugängen.

Tiefenstruktur menschlichen Denkens (Claude Lévi-Strauss) oder Tiefenstruktur der Psyche (wie in den Arbeiten Jacques Lacans) (Diaz-Bone et al. 2007: 2).

Den Positionen gemeinsam ist, dass sie in der Reflexion über Diskurs auf die Sprachtheorie von Ferdinand de Saussure rekurrieren. Saussure definierte Sprache (*langue*) erstmals als ein *System von Zeichen*, das die Basis des konkreten Sprachgebrauchs von Individuen bildet. Als System gefasst, impliziert die saussuresche Definition von Sprache, dass von einer Regelmäßigkeit, von Strukturen und Beziehungen zwischen ihren Komponenten (auch Zeichen oder *signes*) ausgegangen werden muss. Demnach kann Sprache als historisch gewachsene, sich stetig transformierende *soziale Institution* verstanden werden (ähnlich wie manche Theoretiker\_innen Recht, Familie oder Medien als soziale Institution definieren). Von Interesse sind dabei nicht sprachlich-grammatikalische Regelsysteme sondern vielmehr Regelsysteme, die sich auf die *soziale Bedeutungsproduktion* beziehen. Ein wesentlicher Bruch mit der „traditionellen“ Sprachwissenschaft erfolgte im Denken Saussures aufgrund seiner radikalen Emanzipation von jeglichen Repräsentationsperspektiven; das heißt, wie Keller resümiert, seiner Verabschiedung „von der Vorstellung, Lautbild und Bedeutung eines Zeichens seien eine Widerspiegelung des empirischen Phänomens, auf das es sich bezieht.“ (Keller 2004/2007: 15). Insbesondere letzter Aspekt wird nach Rainer Keller als wesentlich für das weitere Verständnis von Diskursanalyse, wie sie hier zur Anwendung kommt, hervorgehoben.

Der Diskursbegriff Foucaults wurde und wird vor diesem Hintergrund sehr breit rezipiert. Dennoch kann nicht von einem einheitlichen Forschungsparadigma gesprochen werden - sondern vielmehr, wie Diaz-Bone und andere vorschlagen, von einem Feld foucaultscher Diskursanalyse, in dem sich etliche Kontroversen und Bruchlinien aber ebenso reichhaltiger Austausch, zunehmende Vernetzung und Internationalisierung beobachten lassen (Diaz-Bone et. al 2007: 12 bzw. die gesamte zitierte Ausgabe des Journals).

Was nun meint der foucaultsche Diskursbegriff? Er geht im Wesentlichen auf zwei zentrale Frühwerke *Die Ordnung der Dinge* (Foucault 2009) und *Archäologie des Wissens* (Foucault 1990) zurück. Grob vereinfacht ausgedrückt, benennt ein Diskurs eine soziale Struktur, die es unter dem Gesichtspunkt deren Regelmäßigkeit, Strukturiertheit etc., in Anlehnung an Saussure, zu verstehen gilt. (Diaz-Bone et. al 2007: 2ff.).

Foucault geht davon aus, dass Diskurse einer bestimmten Regelmäßigkeit unterliegen und deshalb *begrenzte Sagbarkeitsfelder* eröffnen. Das heißt, es existieren historisch gewachsene Formationsregeln, die den Rahmen des Sagbaren abstecken. Dies bedeutet nicht, dass mit diesen Regeln nicht gebrochen werden kann. Jedoch sind sowohl Äußerung als auch Wahrnehmung der Subjekte von diesen Machtstrukturen durchsetzt. Folglich werden bestimmte Äußerungen, je nachdem wie sie in diesem Sagbarkeitsfeld positioniert sind,<sup>43</sup> mit verschiedener Wirkmächtigkeit ausgestattet. Die Annahme einer Regelmäßigkeit des Diskurses lässt zwei wesentliche Schlüsse zu: *Erstens* ist der Diskurs in foucaultscher Konzeptionalisierung überindividuell. Das heißt, er wird nicht über die Summe seiner Teilnehmer\_innen auf interpersonaler Ebene produziert, sondern es existieren Strukturen, die den Diskurs entsprechend organisieren und strukturieren – etwa die Art, wie Sprecher\_innen auf ein Konzept rekurren, strategisch sprechen usw. Diese komplexe Tätigkeit, für die Foucault den Begriff der *diskursiven Praxis* eingeführt hat, hängt also nicht vom Individuum alleine ab (Diaz-Bone et al. 2007: 5ff.). Wie Jürgen Link betont, ist die Auffassung, Foucault habe überhaupt keinen Begriff von Subjekt, ein verbreitetes Missverständnis. Das Subjekt wird bei Foucault nicht verabschiedet. Vielmehr geht es um die Frage, inwieweit dieses diskursgeneriert ist (Link 2005: 84). Auf diesen Punkt wird etwas später noch eingegangen.

*Zweitens*, und auch das ist ein wesentlicher Aspekt, bleibt diskursive Praxis nicht ohne Effekt:

„These discursive practices are productive: they produce the specific semantics of the words in use, and they relate words to objects and to strategies of acting towards and thinking about things, persons, etc. In this way, ontologising categorisations and evaluations are integrated, and they appear as ‚natural‘ as opposed to ‚constructed‘ [...] In this sense, discourses produce a perception and representation of social reality.“ (Diaz-Bone et al. 2007: 7)

Dies erlaubt wesentliche Folgerungen, die sich bereits auf diese Arbeit zuspitzen lassen. Die Annahme über die Produktivität diskursiver Praxis bzw. den Effekt der Diskurse muss, um dem Anspruch Kritischer Diskursanalyse gerecht zu werden, mit der Machtfrage verbunden werden. Im Zusammenhang mit dieser Arbeit bedeutet dies, dass die Frage zentral ist, ob und wie beispielsweise im Diskurs vorgenommene Kategorisierungen von Individuen sich auf die diskursive Konstruktion von Zugang zu Rechten auswirken. Es wird demnach analysiert, wie bestimmte Rechte mit der Konstitution bestimmter Gruppen verknüpft werden und andere Gruppen damit wiederum ausgeschlossen werden. Kategorisierungen lassen ein Phänomen quasi-natürlich erscheinen und laden dieses mit Bewertungen auf. Solcherlei Ontologisierungen und Naturalisierungen zementieren gesellschaftliche Ordnungen. Sie

---

<sup>43</sup> Hinzu kommt die Bedeutung der Diskursposition auf die noch später zu Sprechen kommen sein wird.

können aber ebenso als Strategien eines Gegendiskurses auftreten. Ein Diskurs ist weder gegen Macht gerichtet noch dieser völlig unterworfen:

„Es handelt sich um ein komplexes und wechselhaftes Spiel, in dem der Diskurs gleichzeitig Machtinstrument und –effekt sein kann, aber auch Hindernis, Gegenlager, Widerstandspunkt und Ausgangspunkt für eine entgegengesetzte Strategie.“ (Foucault 1998: 122)

Jedenfalls – und hierin sind sich nahezu alle mit Foucault arbeitenden Diskurstheoretiker\_innen einig – ist das diskursiv produzierte Wissen kein „unschuldiges“. Es wird stets in einem spezifischen Machtgefüge hergestellt, in dem verschiedenste Institutionen und Akteure um hegemoniale Deutungen der Wirklichkeit konkurrieren (Diaz-Bone et al. 2007: 6f.)

Letztlich hängt der foucaultsche Diskursbegriff eng mit der Rolle von Wissen zusammen. Wie Jürgen Link prägnant resümiert, sind Diskurse bei Foucault Sagbarkeitsräume, in denen spezielles Wissen produziert, reproduziert und über einen relativ langen Zeitraum hinweg stabil gehalten wird (Link 2005: 80).<sup>44</sup> Aufgrund der relativen Stabilität und Regelmäßigkeit dieses Wissens (das folglich auch schwer zu hinterfragen ist), ist der Diskurs nach Link auch „eine institutionell verfestigte redeweise, insofern eine solche redeweise schon handeln bestimmt und verfestigt und also auch schon macht ausübt und verfestigt. (sic!)“ (Link 1983: 60).

Im Anschluss an Jürgen Links Arbeiten erarbeitete Siegfried Jäger einen forschungsorientierten Zugang zu Kritischer Diskursanalyse. Exemplarisch sei an dieser Stelle an die diskursanalytischen Studien zu Rassismus und Antisemitismus des von ihm gegründeten Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung erinnert, für die Jäger und sein Team eigene Instrumentarien entwickelten.<sup>45</sup> Die dezidiert an Foucault angelehnte Perspektive ergänzt Jäger um die marxistisch-psychologische Tätigkeitstheorie Leontjews, wonach Text bzw. ein Diskursfragment als Ergebnis intellektueller *Tätigkeit* erfasst werden können. Durch die Auffassung von Sprechen bzw. eines Sprechaktes als Tätigkeit soll die historische Trennung von intellektueller und manueller Arbeit überwunden werden. Ebenso wie ein Werkzeug auf die Wirklichkeit einwirkt – jedoch spezifisches Wissen über seine

---

<sup>44</sup> In Foucaults späterem Werk hält der Begriff der Genealogie Einzug, die er als „eine Form der Geschichte, die von der Konstitution von Wissen, von Diskursen, von Gegenstandsfeldern usw. berichtet, ohne sich auf ein Subjekt beziehen zu müssen, das das Feld der Ereignisse transzendiert und es mit seiner leeren Identität die ganze Geschichte hindurch besetzt“ (Foucault 1978: 32).

<sup>45</sup> Einen Überblick zu den Forschungsschwerpunkten gibt mitunter die Webseite des Duisburger Instituts für Sprach- und Sozialforschung, siehe dazu <http://www.diss-duisburg.de/Arbeitsbereiche/Forschungsprojekte.htm>, 05.01.2011.



Anwendung benötigt wird, damit es entsprechend „wirksam“ verwendet werden kann – so besteht Jäger, in Anlehnung an Foucault, auf die Macht der Diskurse, Wirklichkeit zu gestalten bzw. auf diese einzuwirken (Jäger 2009: 111ff.). Diskurse, als „Träger“ von relativ stabil gehaltenem gültigen Wissen „sind selbst ein Machtfaktor, indem sie geeignet sind, Verhalten und (andere) Diskurse zu induzieren. Sie tragen damit zur Strukturierung von Machtverhältnissen in einer Gesellschaft bei.“ (Jäger 2009: 149) Die Rezeption einzelner Diskursfragmente alleine ist jedoch nicht schon mit der Verfestigung von Wissen gleichzusetzen. Die Wissensbestände von Diskursen verankern sich im Bewusstsein der Subjekte erst durch langfristige Wiederholungen, den kontinuierlichen Rekurs auf ähnliche Aussagen – kurzum sie müssen sich erst sedimentieren.

Nach Jäger sind Diskurse „Materialitäten sui generis“ (Jäger 2001: 82). Sie spiegeln nicht einfach die Wirklichkeit wider, sondern führen „[...] gegenüber der Wirklichkeit ein Eigenleben“ (Jäger 2001: 85) und sind daher als „vollgültige Materialitäten ersten Grades unter anderen“ zu fassen. In diesem Sinne möchte Jäger Diskurstheorie als „strikt materialistische Theorie“ (ebd.) verstanden wissen. Die Begründung dafür ist in seinem Verständnis von Diskursen als gesellschaftliche Produktionsmittel zu suchen. Sie produzieren Subjekte und, „vermittelt über diese, als Bevölkerung gedacht, gesellschaftliche Wirklichkeit.“ (Jäger/Jäger 2007: 23f.) Wie Jäger und Jäger weiter schreiben, fungieren Diskurse als „Applikationsvorlagen für das Handeln der Subjekte“ (ebd.). Sie nehmen dadurch auf die Gestaltung sozialer Wirklichkeit Einfluss, formen Bewusstsein und prägen folglich das Subjekt und sein Handeln maßgeblich – aber, und dies ist zentral, sie determinieren das Subjekt nicht ausschließlich (ebd.). Individuen bzw. kollektive Akteure treten als Produzent\_innen einzelner Texte auf, sie sind dabei selbst in vielfältigste Diskurse verstrickt. Dass Subjekte verschiedenste Identitäten herausbilden, hängt mit den unterschiedlichen Subjektpositionen („Verstrickungen“)<sup>46</sup> zusammen, die diese einnehmen.

Auch welchen Stellenwert das Subjekt in Jägers Forschungsperspektive einnimmt und wie dessen Beziehungen zur diskursiven Struktur konzipiert wird, beruht maßgeblich auf Michel Foucaults Subjektbegriff. Nicht die Subjekte produzieren den Diskurs, dieser ist – wie bei Foucault bereits angelegt – überindividuell (Jäger/Jäger 2007: 24; Jäger 1999/2009: Link 2005: 79). Das Subjekt existiert demnach jeweils nur als unterworfenen, *den* Menschen

---

<sup>46</sup> Auf die Rolle von Subjektpositionen für Diskursanalysen wird in der Diskussion des Forschungsdesigns und in der Kontextualisierung der Analyse näher eingegangen.

außerhalb von Machtstrukturen gibt es jedoch nicht. Dieses Verständnis richtet sich gegen die Konzeption des Subjekts als überhistorisch und autonom. Subjekte nehmen bei der Realisierung von Machtbeziehungen eine zentrale Rolle ein, sie handeln jedoch stets im „Rahmen eines wuchernden Netzes diskursiver Beziehungen und Auseinandersetzungen.“ (Jäger/Jäger 2007: 22) Mit Jürgen Link (2005: 79) zugespitzt, geht nicht das „ich“ dem Diskurs voraus – es ist vielmehr Ausdruck historisch-spezifischer Diskurse, beziehungsweise konstituiert sich das Subjekt, wie Jäger an anderer Stelle ausführt, Foucault folgend aufgrund seiner Verstrickung in verschiedene Diskurse (Jäger 2009: 155). Es gibt kein steuerndes Zentrum (Gruppen oder Einzelne, Institutionen usw.), das den Diskurs bestimmt, genauso wie die Subjekte nicht vollends durch Diskurse determiniert werden (Jäger/Jäger 2007: 22).

Eben genannte Perspektive räumt der Bestimmung des Verhältnisses von Diskursen und anderen (nicht-diskursiven) Materialitäten keinen besonders großen Stellenwert ein. Am ehesten gibt Jägers Anlehnung an Foucaults Begriff des Dispositivs Aufschluss. Dispositive benennen ein dicht verwobenes Bündel von Diskursen und nicht-diskursiven Praxen, wobei letztere sich auf Vergegenständlichungen wie etwa Gesetze, Techniken, Bauwerke etc. beziehen.<sup>47</sup> Das Dispositiv hat nach Foucault eine vorwiegend strategische Aufgabe, nämlich auf „einen Notstand (*urgence*) zu antworten“ (Foucault 1998: 36). Es übernimmt somit eine Art Kittfunktion in einer tendenziell krisenhaften Gesellschaftsformation. In Jägers Arbeiten spielen Dispositive jedoch trotz Verweis auf weiterführende Literatur und Ansätzen zu deren Analyse – meines Erachtens nach – eine un(ter)bestimmte Rolle (Jäger 2009; Jäger/Jäger 2007).<sup>48</sup> Es werden in seinen Arbeiten wenig Erklärungen dafür geboten, inwieweit das Subjekt auch durch andere nicht-diskursive Elemente konstituiert wird und auch keine Vorschläge gemacht, wie diese methodisch zu untersuchen wären. Wenn Macht, wie Jäger und Jäger argumentieren, durch tätige Subjekte „diskursiv transportiert und durchgesetzt“ wird (Jäger/Jäger 2007: 21), passiert eine Einschränkung, die uns darüber im Unklaren lässt, welchen Beitrag nicht-diskursive Elemente in diesen Machtverhältnissen leisten. Folglich kann sich eine solche Analyse nur als fragmentarische Analyse gesellschaftlicher Machtdynamiken verstehen.

---

<sup>47</sup> Zum Beispiel umfasst das Kontrolldispositiv u.a. das Zusammenspiel von Gesetzen, Überwachungssystemen sowie Kontroll- bzw. Sicherheitsdiskursen.

<sup>48</sup> Andere Ansätze Kritischer Diskursanalyse, wie etwa die CDA von Norman Fairclough, reflektieren dieses Verhältnis weitaus systematischer (Fairclough 2005: 924). Dies verlangt nach Fairclough ein Verständnis diskursiver und nicht diskursiver Praxen als von einander verschiedene Elemente sozialer Wirklichkeit zu begreifen, und zwar nicht nur in einem analytischen Sinne (epistemologisch), sondern auch aus einer ontologischen Perspektive (ebd.).

Eine Analyse von Gesellschaft bzw. Macht innerhalb einer Gesellschaft oder eines politischen Systems kommt nicht umhin, ihre konkreten materiellen Lebensverhältnisse zu berücksichtigen. Menschliche Bedürfnisse können primär nicht über Diskurse und Vorstellungen befriedigt werden, sondern durch materiell verankerte Dinge. Ein Diskurs über diese passiert nicht in einem gesellschaftlichen Vakuum. Er ist vielmehr mit der konkreten Qualität der Dinge verbunden, die aber letztlich über ihre diskursive Aneignung innerhalb gesellschaftlicher Verhältnisse offenbar wird.<sup>49</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich von einer radikalkonstruktivistischen Vorstellung zu lösen. Ich schlage daher vor, die strikt materialistische Auffassung von Diskursen dahingehend zu relativieren, dass Diskurse – aus eben genannten Gründen – nur relativ autonom sind und stets in irgendeiner Weise mit ihrer materiellen Basis verwoben sind.<sup>50</sup> Vor diesem Hintergrund sollte auch ein diskursanalytischer Zugang letztlich auf seine historisch-materialistische Grundlage zurückgeführt werden, denn wie Bernd Belina prägnant zusammenfasst:

„Weder wird die Materialität der Dinge absolut und außerhalb von Gesellschaft gesetzt, noch werden diese auf ihre Bedeutungen im Sinne von Ideen, Diskursen, Vorstellungen etc. reduziert, sondern es werden die sozialen Prozesse der tätigen, praktischen Aneignung von Materie innerhalb gesellschaftlicher Machtverhältnisse untersucht.“ (Belina 2008: 72)

Ausgehend davon, kann ein Diskurs zwar Eigenständigkeit erlangen und auf Realität einwirken, er bleibt jedoch relativ autonom, weil Materie nicht alleine auf ihre diskursive Zuschreibung reduzierbar ist. Aus dieser Perspektive ist die Aussage Jägers, dass ein Gegenstand wenn sich ein Diskurs ändert, nicht nur seine Bedeutung verändert, sondern überhaupt zu einem neuen Gegenstand wird und seine bisherige Identität verliert (Jäger 2001: 93), nur dann ernst zu nehmen, wenn entsprechende nicht-diskursive Materialitäten dieses Gegenstandes für dessen Konstitution auch berücksichtigt werden.<sup>51</sup>

Aktuellere Foucault-Rezeptionen sind darum bemüht, die Analyse von Dispositiven

---

<sup>49</sup> Um ein polemisches Beispiel zur Illustrierung anzuwenden: Menschen, die auf Booten vor den Grenzen Europas ums Leben kommen, sind nicht weniger tot, nur weil das „Verschwinden“ dieser Boote nicht medial aufgegriffen wird. Sie bleiben es, auch wenn es – wie gegenwärtig der Fall – intensive biopolitische Debatten über die Grenzen zwischen Leben und Tod geführt werden etc. und bleiben es selbst wenn kein Diskurs darüber geführt wird. Hingegen ist der Diskurs über Menschen, die an den EU-Außengrenzen im Mittelmeer ums Leben kommen – egal wie dieser aussieht – sehr wohl mit dem konkreten Tod dieser Menschen verbunden. Wiederum kann auch das Nicht-Aufgreifen beispielsweise durch Medien als ein Effekt des Macht-Wissen-Komplexes betrachtet werden. Auch das Nicht-Gesagte ist in diesem Sinne Teil des Diskurses, der eben auch auf Auslassungen beruht.

<sup>50</sup> Die Überlegung, sie demnach als Materialitäten zweiten Grades zu fassen, wäre zumindest überlegenswert wobei dies wiederum ihre konkrete Einwirkung/Effekte auf Realität ausblenden würde.

<sup>51</sup> Das Zitat lautet im Original: „Ändert sich der Diskurs, ändert der Gegenstand nicht nur seine Bedeutung, sondern er wird quasi zu einem anderen Gegenstand, er verliert seine bisherige Identität.“ (Jäger 2001: 93)

methodologisch zu fundieren und theoretisch auszubauen (u.a. Bührmann/Schneider 2007; Keller 2007; Schneider/Hirsland 2005). Reiner Keller betont, dass eine Analyse von Diskursen nicht ausreicht um die Beziehungen von Wissen und Macht freizulegen und plädiert für Dispositivanalysen oder zumindest die Berücksichtigung nicht-diskursiver Materialitäten (ebd.). Die vorliegende Arbeit wird jedoch keine Dispositivanalyse durchführen sondern sich auf eine Diskursanalyse konzentrieren. Zumindest in der Abschlussdiskussion sollen jedoch die Ergebnisse der Auswertung mit zentralen nicht-diskursiven Elementen des Asyldispositivs – wie etwa der gegenwärtigen Gesetzesentwicklung, der Unterbringung und Grundversorgung von Asylsuchenden im laufenden Verfahren, der Abschiebep Praxis usw. verbunden werden. Mit diesen theoretischen Grundlagen ist es nun möglich das Forschungsdesign zu erläutern.

## **4.2 Forschungsdesign**

Die Analyse des empirischen Materials erfolgt auf Grundlage eines elaborierten Forschungsdesigns. Methodisch betrachtet richtet sie sich in undogmatischer Weise nach den Anregungen Siegfried Jägers zur Durchführung von Diskursanalysen (vor allem Jäger 2009). Bei der Entwicklung des Forschungsdesigns war es ein besonders großes Anliegen, die theoretischen Konzepte aus den vorangehenden Kapiteln hinreichend mit den hier getätigten methodischen Überlegungen zu verbinden.

### **4.2.1 Operationalisierung der Fragestellung**

Die Fragestellung dieser Arbeit ist, kurz gefasst, wie innerhalb der parlamentarischen Arena das „Recht der Anderen“ verhandelt wird und in weiterer Konsequenz, warum im Sprechen auf Recht Bezug genommen wird (als Mittel zur In- oder Exklusion).

Daran schließen sich Subfragestellungen (d.h. empirisch bearbeitbare, kleinere Fragen) an. Aufgrund der konzeptionellen Grundlagen (vgl. Kapitel zwei und drei: Arendts normative Diskussion über das Recht, Rechte zu haben, Benhabibs These der Desaggregation von Staatsbürger\_innenschaft<sup>52</sup> und Elspeth Guilds juristische und migrationstheoretische

---

<sup>52</sup> Menschen, die Asyl suchen, steht qua Status ein – wenngleich auch limitiertes – Recht auf Rechte zu. Diese bleiben jedoch umkämpft und sind keineswegs gesichert.

Annäherung an Kategorisierungen von Individuen), stehen folgende Unterfragestellungen im Vordergrund:

- f.) Welche Rechte und Bedeutungen von Recht werden konstruiert?
- g.) Welche Kategorisierungen von (Menschen-)Gruppen werden konstruiert? Wo und warum werden Grenzen zwischen diesen gezogen? Und um wessen Ein- oder Ausschluss handelt es sich?
- h.) Zielt die diskursive Bezugnahme auf Rechte auf mehr Inklusion oder Exklusion der „Anderen“?
- i.) Welche Akteure thematisieren welche Themen und wo liegen inhaltliche Überschneidungen?
- j.) Mit welchen diskursiven Strategien gehen die Akteure dabei vor?

Da Recht die zentrale Kategorie dieser Arbeit bildet, wird diese Kategorie entsprechend operationalisiert. Da nicht davon auszugehen ist, dass Sprecher\_innen sich ausschließlich an gesetzten juristischen Kategorien von Recht orientieren, sondern entsprechend ihrer Diskurspositionen verschiedene Bedeutungen von Recht konstruieren, wird die Operationalisierung teilweise offen gelassen. Dies bedeutet, dass in der Auswertung des Materials grundsätzlich zwar an den juristischen Grunddimensionen Menschenrechte, bürgerliche und soziale Rechte festgehalten wird. Jedoch ist es darüber hinaus auch ein wesentliches Ziel der Analyse festzustellen, welche Akteure auf welche Rechtskonzeptionen rekurren oder darüber hinaus auch andere konstruieren.

Für die empirische Auswertung der stenographischen Protokolle wurde ein Programm zur computergestützten Analyse qualitativer Daten benutzt (das Programm nennt sich MAXqda), und ein Codierverfahren angewendet um das Material für die Diskursanalyse vorzubereiten und interpretierbar zu machen. Codieren bedeutet die „Zuordnung von Kategorien zu relevanten Textpassagen bzw. die Klassifikation von Textmerkmalen.“ (Kuckartz 2010: 57). Mit Hilfe des Programms konnten Textpassagen entsprechenden, von der Forschenden erstellten Kategorien zugewiesen werden. Der Codiervorgang selbst ist dabei bereits als Produkt einer Interpretationsleistung zu betrachten – vor allem da die Kategorienwahl wesentlich auf theoretischen Vorüberlegungen basierte, auf denen die theoretischen Prämissen des zweiten und dritten Kapitels beruhen. Das Computerprogramm ist ein technisches Hilfsmittel, um den Auswertungsprozess nachvollziehbar zu dokumentieren und einen

raschen Überblick zu gewinnen. Es stellt darüber hinaus hilfreiche Instrumente zur Verfügung, um Analyseoperationen am Material durchzuführen.

Die nächsten Abschnitte bieten die notwendigen Erläuterungen, die den Auswertungsprozess, auf dem der empirische Teil dieser Arbeit basiert, nachvollziehbar zu machen. Viele dieser Schritte bilden lediglich Hilfsstützen, um den Erkenntnisprozess zu fördern. In der Darstellung der Forschungsergebnisse wurden einige dieser Etappen, obgleich sie den Fragestellungen wesentlich „zugearbeitet“ haben, deshalb nicht wiedergegeben.

## **4.2.2 Methodische Vorgehensweise: Das Codiervverfahren**

### **4.2.2.1 Der diskursive Kontext**

Kritische Diskursanalyse erfordert eine entsprechende Kontextualisierung ihres Gegenstandes – nicht zuletzt um die Ergebnisse an das politische System und den gesellschaftlichen Kontext rückbinden zu können. Erfasst wird aus diesem Grund einerseits der diskursive Kontext, in dem der zu analysierende Diskurs produziert wird. Dieser wird in der Kritischen Diskursanalyse als *Diskursebene* bezeichnet. Damit sind die „sozialen Orte [...], von denen aus jeweils ‚gesprochen‘ wird“ (Jäger 1999: 163, Herv. im Text) gemeint (z.B. Medien, Alltag, Wissenschaft, Politik).

Da die Sprecher\_innen als kollektive Akteure (Repräsentant\_innen politischer Parteien) von Interesse sind, werden darüber hinaus auch ihre ideologischen Positionierungen beschrieben – unter besonderer Berücksichtigung ihrer Positionierung zu Migration und Asyl. In der Kritischen Diskursanalyse werden diese auch *Diskurspositionen* genannt. Darunter wird die kollektive bzw. subjektive Verstrickung der Akteure in den Diskurs verstanden, deren Diskurspositionen durch „die spezifischen Verstrickungen in Diskurse jeweils (re-)produziert“ (M. Jäger 2004: 423, Herv. im Text) werden. Wie Siegfried Jäger unterstreicht, ist dabei zu erwarten, dass Diskurspositionen innerhalb eines hegemonialen Diskurses sich durchwegs ähneln. Dieser Umstand ist selbst bereits ein Effekt des hegemonialen Diskurses. Diskurspositionen, die sich davon unterscheiden, werden hingegen Gegendiskursen zugeordnet (Jäger 2009: 165).

#### 4.2.2.2 Die Strukturanalyse

Ziel der Strukturanalyse ist es, einen erstens systematischen Überblick zu den Themen zu gewinnen. An dieser Stelle setzt der Prozess des computergestützten Codierens ein. Dafür wurden die stenographischen Protokolle in das Programm eingelesen und die Redebeiträge der Parlamentarier\_innen (inklusive gestellten Abänderungsanträge und dergleichen),<sup>53</sup> einzeln im Programm erfasst. Der erste Codierdurchgang basierte auf folgenden Leitlinien:

Für den *gesamten* Redebeitrag wurde jeweils ein Code vergeben für

- a.) Die Parteizugehörigkeit
- b.) Regierungszugehörigkeit
- c.) Positionierung zum Gesetz (pro oder contra)

Aufgrund des Umfangs der einzelnen Redebeiträge wurden diese in einem nächsten Schritt in kleinere Analyseeinheiten (Diskursfragmente) „zerlegt“. Die kleinste Analyseeinheit bildet eine in sich geschlossene inhaltliche Struktur, in der *ein* thematischer Schwerpunkt von dem/der Sprecher\_in gelegt worden ist (dies war in den meisten Fällen ein Absatz, oder ein Block, wenn hintereinander dasselbe Hauptthema vorkam). In manchen Beiträgen war eine Gewichtung des Hauptthemas nicht möglich, daher wurde der Absatz für zwei Hauptthemen codiert. Darüber hinaus wurden auch Nebenthemen erfasst (d.h. thematische Stränge, die zwar relevant sind, jedoch nicht den Hauptgegenstand bilden). Dieser Schritt wurde für sämtliche Redebeiträge beider Debatten durchgeführt. Da es sich bei Plenardebatten um eine sehr spezifische Diskursdynamik handelt, wurde darüber hinaus erfasst, ob Kritik (implizit oder explizit) an Akteuren der Regierung oder Opposition geübt worden ist.

Für die Beantwortung der Fragestellung wurden primär Diskursfragmente ausgewählt, die sich auf Rechte beziehen (als Haupt- oder Nebenthema). Daher wurde im ersten Codiervorgang ein differenzierterer Code vergeben, wenn auf Rechte Bezug genommen wurde. Dieser Code spezifiziert bereits um welches Recht es sich handelt (bürgerliche Rechte, soziale Rechte, Menschenrechte sowie induktiv gebildete Codes).

Siegfried Jäger (2009: 187) macht darauf aufmerksam, dass die Materialaufbereitung und Analyse der Textoberfläche bereits zur Interpretation „verleitet“. Aus diesem Grund wurden

---

<sup>53</sup> D.h. die Dokumente werden nicht in das Material aufgenommen, nur der zugehörige Redebeitrag.

erste Gedanken, Eindrücke, Vermutungen und Beobachtungen zum Material separat auf Memos vermerkt.

Nachdem das Material entsprechend erfasst wurde, konnte ein erster Überblick gewonnen werden: Welche Themen bzw. Unterthemen kommen vor und in welcher Häufigkeit (qualitative und quantitative Bandbreite des Diskurses)? Welche Akteure thematisieren welche Themen und wo liegen inhaltliche Überschneidungen? Dies wurde in einem separaten Dokument festgehalten. Auf dieser Grundlage konnte nun sowohl eine qualitative Aussage über die thematische Bandbreite (also den Themenquerschnitt) getroffen, als auch mithilfe der computergestützten Auswertung die Häufigkeit des Auftretens einer Kategorie ermittelt werden. Damit lässt sich zwar nicht unmittelbar auf ihre Relevanz schließen, jedoch „[...] ist es heuristisch von Interesse, ob bestimmte Kategorien in einem Text oder einer Gruppe von Texten sehr häufig oder überhaupt nicht vorkommen.“ (Kuckartz 2010: 117). Insbesondere da in dieser Arbeit zwei verschiedene Zeitpunkte miteinander verglichen werden, kann dies aufschlussreiche Hinweise darüber geben, ob und inwieweit sich der Diskurs verändert hat. Auf dieser Grundlage wurde anschließend eine kriteriengeleitete Auswahl der Sequenzen für die Feinanalyse getroffen werden.

#### **4.2.2.3 Feinanalyse**

Nach der Materialaufbereitung stellt die Feinanalyse das zweite Herzstück der Diskursanalyse dar. In diesem Schritt wird eine Auswahl an Diskursfragmenten einer tiefer gehenden Analyse unterzogen. Ziel der Feinanalyse ist es, das Material soweit zu bearbeiten, dass im nächsten Schritt wiederum abstraktere Aussagen über die Konstruktion des Rechts der „Anderen“ getroffen werden können bzw. eine Annäherung an die geschilderten Fragestellungen stattfinden kann (Jäger 2009: 172).<sup>54</sup>

Die Auswahl der Fragmente für die Feinanalyse erfolgte, wie bereits erwähnt, kriteriengeleitet. Die Auswahl zielte darauf ab, möglichst repräsentative Fragmente der verschiedenen Diskurspositionen aus der Materialfülle heranzuziehen (ebd.: 193). Da die Fragestellung dieser Arbeit an der Rolle von Rechten in parlamentarischen Debatten über

---

<sup>54</sup> Zum Beispiel: „[...] wie ein Diskurs inhaltlich und formal gestaltet ist, welche Wirkungsmittel er enthält, welche Argumentationsstrategien verwendet werden, welche Widersprüche und Fluchtlinien er enthält usw.“ (Jäger 2009: 172)



Asyl interessiert ist, wurden jene Fragmente ausgewählt, die sich auf Recht beziehen. Darüber hinaus konnten auch weitere Themen in diesem Zusammenhang auch eine Rolle spielen, sofern diese eine maßgebliche Relevanz für die Fragestellung hatten (beispielsweise die Positionierung zu Fragen der Zuwanderung in den Plenardebatten).

Folgende Grundbedingungen wurden für die Aufnahme in den Materialcorpus der Feinanalyse festgelegt:

- 1.) Das Diskursfragment soll für die spezifische Diskursposition möglichst typisch sein.<sup>55</sup>  
Was als „typisch“ gilt, ergibt sich aus der Rekonstruktion der jeweiligen Diskurspositionen der Akteure (v.a. Parteiideologien und Positionierung zu Migration und Asyl) und aus den Ergebnissen der Strukturanalyse.

UND

- 2.) Es soll eine Bezugnahme auf Rechte als Hauptthema gegeben sein (d.h. Recht bildet das Hauptthema des Fragmentes – dieser thematische Schwerpunkt konnte bereits aus der Strukturanalyse abgeleitet werden)

ODER

- 3.) Es soll eine Bezugnahme auf Rechte als Nebenthema gegeben sein (Recht bildet ein Nebenthema des Fragmentes – ebenso aus der Strukturanalyse ersichtlich)

Als fakultatives Auswahlkriterium wurde weiters aufgestellt, dass

- 4.) Vorzugweise sollen Verschränkungen mit anderen Diskurssträngen<sup>56</sup> erkennbar sein.

Für jede politische Partei wurden für jede parlamentarische Debatte und jeden rechtlichen Aspekt *zumindest* vier Diskursfragmente herangezogen (in sehr wenigen Ausnahmen musste sich die Analyse auf ein Fragment stützen). Der Materialcorpus wurde für jede Plenardebatte

---

<sup>55</sup> „Exemplar einer Gattung [= Diskursfragment, Anm. AK] bedeutet hier nicht, daß (sic!) ein solches Fragment die gesamte Gattung in all ihren Facetten repräsentiert. Es tut dies jedoch in gewissen Ausschnitten.“ (Jäger 1999/2009: 184).

<sup>56</sup> Damit gemeint sind „[...] Abfolgen von Diskursfragmenten mit gleicher Thematik“ (Jäger 1999: 117).

als vollständig erachtet, nachdem für jeden Akteur

- 1.) Keine neuen Arten der Bezugnahme auf Recht aufzufinden waren
- 2.) Keine neuen thematischen Verschränkungen von Recht mit einem anderen Diskursstrang vorkamen
- 3.) *Zumindest* zwei Fragmente je rechtlichen Aspekt feinanalysiert worden sind.

Die folgenden zwei Unterpunkte machen nachvollziehbar, in welche Richtungen das Material bei der Feinanalyse systematisch befragt worden ist. Es handelt sich hierbei um eine lose Orientierung an der Vorgehensweise Siegfried Jägers (Jäger 2009: 179ff.).

#### **4.2.2.4 Analyse der eingesetzten sprachlich-rhetorischen Mittel**

Die Analyse der sprachlich-rhetorischen Mittel ist ein zentraler Schritt zur Beantwortung der Fragestellung. Um das Forschungsanliegen dieser Arbeit bearbeiten zu können, wurden für die einzelnen, hier aufgezählten Unterpunkte eigene Codes gebildet.

##### **a.) Kollektivsymbole**

Auch als Topoi bezeichnet, können Kollektivsymbole als kulturelle Stereotypen verstanden werden, die „kollektiv tradiert und benutzt werden“ (Drews et al., zitiert in Jäger 2009: 134). Systeme kollektiver Symbole wandeln sich zwar historisch, in einem konkreten (historisch-kulturellen) Zusammenhang sind sie jedoch für alle Menschen sinngebend, „da sie von allen Mitgliedern einer Gesellschaft, also kollektiv gelernt sind, kollektiv benutzt und verstanden werden.“ (Jäger 2009: 137) Es wird aus dieser Perspektive daher davon ausgegangen, dass die jeweils etablierten Systeme von Kollektivsymbolen „die grundsätzliche Sicht der einzelnen Subjekte, aber auch von ganzen Bevölkerungen auf die Gesellschaft entscheidend (mit-)prägt“ (Jäger 2009: 141)..

Die Erkennungskriterien lauten (nach Jäger 2009: 140):<sup>57</sup>

- 1.) Ihre ‚sekundäre Semantik‘, d.h. ihre Bedeutungsfunktion ist indirekt
- 2.) Ihre Ikonenhaftigkeit, d.h. die starke Bildlichkeit der ersten und zweiten Bedeutung eines Kollektivsymbols

---

<sup>57</sup> Diese müssen laut Jäger nicht alle explizit anzutreffen sein (Jäger 2009: 141).

- 3.) Die Verbindung zwischen der primären und sekundären Semantik ist strategisch motiviert
- 4.) Ambiguität, d.h. ein Kollektivsymbol kann für verschiedene Botschaften stehen
- 5.) Ihre Verkettung mit ähnlichen Symbolen (z.B. Assoziation von Zug mit Weichen, Entgleisung, Bahnhof, Lokführung...)

Für den Codiervorgang wurden folgende Fragen berücksichtigt: Welche Kollektivsymbole gibt es? Welche Funktion haben diese? Ein Beispiel, das in diesem Zusammenhang aus dem Material besonders hervorsticht, war die immer wiederkehrende Berufung der Parlamentarier\_innen auf die „große Asyltradition“ Österreichs (bzw. in dem Zusammenhang auch Österreich als „Insel der Menschlichkeit“ zu porträtieren). Damit wird suggeriert, dass Österreich den humanitären Verpflichtungen stets nachgekommen sei und aufgrund des aktuellen Kontexts gleichzeitig impliziert, dass diese „gute Tradition“ ausgehöhlt werde, wenn Menschen Asylrecht zum Zwecke der Zuwanderung etc. „missbrauchen“.

#### **b.) Substantive**

Es wurde beim Codieren besonders darauf geachtet, folgende Aspekte zu erfassen: Welche Substantive kommen vor? Welchen Bedeutungsfeldern lassen sich diese zuordnen? Welche Besetzungen (positiv/negativ) sollen durch den Rekurs auf das Bedeutungsfeld getroffen werden? Bauen die Substantive auf einem spezifischen Vorwissen auf? Dadurch soll die Sprache der Sprecherin oder des Sprechers charakterisiert werden (z.B. Militärische Sprache, Kampfsprache, naturwissenschaftliche Sprache...). Die Erfassung der Substantive war von besonderem Interesse, um herauszufiltern, auf welche Art und Weise Sprecher\_innen sich auf Asylsuchende beziehen bzw. welche Kategorisierungen von Individuen (asylsuchender Menschen insbesondere aber auch anderer) damit einhergehen. Es macht zum Beispiel einen gravierenden Unterschied, ob Sprecher\_innen Asylsuchende als „(Schein-)Asylanten“, „Kriminelle“, „Verfolgte“ oder „Opfer“ referenzieren.

#### **c.) Pronomen**

Die systematische Sammlung der Pronomen war insbesondere von Bedeutung, um die diskursive Konstruktion von Gruppen und Individuen nachvollziehen zu können. Dabei wurde vor allem darauf geachtet, welche Deutungsangebote den Pronomen mitgegeben und mit welchen Kollektivsymbolen bzw. Substantiven und Verben diese in Verbindung gebracht werden (z.B. „wir“ als die Österreicher\_innen, Steuerzahler\_innen, die Nation, die Partei, die

guten Staatsbürger\_innen oder „die Fremden“ im Sinne von „die Anderen“ als „Menschen wie wir“ mit gleichen Rechten, gefährliche Kriminelle) .

#### **d.) Gruppenidentitäten**

Sofern nicht über die explizite Pronominalstruktur erfassbar, wurden sämtliche rhetorischen Mittel, die eine spezifische Gruppe konstituieren, gesammelt. Darunter fallen beispielsweise Sequenzen, in der aus einer anekdotenhaften Erzählung über einen Einzelfall ein verallgemeinernder Schluss für die Gesamtheit gezogen wurde.

#### **e.) Verben**

Verben sind zwar weniger ergiebig als Substantive, in ihnen verbergen sich aber manchmal Kollektivsymbole. Ein bezeichnendes Beispiel aus dem Analyse-Material sind etwa Verben wie fließen, fluten, strömen usw. – die übrigens auch in Nominalkonstruktionen häufig Anwendung finden. Solche Beispiele werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur auch als „'out-of-place' metaphors“ (Cresswell 2004: 121) bezeichnet. Ihr Gebrauch impliziert, dass etwas nicht an „seinem Platz“ ist. Seine Nicht-Fixierbarkeit wird oftmals als Bedrohung für eine wie auch immer definierte „Wir-Gruppe“ konstruiert (ebd.)

#### **f.) Rhetorische Mittel**

Dokumentiert wurden hierbei Kontrastierungen, Parallelisierungen, rhetorische Fragen, Metaphern, Bezugnahmen auf andere Redner\_innen (sowohl positive als auch negative ), Verallgemeinerungen und Rekurse auf „Einzelgeschichten“ (anekdotenhafte Erzählungen). Nennenswerte Beispiele aus dem Materialcorpus sind die Redebeiträge der Grünen zum Fremdenrechtspaket 2005, die über weite Strecken nur mit rhetorischen Fragen operieren (z.B. „Wissen Sie, was traumatisierte Menschen sind? Wissen Sie, was Menschen passiert, die traumatisiert sind?“). Ein weiteres Beispiel wäre der vielseitige Rekurs von Mandatar\_innen auf anekdotenhafte Schilderungen, beispielsweise durch Schilderungen, wie sie eine besonders „krasse“ Situation „selbst“ in Augenschein genommen hätten (z.B. die Erzählung eines ÖVP-Mandatars über seinen Besuch in Traiskirchen, um seiner Aussage, nämlich dass es aufgrund der Erstaufnahmestelle in Traiskirchen eine „hohe Kriminalität“ gäbe, Legitimität zu verliehen).

#### **g.) Wissen**

Es wurde dokumentiert: Auf welches Wissen wird rekuriert? Welches Vorwissen wird vorausgesetzt (z.B. Populärkultur, Literatur, Bibelgeschichte, Sagen, Märchen,

Geschichtliches Wissen, eigene Erfahrung, Medien, Statistiken, usw.)? Anschauliche Beispiele sind der beständige Rekurs auf persönliche Erfahrungen der Parlamentarier\_innen (z.B. Erfahrungen aufgrund ihrer Haupttätigkeit als „Polizist“), Zitate aus Zeitungen, statistisches Wissen (z.B. Kriminalstatistiken, Antragszahlen usw.) und, besonders wichtig, auch die Rolle von Expert\_innenwissen, wobei vor allem Meinungen von Jurist\_innen herangezogen wurden.

#### **h.) Diskursverschränkungen**

Margarete Jäger argumentiert, dass Diskursverschränkungen zwar systematische empirische Phänomene sind, diese in der Analyse jedoch häufig keine Berücksichtigung finden (M. Jäger 2004). Die Verschränkung zweier oder mehrerer Diskursstränge miteinander ist jedoch ein wesentlicher Faktor, der den Diskurs zu strukturiert. Die Ermittlung der spezifischen Verschränkungen ist daher ein wichtiger Indikator um einen Einblick darin zu gewinnen, wie das „Feld des Sagbaren“ abgesteckt ist, bzw. wie dieses ausgeweitet oder eingeschränkt wird. Es macht einen gravierenden Unterschied, ob zum Beispiel in den Plenardebatten der Diskursstrang zu Rechten mit dem Sicherheitsdiskurs verschränkt wird oder mit einem humanitären Diskurs oder ökonomistischen (Kosten/Nutzen)Diskurs.

Unter Zuhilfenahme der computergestützten Analyse konnte die systematische Berücksichtigung dieses Phänomens wesentlich erleichtert werden, da das verwendete Computerprogramm Werkzeuge bot, mit deren Hilfe nach erfolgter Codierung zielgerichtete Fragen an das Material gerichtet werden konnten, u.a. ob es bei einer codierten Sequenz Überschneidungen eines oder mehrerer Themen gab. Eine solche Funktion übernehmen beispielsweise Überschneidungsoperatoren: Damit lässt sich ermitteln, „[...] ob sich in den Texten der Studie codierte Segmente befinden, bei denen sich zwei oder mehrere Codes direkt überschneiden.“ (Kuckartz 2010: 163).

#### **4.2.3 Interpretation**

Nachdem die eingesetzten sprachlich-rhetorischen Mittel erhoben wurden, erfolgte die Interpretation des jeweiligen Diskursfragmentes in Bezug auf folgende Fragen (in loser Anlehnung an M. Jäger in Jäger 2009: 370f.):

- a.) Welche Diskursstränge werden in der Sequenz angesprochen? Was ist der dominante Diskurs? Auf welche Weise werden die Diskursstränge in der Sequenz angesprochen bzw. wie wird auf sie angespielt (direkt oder indirekt? Pronomina, Präpositionen, Kollektivsymbole, Aktiv-Passiv-Konstruktionen etc.; Zeitlichkeit)?
- b.) Welche Rechte werden in der Sequenz thematisiert? Wie werden diese Rechte in der Sequenz konstruiert?
- c.) Welche Kategorisierungen von Individuen werden im Segment konstruiert? Wo, warum und zwischen welchen „Gruppen“ werden die Grenzen der In- und Exklusion gezogen (vgl. Guild 2009: 8)? Gibt es dichotomische Gegenüberstellungen und wie sehen diese aus? Mit welchen Eigenschaften (positiv oder negativ) werden diese besetzt (z.B. Opfer und Täter; schuldig und unschuldig; Männer und Frauen; Kinder und Erwachsene; Familien und Alleinstehende; Kriminelle und Unbescholtene; Steuerzahler\_innen/Wähler\_innen/Österreicher\_innen/Staatsbürger\_innen)
- d.) Mit welchen diskursiven Strategien gehen die Akteure dabei vor? Mit welchen Strategien wird auf das Recht Bezug genommen?
- e.) Welche Diskursverschränkungen gibt es? Wie werden die Stränge miteinander verbunden?
- f.) Warum wird in diesem Segment auf das Recht Bezug genommen? Mit welchem Effekt? (Forderung für mehr Restriktion, Liberalisierung, Erhalt von Status Quo etc. oder fundamentale Gesellschaftskritik etc.)
  - Geht es um die Ausweitung oder Einschränkung dieser Rechte? Zielt die Bezugnahme auf Rechte auf mehr Inklusion oder Exklusion? Und auf wessen Ein- oder Ausschluss?
  - Werden Voraussetzungen/Konditionalitäten für den Zugang für Rechte angesprochen? Welche (z.B. Dauer des Aufenthalts, Unbescholtenheit, oder keine Ressourcen)?
- g.) Was kann als Konsens bewertet werden d.h. wo wird selbstverständlich auf bestimmte Konstruktionen von Recht und Kategorisierungen zurückgegriffen und wo nicht. Was wird in Frage gestellt – auch in Bezugnahmen der Redner\_innen aufeinander, d.h. was muss als Dissens (umstrittenes Wissen) festgehalten werden?

Für die Interpretation der Diskursfragmente wurde stets berücksichtigt, welcher Akteur „spricht“. Der Materialcorpus wurde solange ausgeweitet, bis die Sättigungskriterien erfüllt waren, d.h. wenn keine neuen Kategorien/Bedeutungen von Recht mehr von einer Partei

eingbracht wurden und keine neuen Verbindungen von Recht mit anderen Diskurssträngen zu identifizieren waren. Auf Grundlage der aus der Codierung und Interpretation gewonnenen Informationen wurde schließlich die Fragestellung bzw. ihre Subfragestellungen beantwortet.

Auf Grundlage dieses Forschungsdesigns widmen sich die nächsten zwei Kapitel dem empirischen Teil dieser Arbeit. In Kapitel fünf erfolgt eine Kontextualisierung des Gegenstandes dieser Diskursanalyse. Diese umfasst zwei wesentliche Aspekte: (1) Eine dichte und problemorientierte Beschreibung der Diskursebene, also des *sozialen Ortes*, von dem aus gesprochen wird. Es werden also die Spezifika der parlamentarischen Arena aufgezeigt, in der das „demokratische Paradox“ zur vollen Geltung kommt (d.h. dass Asylsuchende nicht Autor\_innen der Gesetze sind, die sie betreffen). (2) Eine Skizze der Diskurspositionen der Akteure. Die Sprecher\_innen werden als Repräsentatin\_innen eines kollektiven Akteurs verstanden, nämlich von politischen Parteien. Es werden folglich die ideologischen Grundpositionen der zu den Untersuchungszeitpunkten im Nationalrat vertretenen Parteien dargestellt. Ein Anliegen war es auch, ihre jeweiligen Positionen zu Migration und Asyl zu erfassen.

In Kapitel sechs erfolgt schließlich die Darstellung und Diskussion der Forschungsergebnisse. Eine konzise Diskussion der Entwicklung des österreichischen Asylregimes seit den Anfängen der Zweiten Republik leitet diesen Teil ein. Besondere Berücksichtigung finden hierbei die Interessen- und Konfliktkonstellationen, die sich im Vorfeld der Verabschiedung des Fremdenrechtapakets 2005 und des Fremdenrechtänderungsgesetzes 2011 abgezeichnet haben. Da es sich um zwei verschiedene Untersuchungszeitpunkte handelt, werden die Ergebnisse der Diskursanalyse in einem ersten Schritt jeweils gesondert vorgestellt. Eine vergleichende Diskussion führt die Befunde am Ende des Kapitels zusammen. Besonders der letzte Abschnitt dieses Teils befasst sich mit möglichen Erklärungen dafür, wie und warum das „Feld des Sagbaren“ in Bezug auf Rechte „so“ oder „anders“ abgesteckt wird.

## **5. Der Asyldiskurs im Parlament: Die diskursive Ebene und ihre institutionellen Spezifika**

Wie schon erwähnt, erfolgt nun eine Kontextualisierung des Gegenstandes dieser Diskursanalyse anhand (1) der Diskursebene von der aus gesprochen wird und (2) einer Skizze der Diskurspositionen der Akteure, nämlich der im Nationalrat repräsentierten politischen Parteien.

Der *politischen* Diskursebene, verstanden als „sozialer Ort“ (Jäger 2009: 163) von dem aus gesprochen wird, kommt aus diskurstheoretischer Perspektive eine zentrale Rolle zu:

„[...] weil im politischen Feld die institutionellen Machtmittel vorliegen, um symbolische Ordnungen in je spezifischen Politikbereichen auch materiell wirksam werden zu lassen. [...] Diese institutionelle Autorität wird nicht zuletzt dadurch hergestellt, dass dominante Diskurse durch staatlich-bürokratische Institutionen mit der für diese charakteristischen Aura der gemeinwohlorientierten Interessensneutralität ausgestattet werden können.“ (Geden 2006: 33)

Im Mittelpunkt stehen Sprecher\_innen, die sich als demokratisch legitimierte Repräsentant\_innen der wählenden Bevölkerung artikulieren. Die Art der „Verstrickung“ politischer Parteien in Diskurse (also ihrer Diskurspositionen) ist eng mit ihren jeweiligen ideologischen Verortungen verbunden. Es wird dabei insbesondere auf ihre Positionierung zu Migration und Asyl geachtet sowie auf den Stellenwert dieses Themas in der parteilichen Programmatik.

### **5.1 Das Parlament als institutioneller Kontext des politischen Asyldiskurses**

Das politische System Österreichs ist als parlamentarisches System zu charakterisieren, d.h. das Parlament stellt den zentralen Ort politischer Entscheidungsprozesse dar. Nationalrat und Bundesrat üben als „unechtes Zweikammernsystem“ (Pelinka/Rosenberger 2003: 110) gemeinsam im Parlament die Gesetzgebung des Bundes aus. Die erste Kammer (Nationalrat) setzt sich aus Fraktionen zu je mindestens fünf Mitgliedern zusammen (Klubs). Innerhalb der Klubs wird die Parteilinie erarbeitet. Obwohl Parlamentarier\_innen grundsätzlich über ein freies Mandat verfügen, herrscht ein informeller „Klubzwang“ (bzw. Fraktionszwang) oder zumindest eine hohe Klubkohäsion, d.h. Nationalratsabgeordnete halten sich bei Abstimmungen meist an die Parteilinie (ebd.: 111 und 122). Der zweiten Kammer (dem Bundesrat) steht jedoch nur ein suspensives Vetorecht zu, von dem sie nur selten Gebrauch



macht. Neben der Gesetzgebung nimmt das Parlament auch eine Kontrollfunktion über den Vollzug von Gesetzen wahr. Viele der diesbezüglichen Instrumente sind jedoch mehrheitsgebunden und haben aufgrund der Tendenz zu Mehrheitsregierungen wenig Relevanz in Österreich (ebd.: 124; Schefbeck 2006: 158).

Die Regierung ist eine zentrale Akteurin der Gesetzgebung. Von den verschiedenen Formen der Gesetzesinitiativen ist die Regierungsvorlage wohl die häufigste. Sie wird, je nach Materie, vom zuständigen Ressort entworfen. In den vorliegenden Fallbeispielen handelt es sich um Regierungsvorlagen des von der ÖVP geführten Bundesministeriums für Inneres. Die inhaltlichen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und den Oppositionsparteien finden in spezialisierten, nicht öffentlich zugänglichen Ausschusssitzungen (hier Innenausschuss) statt. Die Ausschüsse setzen sich, abhängig von den Mehrheitsverhältnissen im Nationalrat, aus den von den parlamentarischen Klubs entsandten Expert\_innen für die jeweilige Materie zusammen. Änderungen des Gesetzesentwurfs sind in diesem Rahmen möglich, vermehrt wird selbst durch Regierungsmitglieder der Gesetzesentwurf noch „nachjustiert“. Günther Schefbeck (2006: 153) unterstreicht in seiner Analyse parlamentarischer Aktivitäten, dass auch zunehmend in Ausschüssen auf die Erarbeitung definitiver Fassungen verzichtet wird und sich die Verhandlungen ferner vermehrt in informelle parlamentarische Strukturen verlagert haben. Stimmt der Ausschuss (in den vorliegenden Beispielen der Innenausschuss) für den Gesetzesentwurf, wird dieser in zweiter Lesung an das Plenum des Nationalrates zurückverwiesen. Abgesehen von der Debatte über den Entwurf können auch Abänderungsanträge und Zusatzanträge gestellt werden. In dritter Lesung wird über das Gesetz im Ganzen abgestimmt. Sofern es sich nicht um Verfassungsänderungen handelt, reicht eine einfache Mehrheit aus. Der Bundesrat kann binnen sechs Wochen ein aufschiebendes Veto einlegen und den Entwurf an den Nationalrat zurückverweisen. Letzterer kann mittels Beharrungsbeschluss auf das Gesetz bestehen. Anschließend wird das Gesetz von Bundespräsident\_in, Bundeskanzler\_in und den mit dem Vollzug beauftragten Minister\_innen unterzeichnet und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (Schefbeck 2006: 150-155).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Die inhaltliche Verfassungskonformität eines Gesetzes kann ausschließlich durch den Verfassungsgerichtshof überprüft werden (Pelinka/Rosenberger 2003: 123; 139).

Die öffentlichen<sup>59</sup> Plenarsitzungen des Nationalrates erfüllen im Gegensatz zu den Ausschusssitzungen eine Art Tribünenfunktion. Ziel ist es, Positionen möglichst öffentlichkeitswirksam und kontroversiell zu kommunizieren (Pelinka/Rosenberger 2003: 110). Das heißt, Adressat\_innen sind nicht die Abgeordneten im Plenum sondern die Wähler\_innenschaft bzw. Öffentlichkeit:

„Das Ergebnis des vorparlamentarischen Willensbildungsprozesses wird seitens der Vertreter der Majorität begründet, während die Vertreter der Minorität einmal mehr ihre alternativen Positionen formulieren und dokumentieren. Das Plenarverfahren wird so zu einer permanenten Wahlwerbungsplattform, auf welcher sich im ganzen Verlauf einer Gesetzgebungsperiode politische Alternativen aggregieren und für das Elektorat sichtbar werden.“ (Scheffbeck 2006: 162)

Wie die Darlegung des institutionellen Settings unterstreicht, sind parlamentarische Debatten aufgrund ihrer Tribünenfunktion besonders für Diskursanalysen geeignet. Darüber hinaus ist für das Thema dieser Arbeit, nämlich das Recht der „Anderen“ auch folgender Aspekt von Bedeutung, denn in dieser Arena spiegelt sich das demokratische Paradox in zugespitztem Maße wider: Asylwerber\_innen sind nicht wahlberechtigt – also insgesamt aus der Autor\_innenschaft von Gesetzen ausgeschlossen. Die substantielle Repräsentation von Asylwerber\_innen (oder auch von anerkannten Flüchtlingen) ist in der parlamentarischen Arena nicht gegeben. Die Interessensartikulation der „Betroffenen“ passiert vor allem über die Vermittlungsebene von Flüchtlings-NGOs in der vorparlamentarischen Phase bzw. der Öffentlichkeitsarbeit, die von diesen geleistet wird. Selbstorganisierte Vertretungen (iS von Flüchtlings-NGOs etc.) oder auch Selbstrepräsentation im medialen Diskurs bilden, da Selbstorganisationen von Flüchtlingen weder unterstützt noch von staatlicher Seite anerkannt oder sonderlich ernst genommen werden, in Österreich eine seltene Ausnahme (Gruber et al. 2009; Langthaler/Trauner 2009). Diese Bedingungen machen den Gegenstand zu einem markanten Beispiel eines Sprechens über „Andere“, einer „Fremdsetzung“, die sich zudem in der Rechtsetzung materialisiert, in der letztere kaum bzw. keine Räume zur Selbstrepräsentation haben.

Der Materialcorpus dieser Diskursanalyse setzt sich aus Redebeiträgen von Nationalratsabgeordneten zweier Nationalratssitzungen zusammen, in denen jeweils die Aushandlung eines Asylgesetzes im Vordergrund steht. Die Wortmeldungen der Sitzungen

---

<sup>59</sup> Zur Herstellung parlamentarischer Öffentlichkeit werden in der einschlägigen Literatur für das österreichische politische System drei Aspekte genannt: Sitzungsöffentlichkeit der Plenarsitzungen, die Verfahrensöffentlichkeit (u.a. durch mittlerweile kostenlose Einsicht der stenographischen Protokolle der Sitzungen und parlamentarischen Materialien) und die massenmediale Verfahrensöffentlichkeit (u.a. teilweise durch öffentlich-rechtliche Fernsehübertragungen und Berichterstattung in Zeitungen). Vor allem letztere Entwicklung hat den Trend zu einer ‚mediengerechten‘ Inszenierung der Debatten maßgeblich verstärkt (Scheffbeck 2006: 161f.).

werden – im Sinne ihres öffentlichen Charakters – in Form von stenographischen Protokollen zur Verfügung gestellt.

- 4.) Die 116. Nationalratssitzung in der XXII. Gesetzgebungsperiode am 07.07.2005 fand unter der zweiten ÖVP/FPÖ Koalition statt. Zu diesem Zeitpunkt der Nationalratssitzung hatte das kürzlich von der FPÖ abgespaltene BZÖ die Regierungsrolle bereits übernommen, die Mehrheit der FPÖ-Mandate wanderte in Folge dessen an das BZÖ, ebenso wie sämtliche Regierungsämter. Die Sitzung behandelte den von ÖVP-Innenministerin Ilse Prokop eingebrachten Entwurf eines Fremdenrechtspakets (Fremdenrechtspaket 2005, fortan FRP 2005), in dem unter anderem ein neues Asylgesetz, ein neues Fremdenpolizeigesetz, ein neues Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz sowie die Novellierung eng damit verbundener Gesetzesmaterien vorgesehen waren (Tagesordnungspunkte 1 und 2).
- 5.) Die 103. Sitzung des Nationalrates in der XXIV. Gesetzgebungsperiode am 29.04.2011 fand unter einer Neuauflage der Großen Koalition statt (SPÖ/ÖVP). Gegenstand der Verhandlungen bildete ein Entwurf zur Novellierung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes, des Fremdenpolizeigesetzes 2005, des Asylgesetzes 2005, des Grundversorgungsgesetzes – Bund 2005 und des Staatsbürgerschaftsgesetzes 1985 (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 – FrÄG 2011) (Tagesordnungspunkte 2 bis 9).

Es folgt nun eine Charakterisierung jener politischer Parteien, die zu den Zeitpunkten der Untersuchung über ein Mandat im Nationalrat verfügten. Besondere Beachtung findet die Bewertung der Relevanz migrations- und asylpolitischer Themen respektive der jeweiligen Positionierung der Partei zu diesem Themenkomplex.

## **5.2 Die Parteien im Nationalrat**

Für die Parteienlandschaft der Zweiten Republik sind vor allem zwei Aspekte prägend: Zum einen eine hohe Parteienkonzentration entlang der Konfliktlinien der „traditionellen“ politischen Lager entlang von Klasse, Religion, Nation und Region (SPÖ, ÖVP, FPÖ bzw. ab 2005 auch das davon abgespaltene BZÖ). In den 1980er Jahren kam ein weiteres *cleavage* hinzu, das sich vor allem an sozialökologischen Fragestellungen orientierte und zum zentralen

Referenzpunkt der Grünen wurde. Zum anderen das Erbe der *Konkordanzdemokratie*, d.h. einem stark konsensorientierten Vorgehen des sozialdemokratischen und katholisch-konservativen Lagers unter Einbindung der Sozialpartner. Sowohl „Lagermentalitäten“ als auch die Tradition der „Konkordanzdemokratie“ haben seit den Umbrüchen in der Parteienlandschaft der 1980er Jahre an Bedeutung verloren. Spätestens ab der Regierungsbeteiligung der FPÖ im Jahr 2000 kann von einem Übergang zu einer *Wettbewerbsdemokratie* gesprochen werden (Geden 2006: 118-122). Auch ist der Einfluss der Großparteien erheblich gesunken – inzwischen haben die Parteien des sog. dritten Lagers (FPÖ und BZÖ) einen nahezu ebenso großen Stimmanteil wie jeweils die beiden traditionellen Großparteien ÖVP und SPÖ. Tabelle 5.1 gibt einen Überblick zu den Mandatsverteilungen zwischen den relevanten Parteien im Nationalrat. Der Zeitraum umfasst die Anfänge der Gesetzesperioden von 1990 bis 2011.

**Tabelle 5.1: Entwicklung der Mandatsverteilung im Nationalrat 1990-2011**

	SPÖ	ÖVP	Grüne	FPÖ	BZÖ
1990	80	60	10	33	/
1994*	65	52	13	42	/
1995*	71	52	9	41	/
1999	65	52	14	52	/
2002	69	79	17	18	/
<b>2005**</b>	<b>69</b>	<b>79</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>14</b>
2006	68	66	21	21	7
<b>2008</b>	<b>57</b>	<b>51</b>	<b>20</b>	<b>34</b>	<b>21</b>

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Endergebnisse der Nationalratswahlen bzw. für das Jahr 2005 auf Grundlage der Mandatsverteilung nach der Spaltung von FPÖ/BZÖ, die ohne Neuwahlen erfolgte ([http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/nationalrat/](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/nationalrat/)). War eine Partei zum gegebenen Zeitpunkt nicht im Nationalrat vertreten, wird dies mit ‚/‘ gekennzeichnet. Die grau unterlegten Felder kennzeichnen Regierungsverantwortung. Die fettgedruckten Zeilen markieren die für die Untersuchungszeitpunkte relevanten Mandatsverteilungen.

\* Das zu diesem Zeitraum im Nationalrat repräsentierte Liberale Forum wurde für die Darstellung nicht berücksichtigt.

\*\* Mandatsneuverteilung nach Spaltung FPÖ/BZÖ im April 2005 siehe dazu Abschnitt zu FPÖ und BZÖ in diesem Kapitel

### 5.2.1 Die Österreichische Volkspartei (ÖVP)

Die Österreichische Volkspartei wurde 1945 gegründet. Trotz der Versuche, sich von ihrem historischen Vorläufer, der Christlichsozialen Partei (die u.a. die treibende Kraft für die Etablierung des austrofaschistischen Ständestaates in der Ersten Republik war) abzugrenzen, bestanden in vielerlei Hinsicht Kontinuitäten zur Vorgängerinnenorganisation (Müller 2006: 341). Dies äußerte sich besonders in personellen Überschneidungen, der Orientierung an demselben bäuerlichen, mittelständischen und bürgerlichen Wähler\_innensegment, starken Verbindungen zur Katholischen Kirche und bedeutsamen ideologische Parallelitäten mit der Christlichsozialen Partei (Müller 2006: 341). Aus ideologischer Perspektive nahm die ÖVP vor allen Dingen eine deutliche Abgrenzung zur SPÖ, bzw. „den marxistischen Parteien“ vor (KPÖ). Das ideologische Profil der Partei veränderte sich in den 1950er-Jahren zugunsten einer Bewegung in das rechte politische Spektrum. Sie grenzte sich nun von staatlichen Lenkungsmaßnahmen und Verstaatlichungen ab, die bisher in austrokeynesianischer Ausprägung den politischen Kurs der Nachkriegszeit dominiert hatten und integrierte ehemalige Nationalsozialist\_innen in ihren Parteiapparat (ebd.: 354f.). Nicht zuletzt trug dieser Schritt dazu bei, den rechten Rand in der gesellschaftlichen „Mitte“ zu etablieren und zu normalisieren. 1970 zwang eine Wahlniederlage die ÖVP ihre Rolle als dominierende Großpartei (gegenüber der SPÖ) aufzugeben. Es folgte eine 17jährige Periode der Opposition, in der sie ihre politische Konfrontation mit der SPÖ weiter vertiefte (ebd.: 342). 1983 schlug sie einen deutlich neoliberalen Wirtschaftskurs ein: Zentrale Forderungen waren die Flexibilisierung und Deregulierung der Marktwirtschaft, Privatisierung der staatlichen Betriebe und die Zielsetzung einer staatlichen Austeritätspolitik (u.a. keine staatliche Neuverschuldung und Abbau des Budgetdefizits). Ihren gesellschaftspolitischen Konservatismus bzw. politischen Katholizismus hielt sie gleichzeitig weiterhin aufrecht (ebd.: 456f.). Seit 1987 ist sie erneut in jeder Legislaturperiode als Koalitionspartnerin vertreten, auch wenn sie seither Stimmenrückgänge auf Landes- und Bundesebene zu verzeichnen hatte. 1999 wurde sie nur an die dritte Stelle (nach SPÖ und FPÖ) gewählt – übernahm jedoch den Auftrag zur Regierungsbildung und entschloss sich zu einer Koalition mit der FPÖ. Trotz vorgezogener Wahlen 2002 wurde diese weiter fortgesetzt – mit einem veränderten Kräfteverhältnis, nämlich der ÖVP als stärkerer Koalitionspartei (ebd.: 342). Seit Mitte der 1990er Jahre nimmt die ÖVP in gesellschaftspolitischen Fragen einen rechtskonservativen Standpunkt ein, der sich weiterhin an ihrer katholischen Wähler\_innenschaft orientiert. Neu hinzugekommen ist der Appell an zivilgesellschaftliches Engagement und die

Eigenverantwortung der Bürger\_innen (ebd.: 358).

Migrations-, intergrations- und asylpolitische Themen nehmen bei der ÖVP, im Vergleich zu anderen Parteien (v.a. FPÖ, BZÖ und Grüne), eine eher geringere Rolle in ihrer Programmatik ein. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass diese Partei seit dem Jahr 2000 den oder die Innenminister\_in stellt und verstärkt aus sicherheitspolitischer Perspektive mit restriktiver Tendenz in diesem Politikfeld interveniert. Im Ausmaß der Thematisierung von Migration und „Integration“ in ihren Wahlprogrammen wechselt sich die ÖVP mit der SPÖ in der Position des Schlusslichtes ab. Dieser Trend schlägt im Wahljahr 2002 mit 10,9% Anteil am Wahlprogramm jedoch aus (Gruber 2011: 139). Diese Politisierungsspitze erhärtet die Befunde von Gedens Untersuchung maßgeblich. Demnach hätten sich die Aktivitäten des ÖVP-Innenministeriums, zur Überraschung der FPÖ, während des Wahlkampfes im „fremden“- und asylpolitischen Bereich maßgeblich intensiviert (Geden 2006: 149). Komplexer wird das Bild, wenn dies um eine Analyse der Anteile restriktiver oder liberaler Forderungen im Wahlprogramm ergänzt wird: Hier ergibt sich nämlich ein relativer Überhang liberaler Frames (Gruber 2011: 140). Dennoch verweist die Studie von Oliver Gruber auf eine kontinuierliche Tendenz seit 1994 hin zu restriktiven Forderungen, die im Wahlkampf 2008 in einem Höhepunkt gipfelt (ebd.: 141). Eine Untersuchung zur Politisierung von Asyl (von 2006 bis 2009) anhand von Presseaussendungen zeigt, dass die Partei das Thema stärker aufgreift als SPÖ und Grüne. Es wird darüber hinaus eine starke thematische Konvergenz zwischen den Bundesparteien FPÖ, BZÖ und ÖVP konstatiert (Gruber 2010: 71 und 79).

In der Großen Koalition (seit 2006) wird der restriktiv geprägte Kurs der ÖVP in Migrationsagenden weiter fortgesetzt: die Zuwanderung soll insbesondere Hochqualifizierten ermöglicht werden, wohingegen ihre Argumentation zugleich eine ökonomisch-selektive, als „notwendig“ begründete Einschränkung von Zuwanderung durchscheinen lässt (Kraler 2011).

### **5.2.2 Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ)**

Die Parteigeschichte der SPÖ reicht bis in die Monarchie zurück, wo sie sich als 1888/89 als Sozialdemokratische Arbeiterpartei Österreichs aus verschiedenen ideologischen Strömungen der Arbeiter\_innenbewegung formierte (Ucakar 2006: 322). Ihr starkes Bekenntnis zur Parteiendemokratie und zu demokratischen Beteiligungsrechten reflektiere, so Karl Ucakar,

zwei ihrer wesentlichen „Traditionslinien“. Gleichzeitig wird der Parteiführung ein ausgeprägter Pragmatismus attestiert, der eher auf eine Politik moderater Reformen zielt, als auf tief greifende politische Umwälzungen (Ucakar 2006: 325-327).

Eine programmatische Abkehr von proletarischen Klassenstandpunkten hin zu einer Positionierung als „Partei der Arbeitenden“ erfolgte in der Zweiten Republik spätestens im Parteiprogramm von 1958. Unter dem Parteivorsitz Bruno Kreiskys in den 1970er Jahren trat die Zielsetzung einer demokratischen Entwicklung der Gesellschaft in den Vordergrund: soziale Ungerechtigkeit sollte über mehr Mitbestimmungsrechte und die Veränderung von Eigentumsverhältnissen bekämpft werden; Verstaatlichung oder Vergesellschaftung rückten hingegen in den Hintergrund. Die Alleinregierung ermöglichte der SPÖ in den 1970er den notwendigen Spielraum für wesentliche Reformprojekte (Ucakar 2006: 334). 1983 ging die SPÖ im Zuge hoher Stimmeneinbußen eine Koalition mit der FPÖ ein. Der Wechsel der FPÖ-Parteispitze provozierte knapp nach Neuauflage der Koalition den Ausruf frühzeitiger Neuwahlen, die in einer Großen Koalition (ÖVP/SPÖ) mündeten. Diese wurde bis zur ersten Schwarz-Blauen Regierung im Jahr 2000 aufrechterhalten. Zwar wurden die Diskussionen über die Grundsätze der Sozialdemokratie in der Koalitionsphase vertieft, in ihrer Regierungsrolle hatte die SPÖ jedoch die Umsetzung einer Reihe neoliberaler Maßnahmen mit zu verantworten (v.a. die Privatisierung der öffentlichen Wirtschaft und eine gemeinsam mit der ÖVP forcierte Austeritätspolitik) (ebd.: 334f.). Nach intensiven parteiinternen Debatten widmete sich die SPÖ im Parteiprogramm von 1998 wieder verstärkt der Problematik der Klassegegensätze. Ihre Positionierung nahm sie aber als Partei arbeitstätiger Menschen und nicht der Arbeiter\_innen im engen Sinne vor – verbunden mit einem impliziten Bekenntnis zur Marktwirtschaft. Ehemals von einer breiten Wähler\_innenbasis der Arbeiter\_innenschaft unterstützt, hat die FPÖ seit Ende der 1980er erfolgreich begonnen, ihr dieses Wähler\_innensegment strittig zu machen (Geden 2006: 121). Seit ihrer großen Verhandlungsniederlage im Jahr 1999, erlangte die SPÖ als stimmenstärkste Partei zwar 2007 wieder eine Regierungsposition, ihre Identitätskrise hält jedoch seit der Schwarz-Blauen Zäsur unvermindert an. Nicht zuletzt bestärken die wiederholten Wahlniederlagen auf regionaler Ebene dieses Bild.

Migration und Asyl spielen in den Wahlprogrammen der SPÖ eine vergleichsweise marginale Rolle (Gruber 2011: 139), dennoch wird der Themenkomplex zur Stimmenmaximierung strategisch genutzt. Eine Untersuchung der Programme zwischen 1971 und 2008 ergibt

folgendes Bild für die migrationspolitische Positionierung der SPÖ: Relevant wird die Thematik erst ab 1990. Bis in das Jahr 2000 verläuft die Positionierung ambivalent und lässt sich nicht auf eine eindeutige pro- oder contra-immigrantische Positionierung festlegen. Ab dem Jahr 2002 zeichnet sich jedoch ein Trend zu liberaleren Positionierungen ab, der sich insbesondere im Wahljahr 2008 konsolidiert – im Unterschied zur ÖVP, die einen genau gegenläufigen Trend durchläuft (Gruber 2011: 141f.). In einer Untersuchung zur Politisierung von Asyl durch politische Parteien anhand von Presseaussendungen wird deutlich, dass sich die SPÖ seit Frühjahr 2006 bis Ende 2009 im Gegensatz zu FPÖ, BZÖ und ÖVP vergleichsweise wenig zu diesem Thema geäußert hat. Auch hier lassen sich Stellungnahmen relativ klar im liberalen Spektrum positionieren (Gruber 2010: 77). Aus der qualitativen Analyse anderer Positionspapiere erschließt sich, dass die oberflächlich pro-immigrantische Positionierung jedoch stark auf einem protektionistischen und kulturalistischen Subtext beruht. Letztlich wird implizit kommuniziert, dass Migration nach Österreich u.a. erst „verdient“ werden müsse (Kraler 2011). Ein weiterer charakteristischer Aspekt ist darüber hinaus der Widerspruch zwischen tendenziell liberaler programmatischer Positionierung einerseits und dem Entwicklungsverlauf politischer Maßnahmen im Bereich von Asyl und Migration unter der ministeriellen Verantwortung der SPÖ andererseits. Von 1983 bis 2000 stellt die SPÖ nämlich das Innenressort. Unter ihr wurde eine Verschiebung der Macht- und Kompetenzzentren im Bereich Migration, „Integration“ und Asyl vom Ministerium für Soziales und Arbeit und den Sozialpartnern hin zum Innenministerium eingeleitet. Diese ging mit einer Phase kontinuierlich steigender gesetzeshaltender Aktivität in diesem Bereich einher (Kraler 2011: 31f.; Stern 2010). Viele der beschlossenen Maßnahmen brachten restriktivere gesetzliche Regelungen mit sich (Stern 2010: 201). Das Vorhaben eines verschärften Fremden- und Asylrechtes wurde aber den späten 1980er Jahren vom damaligen Innenminister Löschnak forciert, der als Hardliner des rechten SPÖ-Flügels charakterisiert werden kann (Langthaler 2007). Die vergleichsweise liberale Neufassung des Asylgesetzes 1997, vorangetrieben unter dem Nachfolger SPÖ-Innenminister Caspar Einem, erscheint vor diesem Hintergrund als etwas unerwartete Kurskorrektur. Diese Linie wurde jedoch nicht weiter verfolgt: Karl Schlögl, der den vorläufig letzten SPÖ-Minister stellte, machte insbesondere aufgrund seiner umstrittenen öffentlichen Äußerungen anlässlich des Todes von Marcus Omofuma auf sich aufmerksam. Dieser kam aufgrund einer „Fixierung“ mit Klebeband durch drei Beamte der Fremdenpolizei während einer Flugzeugabschiebung ums Leben. In ihrer Oppositionsphase (2000 bis 2007) unterstützte die SPÖ das restriktive Fremdenrechtspaket 2005, hatte aber zuvor 2003 großen Widerstand gegen die Novellierung



des Asylgesetzes geleistet (Götzelmann 2010). Nach ihrem Wechsel zurück in die Regierungsposition ab 2007 lässt sich eine breite Unterstützung des seit Anfang 2000 von ÖVP verwalteten Ausbaus des fremdenrechtlichen Nachlasses aus der Schwarz-Blauen Koalition konstatieren.

### **5.2.3 Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) und das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ)**

Die 1956 gegründete Freiheitliche Partei Österreichs gilt als direkte Nachfolgeorganisation des deutschnationalen *Verband der Unabhängigen*, einem politischen Auffangbecken für ehemalige Nationalsozialist\_innen, von dem sie im Wesentlichen sowohl Ideologie als auch Personal und Wähler\_innensegment „übernahm“. Besonderes stimmenmäßiges Gewicht im politischen System erlangte die Partei jedoch erst in den frühen 1980er Jahren. Von dort an hat sie – wenngleich auch immer wieder Einbrüche zu verzeichnen sind – ihren Stimmanteil im politischen Wettbewerb kontinuierlich ausgebaut. Seit Übernahme des Bundesparteivorsitzes 1986 durch Jörg Haider wurde und wird die politische Agenda der FPÖ maßgeblich durch rechtspopulistische Ideologeme bestimmt (Geden 2006: 121). Zwar wandelte sich damit der traditionelle Deutschnationalismus der FPÖ in einen Österreich-Patriotismus, gleichzeitig bediente die FPÖ ihre Stammklientel weiterhin mit einer Häufung antisemitischer, rechtsextremer und geschichtsrevisionsistischer Äußerungen (Geden 2006: 122). Die populistische Neuausrichtung der FPÖ zeigt sich seit Mitte der 1980er zudem in einer konsequenten Kritik an der von SPÖ und ÖVP getragenen Konkordanzdemokratie und – ab Ende der 1980er – der Identifizierung ihrer Hauptwidersacherin, der SPÖ. Dies war vor allem eine strategische Entscheidung auf ihrem (erfolgreichen) Weg zur Etablierung als Massenpartei, die darauf abzielte die Wähler\_innensegmente der SPÖ anzusprechen. Mit der Regierungsbeteiligung im Jahre 2000 geriet die FPÖ unter Legitimationsdruck (u.a. wurde die Regierung mit der ÖVP von den restlichen EU-Mitgliedsstaaten sanktioniert) und musste sich inhaltlich reorientieren bzw. mäßigen und an die neuen strukturellen Gegebenheiten als Regierungspartei anpassen. Es kam zu innerparteilichen Streitigkeiten, die im Rücktritt von drei hochrangigen Politiker\_innen der FPÖ mündeten, u.a. mit der Vakanz des Finanzministeriums als Konsequenz. Die von Bundeskanzler Schüssel (ÖVP), der eine Neubesetzung der Ministerien verweigerte, ausgerufenen Neuwahlen führten jedoch zu einer Fortsetzung der Schwarz-Blauen Koalition – diesmal beschickte die FPÖ nur drei Ministerien.

Das Innenministerium – ein Wunschressort der FPÖ – blieb während beider Legislaturperioden in der Verantwortung der ÖVP. Die anhaltenden parteiinternen Unstimmigkeiten resultierten letztlich im April 2005 in einer Spaltung der FPÖ: unter dem Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) sammelte Jörg Haider sämtliche amtierenden Regierungsmitglieder und den Großteil der Nationalratsabgeordneten hingegen behielt die FPÖ lediglich vier der achtzehn Mandate (siehe dazu Tabelle 5.1). Die Koalition wurde ohne Ausrufung von Neuwahlen als Schwarz-Orange Koalition bis 2006 weitergeführt. Die Spaltung in FPÖ und BZÖ erfolgte nur wenige Monate vor der Verabschiedung des Fremdenrechtspaketes 2005, das den ersten Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung bildet. Demnach gestaltet sich eine inhaltliche Abgrenzung der beiden Parteien für diesen Zeitpunkt schwierig. Heinz-Christian Strache übernahm den Bundesvorsitz der FPÖ, die seit ihrer Rückkehr in Opposition wieder zu einem Auffangbecken von Vertretern\_innen deutschnationaler Ideologie wird. Zu berücksichtigen bleibt jedoch, dass der Einfluss von korporierten Mandataren (sic!) im Freiheitlichen Parlamentsklub sinkt, je stärker die Fraktion im Parlament vertreten ist (Lunznig 2009: 44 und 54).<sup>60</sup> Seit 2006 bilden die Parteien FPÖ und BZÖ fortwährend den rechten Flügel der parlamentarischen Opposition und vereinen rund 15,1% (2006) bzw. 28,2% (2008) der Wähler\_innenstimmen auf sich.

Die Einwanderungspolitik (grob gefasst als Migration bzw. Zuwanderung, „Integration“ und Asyl) nimmt für das Parteiprofil der FPÖ eine zentrale Rolle ein (Geden 2006: 144). Dabei positioniert sie sich deutlich als Anti-Immigrationspartei, die sich für den Stopp „unkontrollierter“ Zuwanderung einsetzt – nicht zuletzt mit den Mitteln der Mobilisierung von (Identitäts- und ökonomischen Abstiegs-)Ängsten und rassistischen Ressentiments.<sup>61</sup> Dieser Themenbereich fingiert laut Wahlforschungsumfragen als einer der wichtigsten Gründe für FPÖ-Wähler\_innen, für diese Partei zu stimmen (ebd.: 144f.). Die klare Positionierung gegen Einwanderung wird stark mit einer populistischen Orientierung verknüpft, in der die FPÖ sich auf die Seite des „kleinen Mannes“ stellt. In ihrer

---

<sup>60</sup> Laut Angaben von Matthias Lunznig (2009: 42 und 44) ist der Anteil deutschnational korporierter unter der FPÖ-Regierungsbeteiligung erheblich gesunken und erst in Opposition wieder angestiegen. Bei der konstituierenden Nationalratssitzung 2006 wies der Freiheitliche Parlamentsklub bei insgesamt 21 Abgeordneten einen Anteil von elf Angehörigen deutschnationaler Korporationen auf und im Dezember 2008 einen Anteil von 13 deutschnational korporierten Mandataren bei insgesamt 34 Abgeordneten.

<sup>61</sup> Diese manifestieren sich etwa in Äußerungen des Gemeinderates John Gudenus, der in einer Gemeinderatssitzung erklärte, dass „fast jeder männliche Tschetschene mit einem Messer herumrennt“ (Gemeinderat, 13. Sitzung, 29.9.2011, [www.wien.gv.at/mdb/gr/2011/gr-013-w-2011-09-29-075.htm](http://www.wien.gv.at/mdb/gr/2011/gr-013-w-2011-09-29-075.htm)) oder der ehemaligen Nationalratsabgeordneten Helene Partik-Pablé, die konstatierte, dass „afrikanische Drogendealer aggressiver“ seien (Der Standard, 18.5.1999). Weiters kritisierte auch die „Kommission gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ des Europarates in einem Bericht 2001 u.a. den Rassismus der FPÖ gegenüber Asylsuchenden (Der Standard, 4.4.2011)

Selbstrepräsentation sei sie, im Gegensatz zu den herrschenden Eliten, die einzige Partei, die sich konsequent für die „legitimen Interessen“ der „Inländer“ einsetze, argumentiert Oliver Geden in seiner Untersuchung zu rechtspopulistischen Diskursstrategien (Geden 2006: 69 und 73).

Wie Geden weiter ausführt, lässt sich mit der Regierungsbeteiligung im Jahr 2000 zumindest während der ersten Schwarz-Blauen Koalition ein Trend zur diskursiven Versachlichung beobachten – die Grundstruktur des FPÖ-Einwanderungsdiskurses blieb jedoch in seinen wesentlichen Formen erhalten. Verstärkt wurde in diesem Kontext auch das Thema der „Integration“ aufgegriffen. Hier sprach sich die FPÖ u.a. für die „notwendigen“ Anpassungsleistungen, die in Österreich lebende Migrant\_innen zu erbringen hätten, aus (Geden 2006: 72f. und 78f.). Die Studie von Oliver Geden (ebd.: 146) identifiziert die FPÖ-Regierungsbeteiligung als „starkes Hemmnis für die Freiheitlichen“, sich in diesem Themenbereich entsprechend klar zu positionieren. Schließlich musste sie nun auch Verantwortung für die Lösungen der von ihr aufgeworfenen Probleme übernehmen (ebd.: 148; 150). Ihre populistische Orientierung verlor zudem an Glaubwürdigkeit: Aus der Allianz *mit* den Bürger\_innen gegen das Establishment wurde aufgrund der FPÖ-Regierungsbeteiligung eine Koalition *für* die Bürger\_innen (ebd.: 124). Wie Geden unterstreicht, sei es den Freiheitlichen nicht gelungen, ‚ihre‘ Themen zur Geltung zu bringen“ (ebd.: 125). In der zweiten Schwarz-Blauen Legislaturperiode war die FPÖ deutlich schwächer vertreten. Die asylrechtlichen Maßnahmen in dieser Periode wurden in großem Maße vom verantwortlichen ÖVP-Innenressort, respektive dem vorstehenden Minister Ernst Strasser vorangetrieben. Seine starke öffentliche Präsenz machte der FPÖ ihre Rolle als Anti-Immigrationspartei teilweise streitig (ebd.: 152). Seit ihrer Rückkehr in die Oppositionsrolle hat die Thematisierung von Migration aus einer deutlich ablehnenden Perspektive heraus wieder zugenommen (vgl. Gruber 2011: 139).

Das Wahljahr 2006 stellte für das BZÖ den erstmaligen Auftritt in elektoralen Kampagnen dar. Wenn auch in geringerem Ausmaß als bei der FPÖ, nimmt der Themenkomplex Migration und ‚Integration‘ einen verhältnismäßig großen Anteil des Wahlprogramms ein (16,8% in 2006 und 14,0% in 2008). Zwischen BZÖ und FPÖ besteht ein sehr hoher Deckungsgrad in der Art der Thematisierung von Zuwanderung, Asyl und „Integration“, die sich durch eine überaus restriktive Positionierung (Erhalt einer „Leitkultur“, Migration als Sicherheitsproblem für Österreich, Missbrauch von Sozialleistungen und des Asylsystems

durch Migrant\_innen, übermäßige Belastung des staatlichen Haushaltes durch Zuwanderung, „verfehlte Integration“ etc.) charakterisieren lässt (Gruber 2011: 142f.). Zusammen weisen FPÖ und BZÖ den höchsten Anteil an der Politisierung von Asyl (anhand von Presseaussendungen) im Vergleich zu anderen Bundesparteien auf – nämlich 18% bzw. 14,7% (Gruber 2010: 71).<sup>62</sup>

#### **5.2.4 Die Grünen**

Die relativ junge Partei der Grünen unterscheidet von anderen Parteien besonders durch ihre Geschichte und ihre Nicht-Zugehörigkeit zu einem der drei „traditionellen“ weltanschaulichen Lager. Entstanden aus sehr heterogenen grün-alternativen und bürgerlich-grünen Bewegungen der 1970er Jahre, erfolgte 1986 eine Einigung in der „Grünen Alternative (Grüne)“. In der Satzung wurden ein gesellschaftspolitischer und ein sozialökologischer Schwerpunkt sowie eine vergleichsweise „flache“ (an basisdemokratischen Modellen orientierte, jedoch inzwischen zugunsten der Parteifraktion erodierende) Organisationsstruktur verankert. Abgesehen von den Landesorganisationen – die allen vertretenen Parteien im österreichischen politischen System gemein sind – unterscheiden sich die Grünen durch eine zusätzliche organisierte Vertretung ethnischer Minderheiten (das „10. Bundesland“) (Dachs 2006: 392ff.). Ihren ersten bundesweiten Erfolg konnte sie 1986 nicht zuletzt aufgrund eines stark oppositionell geführten Wahlkampfes gegenüber der Großen Koalition verbuchen. Sie sind seither mit steigender Tendenz (mit Ausnahme eines Einbruchs im Jahr 1995 und einem leicht rückläufigen Ergebnis im Wahljahr 2008) im Nationalrat vertreten. Das erste, laut Selbstdarstellung „vorläufige“, Parteiprogramm stammt aus dem Wahljahr 1990 und positionierte sich vor allem in den Bereichen Demokratie-, Sozial- und Umweltpolitik. Ein tatsächliches Grundsatzprogramm, dem lange interne Diskussionen vorausgegangen waren, wurde 2001 verabschiedet. In diesem sind folgende Grundwerte verankert: „ökologisch – solidarisch – selbstbestimmt – basisdemokratisch – gewaltfrei – feministisch“ (Dachs 2006: 399). Als wichtiges Anliegen formulieren die Grünen, die Dominanz der Ökonomie über die Politik beschränken zu wollen. Der freie Markt wird als ökonomischer Regulierungsmechanismus jedoch weitgehend akzeptiert. Nachhaltigkeit soll als gesamtgesellschaftlicher Lebensentwurf implementiert werden. Außerdem spielen Antidiskriminierung und die Forderung nach einer Demokratisierung sämtlicher

---

<sup>62</sup> Die Untersuchung erfolgte auf Grundlage einer Stichwortbasierten Erhebung von Presseaussendungen.

Lebensbereiche (im Gegensatz zur SPÖ auch durch direktdemokratische Mittel) eine wichtige Rolle (ebd.). Der Einschätzung Herbert Dachs zufolge, zählen die Grünen längst als „integrierte“ Partei im politischen System Österreichs, wobei sich im Zuge dieser Festigung ein Wandel von einer *anti-establishment* Positionierung hin zu einem Selbstverständnis als Alternative *innerhalb* des Parteiensystems vollzogen hat (Dachs 2006: 400).

Dominierten sozialökologische Themenstellungen anfänglich die Agenden der Grünen Bewegungen, stellt der Politikbereich Migration und Asyl ab der Parteigründung ein wichtiges Thema des Parteiprofils dar (Dachs 2006). Grundsätzlich vertreten die Grünen im Parlament die liberalste Position zu diesem Themenkomplex. Diese wird vornehmlich aus einem menschenrechtsorientierten anti-diskriminatorischen Ansatz heraus verfolgt. Jene Haltung hat sich über die letzten zwei Dekaden hinweg jedoch durchaus gewandelt: So zeugt ein Interview mit dem ehemaligen Parteivorsitzenden Alexander van der Bellen von der Bereitschaft, sich auch positiv auf dominante Problemdeutungen zu beziehen (Trend Nr. 5/05, 01.05.2005). Indem van der Bellen die Zunahme von „Bandenwesen“ und „kriminellem Missbrauch“ von Asyl als – Wortlaut – „unbestreitbar“ darstellt, konstruiert er hier selbst eine Faktizität, eine Art unhintergebares Faktenwissen und positioniert sich innerhalb hegemonialer Problemdeutungen. .

Am Abstimmungsverhalten der Grünen über Gesetzesmaterien, die das Asyl- oder Fremdenrecht betreffen, lässt sich jedoch eine konsequente Oppositionsrolle ablesen (mit liberaler Ausrichtung) (siehe dazu Tabelle 5.2). Entgegen wohlbegründeten Annahmen, dass Migration und „Integration“ insbesondere während der Popularisierungsphase der FPÖ eine zentrale Rolle für diese Partei einnahmen, wurde das Thema bis 1994 überraschenderweise hauptsächlich von den Grünen in Wahlprogrammen aufgegriffen (Gruber 2011: 139). Die Trendwende erfolgte erst mit der Wahlzäsur 1999, bei der die FPÖ die Grünen erstmals in der anteilmäßigen Schwerpunktsetzung zu Migration, Asyl und „Integration“ in den Wahlprogrammen überholt und seit 2006, knapp gefolgt vom BZÖ, eine unbestrittene, restriktiv ausgerichtete Themenführerinnenschaft innehält. Im Hinblick auf die Politisierung von Asyl in der medialen Kommunikation (Presseaussendungen) politischer Parteien setzen die Grünen vergleichsweise überraschend wenig Impulse in der Thematisierung von Asyl: Sie nehmen von allen Parteien den letzten Rang ein, vertreten aber gleichzeitig die liberalsten Forderungen (Gruber 2010: 71). Tabelle 5.2 verdeutlicht nochmals einen wichtigen Indikator, nämlich die Positionierung von Parteien zu Migrations- und fremdenrechtlichen Maßnahmen

aufgrund ihres Abstimmungsverhaltens im Nationalrat. Deutlich wird, dass nur die Grünen sämtliche Maßnahmen ablehnen – wie ausführlich dargestellt, jedoch aus anderen Motiven als beispielsweise die Oppositionsparteien BZÖ und FPÖ.

**Tabelle 5.2: Abstimmungsverhalten der Parteien zu Asyl- und Fremdenrechtsgesetzgebung (1990 bis 2011)**

	SPÖ	ÖVP	Grüne	FPÖ	BZÖ
Asylgesetz 1991	+	+	-	+	/
Asyl Gesetz 1997	+	+	-	-	/
Asyl Gesetz Novelle 2002	-	+	-	+	/
Asyl Gesetz Novelle 2003	-	+	-	+	/
Grundversorgungsvereinbarung 2004	+	+	-	+	/
Fremdenrechtspaket 2005	+	+	-	-	+
Asylgerichtshof Einrichtung 2008	+	+	-	-	-
Bleiberechtsregelung 2009	+	+	-	-	-
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009	+	+	-	-	-
Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011	+	+	-	-	-

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der stenographischen Protokolle der Plenarsitzungen des Nationalrates ([www.parlament.gv.at](http://www.parlament.gv.at)). Es wurden lediglich Abstimmungen in die Tabelle aufgenommen, bei denen auch asylrelevante Gesetz verabschiedet worden sind. Die grau unterlegten Zeilen markieren die Maßnahmen, auf die sich die Diskursanalyse bezieht. War eine Partei zum gegebenen Zeitpunkt nicht im Nationalrat vertreten, wird dies mit ‚/‘ gekennzeichnet, Zustimmung zum Gesetz mit ‚+‘ und Ablehnung des Gesetzes mit ‚-‘.

## **6. Das Recht der „Anderen“ verhandeln**

Dieses Kapitel verfolgt eine zweifache Zielsetzung: Einerseits wird ein Überblick zur Entwicklung des österreichischen Asylregimes gegeben um die Diskursanalyse der Nationalratsdebatten entsprechend zu verorten. Dieser umfasst die Institutionalisierung der Flüchtlingsaufnahme, die sie begleitenden politischen Maßnahmen und nicht zuletzt auch die Diskurse, die diesen Prozess begleitet haben. Darüber hinaus ist der Einfluss der Europäischen Union auf diesen Politikbereich wesentlich – die in Kapitel drei erläuterten EU-rechtlichen Bestimmungen mussten auch vom EU-Mitgliedsstaat Österreich entsprechend umgesetzt werden. Neben der Darstellung und Diskussion der Ergebnisse der Diskursanalyse werden sich die Erläuterungen besonders mit den Interessenkonstellationen und Diskussionen auseinandersetzen, die im Vorfeld der Verabschiedung des Fremdenrechtspakets 2005 und dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 stattgefunden haben.

Für den jeweiligen Zeitpunkt werden zuerst die grobe Themenstruktur und Diskursdynamiken zwischen den politischen Parteien dargestellt. Daran werden die Ergebnisse der Feinanalyse angeschlossen. Letztere bilden den Ausgangspunkt für die Beantwortung der drei Kernfragen dieser Arbeit: (1) Welche Rechte werden in den Debatten diskursiv konstruiert? (2) Welche Kategorisierungen von Individuen werden vorgenommen und wie werden diese mit der Frage von Rechten in Verbindung gesetzt (3) Warum wird auf bestimmte Konstruktionen von Recht und Kategorisierungen rekurriert?

### **6.1 „Asyltradition“ in Österreich? Eine Skizze des Asylregimes der Zweiten Republik**

Wie die Auswertung der beiden Nationalratsdebatten aufzeigt, ist der politische Asyldiskurs maßgeblich von einer Bezugnahme der Sprecher\_innen auf die „großzügige Asyltradition“ Österreichs geprägt. An dieses Narrativ wird zumeist die Erinnerung an vier zentrale politische Ereignisse gekoppelt, die zu Flüchtlingsbewegungen (auch) nach Österreich geführt haben: der Volksaufstand in Ungarn 1956; der Prager Frühling 1968 in der damaligen Tschechoslowakei; die Niederschlagung der Solidarność-Bewegung in Polen 1981 und letztlich der Bosnienkrieg Anfang der 1990er Jahre. In dieser kollektiven Erinnerung wird überwiegend die „großzügige Aufnahmebereitschaft der Österreicher\_innen“ hervorgehoben. Die folgenden Ausführungen sollen zeigen, dass die Entwicklung des österreichischen

Asylregimes – und dies seit den Jahren nach Kriegsende – nicht nur eine der Großzügigkeit und beständigen Aufnahmebereitschaft ist. Es gilt also zwischen der Erinnerung und der faktischen Entwicklung des österreichischen Asylregimes zu unterscheiden. Letztere ist durchzogen von Widersprüchen, Rechtsunsicherheiten, administrativem Ermessen, Selektivitäten und einem durchwegs ablehnenden Diskurs gegenüber Flüchtlingen, die nach Österreich kamen – allesamt Aspekte, die sich als nicht anschlussfähig an die hegemoniale Erzählung über Österreichs „großzügige Asyltradition“ sind und deshalb nur allzu gerne ausgeblendet bleiben (Kraler 2011; Funk/Stern 2010; König/Rosenberger 2010a; Stern 2010; Langthaler 2007; Perchinig 2009; Heiss/Rathkolb 1995; Matouschek et al. 1995; Volf 1995). So argumentiert Volf (1995: 420-425), dass der Umgang mit Flüchtlingen in der unmittelbaren Nachkriegszeit stark von ethnisch basierter Ungleichbehandlung geprägt war. Vertriebene deutsche Minderheiten wurden, wenn auch erst mittelfristig, u.a. durch einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt und der Möglichkeit zum generellen Staatsbürger\_innenschaftserwerb privilegiert behandelt. Hingegen bestand ein breiter parteiübergreifender Konsens darüber, dass sogenannte *displaced persons*<sup>63</sup> eine schwere wirtschaftliche Last und ein sicherheitspolitisches Risiko darstellen würden (ebd.: 421). Ihnen wurde, im Gegensatz zu den vertriebenen deutschen Minderheiten, keine generelle Einbürgerungsmöglichkeit geboten. Der Erwerb der österreichischen Staatsbürger\_innenschaft war für diese Gruppe lediglich über den Weg einer restriktiv geregelten, individuellen Antragsprüfung möglich (ebd.: 423f.). Wie Bernhard Perchinig (2009:228) für die Nachkriegsjahre pointiert resümiert, hätte Österreich schlichtweg keine Ambitionen gehabt, *displaced persons* eine längerfristige Aufenthaltsperspektive zu bieten, denn „[f]ür Österreich wäre dies einem Schuldeingeständnis und einer Wiedergutmachungspflicht gleichgekommen“ (ebd.).

Von der Unterzeichnung des Staatsvertrages 1955 bis in die frühen 1970er Jahre fanden zwar viele Flüchtlinge kurzfristig Zuflucht in Österreich. Teilweise wurde ihnen auch ohne große

---

<sup>63</sup> Unter dieser Gruppe wurden gleichermaßen jüdische KZ-Überlebende, NS-Zwangsarbeiter\_innen, Kriegsgefangene, später auch jüdische Flüchtlinge der osteuropäischen Pogrome (v.a. im Jahr 1947) gefasst (Perchinig 2009: 228). Die Unterscheidung dieser zwei Gruppen war im österreichischen Fall eng mit dem Zugang zu Hilfeleistungen der alliierten Hilfsorganisationen verbunden. Angehörige deutscher Minderheiten waren davon ausgeschlossen (Volf 1995: 421). Wie Hannah Arendt kritisch anmerkt, hätte sich auch die Terminologie gegenüber Staatenlosen in dieser Zeit maßgeblich verschoben. Anstelle von „Staatenlosen“, war nun nur mehr von „*displaced persons*“ die Rede, womit jegliche Referenz zu ihrem prekären Zustand der Nicht-Zugehörigkeit zu irgendeinem Staat dieser Welt (und damit ihrer Rechtlosigkeit) völlig absent ist (Arendt 2009: 579). Die Konsequenz dieser Ausblendung sei jedoch fatal: „Solche Nichtanerkennung von Staatenlosigkeit heißt immer Repatriierung, Rückverweisung in ein ‚Heimatland‘, das entweder den Repatriierten nicht haben und als Staatsbürger nicht anerkennen will oder umgekehrt ihn nur allzu dringend zurückwünscht, weil er ein Flüchtling ist.“ (ebd.).



administrative Umschweife Asyl gewährt, doch die wenigsten blieben längerfristig. Österreich betrieb in erster Linie Flüchtlingspolitik als Transit- und Erstaufnahmeland. Die Aufnahme von Flüchtlingen wurde stets an die Erwartung ihrer Weiterreise geknüpft (Volf 1995; Wischenbart 1995). Dies artikuliert sich in aller Deutlichkeit auch im administrativen Vollzug: „Bereitgestellt wurden Englischkurse, keine Deutschkurse, Übergangsquartiere in abgelegenen Gasthöfen, doch nur wenige Wohnungen, keine Arbeitsplätze.“ (Wischenbart 1995: 200). In der Folge des Volksaufstandes in Ungarn fanden beispielsweise bis zum Jahre 1957 180.288 Personen Zuflucht in Österreich. Nur 10% blieben jedoch längerfristig, der Großteil floh weiter in Drittländer (Zierer 1995: 163). Während ihre Aufnahme anfangs breite öffentliche Akzeptanz fand, schlug die Stimmung – je länger die Fluchtbewegung nach Österreich anhielt – immer mehr in Ablehnung um. Schließlich, als die traditionellen Einwanderungsländer immer weniger Flüchtlinge aus Ungarn aufnahmen und die „Opfer des Kommunismus“ zu Konkurrent\_innen am österreichischen Arbeitsmarkt wurden, kumulierten öffentlicher, medialer sowie politischer Diskurs in der offenen Forderung ihrer „Rückkehr in die Heimat“ (ebd.: 170).<sup>64</sup> Ein ähnlicher Diskurs wurde ab dem Austritt des ehemaligen Jugoslawiens aus dem COMECON gegenüber jugoslawischen Flüchtlingen geführt: Bereits in den 1950er Jahren wurde der Begriff des „Wirtschaftsflüchtlings“ für Asylsuchende aus Jugoslawien aufgegriffen. Ihre Glaubwürdigkeit als politisch Verfolgte wurde weitgehend in Frage gestellt und es wurde eine konsequente Abweisungspolitik betrieben. Erst das mit Jugoslawien abgeschlossene Anwerbeabkommen aus 1957 schuf eine Möglichkeit für jugoslawische Staatsangehörige, regulär und außerhalb des nahezu aussichtslosen „Asylweges“ nach Österreich zu migrieren (Volf 1995: 427f.).

Das zweite Ereignis in der kollektiven Erinnerung an die österreichische „Asyltradition“ markiert der Prager Frühling 1968. Nur sehr wenige der aus der ehemaligen Tschechoslowakei fliehenden Menschen beantragten überhaupt Asyl in Österreich, viele davon erst lange Zeit nach ihrer Ankunft. Es standen damals genügend Möglichkeiten offen, sich eigenständig (teilweise irregulär) über den Arbeitsmarkt zumindest mit dem Notwendigsten zu versorgen. Der Asyltitel war also nicht unabdinglich für einen Aufenthalt in Österreich. Wie die Zahl der Einbürgerungen für den nachfolgenden Zeitraum verdeutlicht,

---

<sup>64</sup> Bereits zum Jahreswechsel 1956/57 war das politische Klima vollends gekippt: Seitens des Innenministeriums wurde vermehrt der Missbrauch des Asyltitels kritisiert. Es wurde auf die Pflichten der Flüchtlinge, die diese zu erfüllen hätten, verwiesen, bis schließlich „nur“ mehr von Emigrant\_innen die Rede war, um so ihren Anspruch auf Asyl zu delegitimieren (Zierer 1995: 169).

blieben de facto nur wenige.<sup>65</sup> Die meisten warteten die politischen Entwicklungen ab und kehrten zurück, oder wurden gezielt als Fachkräfte in andere Länder abgeworben (Valeš 1995: 177f.; Janýr 1995: 183).

1968 wurde schließlich das erste Asylgesetz erlassen (AsylG 1968), das im Wesentlichen Durchführungsbestimmungen zur GFK enthielt. Aufgrund seiner geringen Regelungsdichte ließ es jedoch beträchtliche administrative Ermessensspielräume. Bis zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Feststellung der Flüchtlingseigenschaft iSd GFK im Rahmen eines fremdenpolizeilichen Verfahrens. Zuvor bildeten lediglich einige Erlässe des Innenministeriums administrativ-rechtliche Bestimmungen zur Asylgewährung (Fassmann/Fenzl 2003: 284).

Ab 1972 wurden auch vermehrt Flüchtlinge aus Südamerika, Asien und Afrika aufgenommen (Alizadeh 1995). Ab Mitte der 1970er bis Ende der 1980er wurde die Rekrutierung von Arbeitsmigrant\_innen, wie in vielen anderen von der Ölkrise betroffenen europäischen Ländern, weitgehend eingestellt. Das Selbstverständnis als „zero-immigration countr[y]“ (Castles/Loughna 2005: 42) materialisierte sich in Österreich im 1975 erlassenen Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG 1975), durch welches das sogenannte Inländerprimat maßgeblich gestärkt wurde. Für viele wurden Familiennachzug und Asyl zur einzigen Möglichkeit, regulär zu migrieren (Perchinig 2009: 232f.). Immer mehr Flüchtlinge ließen sich auch aufgrund fehlender Nachfrage nach Arbeitskräften in anderen Ländern längerfristig in Österreich nieder. Die Transformation vom Transitland zum Zielasylland wurde zur politisch unintendierten – und vor allem ungewollten – Folge dieser Entwicklungen.

Zu Beginn der 1980er Jahre, als in Polen das Kriegsrecht verhängt wurde, flohen zwischen 120.000 und 150.000 Menschen nach Österreich, von denen aber insgesamt nur 33.000 einen Asylantrag stellten (Fassmann/Münz 1992: 9). Zwar bildet die Aufnahme der polnischen Flüchtlinge das dritte wichtige Ereignis in der Erinnerung an die „Asyltradition“ Österreichs – hingegen wird der Blick nur selten darauf gelenkt, dass spätestens in den 1980er Jahren große

---

<sup>65</sup> Valeš (1995: 178) zählt auf Grundlage der Einbürgerungszahlen des österreichischen Zentralamtes für Statistik für den Zeitraum 1973 bis 1975 lediglich 1.863 Einbürgerungen. Hingegen wurden für den Zeitraum 1968 bis 1970 11.897 Asylanträge von tschechoslowakischen Staatsangehörigen gestellt. Dies ergibt eine Einbürgerungsquote von rund 15,7%. Es wurde bei dieser Kalkulation angenommen, dass eine Einbürgerung frühestens nach vier Jahren regulären Aufenthalts in Österreich angesucht werden kann und erst im fünften Jahr die Staatsbürger\_innenschaft tatsächlich erlangt wird (Valeš 1995: 178).

Umbrüche im asyl- und migrationspolitischen Bereich begannen. Der damalige SPÖ Innenminister Karl Blecha leitete die ersten Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren und Senkung der Anerkennungsquoten ein. Die Agenda wurde von seinem Nachfolger Franz Löschnak (SPÖ) intensiv weiter verfolgt. Wie in vielen anderen westeuropäischen Ländern wurden gegen Ende des Kalten Krieges die Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge allgemein und insbesondere für jene aus Osteuropa maßgeblich erschwert: z.B. durch Listen sicherer Herkunftsstaaten; Sichtvermerkplichten für bulgarische, türkische und rumänische Staatsangehörige oder beschleunigte Asylverfahren für polnische und ungarische Staatsbürger\_innen (Langthaler 2007; Fassmann/Fenzl 2003: 285; Volf 1995: 433). Eine umfassende Untersuchung zum medialen Diskurs in Österreich während dieser Periode macht auf einen diskursiven Paradigmenwechsel aufmerksam, der sich vornehmlich dadurch kennzeichnet, dass „[a]us der Sympathie für die unterdrückten Ost-Bürger [...]schließlich eine Haltung der Ablehnung [erwuchs], die bis hin zur offen geforderten Ausgrenzung führte.“ (Matouschek et al.1995: 13). Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu den Flüchtlingen aus Ungarn und Jugoslawien stellen offene Forderungen nach Ausgrenzung kein neues Phänomen dar. Vielmehr ist dieser Aspekt bereits seit den ersten Nachkriegsjahren als immanenter und gewichtiger Teil des asylpolitischen Diskurses in Österreich zu begreifen. Der ablehnende Diskurs wurde darüber hinaus auch maßgeblich von den politischen Eliten befördert (Matouschek et al. 1995; Langthaler 2007: 96f.). Die Ursachen für letztere Dynamik mag auf zwei wesentliche Veränderungen zurückzuführen sein: Zum einen erfolgte in dieser Zeit eine „Parlamentarisierung“ der Migrationspolitik in Österreich. Bis in die 1980er-Jahre wurde dieser Politikbereich, unter Ausschluss der Öffentlichkeit, vorwiegend vom Ministerium für Arbeit und Soziales und den Sozialpartnern durch die Regelung des Arbeitsmarktzuganges verhandelt. Der Aufstieg der Grünen und der FPÖ als (vorerst nur) Oppositionsparteien im Parlament ging mit einer, wenn auch sehr unterschiedlich gelagerten, starken thematischen Profilierung dieser Akteure über das Migrations- und Asylthema einher (Perchinig 2009: 235; Gruber 2011). Zum anderen wurde das politisch-institutionelle Machtzentrum betreffend Migrations- und Asylangelegenheiten verlagert und im Innenministerium zentralisiert: die Aushandlung von Migration wurde von einer Frage des Arbeitsmarktzuganges zu einer Frage des territorialen Zutrittes (Kraler 2011: 31f.).<sup>66</sup> Das Innenministerium gewann darüber hinaus im Zuge des bevorstehenden EU-Beitritts an Bedeutung. Die angestrebte Realisierung des Freizügigkeitsprinzips innerhalb des EU-Raumes sollte u.a. durch Maßnahmen zur

---

<sup>66</sup> Diese Verlagerung wurde auch vehement von gewerkschaftlichen Vertretungen gefordert, die sich damit ihre eigene Machtbasis entzogen (Gächter 2000: 73).

Bekämpfung irregulärer Migration flankiert werden (siehe dazu den Abschnitt zur EUropäisierung von Asylpolitik). Hierfür wurde eine Reihe von sicherheitspolitischen Anpassungen vorgenommen (Fassmann/Fenzl 2003: 285).

Der Anfang der 1990er Jahre ist maßgeblich durch eine nun auch gesetzlich vollzogene Verschränkung von Migrationspolitik mit der Asylmaterie geprägt. Der paradigmatische Wechsel hin zur Bekämpfung irregulärer Migration, die nun die Schnittmenge von Migration und Asyl bildete, führte zu einem erschwerten Zugang zum Asylverfahren und einem starken Vorgehen gegen irreguläre Migration. „Illegalität“ und Asyl wurden nahezu synonym gesetzt (Kraler 2011: 32). Mit der Zielsetzung einer effektiven „Missbrauchsbekämpfung“ und der „notwendigen“ Unterscheidung zwischen genuinen Flüchtlingen und Migrant\_innen, wurde 1991 ein neues Asylgesetz erlassen (AsylG 1991). Auch wurde erstmals die materielle Unterstützung von mittellosen Asylwerber\_innen in einem Bundesbetreuungsgesetz (Bundesbetreuungsgesetz 1991) gesetzlich geregelt. Der Zugang zur Bundesbetreuung gestaltete sich jedoch äußerst selektiv und bot kaum Rechtssicherheit für die Betroffenen (König/Rosenberger 2010a: 24). Als zentrale asylgesetzliche Neuerung wurde die Unterscheidung zwischen begründeten und „offensichtlich unbegründeten“ Asylanträgen eingeführt, wobei für letztere ein beschleunigtes Verfahren und eingeschränkte Rechtsmittel vorgesehen wurden. Neu waren auch die Dritt- und Herkunftsstaatenregelungen. Hatte sich ein Flüchtling vor Antragsstellung in Österreich bereits in einem anderen sicheren Drittstaat aufgehalten, wurde angenommen, dass dieser bereits dort vor Verfolgung sicher gewesen sei. Aus diesem Grund sollten jene Personen von einer Asylgewährung in Österreich ausgeschlossen werden können (Fassmann/Fenzl 2003: 286). Wie Fassmann und Fenzl (ebd.) hierzu anmerken, kennt die GFK selbst kein Rechtsinstitut der Drittstaatssicherheit. Die Drittstaatenregelung kann folglich als erheblicher Einschnitt in den Schutzzumfang der GFK bewertet werden. Nicht die Schutzbedürftigkeit des Individuums steht nunmehr im Vordergrund, sondern die Fluchroute und, daraus abgeleitet, die Regelung der Zuständigkeiten für die Abwicklung des Asylverfahrens (Lavenex 2001: 115). Letztlich kann diese Entwicklung als Produkt eines insgesamt in Europa stattfindenden ‚*race to the bottom*‘ (Thielemann 2004) bewertet werden, nicht „Reserveasylland“ der anderen europäischen Staaten zu werden (Lavenex 2001: 156).

Die Wirksamkeit der Asylgesetzgebung aus 1991 (aus Regierungsperspektive verstanden als Senkung der Antragszahlen und Anerkennung von Anträgen) ist durch einen wesentlichen

Widerspruch gekennzeichnet: Einerseits spiegelte sich der „Erfolg“ fast unmittelbar in den sinkenden Antragszahlen der Folgejahre wider. 1993 sanken diese um rund ein Drittel, ebenso wie auch die Anerkennungsquoten stark zurück gingen (von 16.238 Anträgen 1992 auf 4.744 Anträge 1993) (Langthaler 2007; Kraler 2011: 33; Schumacher/Peyrl 2007: 186). Gleichzeitig wurde in dieser Zeit allein im Jahr 1992 rund 50.000 Flüchtlingen aus Bosnien ein rechtlich zwar weniger umfassender, aber dennoch vorübergehender Schutzstatus als „de facto“ Flüchtlinge erteilt. Sie galten demnach nicht als Flüchtlinge iSd GFK und scheinen deswegen in den Asylstatistiken der frühen Hälfte der 1990er Jahre nicht auf (Volf/Bauböck 2001: 96). Nachdem vielen Bosnienflüchtlingen nach Kriegsende keine Rückkehr möglich war, wurde – entgegen der ursprünglichen Intensionen – einem Großteil ein dauerhafter Aufenthaltstitel zuerkannt (Schumacher/Peyrl 2007: 187).

Im Zuge einer vergleichsweise liberalisierenden Fremdenrechtsnovelle wurde 1997 mit einem neuen Asylgesetz (AsylG 1997) eine unabhängige Berufungsinstanz (der mittlerweile durch den Asylgerichtshof abgelöste Unabhängige Bundesasylsenat) eingesetzt. Dadurch wurden wichtige Verfahrensgarantien für Asylsuchende geschaffen (Schumacher/Peyrl 2007: 187). Dieser Kurswechsel war mitunter auf den starken zivilgesellschaftlichen Druck Mitte der 1990er Jahre und mehrfache Verurteilungen durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof sowie Aufhebungen zentraler Bestimmungen des Fremdengesetzes und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes durch österreichische Höchstgerichte zurückzuführen (ebd.: 187; Perchinig 2009: 236-238). Der Grundtenor der Gesetzeslage aus 1991 blieb dennoch erhalten. Dies äußerte sich insbesondere in der Konservierung der „bewährten“ Zurückweisungs- [...] und Abschiebepaxis“ (Dimmel 2006: 647).

### **6.1.1 Das Asylregime unter Schwarz-Blau (2000 bis 2006)**

Die asylpolitischen Aktivitäten der Schwarz-Blauen Koalitionsregierungen (2000 bis 2006) waren von einem grundlegend restriktiven Impetus geprägt. Während der ersten Legislaturperiode (2000 bis 2003) erfolgten keine gesetzlichen Änderungen im Asylrecht. Jedoch wurde der Zugang zu materieller Unterstützung mittelloser Asylsuchender maßgeblich an herkunftsbasierte Kriterien gekoppelt. Die Situation eskalierte im Winter 2002 vollends, nachdem der ÖVP-Innenminister per Verordnung den Ausschluss hunderter Asylsuchender aus der Bundesbetreuung angewiesen hatte. Diese Maßnahme war erfolgt, um Druck auf die

Bundesländer auszuüben, stärker an der Versorgung und Unterbringung von Asylsuchenden zu partizipieren und eine Neuregelung der Bundesbetreuung unter Beteiligung der Bundesländer zu erwirken (König/Rosenberger 2010a: 28). Ein restriktiver Backlash auf gesetzlichem Wege erfolgte vor allem während der zweiten ÖVP/FPÖ, bzw. ab April 2005 ÖVP/BZÖ Koalitionsregierung. Es wurde eine umfassende Fremdenrechtsreform, v.a. des Asyl- und Staatsbürgerschaftsrechtes, angekündigt (Perchinig 2009: 240). Eine Asylgesetznovelle wurde von den Regierungsparteien im November 2003 nach einigen Verzögerungen durchgesetzt. Die Verabschiedung erfolgte unter großem zivilgesellschaftlichen Protest und ohne Unterstützung der Oppositionsparteien SPÖ und Grüne (AsylG-Novelle 2003). Wesentliche Neuerungen betrafen u.a. die Einführung eines vorgelagerten Zulassungsverfahrens, in dem die Zuständigkeit Österreichs für die Prüfung des Asylantrages – entsprechend der Dublin-Verordnung – festgestellt wird. Die Gründe für einen „offensichtlich unbegründeten“ Asylantrag wurden ausgeweitet (u.a. durch die Neufassung der sicheren Drittstaatenregelung). Auch der Abschiebeschutz wurde wesentlich geschwächt: Von nun an bestand unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit, Asylsuchende bereits im Zuge von Berufungsverfahren abzuschieben (sofern kein Verstoß gegen das *refoulement*-Verbot vorliegt). In Berufungsverfahren durften weiters nur unter äußerst limitierten Bedingungen neue Beweismittel eingebracht werden (das sog. Neuerungsverbot).<sup>67</sup> Es kam außerdem zu einer Stärkung der Exekutivkräfte. Ebenso konnte das Einbringen eines Folgeantrages nach rechtskräftiger negativer Entscheidung nun zur Verhängung von Schubhaft führen (Dimmel 2006: 647f.; Götzelmann 2010: 100f.). Die AsylG-Novelle 2003 wurde wenig später teilweise durch den Verfassungsgerichtshof aufgehoben. Während die Gegner\_innen darin einen Erfolg sahen, weil Kernbestimmungen durch den VfGH aufgehoben worden waren, betonten Proponent\_innen der Novelle, dass diese in überwiegenden Teilen verfassungskonform sei.<sup>68</sup> Tatsächlich wurde durch die Aufhebung bestimmter Teile zugleich die Verfassungskonformität der Mehrheit des Gesetzeskonvoluts bestätigt (Götzelmann 2010: 115). Somit blieb eine breite Basis an restriktiven Asylbestimmungen weiter in Kraft.

---

<sup>67</sup> Ausnahmen sind: Wenn die Person nachweislich traumatisiert ist und aus diesem Grund die Beweise bisher nicht vorlegen konnte oder Beweismittel bis zur erstinstanzlichen Entscheidung noch nicht zugänglich waren oder Verfahrensfehler nachgewiesen werden können oder die Grundlagen für die erstinstanzliche Entscheidung sich entscheidungsrelevant verändert haben (§ 32 Abs. 1 AsylG-Novelle 2003).

<sup>68</sup> Zumindest das Neuerungsverbot, also die Voraussetzung einer „medizinisch belegbaren Traumatisierung“ (§ 32 Abs.1 Z 4 AsylG-Novelle 2003), die Beendigung des Abschiebeschutzes nach negativer erstinstanzlicher Entscheidung und die Schubhaftverhängung bei Folgeanträgen wurden aufgrund ihrer Unverhältnismäßigkeit und Verfassungswidrigkeit aufgehoben (Götzelmann 2010: 108).

Wenngleich eine schlichte Reparatur der durch den VfGH aufgehobenen Teile ausgereicht hätte, setzten der Protest gegen die Novelle und das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes wichtige Impulse für eine wenig später folgende Neufassung des Asylgesetzes. Auf die Aushandlung dieser gesetzlichen Maßnahme bezieht sich der erste Untersuchungszeitpunkt der Diskursanalyse. Bereits 2004 traten die Koalitionsparteien in Verhandlung über die nächste Asylreform. Das geplante Asylgesetz verfolgte jedoch weniger das Ziel, die Gesetzeslage grundlegend zu verändern, sondern markierte vielmehr einen weiteren Schritt hin zu restriktiven Maßnahmen (Schumacher/Peyrl 2007: 188). In der vorparlamentarischen Phase war vor allem ÖVP-Innenminister Ernst Strasser federführend, der gemeinsam mit der FPÖ (später BZÖ) Justizministerin Karin Miklautsch und der Sicherheitssprecherin des Freiheitlichen Parlamentklubs Helene Partik-Pablé einen Gesetzesentwurf erarbeitete. Der Begutachtungsentwurf enthielt folgende Zielsetzungen betreffend der Bestimmungen zu Asyl (vgl. dazu Götzelmann 2010: 122ff.):<sup>69</sup>

- 1.) Fremdenpolizeigesetz: Ausweitung der Schubhafttatbestände (keine Beschränkung der maximalen Haftdauer) und Einräumung der Möglichkeit, Zwangsernährung, Zwangsbehandlung und Zwangsuntersuchung laut Strafvollzugsgesetz durchzuführen (wohlgemerkt in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren). Ausweitung der Befugnisse der Exekutivkräfte und die Einführung der Strafbarkeit von Beihilfe zum unbefugten Aufenthalt eine\_r/s Fremden.
- 2.) Asylgesetz: Ausweitung der Möglichkeiten, einen Asylantrag zurückzuweisen (u.a. aufgrund der Dublin-Verordnung und der sicheren Drittstaatenklausel) und Möglichkeit zur Ausweisung in Folge einer Zurückweisung des Antrages; Ausschluss aus Asylgewährung, sofern eine innerstaatliche Fluchtalternative vorgelegen wäre; Einschränkung der Bewegungsfreiheit, die während des Zulassungsverfahrens auf das Gebiet der Bezirksverwaltungsbehörde zu begrenzen ist (wodurch der Zugang zu unabhängiger Rechtsberatung nahezu verunmöglicht wird); Durchführung eines

---

<sup>69</sup> Mitunter erfolgte die Umsetzung einiger asylrelevanter EU-Normen: Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes; Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln; Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren; Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung; Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985.

Schnellverfahrens wenn eine Zurück- oder Abweisung des Antrages wahrscheinlich erscheint und ein besonderes öffentliches Interesse an einer Außerlandesbringung der/des Betroffenen besteht; Einführung einer Einvernahme durch Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes im Zulassungsverfahren über die Fluchtroute (nicht über die Asylgründe) und Durchsuchung der Kleidung und persönlichen Gegenstände der Asylsuchenden; Zustellung durchsetzbarer zurück- oder abweisender Entscheidungen soll nur mehr persönlich erfolgen, nicht mehr an bevollmächtigte Rechtsvertreter\_innen; Möglichkeit der Inschubhaftnahme und Abschiebung von Traumatisierten und Folteropfern bei Unzuständigkeit im Sinne der Dublin-Verordnung; Einschränkung der Möglichkeit, neue Tatsachen und Beweismittel in Berufungsverfahren einzubringen; Verringerung des Abschiebeschutzes bei Berufungen gegen Zurückweisungen.

Während die parlamentarische Opposition sich anfänglich stark gegen die vorgesehenen Regelungen aussprach (v.a. betreffend den Umgang mit traumatisierten Asylwerber\_innen; Schubhaft und Abschiebung), signalisierte die SPÖ bereits während der Begutachtungsphase deutlich ihre Verhandlungsbereitschaft. Die Grünen positionierten sich hingegen stärker gegen den Gesetzesentwurf. Es wurden grobe Verfassungswidrigkeiten im Entwurf bemängelt, zu deren Behebung die Partei zu einem Expert\_innenhearing ins Parlament einlud (Götzelmann 2010: 125f.). Besonders kritisch fielen die Stellungnahmen der im Flüchtlings- und Menschenrechtsbereich tätigen NGOs aus. Diese standen dem Entwurf, mit Ausnahme der positiven Bewertung der vorgesehenen personellen Aufstockung der Asylbehörden, äußerst ablehnend gegenüber (ebd.: 127f.). Auch im weiteren zivilgesellschaftlichen Umfeld meldeten sich Verfassungsexpert\_innen, ehemalige hohe Beamten des Innenministeriums wie auch Ärzt\_innen (Stichwort Zwangsernährung) kritisch zu Wort. Bedenken bezüglich der Verfassungskonformität wurden auch vom zuständigen Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes formuliert, diese richteten sich insbesondere gegen die Ausweitung der fremdenpolizeilichen Befugnisse (ebd.: 129ff.). Trotz breiter Kritik flossen vor allem die Stellungnahmen der „Expert\_innen“ (v.a. Rechtsexpert\_innen) in die Regierungsvorlage ein und dies vornehmlich in Punkten, die das Verfahren selbst, nicht aber materielle Aspekte berührten (Götzelmann 2010: 136). Auf die weitläufigen Bedenken der NGOs und des UNHCR wurde hingegen wenig Rücksicht genommen (ebd.: 146). Hinzu kam eine Verengung der medialen Debatten auf einige wenige Themen (v.a. Zwangsernährung und „Asylmissbrauch“). Es folgten einige Modifikationen in der Ausschussphase und schließlich



die zweite und dritte Lesung im Nationalrat. Trotz gravierender parteiinterner Dissonanzen unterstützte die SPÖ den Entwurf, der mit den Stimmen der FPÖ, ÖVP und SPÖ und einer Gegenstimme der Grünen verabschiedet wurde. Vehemente Gegner\_innen aus dem SPÖ-Parlamentsklub, u.a. der damals amtierende Menschenrechtssprecher Walter Posch, blieben der Plenarsitzung fern. Außer einer marginalen Aufhebung durch den VfGH wurde das AsylG 2005 im Wesentlichen als verfassungskonform bestätigt (BGBl. I Nr. 75/2007).

### **6.1.2 Das Asylregime unter der Neuauflage der SPÖ/ÖVP Koalition (2007 bis...)**

Eine wesentliche Veränderung im institutionellen Gefüge des österreichischen Asylregimes stellte – unter Begründung einer notwendigen Verfahrensbeschleunigung und dem Abbau lang anhängiger Verfahren – die Einrichtung des Asylgerichtshofes 2008 dar. Insbesondere die SPÖ hatte bereits in der Debatte über das Asylgesetz 2005 mit ähnlichen Argumenten eine neue Berufungsinstanz eingefordert. Mit Etablierung des Asylgerichtshofs wurde die mit dem Asylgesetz 1997 eingerichtete zweite Instanz, der Unabhängige Bundesasylsenat (UBAS), abgeschafft. Seither werden zweitinstanzliche Verfahren beim Asylgerichtshof abgewickelt, der auch als höchstes Verwaltungsgericht fungiert. Gleichzeitig mit seiner Einrichtung wurde der Zugang zum Verwaltungsgerichtshof (VwGH) als außerordentliches Rechtsmittel abgeschafft. Aus rechtlicher Perspektive stellt dies einen bedenklichen Schritt, da der Weg zum VwGH ehemals ein wichtiges Mittel zur Berichtigung von Verfahrensfehlern war. Der Weg zum Verfassungsgerichtshof steht hingegen nach wie vor offen. Dieser verfügt aber über ein Abweisungsrecht, sofern die Beschwerde über die Missachtung der Verfahrensregelungen nicht in den Schutzbereich der Verfassung dringt. Joachim Stern diagnostiziert diesbezüglich eine erhebliche Aushöhlung essentieller Rechte der Betroffenen (Stern 2010: 201)

Weitere grundlegende Veränderungen, diesmal des Asylgesetzes selbst, wurden im Jahr 2009 durchgesetzt. Eine geringfügige Liberalisierung ergab sich in einer weniger umfassenden Gesetzesänderung, die der Forderung des Verfassungsgerichtshofes nachkam, ein Antragsrecht nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherzustellen (BGBl. I Nr. 29/2009). Demnach soll bei Vorliegen bestimmter Kriterien (u.a. je nach „Grad der Integration“ vgl. § 10 Abs. 2 Z 2 AsylG 2005) humanitäres Bleiberecht erteilt werden können. Sieglinde Rosenberger (2011) verweist auf die Paradoxie des in der

Bleiberechtsregelung verankerten Kriteriums der „Integration“ einerseits und der staatlichen Verunmögung derselben andererseits (u.a. aufgrund des sozial exkludierenden Charakters der Grundversorgung). Das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 (FrÄG 2009 BGBl. I Nr. 122/2009), das vorwiegend eine Novellierung asylbezogener Materien vornimmt, hatte hingegen einen starken sicherheitspolitischen Fokus: Die Schubhaftatbestände wurden erweitert;<sup>70</sup> die Rechtsmittelfrist wurde von zwei Wochen auf eine herabgesetzt, wodurch die sorgfältige und fundierte Ausführung eines Rechtsmittels erheblich erschwert wird; die inhaltliche Prüfung von Folgeanträgen wurde beschleunigt; es erfolgte eine weitere Verringerung des Abschiebeschutzes (im Vergleich zur Erstfassung des AsylG 2005); es wurden Verwaltungsstrafen im Falle eines Übertritts der 2005 eingeführten Gebietsbeschränkung im Zulassungsverfahren eingeführt bzw. kann ein Übertritt seither auch mit Schubhaft sanktioniert werden; und nicht zuletzt wurde die Möglichkeit eingeräumt, aufgrund von Straffälligkeit den Flüchtlingsstatus aberkennen zu können (entgegen den Bestimmungen der GFK, die dies in äußerst limitierten Fällen vorsieht siehe Kapitel 3 zur Genfer Flüchtlingskonvention). In diesem Sinne wurde die Schutzwürdigkeit einer Person an das Kriterium der Unbescholtenheit gekoppelt, wodurch die Funktion internationalen Schutzes maßgeblich untergraben wird. Eine Novellierung der gesetzlichen Grundlagen für die Versorgung und Unterbringung von mittellosen Asylwerber\_innen verankerte darüber hinaus die Möglichkeit für das Innenministerium, Kontrollmaßnahmen zu ergreifen (§ 9a GVG-B idF BGBl. I Nr. 122/2009). Kontrolliert werden Asylsuchende, die in der einen oder anderen Form Leistungen nach dem Grundversorgungsgesetz beziehen – 2009 waren dies immerhin 23.468 Menschen. Überprüft werden – mit dem Argument zu erwartender Einsparungen – die Anwesenheit der Personen in der ihnen zugewiesenen Unterkunft (eine Abwesenheit über drei Tage führt zum Ausschluss aus der Grundversorgung), der Aufenthaltsstatus und ob noch „Hilfsbedürftigkeit“ besteht. Gegebenenfalls können fremdenpolizeiliche Maßnahmen ergriffen werden (König/Rosenberger 2010b: 283f.).

Kurz nach Verabschiedung des FrÄG 2009 entfachte gegen Ende des Jahres ein heftiger Konflikt um die vom Innenministerium geplante Errichtung einer Erstaufnahmestelle (EASSt) im südlichen Burgenland. In dieser Periode setzten die ersten Vorläufer der Diskussionen über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 ein - die diesbezügliche Nationalratsdebatte bildet

---

<sup>70</sup> Z.B. bei Verletzung der neu eingeführten Gebietsbeschränkung während des Zulassungsverfahrens; bei anzunehmender Zuständigkeit eines anderen Mitgliedsstaates für das Verfahren oder wenn der neu eingeführten Meldeverpflichtung bei einem eingeleiteten Ausweisungsverfahren nicht nachgekommen wird. Die Verhängung von Schubhaft muss erst nach sechs Monaten gerichtlich überprüft werden (§76 Abs. 2a AsylG 2005 idF BGBl. I Nr. 122/2009).

den zweiten Untersuchungszeitpunkt dieser Arbeit. Das ablehnende Ergebnis einer Volksbefragung zu diesem Vorhaben brachte die, bei der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften häufig artikulierte, Ablehnung in den Gemeinden vollends zum Ausdruck. Die ÖVP-Innenministerin gab, nach einigen Versuchen das Vorhaben über den Rechtsweg dennoch durchzusetzen, das Projekt EAST letztlich auf (Pehm 2010). Was blieb, war die von der Innenministerin eingebrachte Idee, eine Bewegungseinschränkung von bis zu einem Monat für Asylsuchende durchzusetzen, die sich im Zulassungsverfahren befinden. Der Bewegungsradius sollte sich für diesen Zeitraum auf das Gelände der Bundesbetreuungsstelle mit angeschlossener Erstaufnahmestelle beschränken. Argumentiert wurde von Seiten des Innenministeriums mit zweierlei Begründungen: Es handle sich einerseits um eine Maßnahme, die dem berechtigten Sicherheitsbedürfnis der Anrainer\_innen nachkäme. Andererseits würde dies eine Verfahrensbeschleunigung garantieren – insofern als der Zugriff auf Asylsuchende permanent gewährleistet sei (Kurier, 07.09.2010). Die vorliegende Skizze der Konfliktlinien um das FrÄG 2011 basieren auf einer Rekonstruktion der Interessen der verschiedenen Akteure mittels einer Medienrecherche. Es werden hierbei lediglich die Eckpunkte der Debatte nachgezeichnet.<sup>71</sup> Der innenministerielle Vorstoß zu einer Anwesenheitsverpflichtung wurde also erstmals im Zuge der Kontroversen um die geplante EAST im südlichen Burgenland formuliert. Die schwache ÖVP-interne Kritik fand damals nur geringfügig Eingang in die mediale Debatte. Mehr öffentliche Aufmerksamkeit wurde hingegen der Koalitionspartnerin SPÖ geschenkt, die im Zuge eines Parteipräsidiums den Vorschlag der ÖVP-Innenministerin als „undenkbar“ diskreditierte und an dessen Stelle ein Bundesamt für Migration und Asyl einforderte (Der Standard, 18.02.2010). Bereits wenige Monate später zeigte sich die SPÖ jedoch konsensbereit – nämlich indem durch einen terminologischen Kunstgriff die, ehemals als Anwesenheitspflicht diskutierte, Maßnahme als Pflicht der Asylsuchenden am Asylverfahren mitzuwirken (Stichwort „Mitwirkungspflicht“) präsentiert wurde. Laut SPÖ dürfe diese, um verfassungskonform zu sein, jedoch nicht mit physischem Zwang erwirkt werden und sich auf längstens 120 Stunden (also fünf Tage) begrenzen. Bei Vorlage bestimmter Gründe solle zudem die Bundesbetreuungsstelle verlassen werden können. Widerstände regten sich parteiintern – insbesondere die Nationalratsabgeordnete Sonja Ablinger wie auch die Wiener SPÖ taten sich bis zur parlamentarischen Abstimmung als Opponent\_innen weiterer Mitwirkungspflichten und

---

<sup>71</sup> Dafür wurde ein Mediacorpus zur diesbezüglichen Berichterstattung in den größten bundesweiten Tageszeitungen Österreichs (Kronen Zeitung, Kurier, Presse und Standard) erstellt. Die Artikel wurden aufgrund einer gezielten Stichwortsuche erhoben, die anhand der Begriffe „Mitwirkungspflicht“ oder „Asyl“ und etwaiger Begriffskomposita durchgeführt worden ist. Es wurden Artikel innerhalb des Zeitraumes 01.01.2010 bis 01.11.2011 berücksichtigt.

Sanktionen gegen Asylsuchende hervor. Die Einigung der Koalition wurde seitens der SPÖ als „überraschendes Entgegenkommen“ (Der Standard, 07.09.2010) der ÖVP präsentiert. Für SPÖ-Verteidigungsminister Darabos war damit dem Entschluss des Parteipräsidiums, nämlich keinen generellen Freiheitsentzug zu verankern, Rechnung getragen worden (Der Standard, 08.09.2010). Laut ÖVP-Innenministerin war der Vorstoß ein wichtiges „[...] Signal an Schlepper und die Beratungsindustrie“ (Der Standard, 08.09.2010), da in Zukunft mehr Kooperation von Asylsuchenden erwartet werden könne. Verfassungsexperten (sic!) hingegen sahen die Verfassungskonformität der geplanten Maßnahme allerdings nicht gesichert. Die Zweifel wurden insbesondere mit der unverhältnismäßigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit unter Sanktionsandrohungen (u.a. Schubhaft) begründet.<sup>72</sup> Die FPÖ hingegen forderte gar eine Anwesenheitspflicht für die gesamte Verfahrensdauer (Kronen Zeitung, 01.09.2010). Das BZÖ formulierte den Anspruch, dass der Asylantrag bei ungerechtfertigtem Entfernen aus der Erstaufnahmestelle gänzlich verfallen sollte, da in diesem Fall nicht von einem ernsthaften Interesse an einem „legalen“ Aufenthalt in Österreich auszugehen wäre. Deutliche Kritik wurde von den Grünen geäußert, die den Vorschlag als terminologisches Kosmetikum für das verfassungswidrige „kollektive Einsperren“ von Asylsuchenden ablehnten (Die Presse, 08.09.2010). Während des Begutachtungsverfahrens meldete sich eine Reihe im Flüchtlings- und Menschenrechtsbereich tätiger NGOs wie auch der UNHCR zu Wort – der geplante Freiheitsentzug für Asylsuchende würde gegen die EMRK, das EU-Recht und die Verfassung verstoßen und letztlich einer Haft gleichkommen (Der Standard, 13.10.2010; Kurier, 13.10.2010). Der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes sah die „Mitwirkungspflicht“ nicht per se als problematisch an, zweifelte jedoch die Rechtmäßigkeit der Dauer der Anwesenheitspflicht an (Die Presse, 14.10.2010). Im Zuge einer Abschiebung zweier minderjähriger Zwillingsschwestern in den Kosovo formierten sich breite zivilgesellschaftliche Proteste (diese wurden letztlich wieder nach Österreich geholt). Nahezu zeitgleich wurde der, laut Innenministerin Fekter auf rasche Entscheidung drängende, Entwurf überraschend aus dem Minister\_innenratsprogramm zurückgezogen – wie sie selbst beteuerte, aufgrund der kritischen Stellungnahme des Verfassungsdienstes und nicht wegen der umstrittenen Abschiebung (Die Presse, 17.10.2010; Kronen Zeitung, 18.10.2010; Der Standard 19.02.2011). Der Vorschlag zur „Mitwirkungspflicht“ wurde erst einige Monate später – im Februar 2011 – wieder unverändert aufgerollt. Er sollte im Zuge einer umfassenderen Fremdenrechtsnovellierung

---

<sup>72</sup> Vgl. dazu u.a. Der Standard, 31.08.2009, 07.09.2010, 08.09.2010, 11.09.2010, 19.02.2011 und 21.02.2011; Kurier, 31.08.2010, 07.09.2010 und 08.09.2010; Kronen Zeitung, 01.09.2010; Die Presse 03.09.2010 und 08.09.2010.

beschlossen werden, deren Anliegen es u.a. war, die Hochqualifizierten-Richtlinie (RL 2009/50/EG des Rates) und die Rückführungsrichtlinie der EU (RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates) umzusetzen.<sup>73</sup> Neben der „Mitwirkungspflicht“ betraf die Novellierung außerdem eine Neuregelung der Schubhaftbestimmungen (u.a. sind gelindere Mittel im Regelfall nur mehr auf maximal 16-Jährige anzuwenden), die Einführung der Rot-Weiß-Rot Card (ein Punktezahlsystem für die Regelung von Arbeitsmigration) und eine revidierte Fassung der Integrationsvereinbarung (u.a. Verkürzung der Frist für den Nachweis von Deutschkenntnissen von fünf auf zwei Jahre bei gleichbleibenden Anforderungen). Das geplante Fremdenrechtsänderungsgesetz löste eine Protestwelle aus. An einer Mailaktion gegen die geplante Novellierung beteiligten sich, nach Angaben der initiiierenden NGO SOS Mitmensch, 10.000 Menschen. Die Caritas forderte die Regierung auf, die Pläne zurückzunehmen. Unverändert bezogen die Grünen ablehnend Stellung, während für einige SPÖ-Abgeordnete auf den Änderungsbedarf „in einigen wesentlichen Punkten“ bestanden. BZÖ und FPÖ kündigten eine Ablehnung des Pakets an, da die Maßnahmen nicht restriktiv genug wären bzw. der unkontrollierten Zuwanderung Vorschub leisten würden. Einzig die ÖVP plante, geschlossen für das Gesetz zu stimmen (Der Standard, 21.02.2011, 23.02.2011 und 28.04.2011; Die Presse 13.04.2011, 27.04.2011; Kurier 30.04.2011). Trotz massiver Kritik wurde das Gesetz letztlich per namentlicher Abstimmung mit 101 Stimmen dafür und 70 Stimmen dagegen im Nationalrat verabschiedet – es fand Unterstützung durch die Mehrheit der SPÖ- und ÖVP-Mandatar\_innen wohingegen die Grünen, FPÖ und BZÖ das Gesetz ablehnten.

---

<sup>73</sup> [http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA\\_2011\\_I\\_38](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2011_I_38)  
04.12.2012.

## **6.2 Das Recht der „Anderen“ im Nationalrat verhandeln: Diskursanalyse des Fremdenrechtspakets 2005 und des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2011<sup>74</sup>**

Im folgenden Teil werden nun die Ergebnisse der Diskursanalyse präsentiert. Um aufzuzeigen, wie im Kontext der parlamentarischen Arena die Rechte asylsuchender Menschen verhandelt werden, orientiert sich die Analyse an drei Fragen: (1) Welche Rechte Asylsuchender werden in den Plenardebatten thematisiert und wie werden diese diskursiv konstruiert? (2) Welche Kategorisierungen werden im Sprechen über die Rechte Asylsuchender vorgenommen? (3) Warum wird auf bestimmte Konstruktionen von Rechten und (Menschen-)Kategorisierungen Bezug genommen? Die ersten zwei Fragen werden für die Beratungen über das Fremdenrechtspaket 2005 und das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 jeweils eigens diskutiert. Abschließend erfolgt eine vergleichende Diskussion der Frage, weshalb auf bestimmte Konstruktionen von Rechten und (Menschen-)Kategorisierungen Bezug genommen wird.

### **6.2.1 Kräfteverhältnisse und argumentative Koalitionen in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtspaket 2005**

Im Zuge der Beratung des Nationalrates über das Fremdenrechtspaket 2005 in zweiter und dritter Lesung bilden sich argumentative Koalitionen zwischen und innerhalb der Parteien, die sich folgendermaßen charakterisieren lassen: Die im Vorfeld der Sitzungen bestehende Kräftekonstellation eines breiten Konsenses zwischen BZÖ,<sup>75</sup> ÖVP und SPÖ für den

---

<sup>74</sup> Aufgrund der guten Zugänglichkeit des untersuchten Materials und für die erhöhte Lesbarkeit des Textes wurde, mit Ausnahme längerer, direkter Zitate, auf genaue Quellenangaben verzichtet. Die Diskussion bezieht sich in den einzelnen Abschnitten stets auf die Gesamtheit der Debattenbeiträge in den Plenarsitzungen. Aus dieser wurden, je nach Themenstellung und Reichhaltigkeit der Argumentationen, *zumindest* vier Sequenzen je politische Partei ausgewählt. Zur besseren Übersichtlichkeit der Zitationen werden die stenographischen Protokolle im Textcorpus jeweils mit: „Protokoll FRP 2005“ und „Protokoll FrÄG 2011“ referenziert. Bei direkten Zitaten wird der Name der/des Abgeordneten und die Seitenzahl laut pdf-Fassung angegeben. Die pdf-Dokumente der stenographischen Protokolle der Sitzungen sind unter [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ\\_00116/fname\\_048540.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00116/fname_048540.pdf) für das Fremdenrechtspaket 2005 und [http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ\\_00103/fname\\_222194.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00103/fname_222194.pdf) für das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 abzurufen.

<sup>75</sup> Wenige Monate vor Verabschiedung des FRP 2005 erfolgte eine Abspaltung des BZÖ von der FPÖ. Da die Regierungsmitglieder geschlossen zum BZÖ übertraten und auch den Großteil der Mandate im Nationalrat behielten (siehe dazu Tabelle 5.1 in Kapitel fünf), ist zu diesem Zeitpunkt eine klare inhaltliche Abgrenzung von FPÖ nur schwer möglich. Letztere war als Regierungspartei im Vorfeld maßgeblich an den Vorbereitungen des FRP 2005 beteiligt. Die Wortmeldungen werden aufgrund ihrer hohen Konvergenz über weite Strecken zusammengefasst.

Gesetzesentwurf, dem lediglich die Grünen (und einige wenige FPÖ Mandatar\_innen) ablehnend gegenüberstehen, verdichtet sich zunehmend. Zwischen den Regierungsparteien ÖVP und BZÖ ist eine weitgehende thematische Konvergenz zu konstatieren. Auch inhaltliche Differenzen spiegeln sich u.a. über die Konfliktmuster zwischen den Parteien wider: Die Redebeiträge der *ÖVP*-Parlamentarier\_innen widmen sich vor allem den Beiträgen der Grünen. Diese werden als Unwahrheiten diskreditiert, welche die Debatte emotionalisieren würden. Auf die SPÖ wird hingegen nur wenig eingegangen, bzw. wenn wird tendenziell lobend ihre Bereitschaft erwähnt, diesen breiten, parteiübergreifenden Konsens mit den Regierungsparteien und unter großer Zustimmung der Bevölkerung erarbeitet zu haben. Das *BZÖ*, zum Untersuchungszeitpunkt der deutlich schwächere Regierungspartner, bezieht sich kritisch und verhältnismäßig ausgewogen auf beide Oppositionsparteien. Die Grünen werden insbesondere für ihre pro-immigrantische Positionierung angegriffen. Ihnen wird vorgeworfen, sich für eine unkontrollierte und unregelte Zuwanderung nach Österreich stark zu machen. Die Kritik an der SPÖ bezieht sich hingegen auf die inhaltliche Kehrtwendung von einer Gegnerin hin zu einer Unterstützerin des Gesetzes, die diese vorgenommen habe. Die *SPÖ*, als dritte tragende Kraft des FRP 2005, vertritt zwar eine deutliche Position für das Gesetz, verortet die Notwendigkeit dieser neuen Bestimmungen teilweise in den Themen der Regierungsparteien, entwickelt aber auch eigene Schwerpunkte. In ihrem argumentativen Vorgehen wird ihr Engagement während der Verhandlungen besonders positiv hervorgehoben. Demnach wäre es der SPÖ zu verdanken, dass aus einem vorerst „unmenschlichen“ Gesetzesentwurf, der „viele Grausamkeiten“ beinhaltet hätte, ein „menschlicheres“, gerechteres, besseres und maßgeblich entschärftes Gesetz entstanden sei. Abgesehen von der Kritik an den Regierungsparteien BZÖ und ÖVP, wird in diesem Zusammenhang beständig auf die Untätigkeit der Grünen verwiesen. Diese hätten in Kauf genommen, dass der Regierungsentwurf „mit all den Verfassungswidrigkeiten und Verschärfungen“ (Protokoll FRP 2005, Parnigoni: 57) verabschiedet worden wäre. Die *Grünen* nehmen in ihrer Kontrahentenrolle sowohl auf BZÖ und ÖVP, als auch auf die Oppositionspartei SPÖ Bezug. Der Regierung wird insbesondere die Missachtung grundrechtlicher, menschenrechtlicher und verfassungsrechtlicher Grundsätze vorgeworfen. Das Gesetz basiere auf einem falschen Sicherheitsverständnis, weil es keine solide Verankerung in den Menschenrechten habe. Anstatt ihre Verantwortung als Oppositionspartei wahrzunehmen, ziehe die SPÖ jedoch in all diesen Belangen nach und lasse sich von den Regierungsparteien instrumentalisieren.

Darüber hinaus sind die Positionen innerhalb der Parteien selbst weitgehend homogen (Stichwort Fraktionszwang). Die Widerstände innerhalb der SPÖ-Fraktion, die sich im Vorfeld abgezeichnet haben, werden im Plenum nicht zum Ausdruck gebracht. Parteiinterne Opponent\_innen des Gesetzesentwurfs sind der Debatte und Abstimmung fern geblieben. Erwähnenswert ist auch eine Kontra-Stimme aus der FPÖ-Fraktion, die sich zu Wort meldet und den Gesetzesentwurf aus mangelnder „Effizienz“ ablehnt (vgl. dazu Protokoll FRP, Rosenkranz: 79).

### **6.2.1.1 Die Themenstruktur der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtspaket 2005**

Wenngleich es sich beim FRP 2005 um ein Gesetzespaket verschiedener fremdenrechtlicher Materien handelt, zentriert sich die Debatte vornehmlich auf das neue Asylgesetz 2005 und die damit verbundenen Rechtsbestände. Einige wenige Beiträge befassen sich mit der Neuregelung des Aufenthaltsverbotes für Fremde<sup>76</sup> und der Novellierung der sogenannten Integrationsvereinbarung, die verpflichtende Deutschkurse für Menschen vorsieht, die einen langfristigen Aufenthaltstitel erwerben möchten.<sup>77</sup> Aus der Codierung der asylrelevanten Redebeiträge ergab sich folgende thematische Struktur:

Grundlegend kann zwischen Themen, die eher im Zusammenhang mit Problemstellungen aufgegriffen und als Anlass für gesetzliche Maßnahmen dargestellt werden, und Themen, die sich vornehmlich auf die konkreten Maßnahmen des Gesetzes beziehen, unterschieden werden. Problemdiagnosen werden eindeutig von Regierungsparteien und der SPÖ dominiert, während die Grünen eher dominante Problemverständnisse aufgreifen, um diesen alternative Deutungen entgegenzusetzen. Auch die SPÖ versucht stellenweise eigene Deutungen einzubringen, stimmt jedoch in vielen Punkten mit den Regierungsparteien überein.

### **6.2.1.2 Problemdeutungen**

Hinsichtlich der Problemdeutungen konnten folgende Aspekte identifiziert werden: (1)

---

<sup>76</sup> Im Fremdenpolizeigesetz 2005 wurde das Rückkehrverbot, eine Sonderform des Aufenthaltsverbots nur für Asylsuchende erlassen.

<sup>77</sup> Vor dem Hintergrund der Themenstellung dieser Arbeit werden für die Feinanalyse Stellungnahmen, die sich exklusiv auf Migrations- und Integrationsfragen beziehen, nicht weiter berücksichtigt, außer es ergeben sich Überschneidungen zur Asylmaterie.



Sicherheit, Kriminalität und Missbrauch des Asylrechts (2) Antragszahlen, Zahl noch offener Verfahren, Zahl krimineller Tatverdächtiger und asylrechtlichen Missbrauchs (3) Umsetzung EU-rechtlicher Normen (4) Zuwanderung (5) Grund- und Menschenrechte.

Die wohl dominanteste Problemdiagnose, die zur Legitimierung von Handlungsbedarf, überwiegend von ÖVP und BZÖ, herangezogen wird, ist *erstens* der Komplex über Sicherheit, Missbrauch des Asylrechts und Kriminalität. Während die Sprecher\_innen der ÖVP in Beiträgen eher auf Fragen der Sicherheit, die notwendige Eindämmung des Missbrauchs von Asylrecht und Kriminalitätsbekämpfung abstellen, fokussieren Mandatar\_innen des BZÖ vermehrt auf Kriminalität als primären Beweggrund für eine Neuregelung der Asylmaterie. Doch auch die Beiträge der SPÖ-Fraktion greifen Missbrauch und Kriminalität als Anlassgebend für Maßnahmen auf, wenn auch weniger extensiv. Es wird dennoch deutlich signalisiert, dass diese ernst zu nehmende Probleme im Asylbereich seien, die das neue Gesetz entsprechend adressiere. Sicherheitsfragen und der Umgang mit Kriminalität werden von den Grünen kritisch aufgegriffen. In ihren Beiträgen wird insbesondere betont, dass die Asylmaterie nicht der richtige Ort sei, um über populistische Strategien Wähler\_innenstimmen zu lukrieren. Das Asylgesetz sei der Versuch der Regierungsparteien, von einer verfehlten Zuwanderungspolitik bzw. Kriminalitätsbekämpfung abzulenken. Die Maßnahmen würden von einem falschen, nicht menschenrechtsbasierten Sicherheitsverständnis ausgehen, das Asylsuchende und darüber hinaus auch Menschen, die mit „Fremden“ in irgendeiner Weise zu tun haben, pauschal kriminalisiere.

Es werden für die Legitimierung des Handlungsbedarfs *zweitens* mit Vorliebe auch Zahlen herangezogen. Es handelt sich (1) Um die Zahl der gestellten Anträge auf internationalen Schutz und die Quote der Anerkennung als Flüchtling iSd GFK (2) Um noch offene Verfahren und (3) Statistischen Referenzen über Kriminalität und den Missbrauch des Asylsystems. Durch diesen Rekurs wird einerseits die hohe Belastung des Asylsystems unterstrichen und andererseits die Bedrohlichkeit oder die missbräuchlichen Intentionen von Asylsuchenden hervorgehoben. Diese Argumente werden ausschließlich von Proponent\_innen des Gesetzes, also BZÖ, ÖVP und SPÖ aufgegriffen bzw. von jenen FPÖ-Mandatar\_innen, die sich für noch restriktivere Regelungen im Asylbereich aussprechen. Am häufigsten wird (1) die „überproportional“ hohe Zahl von Asylsuchenden thematisiert, die Österreich in Relation zu anderen Ländern aufzunehmen habe bzw. bereits in der Vergangenheit aufgenommen hat (damit wird auch häufig die große Aufnahmebereitschaft Österreichs seit Republikgründung

unterstrichen). FPÖ und BZÖ kontrastieren hohe Antragszahlen vor allem mit (niedrigen) Anerkennungsquoten. Sie ziehen dies als Beleg dafür heran, dass in den meisten Fällen kein Asylgrund bestehe, jedoch die Steuergelder der Österreicher\_innen für „missbräuchliche Asylanträge“ aufgewendet würden. Die Oppositionspartei SPÖ bezieht sich hingegen auf (hohe) Anerkennungsquoten, um die Kontinuität der „Asyltradition“ in Österreich zu unterstreichen.

Auch im Vordergrund, aber etwas weniger prominent, steht (2) die Zahl der noch offenen Verfahren in Österreich. Der „Verfahrensrückstau“ wird insbesondere von der SPÖ aufgegriffen. Dieser wird explizit auf Personalmangel zurückgeführt, der lange Verfahrensdauern nach sich ziehe. Implizit betont die SPÖ jedoch auch die hohe Belastung des Asylsystems, da an anderen Stellen immer wieder ein Verweis auf die „überproportionale“ Zahl der Asylsuchenden getätigt wird.

Der dritte und letzte Zahlenkomplex ist eng mit der dominanten Problemdiagnose (Gefährdete Sicherheit, Kriminalität und Missbrauch) verbunden: Es handelt sich (3) um Statistiken, die entweder den vermeintlichen Missbrauch des Asylrechts unterstreichen – wie z.B. die hohe Zahl der Menschen, die in Strafhafte einen Asylantrag stellen, der Anstieg „untergetauchter“ Asylwerber\_innen, steigende Zahlen „behaupteter“ Traumatisierungen oder die vielen Menschen, die in Hungerstreik treten, um sich aus der Schubhaft „freizupressen“. Ebenso werden Zahlen aufgegriffen, welche die Kriminalität Asylsuchender belegen sollen, wie etwa der hohe Anteil „Tatverdächtiger“ oder „Drogenkrimineller“ in Asylverfahren. Der letzte Zahlenkomplex wird insbesondere von den Regierungsparteien aufgegriffen, in geringerem Maße von der SPÖ. Eindeutige Themenführerin in der Thematisierung „krimineller Aktivitäten“ von Asylsuchenden (aber auch von „Schleppern“ und „kriminellen Machenschaften“) ist das BZÖ (bzw. auch die FPÖ als Stimme gegen das Gesetz).

Während das „Spiel mit den Zahlen“ für die Proponent\_innen des Gesetzes eine wichtige Rolle einnimmt, wird dies von den Grünen gar nicht thematisiert. Ausnahmen bilden Kritiken am dominanten Problemverständnis der Regierung: Es wird betont, dass die Zahl der Anträge, die in einem so reichen Land wie Österreich gestellt würden, in keiner Relation zu den vielen Flüchtlingen stünde, die ärmere Regionen dieser Welt aufzunehmen haben.

Als *dritter* Impulsgeber für den Handlungsbedarf wird die Verpflichtung zur Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben angeführt. Interessant ist hier die Aufteilung in Beiträge, die sich auf eine künftig zu realisierende, gemeinsame EU-Asylgesetzgebung beziehen, und Beiträge, die sich der adäquaten/nicht-adäquaten Umsetzung von EU-Recht widmen. Als wünschenswerter Prozess, vor allem um die „Lasten“ zwischen den EU-Mitgliedsstaaten gerechter aufzuteilen und EU-weite Sicherheitsmaßnahmen zu stärken, wird der Europäisierungsprozess des Asylrechts von ÖVP und SPÖ sehr begrüßt. Weiters beziehen sich die beiden Regierungsparteien BZÖ und ÖVP auf die gelungene Implementierung der EU-Vorgaben, hier vor allem der Dublin-Verordnung und der EU-Aufenthaltsrichtlinie. EU-kritische Stellungnahmen gibt es vereinzelt in den Reihen von FPÖ und BZÖ. Diese betonen den EU-rechtlichen (sowie völkerrechtlichen) Rahmen als Erschwernis, nationale Interessen durchzusetzen. Dennoch sei es gelungen, den Interessen der Österreicher\_innen gerecht zu werden. Innerhalb der FPÖ-Fraktion ist zudem auch eine Gegenposition vertreten, die kritisiert, dass die EU-Vorgaben und völkerrechtlichen Normen in diesem Gesetz zu großzügig ausgelegt worden seien. Dadurch würden „massive“ Anreize für Zuwanderung geschaffen werden. Beiträge von Vertreter\_innen der Grünen beziehen sich kaum auf EU-Recht. Implizit wird jedoch kritisiert, dass die Regierung bei der Umsetzung der Dublin-Verordnung keine günstigeren Bestimmungen für Traumatisierte und Folteropfer erlassen habe.

Eine *vierte*, vornehmlich von den Regierungsparteien aufgegriffene, Problemdiagnose liegt in der Verschränkung von Zuwanderung (seltener auch „Integration“) mit der Asylthematik. Der Grundtenor des BZÖ (auch kritisch zum Gesetzesentwurf FPÖ) fokussiert darauf, dass der „Großteil, der hierher kommt, [...] nicht verfolgt [ist], sondern nur seine Lebensgrundlage verbessern“ wolle (Protokoll FRP, Partik-Pablé: 46). Das Asylrecht sei jedoch kein Instrument der Armutsbekämpfung. Diesbezügliche Maßnahmen müssten wenn, in den Herkunftsländern gesetzt werden. Unkontrollierte Zuwanderung nach Österreich zu gewähren, sei jedenfalls keine Lösung. Ihre Regierungspartnerin, die ÖVP, stellt hingegen vermehrt die Notwendigkeit einer Trennung der Bereiche Migration und Asyl heraus. Eine Vermischung würde rasche Hilfestellung für tatsächlich Schutzbedürftige verhindern und stünde dem „berechtigten“ Sicherheitsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entgegen. Zudem wird vonseiten der ÖVP eingebracht, dass nur die effektive Bekämpfung von Missbrauch eine erfolgreiche „Integration“ Asylsuchender gewährleisten könne. Für die beiden Oppositionsparteien SPÖ und Grüne spielt das Thema Zuwanderung bzw. Integration im Kontext von Asyl keine

nennenswerte Rolle in den Stellungnahmen zum FRP 2005.

*Fünftes* und letztes Thema, aufgrund dessen Handlungsbedarf im Asylbereich konstatiert wird, ist die Sicherung von Menschen- und Grundrechten. Diese Forderung wird insbesondere von den Grünen aufgegriffen, die dies im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erfüllt sehen. Die Proponent\_innen betonen hingegen ausdrücklich, dass die Verfassungs-, Menschen- und Grundrechtskonformität gewährleistet sei und die gesetzlichen Restriktionen sich im verfassungskonformen Rahmen bewegen.

### **6.2.1.3 Das Recht der „Anderen“: Feinanalyse des Diskurses über die Rechte Asylsuchender in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtspaket 2005**

In der Schwerpunktsetzung der Debattenbeiträge, die sich auf die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes beziehen, zeigt sich, wie bereits erwähnt, eine deutliche Konvergenz der Regierungsparteien auf der einen Seite und große Unterschiede zwischen den Oppositionsparteien auf der anderen Seite. Folgende inhaltlichen Ausführungen geben Aufschluss darüber, über welche Rechte im Nationalrat verhandelt wurde. Ein grundlegender Aspekt, der bei allen Parteien hervortritt, ist die Frage ob und inwieweit das Gesetz das Recht auf Schutz für Asylsuchende gewährleistet bzw. gewährleisten soll. Ein zweiter Komplex, der ebenso stark bei allen Akteuren vertreten ist, betrifft verfahrensrechtliche Komponenten des Gesetzes (wie etwa das Recht auf eine schnelle Entscheidung oder die Pflicht von Asylsuchenden am Verfahren mitzuwirken). Persönliche bzw. körperliche Freiheit stellen weitere Schwerpunkte dar. Thematisiert werden diese insbesondere anhand von Abschiebungen, der Einschränkung von Bewegungsfreiheit im Zulassungsverfahren, der Anwendung von Schubhaft als äußerstes Mittel des Freiheitsentzuges und nicht zuletzt der großen Kontroverse, ob Zwangsernährung in Schubhaft möglich sei(n) (sollte) oder nicht.

Weiters, allerdings deutlich weniger extensiv, diskutiert wurden Zugang zu Arbeitsmarkt und Grundversorgung bei Mittellosigkeit, sowie der Schutz persönlicher Daten von Asylsuchenden.

#### 6.2.1.4 Welche Rechte?

##### Recht auf Schutz vor Verfolgung

Dass es grundsätzlich ein Recht auf Schutz vor Verfolgung geben soll, wird von allen Akteuren weitgehend anerkannt. Große Unterschiede bestehen jedoch im Verständnis davon, wer als schutzberechtigt gilt und wer nicht, und wie weitgehend dieser Schutzzumfang sein soll. Die Differenz erklärt sich vor allem dahingehend, ob eine diskursive Verschränkung mit Fragen der Sicherheit, der Kriminalität und des Asylmissbrauchs vorhanden ist oder nicht. Dieser Konnex findet sich insbesondere bei den Regierungsparteien ÖVP und BZÖ (als Bestärkung der Ablehnung auch bei FPÖ) und etwas abgeschwächt bei der SPÖ, die das Gesetz ebenfalls unterstützt. Die Grünen hingegen verbinden in Wortmeldungen das Recht auf Schutz mit dem Anspruch, Grund- und menschenrechtliche Normen sicherzustellen. Ein Unterschied hinsichtlich der Konstruktion des Rechts auf Schutz, der in Debattenbeiträgen der FPÖ brisant ist, besteht in engen thematischen Verschränkungen von Asyl mit Migration.

*ÖVP: Hilfsbereitschaft ja, but behave!*

Die Debattenbeiträge der ÖVP-Mandatar\_innen beziehen sich eher selten explizit auf ein Recht auf Schutz vor Verfolgung. Häufiger wird ein solches hingegen indirekt formuliert, oft verknüpft mit dem Subtext einer gewissen Unverbindlichkeit bzw. der „wohlwollenden“ Duldung von Schutzsuchenden. Diese lässt sich an Begriffen, wie etwa der „Gastfreundschaft“ oder auch der großzügigen „Tradition der Hilfsbereitschaft“ (vgl. dazu beispielsweise Protokoll FRP 2005, Ellmayer: 66) der Österreicher und Österreicherinnen verdeutlichen, die immer wieder in die Debatte eingebracht werden. Aufgrund dieser eher indirekten Thematisierung des Rechts auf Schutz vor Verfolgung kann stets die Großzügigkeit der „eigenen Bevölkerung“ in den Diskurs mit einbezogen werden. Diese „Hilfsbereitschaft“ dürfe nicht durch missbräuchliche Anträge und kriminelle Handlungen hintergangen oder missbraucht werden (ebd.). Wer gegen dieses Prinzip verstößt, müsse folglich mit Konsequenzen rechnen. Die Art, wie Missbrauch und Kriminalität mit dem Recht auf Schutz verschränkt werden, führt zu folgender Differenzierung: Unbescholtenheit ist die Voraussetzung für unvoreingenommene „Hilfe“, während Menschen, die das Asylrecht „missbrauchen“ oder „kriminelle“ Handlungen setzen, sanktioniert werden sollen. So wird etwa die Möglichkeit, Asylsuchende nach abgeholzten Haftstrafen in Schubhaft zu nehmen

und beschleunigte Verfahren für diese durchzuführen, als wichtige Maßnahme des neuen Asylgesetzes hervorgehoben. Nur so könne sichergestellt werden, dass diese nicht in die „Illegalität“ abtauchen und erneut kriminelle Handlungen setzen. Letztlich seien solche Schritte notwendig, um dem „berechtigten“ Sicherheitsinteresse der Bürger\_innen entgegen zu kommen. Menschen, die in ihrer Heimat vom Tode bedroht seien, biete das Gesetz allemal Schutz, denn genau dafür gäbe es ja schließlich politisches Asyl in Österreich.

*BZÖ: Wir verschließen uns nicht gegenüber jenen, die es wirklich benötigen, but most just don't need it!*

Die Debattenbeiträge des BZÖ (als Contra-Stimme mit ähnlichen Konstruktionen auch FPÖ) tendieren in eine ähnliche Richtung wie ihre große Regierungspartnerin. Es wird ausdrücklich betont, dass die Aufnahme von Flüchtlingen aufgrund völker- und EU-rechtlicher Bestimmungen zu erfolgen hätte. Andererseits sei es gelungen, den Interessen der Österreicher\_innen gleichermaßen gerecht zu werden. Das Recht auf Schutz wird eng mit sehr typischen Elementen des FPÖ und BZÖ Einwanderungsdiskurses verschränkt (vgl. Kapitel fünf dieser Arbeit). Zwar sei Österreich kein Zuwanderungsland, dies bedeute aber nicht, „dass wir uns gegenüber Asylwerbern, die es wirklich benötigen, verschließen“ (Protokoll FRP 2005, Fauland: 61). Eine Person, die als Asylwerber\_in nach Österreich kommt, müsse zumindest zur Kenntnis genommen werden. Gleichzeitig wird Asylsuchenden aber nahezu pauschal unterstellt, sie hätten keine gerechtfertigte Grundlage, Asyl zu beantragen – dies würde sich u.a. in den niedrigen Anerkennungsraten zeigen. Demnach sei davon auszugehen, dass die meisten Menschen die „Asylschiene“ als Mittel zur langfristigen Aufenthaltssicherung in Österreich missbrauchen. Ihre Einwanderung sei vordergründig ökonomisch motiviert: Viele kämen aus Herkunftsstaaten, in denen nicht von Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen auszugehen sei. Letzeres Argument wird auch aus den opponierenden Rängen der FPÖ herangezogen, die das Gesetz mangels „Effizienz“ ablehnen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob der Fluchtgrund von anerkannten Flüchtlingen noch bestehe (Protokoll FRP 2005, Rosenkranz: 79ff.). In anderen Beiträgen wird wiederum eine pauschale Kriminalisierung vorgenommen (z.B. durch statistische Angaben wie, dass 98% der aufgegriffenen Drogendealer Asylwerber\_innen seien vgl. Protokoll FPG 2005, Partik-Pablé: 47). Im Fall von Strafhandlungen sei das Recht auf Schutz jedenfalls verwirkt. Aus diesem Grund sei mit aller Härte gegen „Missbrauch des Systems und gegen Kriminalität“ (Protokoll FRP 2005,

Miklautsch: 62) vorzugehen. Eine Maßnahme, die beispielsweise in diesem Zusammenhang vorgebracht wird, ist die Einführung der Gebietsbeschränkung – im Sinne der Sicherheit der Bevölkerung – um „Drogenreisen“ (Protokoll FPG 2005, Partik-Pablé: 47) nach Wien zu verhindern.

*SPÖ: Schutz der Menschenwürde, aber klar gegen Missbrauch in einer so sensiblen Materie*

Auch die Debattenbeiträge der SPÖ-Mandatar\_innen rekurren auf die Verschränkung von Missbrauch mit dem Anspruch auf Schutz. Demnach sei das Gesetz ein „humaner“ und „fairer“ Balanceakt, der Schutz für „tatsächlich“ Schutzbedürftige verfassungskonform sichere, aber auch Missbrauch in einer „sensiblen Materie“ wie dem Asylrecht verhindere (exemplarisch: Protokoll FRP 2005, Darabos: 41). Betont wird auch ein klares Bekenntnis der Partei zu letztgenannter Zielsetzung. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit des Schutzes etwa der Menschenwürde und Menschlichkeit unterstrichen, in deren Tradition sich die SPÖ klar verortet sieht.

*Grüne: Asyl ist die „konzentrierteste Zusammenfassung der wichtigsten Menschenrechte“*

Das Recht auf Schutz vor Verfolgung verbindet laut Debattenbeiträgen der Grünen die zentralsten Punkte der Menschenrechte (Recht auf Leben und auf Freiheit) und wird gleichermaßen als wichtigstes antifaschistisches Prinzip von Demokratien angeführt (exemplarisch: Protokoll FRP 2005, Pilz: 64). Gesetze, die das Recht auf Schutz regeln, müssen demnach auf diesem Prinzip beruhen. Dies werde im vorliegenden Entwurf jedoch nicht gewährleistet. Im Gegenteil, so die Kritik, untergrabe es wichtige Verfolgungsgründe (z.B. exilpolitische Aktivitäten) und basiere sämtliche Regelungen auf einem falschen Verständnis von Sicherheit. Ein Asylrecht, das sich nicht auf Menschenrechte stütze, könne keine Sicherheit für Asylsuchende schaffen.

## **Rechte und Pflichten Asylsuchender im Verfahren**

*ÖVP: Zu lange Verfahrensdauer: „bisher hat einfach niemand mitgemacht“*

Verfahrensbezogene Rechte von Asylwerber\_innen werden in Debattenbeiträgen der ÖVP vornehmlich unter dem Aspekt notwendiger Pflichten diskutiert. Die lange Verfahrensdauer stellt in diesem Kontext eines der wesentlichen Probleme dar. Die Ursachen dafür werden

vielfach auf Seite der Asylsuchenden verortet: „sehr, sehr viele“ würden das Asylrecht dafür missbrauchen, ihren „illegalen Aufenthalt“ in Österreich „einfach“ zu verlängern (Protokoll FRP 2005, Molterer: 39). Einerseits würden Verfahren mittels „Kettenasylanträgen“ und ergriffenen Rechtsmitteln verlängert. Andererseits wird das „Untertauchen“ Asylsuchender als Grund für Verfahrensverzögerungen benannt. Weil bisher „einfach niemand“ am Verfahren mitgewirkt habe (ebd. 40), seien Mitwirkungspflichten für Asylsuchende (z.B. bei der Identitätsfeststellung) und Sanktionen bei Verstößen gegen diese Pflichten ein notwendiger Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung.

*BZÖ: Die Steuermittel unserer Bevölkerung sollen nicht in kostenintensive Aufenthaltsverlängerungen fließen*

Ähnlich wie ihre Regierungspartnerin argumentiert das BZÖ mit der Notwendigkeit, Verfahren zu beschleunigen, denn Asylsuchende hätten ein „Recht auf eine schnelle Entscheidung“ (Protokoll FRP 2005, Miklautsch: 62), insbesondere wenn kein Asylgrund vorläge, ebenso wie die Pflicht, am Verfahren mitzuwirken. Der Aufenthalt von Asylsuchenden, die in weiterer Folge kein Asyl erhalten, sei ein „sehr kostenintensiver Faktor“. „[U]nsere Bevölkerung“ habe ein Recht „auf einen schonungsvollen und sparsamen Umgang mit den Steuermitteln“ (ebd.). In diesem Sinne sei die neue Gesetzesgrundlage notwendig, weil sie das Einbringen neuer Fluchtgründe (Neuerungsverbot), das ein ohnehin aussichtsloses Verfahren ungerechtfertigterweise verlängern würde, erheblich einschränke. Das Gesetz biete dennoch ein schnelles, rechtsstaatliches Verfahren – ein Grund, weshalb viele Menschen nach Österreich „drängen“ würden.

*SPÖ: Schnelle Verfahren sind die Voraussetzung von Missbrauchsbekämpfung und im Sinne der Asylsuchenden*

Laut SPÖ müsse ein gutes Asylgesetz rasche und effiziente Verfahren gewährleisten, bzw. dem Anspruch folgen, rasch abzuklären, ob jemand in Österreich bleiben dürfe oder das Land verlassen müsse. Dies sei auch im Sinne der Asylwerber\_innen, für die das „ewige Warten“ belastend und unmenschlich sei. Rasche Verfahren seien auch die notwendige Voraussetzung für Missbrauchsbekämpfung. Die Ursachen des Missbrauchs verortet die SPÖ wiederum in der Aktivität von „kriminellen Organisationen“, die sich die Situation der Asylsuchenden „leider auch“ zunutze machen würden (Protokoll FRP 2005, Parnigoni: 57). Beschleunigung wird vonseiten der SPÖ entgegen der Regierungsparteien, die vor allem Mitwirkungspflichten



und das sog. Neuerungsverbot hervorheben, mit Personalaufstockung und der Einrichtung eines neuen Asylgerichtshofes argumentiert. Mit mehr Personalstand kämen, auch im Sinne der Asylwerber\_innen, nicht nur schnellere, sondern auch „bessere“ und „fairere“ Bescheide zustande. Dies sei ebenso ein Gewinn für die österreichischen Behörden, die „überproportional“ viele Anträge zu prüfen hätten.

*Grüne: Ein Rechtsmittel zu ergreifen ist kein Missbrauch, sondern ein Recht*

In den Debattenbeiträgen der Grünen wird der Zugang zu Rechtsmitteln als wichtiges rechtsstaatliches Instrument, das Asylsuchenden von Gesetzes wegen zusteht, unterstrichen. Demnach sei die Bezeichnung „Missbrauch“ unzulässig, denn einen Antrag zu stellen sei in jedem Falle legitim, ungeachtet dessen, wie es um den Ausgang des Verfahrens bestellt sei.

### **Körperliche Freiheit, Freiheitsentzug und Eingriffe in die körperliche Selbstbestimmung: Schubhaft, Zwangsernährung und Abschiebung im Asylverfahren**

*ÖVP: Die Spielregeln müssen eingehalten werden*

Die Debattenbeiträge der ÖVP zeigen eine klare Positionierung für Einschnitte in die persönliche und körperliche Freiheit von Asylsuchenden. Sei es, dass eine Gebietsbeschränkung während der Zulassung befürwortet wird, die Schubhaftdauer ausgeweitet und die Möglichkeit eingeführt werden soll, besonders schutzwürdige Personen (v.a. Traumatisierte) in Schubhaft zu nehmen bzw. abzuschicken oder Zwangsernährung bei hungerstreikenden Menschen durchsetzen – jede dieser geplanten Maßnahmen wird mit dem Argument verbunden, dass Regeln eben zu befolgen seien und bei Nichtbeachtung Konsequenzen folgen müssten. So solle eine Abschiebung Traumatisierter in einen Dublin-Staat „selbstverständlich“ möglich sein – denn schließlich sei Österreich, in Einhaltung der EU-rechtlichen Regelungen, nicht für das Verfahren zuständig. Schubhaft an eine Strafhaft anzuschließen sei „absolut richtig“, wie auch die Gebietsbeschränkung für Asylwerber\_innen im Zulassungsverfahren „richtig“ sei (damit diese nicht „quasi als Tourist durch ganz Österreich“ fahren können) (exemplarisch: Protokoll FRP 2005, Molterer: 40). Die durch eine komplexe Rechtskonstruktion vorgesehene Möglichkeit der Zwangsernährung wird hingegen weniger ausgiebig kommentiert. Entsprechende Beiträge tendieren mit der dominierenden BZÖ-Argumentation (und auch FPÖ) zu konvergieren, nämlich dass in den Hungerstreik einzutreten einer Erpressung des Rechtsstaates gleichkomme. Auf diese müsse „doch der

Staat in Einhaltung der Spielregeln ganz einfach auch reagieren können“ (Protokoll FRP 2005, Miedl: 73). Interessant ist, dass die Legitimität „Heilbehandlungen“ (Protokoll FRP 2005, Molterer: 40) durchzuführen über eine Gleichsetzung von Schub- und Strafhaf argumentiert wird: immerhin sei diese bereits seit dem Strafvollzugsgesetz von 1969 in Kraft und gelte deswegen „selbstverständlich“ auch für Schubhaft.

### *BZÖ: Freilassen ist keine Alternative*

Für FPÖ und BZÖ stellt die Einschränkung von Bewegungsfreien asylsuchender Menschen ein wichtiges Mittel dar, die gewünschten Ziele der Kriminalitätsbekämpfung und Senkung der Antragszahlen zu erwirken. Die sogenannte Gebietsbeschränkung ist eine Maßnahme, die demnach der ununterbrochenen Aufforderung der Bevölkerung „zu handeln“ Folge leisten würde. Durch sie sollen „Drogenreisen [...] die von Traiskirchen aus nach Wien erfolgen“ (Protokoll FRP 2005, Partik-Pablé: 47), verhindert werden. Schubhaft sei ein notwendiges Mittel, sollten Asylsuchende nicht am Verfahren (z.B. an der Identitätsfeststellung) mitwirken. Auch sei die an Strafhaf anschließende Schubhaft ein wichtiges Mittel zur Kriminalitätsprävention. Die Einführung der „sogenannten Zwangsernährung“ wird als völlig einsichtiges und notwendiges Instrument des Rechtsstaates dargestellt, um sich nicht von Asylsuchenden „erpressen“ zu lassen. Unter Asylsuchenden hätte sich nämlich das „Freipressen“ aus der Schubhaft (durch Hungerstreik exemplarisch: Protokoll FRP 2005, Miklautsch: 62) als systematisches Phänomen „eingebürgert“. Es liege demnach „auf der Hand“, dass etwas dagegen unternommen werden müsse. Freilassen sei jedenfalls „keine Alternative“ (Protokoll FRP 2005, Partik-Pablé: 48) und der Staat habe ja schließlich aufgrund völkerrechtlicher Vorgaben die Verpflichtung, Menschen die in staatlichem Gewahrsam sind, am Leben zu erhalten. Im Rahmen der Erfüllung EU-rechtlicher Vorgaben wird auch die Abschiebung von Traumatisierten für unbedenklich gehalten. Ihre Rechtmäßigkeit werde aufgrund einer ärztlichen Klärung darüber, ob die Abschiebung zumutbar sei, entsprechend sichergestellt.

### *SPÖ: Erfolgreiche Verhinderung des größten Übels*

In der Auseinandersetzung um die Grundlagen und Konditionen des Freiheitsentzugs Asylsuchender stellt die SPÖ, im Gegensatz zum BZÖ (und FPÖ) einen völlig anderen Sachverhalt dar. Die Diskussion der Frage der „sogenannten“ Zwangsernährung Asylsuchender in Schubhaft sei schlichtweg nicht nötig, da diese von der SPÖ erfolgreich verhindert worden sei. Jedoch sollen Asylwerber\_innen, die bereits einen

Abschiebungsbescheid in Händen halten, daran gehindert werden können, „sich selbst Schaden“ zuzufügen (Protokoll FRP 2005, Darabos: 43). Letztlich sei auch die Beschränkung der maximalen Schubhaftdauer auf zehn Monate der Intervention der SPÖ zu verdanken. An einer Humanisierung der Schubhaft, besonders menschlicherer Mittel für unbescholtene Asylwerber\_innen, solle zukünftig gearbeitet werden.

*Grüne: Der Unterschied zwischen „Mensch und Mensch“ darf nie mehr gemacht werden*

Die Grünen hingegen üben starke Kritik an den von Regierungsseite geplanten Einschränkungen persönlicher und körperlicher Freiheiten der Asylsuchenden. Die Debattenbeiträge der grünen Mandatar\_innen sehen in der gesetzlich vorgesehen Möglichkeit, Menschen in Schubhaft mittels Zwang zu ernähren, eine grobe Verletzung der menschlichen Würde. Menschen die in Hungerstreik treten, seien unbescholtene Menschen, die zu „verzweifelten Mitteln“ greifen (Protokoll FRP 2005, Glawischnig-Piesczek: 53). Sie sollten dafür nicht durch eine menschenunwürdige, „blutige“ und „drakonische“ Praxis sanktioniert werden. Zwangsernährung bedeute eine Gefährdung des Leib und Lebens der Hungerstreikenden und sei deswegen abzulehnen. Es ginge nicht an, dass Österreich dies als einziges Land in Europa durchsetzen wolle. Auch die Abschiebung Traumatisierter und Folteropfer bei Unzuständigkeit Österreichs für die Abwicklung des Verfahrens wird strikt abgelehnt. Mit dem Gesetz sei, aufgrund einer restriktiven Umsetzung der Dublin-Verordnung, eine wichtige Schutzklausel für besonders schutzwürdige Menschen ausgehöhlt worden. Dem Dilemma Asylsuchender wird mit einer Anspielung auf die NS-Vergangenheit Europas bzw. Österreichs Ausdruck verliehen: „den Unterschied zwischen Mensch und Mensch“ (ebd.: 54), nur weil jemand nicht die österreichische Staatsangehörigkeit besäße, dürfe es nie wieder geben, insofern sei das Vorgehen der Regierung gegenüber Schutzsuchenden „letztklassig“. Die letzte Wendung ist insbesondere deswegen von solcher Brisanz, weil sie im Unterschied zu den anderen Teilhabenden eine völlig andere Dimension einbringt: nämlich die *Voraussetzungslosigkeit* der Gültigkeit von Menschenrechten, abseits der Staatsbürger\_innenschaft, die es nach Ansicht der Grünen zu etablieren gelte.

### **Soziale Rechte: Grundversorgung und Recht auf Arbeit**

Da soziale Rechte, im Gegensatz zu obigen Themen, nicht von allen Sprecher\_innen Beachtung finden, erfolgt eine zusammenfassende Darstellung. Die Themen Bundesbetreuung und Grundversorgung Asylsuchender werden u.a. seitens des BZÖ und der FPÖ aufgeworfen.

In den betreffenden Sequenzen wird die Versorgung Asylsuchender (im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung) vor allem als kostspielige Angelegenheit dargestellt. Da es sich um Steuergelder der „Staatsbürger“ handle, müsse die Versorgung für jene, die „wirklich verfolgt sind“, sichergestellt werden, während jenen, die „missbräuchlich“ Asyl beantragen, ein „schneller Weg“ zurück in „ihr Heimatland“ oder das Erstaufnahmeland gezeigt werden müsse (exemplarisch: Protokoll FRP 2005, Partik-Pablé: 47). Ein Recht auf Versorgung kommt also nur den „wirklich Verfolgten“ zu. Darüber hinaus werden Bundesbetreuungsstellen (mit angeschlossenen Erstaufnahmezentren) als Ursache hoher lokaler krimineller Aktivität, die außerdem zum ökonomischen Niedergang der Region führen würde, porträtiert. Es bestehe diesbezüglich ein dringender „Änderungsbedarf“, der nur durch eine räumliche Abschottung bzw. der Errichtung solcher Zentren in peripheren Lagen, erwirkt werden könne. In den Rängen der ÖVP wird die Grundversorgung thematisiert, um die „Hilfsbereitschaft“ der Bundesländer in der Versorgung von Asylsuchenden lobend hervorzuheben. Es geht demnach nicht darum, den *Anspruch* Asylsuchender auf Versorgung zum Thema zu machen. Erstaufnahmestellen werden, ähnlich wie von FPÖ und BZÖ, als Grund für erhöhte Kriminalität (z.B. Ladendiebstähle) in der benachbarten Ortschaft erwähnt. Damit wird die Notwendigkeit erhöhter Kriminalitäts- und Missbrauchsbekämpfung, wie es das neue Asylgesetz vorsieht, legitimiert. Das Recht Asylsuchender auf Arbeit (also solches und nicht im Kontext von Zuwanderung) wird lediglich in einem kritischen Beitrag der FPÖ-Fraktion angeschnitten. Dieser kritisiert, dass Asylsuchenden bereits nach drei Monaten der Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werde. Dies würde „einen massiven Anreiz“ (Protokoll FRP 2005, Rosenkranz: 81) für all jene schaffen, die sich in Österreich ihre Lebensgrundlage verbessern wollen. Dies sei angesichts der Arbeitsmarktlage ein „sehr bedauerliches Versäumnis“ (ebd.) zumal sowohl völkerrechtliche als auch EU-rechtliche Normen eine restriktive Regelung decken würden. Während die SPÖ sich zu diesen rechtlichen Aspekten gar nicht äußert, fordern die Grünen, in Reaktion auf die Wortmeldungen der Regierungsparteien, ein, dass in „jedem Fall“, „für jeden Flüchtling eine menschengerechte Unterkunft und ausreichende Versorgung“ (Protokoll FRP 2005, Weininger: 93) sichergestellt werde, demzufolge also auch ein Anspruch vonseiten Asylsuchender bestehe.

## **Das Grundrecht auf Datenschutz**

Explizit wird die Regelung des persönlichen Datenschutzes Asylsuchender ausschließlich in den Beiträgen der SPÖ sowie von BZÖ und FPÖ aufgegriffen und dies auf sehr

unterschiedliche Weise. Zuzufolge der SPÖ wäre es ohne ihr Engagement in den Verhandlungen zu „gröblichen Verstößen“ gegen den Schutz persönlicher Daten gekommen. Die getroffene Maßnahme sei darüber hinaus so gelungen, dass darüber nachgedacht werden solle, ob diese Regelung nicht „sogar“ auch Eingang in andere Materien der österreichischen Rechtsordnung finden könne (Protokoll FRP 2005, Parnigoni: 58 und Maier: 83). BZÖ und FPÖ hingegen rollen das Recht auf Datenschutz von einer völlig anderen Seite auf. Im Vordergrund steht die Bekämpfung von Schlepperei bzw. „des illegalen Einschleusens von Fremden“ (Protokoll FRP 2005, Achleitner: 76). Daraus wird ein gerechtfertigter, geminderter Datenschutz Asylsuchender abgeleitet. Die Maßnahme wendet sich an Transportunternehmen, die zur Weitergabe persönlicher Daten von „Fremden“ verpflichtet werden sollen. Positiv betont wird, dass bei Nichteinhaltung künftig mit Geldstrafen sanktioniert werden könne.

#### **6.2.1.5 Kategorisierungen im Sprechen über Asylsuchende im FRP 2005**

In den Debattenbeiträgen über das Fremdenrechtspaket 2005 wird in asylrelevanten Stellungnahmen durchaus eine Unterscheidung getroffen, welchen Individuen bzw. Menschengruppen oder Kollektiven welche Rechte zustehen bzw. zugestanden werden sollten. Wenn auch teilweise nur implizit, nehmen viele der Beiträge – insbesondere der Proponentinnen des Gesetzesentwurfes – auch auf die Rechte der Staatsbürger\_innen, deren Interessen bei der Asylgesetzgebung zu berücksichtigen seien. Das heißt, es wird einerseits zwischen den „eigenen“ Rechten und den Rechten der „Asylsuchenden“ unterschieden. Andererseits werden auch zwischen Asylsuchenden Kategorisierungen vorgenommen.

#### **„Eigen“ und „Fremd“**

Der Rekurs auf die „eigenen“ Rechte ist vor allem aus zwei Gründen von Bedeutung: Erstens geht es um den durchaus strategischen Aufbau einer Konkurrenzbeziehung zwischen „Asylsuchenden“ und der „eigenen“ Bevölkerung. In der Darstellung handelt es sich einerseits um eine v.a. von den Regierungsparteien, wie auch von der SPÖ beförderte Inszenierung als Nullsummenspiel, bei dem „legitimen“ Sicherheitsbedürfnisse bzw. ökonomischen und wohlfahrtsstaatlichen Interessen der „eigenen“ Bevölkerung gegen die Interessen asylsuchender Menschen ausgespielt werden. Zugespitzt wird dieser Aspekt insbesondere durch die Verschränkung mit Verteilungsfragen: Es sollen die Steuergelder der

„Staatsbürger\_innen“<sup>78</sup> nicht für Asylsuchende ausgegeben werden, die keinen legitimen Grund hätten, hier zu sein (z.B. „Kriminelle“ und „Missbraucher“). Die knappen Mittel der „eigenen“ Bevölkerung müssen jenen Menschen zukommen, die „tatsächlich“ verfolgt werden (zur Differenzierung von genuinen und nicht genuinen Flüchtlingen siehe weiter unten). Andererseits brechen Wortmeldungen der Grünen diese Konkurrenzkonstruktion auf, indem sie kritisieren, dass der Unterschied zwischen Mensch und Mensch – gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Nationalsozialismus – nie mehr gemacht werden dürfe und Asylsuchenden ausreichend Unterstützung gewährt werden solle.

Zweitens wird eine Grenzziehung vorgenommen, die Asylsuchende als prinzipiell nicht zugehörig, bestenfalls geduldete „Fremde“ markiert. Erst die Anerkennung als Flüchtling iSd GFK eröffnet im dominanten Verständnis die einzige Perspektive auf einen Weg „in die Gesellschaft“. Daraus kann gefolgert werden, dass es im Umkehrschluss vor der formalen Anerkennung als Flüchtling iSd GFK kein politisches Anliegen sein könne, gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten für Asylsuchende zu eröffnen.

### **Konstruktionen von Kategorien Asylsuchender**

Diskursive Kategorisierungen im Sprechen über Asylsuchende verlaufen in der Debatte über das Fremdenrechtspaket 2005 auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Die *erste* Dimension betrifft die Unterscheidung zwischen genuinen und nicht genuinen Flüchtlingen. Damit operieren im Wesentlichen die Parteien, die sich für das Gesetz positionieren. Unter genuinen Flüchtlingen werden jene Menschen verstanden, die „tatsächlich“ verfolgt sind (d.h. die letztlich iSd GFK anerkannt werden). Auffassungen über den zu gewährleistenden Schutzzumfang gehen dabei, wie oben dargestellt, stark auseinander. Die Kategorie nicht genuiner Flüchtlinge benennt hingegen eine höchst diffuse Gruppe. Ihr wird eine Reihe an Eigenschaften zugeschrieben, die darauf abzielen, sie als bedrohlich darzustellen. Sie würden das Asylsystem missbrauchen, sich Verfahren entziehen („untertauchen“), kriminell sein („Drogendealer“, „Vergewaltiger“), nach Österreich „geschleppt“ werden, um „illegal“ zu arbeiten. Sie kämen nach Österreich, um ihre Lebensgrundlage zu verbessern, nicht weil sie verfolgt werden. Unter anderem stellt dies ein wichtiges Vehikel dar, um das Anliegen restriktiver Maßnahmen gegen Asylmissbrauch und Kriminalität im Asylwesen zu legitimieren. Da die „Asylschiene“ unter falschem Vorwand genutzt werde, sei ein Vorgehen

---

<sup>78</sup> Es ist der Autorin sehr bewusst, dass alle regulär beschäftigten Menschen in Österreich Steuern zahlen.

dagegen im rechtskonformen Rahmen möglich und nötig. Die Grünen nehmen, im Gegensatz zu den befürwortenden Parteien des Gesetzes (und der FPÖ, die jedoch mit diesen Argumenten das vorliegende Gesetz als ineffizient kritisiert), eine deutliche Gegenposition ein. Einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen, sei ein Recht, das aufgrund eines negativen Bescheides, nicht im Nachhinein in Frage gestellt werden dürfe. Demnach sei die Ausschöpfung von Rechtsmitteln kein Missbrauch, sondern Teil des rechtsstaatlichen Prinzips, das auch für Schutzsuchende Gültigkeit hätte. Dass die Anerkennungsquote iSd Flüchtlingskonvention in Österreich nicht Hundert Prozent betrage, könne demnach nicht als nachträglicher Beweis für eine missbräuchliche Intention im Gebrauch des Asylrechts herangezogen werden.

Die *zweite* Dimension, unterscheidet vor allem zwischen *besonders* schutzwürdigen Personen und Asylsuchenden, die dies nicht sind. In diesem Zusammenhang argumentieren, wie im Folgenden gezeigt werden soll, die im Nationalrat vertretenen Akteure sehr unterschiedlich. Welche Kategorien hierbei im Mittelpunkt stehen, ist maßgeblich von der materiellen Ausgestaltung der Gesetzesvorlage beeinflusst. Darüber hinaus werden nämlich nur wenige Verweise auf andere „Gruppen“ getätigt.

### **Frauen als besonders schutzwürdige Gruppe**

Das Bekenntnis der SPÖ, Frauen als besonders schutzwürdige Gruppe zu beachten, oszilliert zwischen zwei widersprüchlichen Polen. Einerseits bekennt sich die SPÖ-Fraktion zur Notwendigkeit, frauenspezifische Verfolgung anzuerkennen. Diesem Aspekt verleiht u.a. ein eigens eingebrachter Entschließungsantrag zur Berücksichtigung von frauenspezifischen Menschenrechtsverletzungen im Asylverfahren einen gewissen Nachdruck. Andererseits haftet den diesbezüglichen Interventionen der SPÖ im Nationalrat eine grundlegende Ambivalenz an: Auf der einen Seite steht der Entschließungsantrag, demzufolge geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe in Form eines Kriterienkataloges als Verordnung erlassen werden sollen. Diese seien bei Asylverfahren systematisch zu berücksichtigen, um die erfolgte Verletzung von Frauenrechten im Herkunftsland nicht in Österreich erneut zu reproduzieren. Unter anderem wird eingefordert, dass zumindest die im Kriterienkatalog festgelegten Fluchtgründe als Traumatisierung eingestuft werden und „insbesondere [...] bei traumatisierten Personen keine Zurückschiebung erfolgen“ solle (Protokoll FRP 2005, Königsberger-Ludwig: 89). Auf der anderen Seite spricht sich die SPÖ in der Plenardebatte

jedoch eindeutig für die Abschiebung traumatisierter Personen aus, sofern Österreich nicht für das Verfahren zuständig ist und die Zumutbarkeit der Deportation medizinisch attestiert werden kann.

Auch bei den Debattenbeiträgen der Grünen werden Frauen, insbesondere Opfer sexualisierter Gewalt, als besonders schutzwürdige Gruppe thematisiert. Im Vordergrund steht hier das Recht auf eine Einvernahme durch gleichgeschlechtliche Beamt\_innen *und* Dolmetsche. Auch wird grundsätzliche Kritik an der österreichischen Asylgesetzgebung und Rechtsprechung geübt, in welcher die besondere Berücksichtigung frauenspezifischer Fluchtgründe praktisch inexistent und jedenfalls „ausbauwürdig“ sei. In diesem Kontext wird insbesondere die „im besten Falle“ schizophrene Haltung der SPÖ zu Rechten von Frauen und dem Schutz traumatisierter Personen kritisiert (Protokoll FRP 2005, Weininger: 93).

Die Bezugnahme des BZÖ auf Frauen als besonders schutzwürdige Gruppe passiert fast ausschließlich im Rahmen defensiver Repliken auf die Kritik der Grünen. Einzig im Zusammenhang mit dem „Schlepperwesen“ werden Frauen sowohl von BZÖ als auch von FPÖ als besondere Opfergruppe erwähnt. Deswegen seien Sanktionen gegen „jegliche Unterstützung, sowohl für die Einreise als auch für die Durchreise [...] und zwar auch dann, wenn diese Unterstützung kostenlos erfolgt“ eine notwendige Maßnahme (Protokoll FRP 2005, Achleitner: 76).

In den Debattenbeiträgen der ÖVP nehmen Frauenrechte bzw. der besondere Schutz von Frauen eine schwindend geringe Rolle ein. Dieser Aspekt wird, wenn überhaupt, als Replik auf die Wortmeldungen der Grünen behandelt, nämlich dahingehend, dass das vorgesehene Gesetz diese hinreichend sichere.

### **Besonderer Schutz für Traumatisierte und Folteropfer**

In Beiträgen der ÖVP-Fraktion werden Traumatisierte durchaus als besonders schutzwürdige Menschengruppe herausgestellt – jedoch mit folgenreichen Einschränkungen. Die Regelung des Umganges mit Traumatisierten wird von der ÖVP als „ausgewogen“ dargestellt (Protokoll FRP 2005, Molterer: 40). Demnach würde ihre besondere Schutzwürdigkeit, im Falle einer Zuständigkeit Österreichs, mehr als in der vorherigen Gesetzeslage berücksichtigt werden. Dennoch seien Abschiebungen Traumatisierter bei Unzuständigkeit Österreichs



„selbstverständlich“ vorzusehen, wenn diese durch medizinische Gutachten als zumutbar attestiert werden.

Die Schutzwürdigkeit von Traumatisierten und Folteropfern nimmt bei Beiträgen der SPÖ beträchtlichen Raum ein. Hier sieht die Fraktion einen ihrer größten Verhandlungserfolge, nämlich erstens, dass dank ihrer Intervention eine „generelle Abschiebung traumatisierter Asylwerber“ (Protokoll FRP 2005, Parnigoni: 58) bei Unzuständigkeit nicht möglich sei, sondern erst ein ärztliches Attest über die Zumutbarkeit der Deportation entscheiden würde. Zweitens habe die Verhandlungsbeteiligung der SPÖ maßgeblich dazu beigetragen, dass nicht nur Traumatisierungen die im Herkunftsland, sondern auch während der Flucht stattgefunden hätten, Berücksichtigung im Umgang mit Schubhäftlingen finden. Wie im vorhergehenden Punkt anhand der Berücksichtigung von frauenspezifischen Fluchtgründen verdeutlicht, erschließen sich bei genauerer Betrachtung gewisse Inkonsistenzen in der Konstruktion der Schutzwürdigkeit Traumatisierter.

BZÖ und FPÖ stechen bei der Diskussion über Traumatisierte und Folteropfer durch eine konsequente Verschränkung der Argumentation mit Behauptungen über den Missbrauch besonderer Schutzbestimmungen, wie etwa für Traumatisierte, hervor. Ein Beispiel dafür ist die Bezugnahme auf die Zahlenentwicklung seit der Einführung des Tatbestandes Traumatisierung im Jahre 2003: Seither habe nämlich die Zahl „dieser Behauptungen [...] sprunghaft zugenommen“, es werde also „reichlich Missbrauch“ in diesem Bereich betrieben (Protokoll FRP 2005, Partik-Pablé: 46). Interessant ist dabei die Opferrolle, die in derlei Beiträgen BZÖ und FPÖ für sich reklamieren: Dass nämlich „jemand, der über die Missbräuche spricht und dann Maßnahmen verlangt“ von den Grünen und NGOs „an den Pranger gestellt wird“ (ebd.). FPÖ und der Regierungspartei BZÖ werde Unmenschlichkeit vorgeworfen, wobei sie doch die Akteure seien, die den Rechtsstaat achten – ganz im Gegensatz zu jenen, die Missbrauch betreiben und kriminelle Handlungen setzen. Die besondere Schutzwürdigkeit Traumatisierter bei Deportationen wird von der Regierungspartei BZÖ ähnlich wie bei ihrer Koalitionspartnerin eingestuft: Dass die Abschiebung von Traumatisierten in der Neufassung des Asylgesetzes möglich werde, sei auf die Implementierung EU-rechtlicher Vorgaben zurückzuführen. Wenn es „jemandem trotz Traumatisierung möglich ist zu reisen“ (ebd.: 47), dann müsse diese\_r demnach in den Dublin-Staat zurückgeschoben werden.

Sprecher\_innen der Grünen Fraktion unterstreichen hingegen, dass der besondere Schutz von traumatisierten Personen und Folteropfern mit diesem Gesetzesentwurf nicht mehr gegeben sei. Dieser Aspekt wird eng mit der eingeführten Möglichkeit zur Zwangsernährung verbunden – diese Regelungen seien u.a. der Ausdruck mangelnden „Mitgefühls“ (Protokoll FRP, Glawischnig-Piesczek: 53) der Regierungsverantwortlichen. Menschen die hier Schutz suchen, vor allem traumatisierte Menschen, stellen eindeutig kein Sicherheitsrisiko dar, würden aber dennoch von der Regierung „verfolgt“ werden, ganz im Sinne einer pauschalen Kriminalisierung.

### **Besondere Schutzwürdigkeit von Kindern, Jugendlichen und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen**

Der Aspekt besonderer Schutzwürdigkeit von Kindern, Jugendlichen und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wird vornehmlich aufgegriffen, wenn es um den Freiheitsentzug durch Schubhaft geht. In diesem Kontext kritisieren die Grünen nachdrücklich, dass dies aufgrund des neuen Gesetzes möglich sei. Lediglich die ÖVP geht auf diesen Vorwurf ein. Darin wird die Möglichkeit der Inschubhaftnahme dieser besonders schutzwürdigen Personengruppe entschieden bestritten. Es werde öffentlich der Eindruck erweckt, dass „wir Kinder einsperren“ (Protokoll FRP 2005, Miedl: 73). Der Schutz von Kindern vor Schubhaft werde seit Jahren durch einen Erlass sichergestellt, argumentieren Mandatar\_innen der ÖVP.

### **6.2.2 Kräfteverhältnisse und argumentative Koalitionen in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011**

Machtkonstellationen und argumentative Koalitionen in der Beratung des Nationalrates über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 in zweiter und dritter Lesung lassen sich durch drei Aspekte charakterisieren: *Erstens*, und im Unterschied zu den Beratungen über das FRP 2005, verläuft die Trennlinie zwischen befürwortenden und opponierenden Parteien identisch mit deren Regierungs- oder Oppositionsrolle. Zwischen den zwei Regierungsparteien SPÖ und ÖVP besteht, obgleich unterschiedlich gesetzter Schwerpunkte, eine relative hohe thematische Konvergenz. Während die ÖVP für sich beansprucht, dass der Entwurf ihre Handschrift trägt, betont ihre Koalitionspartnerin SPÖ, dass durch ihre Intervention noch viele wichtige Änderungen zustande kommen konnten. Inhaltlich fokussieren Beiträge der ÖVP vor allem

auf die wirtschaftliche Notwendigkeit von Zuwanderung, die aber klarer Regelungen bedürfe. Es müsse Migrant\_innen signalisiert werden, was von „ihnen“ erwartet werde. Fragen der Zuwanderung wie auch der „Integration“ spielen gleichermaßen eine wichtige Rolle, weniger präsent hingegen sind Äußerungen zur Änderung des Asylgesetzes. Auch die SPÖ fokussiert in der Plenardiskussion mehr auf Zuwanderung und Integration. Ihre Verhandlungserfolge verortet sie jedoch, in Abgrenzung zur ÖVP, im fremdenpolizeilichen und asylrechtlichen Teil des Entwurfes. Große Einigkeit der Regierungspartnerinnen besteht in der Repräsentation des FrÄG 2011 als historisches Novum in der Zweiten Republik: Es sei erstmals gelungen, Zuwanderung und Asyl erfolgreich voneinander zu trennen, damit sehen beide Akteure ihre größte Zielsetzung eingelöst. Die Positionierung der im Nationalrat vertretenen Oppositionsparteien Grüne, BZÖ und FPÖ ist diesmal geschlossen ablehnend.

*Zweitens* unterscheiden sich trotz ablehnender Haltung die Motive aller Oppositionsparteien für ihre jeweilige Ablehnung maßgeblich. Auf der einen Seite tritt die contra-immigrantische, nationalprotektionistische Positionierung der beiden Parteien BZÖ und FPÖ deutlich zum Vorschein: Das Gesetz wird aufgrund seines starken Bekenntnisses zu Zuwanderung strikt abgelehnt. Dies sei nicht im Interesse der Österreicher\_innen, weil der nationale Arbeitsmarkt nun durch „massive“ Zuwanderung von „Ostarbeitern“ bedroht werde (exemplarisch Protokoll FrÄG 2011, Westenthaler: 90). Die Wortmeldungen lassen sich durch eine sehr direkte Kritik an der verfehlten Zuwanderungspolitik der Regierungsparteien charakterisieren. Auffällig ist, dass das BZÖ gezielt die „gescheiterte“ Integrationspolitik der Wiener SPÖ anvisiert. Darüber hinaus verweist es konsequent auf die Unmöglichkeit, diesen Gesetzesentwurf in Praxis zu vollziehen. Beiträge die auf Asyl fokussieren, werden fast ausschließlich von der FPÖ in die Debatte eingebracht, während das BZÖ sich überwiegend auf Fragen der Zuwanderung und „Integration“ konzentriert. Auf der anderen Seite leitet sich die Ablehnung des Entwurfs durch die Grünen aus ihrer pro-immigrantischen, anti-diskriminatorischen und grundrechtsorientierten Positionierung ab. Demnach sei das Gesetz nicht „Recht“ sondern vielmehr ein „Unrechtspaket“, ein Begriff der im Zuge der zivilgesellschaftlichen Proteste gegen das FrÄG 2011 geprägt worden ist. Dieses „Unrechtspaket“ setze Barrieren für Zuwanderung und „Integration“ und sehe menschenrechtswidrige Maßnahmen vor. In Konsequenz ihrer Ablehnung stellten die Grünen einen Antrag auf Rückverweisung des Gesetzesentwurfs an den Innenausschuss. Dieser fand in der Abstimmung jedoch keine Mehrheit.

*Drittens* sind die Positionen innerhalb der Parteien selbst wiederum weitgehend homogen. Auch im Vorfeld der Abstimmungen zum FrÄG 2011 gab es innerhalb der SPÖ-Fraktion erheblichen Widerstand (u.a. von oberösterreichischen und Wiener SPÖ-Politiker\_innen) gegen den Gesetzesentwurf. Dieser parteiinterne Konflikt spiegelt sich jedoch in den Plenarbeiträgen der SPÖ nicht wider – einige Kontrahent\_innen blieben der Abstimmung abermals fern.

### **6.2.2.1 Die Themenstruktur der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011**

Wie schon beim FRP 2005 wurde mit dem Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 ein Amalgam aus verschiedenen fremdenrechtlichen Materien beschlossen. Im Gegensatz zum ersten Untersuchungszeitpunkt dominiert die Asylthematik die Plenardebatte zum FrÄG 2011 jedoch nicht. Vielmehr fokussieren die Beiträge auf die Einführung der Rot-Weiß-Rot Karte (einem Punktesystem für die Zuwanderung qualifizierter Drittstaatsangehöriger) und die Neuregelung der Integrationsvereinbarung. Aus dem Codiervorgang ergab sich folgende thematische Struktur:

Wie auch beim FRP 2005 kann unterschieden werden zwischen Themen, die als entscheidender Impuls für das Gesetz dargestellt werden bzw. dem Einbringen von Problemstellungen, die ein Handeln erforderlich machen, und Themen, die sich auf die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes beziehen. Ähnlich wie beim FRP 2005 wird der Komplex der „Problemdiagnose“ vorwiegend von den Regierungsparteien dominiert, der jedoch im Unterschied zum FRP 2005, keine Unterstützung unter den Oppositionsparteien findet. Sowohl BZÖ und FPÖ, als auch die Grünen ihrerseits bemühen sich um einen alternativen Problementwurf. Die folgenden Erläuterungen sollen einen entsprechenden Überblick bieten.

### **6.2.2.2 Problemdeutungen**

In den Beiträgen der beiden Regierungsparteien SPÖ und ÖVP dominiert als wichtigstes Motiv für den vorliegenden Entwurf *erstens* der Anspruch, die Materien Asyl und Zuwanderung bewusst voneinander zu trennen, d.h. „Zuwanderung klar zu regeln“ bzw.

„komplett von der Asylschiene wegzunehmen“ (Protokoll FrÄG 2011, Pendl: 88). Dafür sei wesentlich, dass Menschen, die einen Asylgrund iSd GFK vorweisen können, in Österreich rasch „Hilfe bekommen“. Menschen, die jedoch aus „rein wirtschaftlichen Überlegungen nach Österreich kommen“ (bzw. „Wirtschaftsflüchtlinge“), *müssen* zukünftig über die Rot-Weiß-Rot Karte zuwandern (Protokoll FrÄG 2011, Kößl: 84). Der Themenkreis „Integration“ umfasst dezidiert nicht die gesellschaftliche Teilhabe Asylsuchender, sondern konzentriert sich vornehmlich auf Arbeitsmigration und damit verbundenen Familiennachzug. Dass diese Regelung ein Gewinn für die Wirtschaft sei, wird hauptsächlich vonseiten der ÖVP thematisiert, bildet aber auch bei ihrer Regierungspartnerin einen wichtigen Gegenstand der Wortmeldungen. In Wortmeldungen der ÖVP wird das Bekenntnis zu Zuwanderung darüber hinaus mit der Zielsetzung verbunden, diese „zielgerichtet“ zu „steuern“ und „Illegalität“ zu bekämpfen (exemplarisch: Protokoll FrÄG 2011, Fürntrath-Moretti: 108).

*Zweitens* werden von den Regierungsparteien „europarechtliche Verpflichtungen“ als wichtiger Grund genannt, initiativ zu werden. Damit gemeint ist die Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates). Ein weiterer EU-rechtlicher Aspekt, der bereits in der Debatte 2005 bedeutsam hervortritt, ist die Prüfung der Zuständigkeit Österreichs für die Verfahrensabwicklung (Dublin-Verordnung). In Wortmeldungen der SPÖ spielt darüber hinaus die Umsetzung der EMRK eine Rolle.

*Drittens* profiliert sich die ÖVP, in Kontinuität mit ihrer Position zum FRP 2005, maßgeblich als Akteur, der mit diesem Gesetz *auch* die notwendige Sicherheit für die österreichische Bevölkerung gewährleiste (z.B. wird das Innenministerium als „Sicherheitsministerium“ titulierte und die Innenministerin von ÖVP-Mandatar\_innen als „Sicherheitsministerin“ referenziert). Höhere Sicherheit soll über die Bekämpfung von „Illegalität“ gewährleistet werden, die nunmehr als das schwerwiegendste Problem identifiziert wird. Anspielungen auf Kriminalität und Missbrauch im Asylwesen bleiben nennenswerte Aspekte, die im Vergleich zum FRP jedoch *deutlich* in den Hintergrund treten. Bei der SPÖ spielt Kriminalität – besonders im Vergleich zu ihren Stellungnahmen über die Asylmaterie im FRP 2005 – kaum mehr eine Rolle. Für den Asylbereich werden eher verfahrensbezogene Komponenten als impulsgebend angesprochen (u.a. Beschleunigung der Verfahren, Zuständigkeitsregelung).

Der Komplex rund um Sicherheit, Kriminalität und Missbrauch des Asylrechts stellt hingegen *viertens* wiederum den Aspekt dar, bei dem BZÖ und FPÖ den größten Handlungsbedarf

sehen. Die vorgesehenen Maßnahmen gingen am Kern der Problemstellung vorbei, nämlich, wie von der FPÖ unterstrichen, die „Haupttrouten“ der Zuwanderung – Asyl und Familiennachzug – in „irgendeiner Weise“ zu beseitigen und so Asylbetrug zu verhindern (Protokoll FrÄG 2011, Hübner: 107). Auch das BZÖ klagt darüber, dass die Regierungsparteien „beim Asyl [...] völlig versagt“ hätten (Protokoll FrÄG 2011, Westenthaler: 91). Ähnlich wie die FPÖ sieht das BZÖ Handlungsbedarf gegen missbräuchlich gestellte Anträge. Demnach fordern beide Parteien, die „Einfallstore“ „in unser Sozialsystem“ und den Arbeitsmarkt für „Illegale“, „ausländische Banden“ und „Asylanten“, die meist keine Flüchtlinge seien, zu schließen (exemplarisch: Protokoll FrÄG 2011, Rosenkranz: 83). Generell ist der Umfang der Beiträge des BZÖ, die sich auf Asyl beziehen, verhältnismäßig marginal. Ausführungen dazu finden sich in der Feinanalyse daher nur zu einigen wenigen Aspekten.

*Fünftens* greift die Grüne Opposition, wie schon zuvor beim FRP 2005, die Wahrung der Grund- und Menschenrechte als wichtigsten Aspekt auf, den ein Asylgesetz und damit verbundene Materien sicherstellen müsse. Dieser werde im vorliegenden Entwurf von den Regierungsparteien völlig untergraben. In Konsequenz dieser Kritik wird auch ein Antrag, das Gesetz an den Innenausschuss zurück zu verweisen, gestellt.

### **6.2.2.3 Das Recht der „Anderen“: Feinanalyse des Diskurses über die Rechte Asylsuchender in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011**

Im Rahmen der Debattenbeiträge, die sich auf Asyl und verwandte Materien beziehen, differieren die Schwerpunktsetzungen der jeweiligen Regierungsparteien (SPÖ und ÖVP), wie auch der Oppositionsparteien (Grüne, BZÖ und FPÖ).

Ein grundlegender Aspekt, der jedoch bei allen Parteien hervortritt, ist wiederum die Frage ob und inwieweit das Gesetz das Recht auf Schutz für Asylsuchende gewährleistet. Ein zweiter Komplex, der auch stark bei allen Akteuren vertreten ist, betrifft verfahrensrechtliche Komponenten des Gesetzes (wie etwa das Recht auf eine schnelle Entscheidung oder die Pflicht von Asylsuchenden am Verfahren mitzuwirken). Persönliche bzw. körperliche Freiheit wird wieder aufgrund gesetzlicher Änderungen der Bestimmungen zu Abschiebungen und Schubhaft debattiert. Diesmal tritt ein besonders starker Fokus auf Schutzbestimmungen für

Jugendliche, Kinder und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in den Vordergrund.

#### **6.2.2.4 Welche Rechte?**

##### **Recht auf Schutz vor Verfolgung**

*ÖVP: Hilfsbereitschaft ja, but behave and contribute – it's for your own good!*

Das Recht auf Schutz vor Verfolgung wird in den Debattenbeiträgen der ÖVP stark unter der Optik der dominanten Zielsetzung eingebracht, nämlich Asyl und Zuwanderung notwendigerweise zu trennen. Demnach sollte Menschen mit Asylgrund iSd GFK rasch geholfen werden, für Zuwanderung aus ökonomischen Motiven werde künftig die Rot-Weiß-Rot Karte geschaffen. Die Gesetzesnovelle wird hierbei erneut in die Kontinuität der „Tradition“ der „Hilfsbereitschaft“, die „[w]ir [...] als Österreicher über Jahrzehnte hinweg unter Beweis gestellt haben“ (Protokoll FrÄG 2011, Mikl-Leitner: 95), eingereiht. Das Recht auf Schutz wird, deutlich stärker als zum Zeitpunkt des FRP 2005, vor allen Dingen mit der Pflicht Asylsuchender, am Verfahren mitzuwirken, verbunden.

*SPÖ: „wir tun es gerne! [...] aber dann kann ich auch erwarten, dass die Person den Behörden [...] zur Verfügung steht“*

Das Recht auf Schutz asylsuchender Menschen wird bei der SPÖ sehr ähnlich dargestellt wie bei ihrer Regierungspartnerin, nämlich als Hilfestellung, die Österreich Asylsuchenden angedeihen lässt. Für die klare Trennung von Asyl und Zuwanderung und das „friedliche Zusammenleben“ sei es „neben der Asylschiene“ demnach wichtig, klare Kriterien für Zuwanderung zu formulieren (exemplarisch: Protokoll FrÄG 2011, Königsberger-Ludwig: 110f.). Denn generell sei möglichst bald zu klären, wer „berechtigt“ einen Antrag stellt und „bei uns“ bleiben kann und wer nicht. Erwarte jemand „in diesem Lande“ Hilfe, könne im Gegenzug schließlich auch erwartet werden bzw. sei es „unverzichtbar“, dass diese Person am Verfahren „mitwirkt“. Dieser Anspruch gegenüber Asylsuchenden wird als fair und notwendig repräsentiert.

*Grüne: „Für wen gilt denn eigentlich Recht in Österreich?“*

Die Bezugnahme auf Menschen- und Grundrechte, die auch für Schutzsuchende in Österreich gelten müssen, bildet den Ausgangspunkt der Grünen Kritik am FrÄG 2011. Demnach sind bei einem Antrag auf internationalen Schutz die Grund- und Menschenrechte der Asylsuchenden zu wahren – ungeachtet dessen, ob sie als Flüchtlinge iSd GFK anerkannt werden oder nicht. Dieses Prinzip werde aber durch das Fremdenrechtsänderungsgesetz ausgehebelt. Dass Recht, Recht bleiben müsse, sei ein Prinzip, dass nur auf „Fremde“ angewandt würde – hier lasse die Regierung „die Muskeln spielen“ (Protokoll FrÄG 2011, Korun: 85). Sie selbst aber würde dieses Prinzip nicht als Maßstab ihres Handelns setzen. Es sei vor diesem Hintergrund vonseiten der Regierungsparteien heuchlerisch, mit Begriffen wie „Menschenrechte“ oder „Grundrechte“ zu operieren (exemplarisch ebd.). Im Mittelpunkt der Kritik steht vor allem die Untergrabung der Rechte und des besonderen Schutzes von Kindern: demnach würde das Fremdenrecht die Grundrechte von Kindern „ausstechen“, obwohl diese für alle gelten sollten (Protokoll FrÄG 2011, Windbüchler-Souschill: 109).

*FPÖ: „Verbesserung des Rechtsschutzes für den Asylbetrug“*

Die FPÖ kritisiert den Entwurf der Regierung als ein Gesetz, das sich nahezu völlig offen zu unbeschränkter Zuwanderung bekenne. In ihrer Polemik argumentiert sie, dass, wenn der Entwurf dieses Bekenntnis mit noch größerer Offenheit betone, Menschen es gar nicht mehr nötig hätten, mit ihren „vorfabrizierten G’schichteln“ „Asylweber zu spielen“ sondern gleich uneingeschränkt zuwandern könnten (Protokoll FrÄG 2011, Hübner: 105). Ein Bekenntnis zu einem Recht auf Schutz für Asylsuchende findet sich bei der FPÖ nur am Rande eines sehr intensiv geführten Missbrauchsdiskurses. Demnach seien die meisten Anträge unbegründet, da in den Herkunftsländern keine tatsächliche Bedrohung vorläge. Es handle sich also vornehmlich um Systembetrug, der „unser gutes altes Prinzip der Gewährung von Asyl an politisch Verfolgte zerstören und zur Farce werden“ lässt (ebd.: 107). Um dieses „gute alte Prinzip“ aufrechtzuerhalten, müssten Staaten mit liberaler Handhabung der Asylanträge (u.a. auch Österreich) aufhören, unter dem „Mantel des Humanismus Masseneinwanderung“ (ebd.) zu befördern und den „Rechtsschutz für Asylbetrug“ (ebd. 105), wie diese Regierung es täte, zu verbessern.



## **Rechte und Pflichten von Asylsuchenden im Asylverfahren: „Mitwirkungspflicht“, Folgeanträge und Rechtsberatung**

*ÖVP: Mitwirkung ist im „ureigensten Interesse der Betroffenen“*

Um ein möglichst rasches Asylverfahren zu bewerkstelligen, bzw. schnell die Zuständigkeit Österreichs für das Verfahren abzuklären, wird vonseiten der ÖVP auf die Pflicht Asylsuchender, an ihrem Verfahren mitzuwirken, insistiert. Es könne letztlich nur mit der Unterstützung der Betroffenen Identität, Herkunftsstaat, Fluchtroute sowie Asylgründe festgestellt werden. Die für diesen Zweck vorgesehene „Anwesenheitspflicht“ sei keine „Lagerhaft“, wie von den Grünen behauptet werde. Es stünde doch letztlich im „ureigensten Interesse der Betroffenen“ (Protokoll FrÄG 2011, Mikl-Leitner: 93) selbst, „innerhalb kürzester Zeit“ zu klären, ob sie in Österreich bleiben dürfen. Und: „natürlich“ seien schnelle Verfahren „auch im Interesse der österreichischen Bevölkerung“ (ebd.). Demnach wird die Einschränkung der Bewegungsfreiheit als wichtiger Beitrag dargestellt, den Asylsuchende zu leisten hätten, wenn sie in Österreich um „Hilfe“ ansuchen. Wer keine Berechtigung habe, hier zu bleiben, müsse schnell das Land verlassen. Die Einführung einer kostenlosen Rechtsberatung für Asylsuchende durch die Novelle wird hingegen ohne weitere Kommentierungen nur am Rande erwähnt.

*SPÖ: Wörter wie „Lagerhaft“ „haben wir nicht nötig!“*

Die „Mitwirkungspflicht“ asylsuchender Menschen nimmt in den Beiträgen der SPÖ, auch im Vergleich zu anderen Parteien, die prominenteste Stelle ein. Wesentlicher Kernpunkt der Stellungnahmen ist es, diese als verfassungskonform und menschenrechtlich unbedenklich zu argumentieren – dies hätten auch Gutachten von Rechtsexpert\_innen hinreichend bestätigt. Demnach setze sich die SPÖ „reinen Gewissens“ (Protokoll FrÄG 2011, Fazekas: 104) für diese Maßnahme ein, die als wesentliches Mittel der Verfahrensbeschleunigung und raschen Abklärung der Zuständigkeit iSd Dublin-Verordnung erachtet wird – auch im Interesse der Asylsuchenden. Den Vorwurf der Grünen, dass die „Mitwirkungspflicht“ einer „Lagerhaft bei offenen Türen“ gleichkomme, weist die SPÖ als völlig unangebracht zurück. Wenn jemand Hilfe benötige, sei es unproblematisch zu erwarten, dass diese Person „den Behörden fünf Tage zur Verfügung“ stehe (Protokoll FrÄG 2011, Pendl: 87). Bewegungsfreiheit sei ohnehin gewährleistet, die Mitwirkungspflicht verletze demnach keine Rechte der Asylsuchenden. Eher randständig, dafür als Verhandlungserfolg präsentiert, findet die Rechtsberatung

asylsuchender Menschen Erwähnung. Positiv hervorgehoben wird, dass diese unabhängig, weisungsfrei und nach dem Prinzip der Amtsverschwiegenheit zu erfolgen habe.

*Grüne: „Lagerhaft als sogenanntes Willkommensgeschenk an Schutzsuchende in Österreich“*

Die von der Regierung vorgesehene „Mitwirkungspflicht“ wird von den Grünen als „Lagerhaft bei offenen Türen“ (Protokoll FrÄG 2011, Korun: 86) entschieden abgelehnt. Die Maßnahme werde als populistische Reaktion der Innenministerin auf die gescheiterte Errichtung der Erstaufnahmestelle in Eberau eingeführt. Dieses „Willkommensgeschenk“ (ebd.: 85) für Menschen, die teilweise traumatisiert oder als Opfer von Folter nach Österreich flüchten, würde wichtige Grundrechte von Asylsuchenden verletzen. Dies bestätige sich auch in Expert\_innenmeinungen, wie etwa des UN-Sonderberichterstatters für Folter, der in diesem Zusammenhang von „Freiheitsentzug“ spreche. Auf die eingeführte Rechtsberatung beziehen sich die Beiträge der Grünen an keiner Stelle der Plenarsitzung.

*FPÖ und BZÖ: „Es ist von an und für sich ganz guten Ansätzen im Asylwesen nichts mehr übrig geblieben“*

Die beiden Oppositionsparteien BZÖ und FPÖ beziehen sich auf zwei sehr unterschiedliche Aspekte der Rechte von Asylsuchenden während des Asylverfahrens. Die „Mitwirkungspflicht“ (bei FPÖ „Anhaltung“) wird von der FPÖ als schlichtweg sinnlos diskreditiert, da von den „guten Ansätzen im Asylwesen“ (Protokoll FrÄG 2011, Hübner: 107) ohnehin nichts mehr übrig geblieben sei. Was jedoch darunter zu verstehen ist, wird in der Wortmeldung nicht weiter ausgeführt. Das BZÖ hingegen greift als einzige Partei das Einbringen von Folgeanträgen auf, das als entscheidendes Problem des Asylwesens identifiziert wird. In Beihilfe einer ganzen „Maschinerie an Rechtsanwälten und sogenannten Experten“ (Protokoll FrÄG 2011, Westenthaler: 91) würden immer wieder Folgeanträge eingebracht. Dies würde die vorliegende Novellierung nicht verhindern. Das BZÖ sieht die Antragsrechte von Asylsuchenden mit einem Folgeantrag als hinreichend gesichert. Bei einem negativen Bescheid müsse abgeschoben werden bzw. dürfe kein anderer Aufenthaltstitel mehr erteilt werden.

## **Körperliche Freiheit und Freiheitsentzug: Schubhaft und Abschiebung im Asylverfahren**

*ÖVP: (Fast) Schweigen ist Gold*

Die Wortmeldungen der Regierungspartei ÖVP zu Fragen von Schubhaft und Abschiebung fallen, verglichen mit ihren Stellungnahmen zur „Mitwirkungspflicht“, sehr lakonisch aus. Die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird als einer der vier „Meilensteine“ des Fremdenrechtsänderungsgesetzes betitelt. Die Implementierung der Richtlinie wird vor allem im Sinne einer Schaffung von Klarheit für Asylsuchende darüber, ob sie im Land bleiben können oder nicht, positiv betont. Auch auf die Kritik der Grünen zur möglichen Anwendung von Schubhaft auf Jugendliche von 16 bis 18 Jahren wird kaum eingegangen, geschweige denn wird diese in Eigeninitiative thematisiert. Entweder wird sie schlichtweg als diffamierende Behauptung zurückgewiesen oder, und völlig konträr dazu, dahingehend relativiert, dass es sich nicht mehr um Kinder, sondern junge Erwachsene handle (schließlich dürfen Menschen in Österreich mit 16 Jahren bereits ihren Führerschein machen und wählen), die bei rechtswidrigem Verhalten durchaus „mit Konsequenzen rechnen“ (Protokoll FrÄG 2011, Prinz: 115) müssten.

*SPÖ: „Wir wollen ja alle, dass sie, wenn es negativ entschieden wird, freiwillig nach Hause fahren“*

Die Beiträge der SPÖ beziehen sich vergleichsweise extensiv auf die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie. Abschiebungen durchzuführen wird als bedauerlicher Zustand porträtiert, der eintrete wenn Menschen nicht „freiwillig nach Hause fahren“ (Protokoll FrÄG 2011, Pendl: 88) wollen und bedürfe deswegen einer klaren Regelung. Als wesentlicher Verhandlungserfolg wird in diesem Zusammenhang die Zentralisierung der Verfahrenswege bei Berufungen gegen Rückkehrentscheidungen thematisiert (von den lokalen Polizeidirektionen hin zu einem Unabhängigen Verwaltungssenat). Bedauerlicherweise gäbe es „natürlich Umstände“ in denen „Menschen in Schubhaft kommen müssen“ (Protokoll FrÄG 2011, Fazekas: 104). Diese Maßnahme sei jedoch mit der vorliegenden Novellierung als „Ultima Ratio“ (ebd.) vorgesehen, ansonsten solle jedenfalls das gelindere Mittel vorgesehen werden. Dass es in diesem Zusammenhang möglich sei, Kinder in Schubhaft zu nehmen, wird zu einem überwiegenden Teil entschieden dementiert. Jedoch relativiert ein Beitrag diese Aussage dahingehend, dass dies nur im „Extremfall“ möglich sei – und daher

durchaus einen „Fortschritt“ gegenüber vorhergehenden Gesetzeslagen darstelle. Betont wird im Rahmen der Debatte über den Entzug von Freiheitsrechten Asylsuchender auch, dass die Einhaltung der EMRK (Art 2,3 und 8) bei fremdenpolizeilichen Maßnahmen ein entscheidender Erfolg für die Sicherstellung der Grundrechte Asylsuchender sei.

*Grüne: „Einhaltung der UN-Kinderrechtskonvention [...] für alle Kinder in Österreich, egal, woher sie kommen“*

Die Kritik der Grünen an der Möglichkeit, Kinder und Jugendliche in Schubhaft zu nehmen, umfasst gemeinsam mit der Ablehnung der „Mitwirkungspflicht“ den größten Teil ihrer Wortmeldungen zur Asylmaterie. Abermals wird mit der Verletzung der Grund- und Menschenrechte von Kindern argumentiert, die eine besonders schutzwürdige Gruppe darstellten. Angemessen wäre, das gelindere Mittel bis zur Volljährigkeit anzuwenden (wie es die UN-Kinderrechtskonvention auch festlege), sowie kinder- und jugendgerechte Unterbringungsmöglichkeiten im Falle einer Abschiebung vorzusehen. Die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP würden sich die Gesetzesnovelle nur „schönreden“, denn das gelindere Mittel für 16- bis 18-Jährige werde mit diesem Entwurf abgeschafft. Dabei sei erst kürzlich intensiv im Parlament über das „Kindeswohl“ debattiert worden – nur dass die Erhebung von Kinderrechten in den Verfassungsrang mit einem Gesetzesvorbehalt verabschiedet worden sei, in dem Fremdenrecht Kinderrecht „sticht“. Und eben dieser Vorbehalt käme im vorliegenden Gesetz voll zur Geltung, da Kinder und Jugendliche abgeschoben und zuvor ins „Gefängnis“ „gesteckt“ werden können. Was unter dem „vielzitierten Kindeswohl“ verstanden werde, hätte demnach „plötzlich“ in diesem Zusammenhang keinen „Wert“ mehr für die Regierung. Kinder und Jugendliche hätten Potenzial und die Regierung vergeude diese Chance, sie in Österreich aufwachsen zu lassen. Die Kinderrechtskonvention, so die Forderung der Grünen, müsse für alle Kinder in Österreich eingehalten werden „egal, woher sie kommen, egal, woher ihre Eltern kommen“ (Protokoll FrÄG 2011, Windbüchler-Souschill: 109).

*BZÖ: „Wir haben immer gesagt: Kinder haben in Haft nichts verloren“*

Abgesehen von der Problematisierung von Folgeanträgen im Asylwesen, meldet sich das BZÖ mit einer Kritik an der Möglichkeit, Kinder in Schubhaft zu nehmen zu Wort. Diese hätten „in Haft nichts verloren“ (Protokoll FrÄG 2011, Westenthaler: 91). Die Argumentation verweist ebenso darauf, dass das Gesetz diesbezüglich „schwammig“ sei und demnach nicht

ausgeschlossen werden könne, dass Kinder auf dieser Grundlage in Schubhaft genommen werden. Laut Forderung des BZÖ solle auf Kinder das gelindere Mittel angewendet werden.

### **6.2.2.5 Kategorisierungen im Sprechen über Asylsuchende im FrÄG 2011**

Auch in den Sequenzen der asylrelevanten Debattenbeiträge des Fremdenrechtsänderungsgesetzes 2011 werden Kategorisierungen von Asylsuchenden vorgenommen. Über diese wird u.a. der Zugang der Betroffenen zu mehr oder weniger Rechten legitimiert bzw. delegitimiert. Die Unterscheidung, die getroffen wird, verläuft einerseits entlang der Interessen der „eigenen“ Bevölkerung, die es zu vertreten gelte und den Rechten bzw. Interessen asylsuchender Menschen. Andererseits ist auch die diskursive Produktion verschiedener Personengruppen unter Schutzsuchenden selber ein wesentlicher Aspekt. Folgende Ausführungen sollen auf die konkrete Konstellation im Zuge des FrÄG 2011 eingehen.

#### **„Eigen“ und „Fremd“**

Die Konstruktion von „eigen“ und „fremd“ dynamisiert sich für das FrÄG 2011 entlang dreier diskursiver Stränge. *Erstens* prägt der Anspruch der Regierungsparteien, Zuwanderung und Asyl voneinander zu trennen, die Debatte. An Stelle der sicherheitspolitischen Argumentationen des FRP 2005 rückt ein Bekenntnis zu Zuwanderung als wichtiger Faktor für die nationale Ökonomie und den Erhalt des wohlfahrtsstaatlichen Systems in den Vordergrund. Zuwanderung müsse jedoch anhand klarer Regeln gelenkt werden. Asylsuchende werden in dieser Konstellation als „nicht-steuerbare“ Migration definiert, für die es gilt, möglichst rasch abzuklären, ob der Aufenthalt gerechtfertigt sei. Während auf der einen Seite die reguläre (hochqualifizierte) Migration nach Österreich als wesentlicher und erwünschter Prozess konstruiert wird, findet sich im Gegensatz dazu ein *zweiter* Strang, der zwischen „fremd“ und „eigen“ eine bedrohliche Konkurrenzbeziehung konstruiert. Dieser Aspekt wird maßgeblich von den beiden Oppositionsparteien BZÖ und FPÖ artikuliert. Demnach sei Zuwanderung für Österreich keine Chance, sondern eine Bedrohung der nationalen Ökonomie und des wohlfahrtsstaatlichen Systems. Die Ursachen der bevorstehenden sozialen und ökonomischen Abstiegszenarien werden dabei durchaus in der „angeblich“ fluchtbedingten Migration verortet, deren Genuinität größtenteils in Zweifel

gezogen wird. Vor allem die FPÖ profiliert sich als vorgeblich einzige Partei, die die Interessen „dieses Volks“ wahrt (Protokoll FrÄG 2011, Hübner: 105). „Anderer“ im Parlament mit zu vertreten, sei nicht der Auftrag dieser Institution. Ein *dritter* Strang wird von der Grünen Opposition eingebracht. Dieser betont den Aspekt universell gleicher Rechte (Grund- und Menschenrechte), die nicht zu einer Frage nationaler Interessenspolitik werden dürfe. Hier geht es vor allem darum, das Asylrecht nicht als eine Materie, in der ein „nationales Kollektiv“ mit den „Anderen“ konkurriert, zu problematisieren. Im Gegenteil, es handle sich um eine Materie, die garantiere, dass Menschen ungeachtet ihrer Herkunft die grundlegendsten Rechte zustehen, also eine Inklusion *aller* in ein Grundrechtsregime sicherstellen solle.

Wie auch schon für das FRP 2005 konstatiert, wird die Grenzziehung zwischen „den Asylsuchenden“ und dem „Eigenen“ weiter aufrecht erhalten bzw. durch die Radikalisierung des Einwanderungs- bzw. Asyldiskurses von BZÖ und FPÖ sogar verstärkt. Fragen langfristiger Aufenthaltsperspektiven wie auch gesellschaftlicher Teilhabe finden sich nur am Rande des Diskurses: Sie werden in schwindend geringem Maß von der SPÖ aufgegriffen, bilden im Wesentlichen aber nur bei den Grünen einen nennenswerten Beitrag. Letztere forcieren, wie oben erwähnt, die Gleichheit der Rechte (also Inklusion) und unterstreichen das Potenzial, insbesondere junger Menschen, wenn ihnen eine langfristige Aufenthaltsperspektive in Österreich geboten werde.

### **Konstruktionen von Kategorien Asylsuchender**

Auch in der Nationalratsdebatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 werden verschiedene Kategorien asylsuchender Menschen konstruiert. Diese verlaufen, ähnlich der Debatte im Jahr 2005, auf zwei Ebenen. Erstere betrifft die Differenzierung zwischen genuinen und nicht genuinen Flüchtlingen. Die Argumentationsmuster haben sich im Vergleich zum FRP 2005 jedoch verschoben, nämlich – ganz im Sinne der zentralen Motivation für die Gesetzesänderung – hin zu einer weniger stark kriminalisierenden (die bei ÖVP aber immer noch deutlich mitschwingt) Differenzierung von Menschen, die zuwandern, und Menschen, die „berechtigter Weise“ einen Asylantrag stellen. Wer keinen Asylgrund hat, dem/der biete die Rot-Weiß-Rot Karte eine geregelte Möglichkeit, zuzuwandern.

Die Oppositionsparteien BZÖ und FPÖ hingegen forcieren die kriminalisierenden Zuschreibungen gegenüber nicht genuinen Flüchtlingen. Um die kalkulierende und systematische Missbrauchsintention zu unterstreichen, wird außerdem auf die „Maschinerie“ an Akteuren verwiesen, die als Mittäter\_innen zu diesem „Asylbetrug“ beitragen. Die Unterscheidung von genuin oder nicht wird von den Grünen abermals mit einer Betonung der Grund- und Menschenrechte aller aufgelöst. Im Zuge dessen gebe es eine Verpflichtung, Menschen Schutz zu bieten und ihre Rechte zu wahren. Ein Antrag auf Asyl stelle demnach, ungeachtet des Ausgangs des Verfahrens, keinen Missbrauch dar.

Die zweite Dimension adressiert, wie beim FRP 2005, eine Unterscheidung zwischen besonders schutzwürdigen Gruppen und Asylsuchenden im Allgemeinen. Es lässt sich konstatieren, dass sich die diesbezügliche „Breite“ der Debattenbeiträge des FRP 2005, auf eine Gruppe verengt hat: Nämlich auf die Diskussion um die besondere Schutzwürdigkeit von Kindern, Jugendlichen und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Ein sehr knapper Verweis auf die besondere Schutzwürdigkeit von Folteropfern und Traumatisierten findet sich darüber hinaus bei den Grünen. Dieser fällt im Kontext ihrer Kritik an der „Mitwirkungspflicht“ (bzw. im Wortlaut der Grünen „Lagerhaft bei offenen Türen“), durch welche die besondere Schutzwürdigkeit dieser Menschen missachtet werde.

In den Beiträgen lässt sich eine prinzipielle Einigkeit (zumindest von Grüne, SPÖ, ÖVP und BZÖ) darüber konstatieren, dass Kinder, Jugendliche und unbegleitete minderjährige Flüchtlinge als besonders schutzwürdig gelten und demnach von bestimmten Regelungen ausgenommen werden sollten. Adressiert wird hier insbesondere die Möglichkeit, Schubhaft zu verhängen. Die Debatte dynamisiert sich vornehmlich als Reaktion auf die Kritik der Grünen. Diese verurteilen, dass Kinder und Jugendliche nach diesem Gesetzesentwurf abgeschoben und zuvor ins „Gefängnis“ „gesteckt“ werden können. In diesem Zusammenhang positioniert sich auch das BZÖ als Verteidiger der Rechte des Kindes und bemängelt, dass die Verhinderung von Schubhaft für diese im Gesetz nicht sichergestellt werde. Die Reaktionen der Regierungsparteien könnten hierbei unterschiedlicher nicht sein. Während die ÖVP mit einer Strategie der überwiegenden Ignoranz dieser Kritik hervorsteht und nahezu gar nicht auf das Thema eingeht, wird vonseiten der SPÖ vehement bestritten, dass Kinder in Schubhaft genommen werden können.

### **6.3 Das Recht der „Anderen“ in der parlamentarischen Arena verhandeln: Analyse und Resümee aus vergleichender Perspektive**

In abschließenden Teil dieses Kapitels soll aus vergleichender Perspektive erläutert werden, weshalb auf bestimmte Konstruktionen von Rechten und (Menschen-)Kategorisierungen Bezug genommen wird. Es werden drei Aspekte herangezogen, die Erklärungen dafür liefern, weshalb das „Feld des (Un)Sagbaren“ (Jäger 2009) sich wie oben geschildert, konstituiert: (1) Die Parteiideologien bzw. die Positionierung der Parteien zu Migration und Asyl (2) Die politischen Kräfteverhältnisse im Nationalrat, das heißt die Regierungs- und Oppositionskonstellationen zu den gegebenen Zeitpunkten (3) Pfadabhängigkeiten und Tendenzen der Normalisierung im Asyldiskurs.

#### **6.3.1 Parteiideologien und Positionierungen zu Migration und Asyl**

Wie Jäger und Jäger (2007) für Diskursanalysen herausstellen, spielt die Diskursposition, verstanden als ideologischer Ort von dem aus gesprochen wird, eine wichtige Rolle für die Beschaffenheit des Diskurses. Auf Grundlage der Auswertung der Debatten über das FRP 2005 und das FrÄG 2011 kann festgehalten werden, dass diese in der vorliegenden Untersuchung eine wichtige Rolle einnehmen. Mit Blick auf die Ergebnisse der Analyse ergibt sich, mit Ausnahme der SPÖ, ein durchaus konsistentes Bild zwischen den in Debatten eingenommenen Positionen und den in Kapitel fünf dargelegten ideologischen Positionierungen der Parteien.

Die Debatten über das FRP 2005 zeichnen sich durch einen deutlichen überparteilichen Konsens zwischen BZÖ, ÖVP und SPÖ über notwendige asylrechtliche Restriktionen aus. Zwar wird das Recht auf Schutz nicht per se in Frage gestellt. Über das Kernargument missbräuchlich gestellter Anträge und krimineller Intentionen asylsuchender Menschen, die ein vermeintliches Sicherheitsrisiko für die „eigene“ Bevölkerung darstellen, wird jedoch eine Verengung des Zuganges zu diesem Rechtsinstitut als legitim und notwendig konstruiert. In diesem Zusammenhang wird die Unterscheidung zwischen „eigen“ und „fremd“ und auch zwischen genuinen und nicht genuinen Flüchtlingen besonders virulent. Diese Kategorisierungen bilden einen wesentlichen Multiplikator für die Konstruktion des Rechtes auf Schutz als ein Recht, das es zu wahren gelte, indem es von „Missbrauch“ und kriminellen



Absichten nicht genuiner Flüchtlinge (bzw. Asylsuchender, die nicht mehr unbescholten sind und damit ihren Anspruch auf Schutz „verwirkt“ hätten) abgeschottet wird. Auf dieser Grundlage wird die selektive Gestaltung des Zuganges zum Recht auf Schutz als einzig plausible Maßnahme konstruiert.

Dies überrascht vor dem Hintergrund der ideologischen Verortung und Positionierung des BZÖ (und von FPÖ) zu Asyl jedenfalls nicht – wenngleich ihr prinzipielles Bekenntnis zum Rechtsinstitut Asyl in diesem Zusammenhang etwas verwundern mag. Auch die Positionierung der ÖVP ist in diesem Zusammenhang nicht weiter überraschend. Bereits seit Mitte der 1990er tendierte diese Partei hinsichtlich Migration und „Integration“ zu immer restriktiveren Forderungen und positionierte sich bei der Politisierung von Asyl im restriktiven Spektrum. Besonders seit ihrer Übernahme des Innenressorts im Jahr 2000 verfolgt sie eine verstärkt sicherheitspolitische Ausrichtung, die in der Debatte über das FRP 2005 voll zum Ausdruck kommt. Ähnlich wie Oliver Gruber (2010: 71 und 79) dies für die mediale Darstellungspolitik der Parteien ÖVP, BZÖ und FPÖ für den Zeitraum 2006 bis 2009 konstatiert, lassen sich bei den Beratungen über das FRP 2005 durchaus thematische Konvergenzen mit einem restriktiven Impuls zwischen diesen Parteien ausmachen.

Weniger ergiebig hingegen zeigt sich der Erklärungsfaktor „Diskursposition“ für die Debattenbeiträge der SPÖ. Aufgrund ihrer Wahlprogrammatiken und Presseaussendungen ist diese eher im liberalen Spektrum zu verorten. Ihre Forderungen (u.a. eingeschränkter Zugang zu Asyl, nämlich „nur“ für „tatsächlich“ Verfolgte) konvergieren in der Nationalratsdebatte über das FRP 2005 jedoch mit den restriktiven Forderungen der Regierungsparteien ÖVP und BZÖ – und dies obwohl die SPÖ bei der Asylgesetznovelle 2003 großen Widerstand aufgrund der bevorstehenden gesetzlichen Verschärfungen geleistet hatte und 2003 letztlich gegen das FPÖ/ÖVP Asylgesetz stimmte. Hier kann die ideologische Positionierung und Einstellung zu Asyl folglich die starke Zustimmung und diskursive Konvergenz mit den Regierungsparteien nicht hinreichend erklären.

Die Debattenbeiträge der Grünen bilden hingegen einen deutlichen Kontrapunkt zum restriktiven Konsens der Trias SPÖ, ÖVP und BZÖ. Die von den befürwortenden Parteien aufgeworfenen Kategorisierungen werden entschieden zurückgewiesen. Dem stellen die Grünen eine weitaus inklusivere Deutung des Rechts auf Schutz gegenüber, das jedem Menschen zusteht und als eines der wichtigsten antifaschistischen Prinzipien liberaler

Demokratien präsentiert wird. Auch bei den Grünen ergibt sich also im Rahmen der Debatten über das FRP 2005 ein konsistentes Bild mit ihrer ideologischen Positionierung zu Migration und Asyl.

Es gilt auch für das FrÄG 2011, dass die Debattenbeiträge der Parteien mit den in Kapitel fünf vorgestellten Parteiideologien Kohärenz aufweisen. Wie bereits verdeutlicht, lassen sich die Debatten über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 durch die Gegenüberstellung einer diskursiven Allianz der Regierungsparteien und einer inhaltlich stark differierenden Opposition gegen das Gesetz charakterisieren. Die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP legitimieren die Änderungen des Asylgesetzes mit dem Anliegen, die Asyl- und Zuwanderungsmaterien voneinander zu trennen. Einschränkungen der Rechte Schutzsuchender (wie z.B. die „Mitwirkungspflicht“) seien demnach notwendig, um rasch abzuklären, wer Aussicht auf Aufenthalt in Österreich hat und wer „gehen muss“. Die Unterscheidung zwischen genuinen und nicht genuinen Asylsuchenden bleibt weiter aufrecht (teilweise auch aufgeladen durch kriminalisierende und sicherheitsbezogene Konstruktionen). Aber es wird nun darüber hinaus suggeriert, dass mit der Schaffung des neuen Zuwanderungssystems nicht genuine Flüchtlinge nun eine „Chance“ hätten, regulär nach Österreich zu migrieren. Die in der Debatte über das FRP 2005 noch stark als Konkurrenzbeziehung artikulierte Interessenskonstellation wird von den Regierungsparteien vor allem dahingehend modifiziert, dass dieses Gesetz (inklusive der asylrechtlichen Änderungen) den Bedürfnissen *aller* entgegenkommen würde, also sowohl den Interessen „Österreichs“, als auch der „Asylsuchenden“. In diese diskursive Klammer werden, in Form eines paternalistischen Diskurses, somit auch die Interessen der „Anderen“ eingebunden. Diese diskursive „Entschärfung“ ist jedenfalls konsistent mit der ideologischen Verortung der SPÖ und ihrer Positionierung zu Migration, „Integration“ und Asyl. Diese Trendwende ist hingegen etwas überraschend für ihre Regierungspartnerin ÖVP. Sie mag aber durchaus mit dem Fokuswechsel hin zu einer Verschränkung des (in der ÖVP ideologisch stark dominierenden) ökonomischen Nutzendiskurses mit dem Einwanderungsdiskurs zu erklären sein. Die Kehrseite ist die verstärkte Identifizierung irregulärer Migration als Problem, das es zu bekämpfen gelte. Die vergleichsweise liberale Positionierung der Grünen in diesem politischen Feld kommt auch in den Beiträgen zum FrÄG 2011 deutlich zum Ausdruck. Hingegen ist eine deutliche Radikalisierung des Diskurses von BZÖ und FPÖ zu verzeichnen. Gründe hierfür sind, wie im Folgenden umrissen werden soll, wohl im neuerlichen Wechsel der Regierungs- und Oppositionskonstellationen zu suchen.

### 6.3.2 Regierungs- und Oppositionskonstellationen

Der deutlich rechts der Mitte stehenden Regierungskonstellation ÖVP und BZÖ im Jahr 2005 steht eine politisch gemäßigtere Große Koalition zwischen ÖVP und SPÖ im Jahr 2011 gegenüber. Der Diskurs über das Fremdenrechtspaket 2005 verzeichnet im Sprechen über Rechte Asylsuchender einen anteilmäßig deutlich restriktiven Überhang, der neben den Regierungsparteien ÖVP und BZÖ zudem durch die mandatsstärkere der beiden Oppositionsparteien (SPÖ) mitgetragen wird. Im Gegensatz dazu hat sich der Diskurs in den Debatten über das FrÄG 2011 etwas gemäßigt. Der Wechsel der Regierungs- bzw. Oppositionskonstellationen liefert eine relevante Erklärung für diese Veränderung. Eine wichtige Beobachtung lässt sich jedenfalls diesbezüglich treffen: Zwar hält auch die Große Koalition (ÖVP und SPÖ) an, bereits in den Debatten über das FRP 2005 eingebrachten, Kategorisierungen Asylsuchender fest (genuin/nicht genuin; „eigen“ und „fremd“). Jedoch wird dieser Aspekt maßgeblich mit einem Diskurs über die „Öffnung“ des Zuwanderungssystems verknüpft. Demnach bestehe nun für alle eine faire, da klar geregelte, „Chance“, nach Österreich zu migrieren. Gleichzeitig werde die große „Asyltradition“ Österreichs weiterhin bestehen bleiben.

Während sich 2005 die, in programmatischer und medialer Positionierung eher liberal eingestufte, SPÖ der restriktiven Linie der ÖVP und BZÖ Koalition anschließt, positionieren sich 2011 alle Oppositionsparteien gegen den Gesetzesentwurf, begründen ihre Ablehnung jedoch durchaus unterschiedlich. Der Wechsel von BZÖ und FPÖ in die parlamentarische Opposition führt zu einer signifikanten Radikalisierung der Beiträge der in Zeiten ihrer Regierungsverantwortung eher gemäßigt rechtspopulistisch agierenden Parteien. Als Oppositionsparteien hat sich der Spielraum von FPÖ und BZÖ für ihren restriktives Asyl- und Einwanderungsdiskurs wieder geweitet. Beide Parteien sind darüber hinaus wieder dazu übergegangen, sich mit scharfen Polemiken gegen die Regierung als *anti-establishment* Parteien zu positionieren (insbesondere die FPÖ), die sich als einzige für die „Bevölkerung“ einsetzen. Im gleichen Zug muss keine Verantwortung für die Lösung der diagnostizierten Probleme getragen werden. Bezeichnend hierfür sind die Argumentationen, mit welchen die als „eigen“ und „fremd“ konstruierten Gruppen gegeneinander ausgespielt werden. So wird beispielsweise ein beängstigendes ökonomisches Abstiegsszenario für Österreich gezeichnet, wenn der „Masseneinwanderung“ (auch über den „Asylweg“ als „Haupttroute“ der „Masseneinwanderung“) nicht endlich Einhalt geboten werde. Dabei nimmt die „eigene“

Gruppe einen völlig undifferenzierten Opferstatus ein, während der „anderen“ Gruppe der Asylsuchenden pauschal Betrugsintentionen und kriminelle Aktivitäten zugeschrieben werden (z.B. durch die Repräsentation von Asylsuchenden als von außen kommende Bedrohung). In Anbetracht der erfolgten Ausführungen liegt die Vermutung nahe (wenngleich noch weitergehende Untersuchungen hierzu angestellt werden müssten), dass sich der Wandel des SPÖ Diskurses von einer (aus ideologischer Perspektive) eher untypischen restriktiven Positionierung hin zu einer „gemäßigeren“ Position, aus ihrer gezielten Selbstrepräsentation als potenzielle Regierungspartei erklären lässt (z.B. sich auch als Oppositionspartei „konstruktiv“ an der Mitgestaltung von Gesetzen zu beteiligen).

### **6.3.3 Pfadabhängigkeiten im Asylregime Österreichs**

Eine dritte signifikante Erklärung, die für das Sprechen über die Rechte Asylsuchender in der parlamentarischen Arena herangezogen werden kann, ist das widersprüchliche Zusammenspiel zwischen Pfadabhängigkeiten einerseits und den vielschichtigen Diskursen andererseits, die sich in diesen (teilweise sehr widersprüchlichen) Regulationskomplex einschreiben. Das österreichische Asylregime ist sowohl diskursiv als auch in der gesetzlichen Ausgestaltung durch einen restriktiven Grundtenor zu charakterisieren. Völkerrechtliche Normen wie auch (internationale, europäische und nationale) Rechtsprechung bilden ein limitierendes Gegengewicht zu diesen Entwicklungen (Funk/Stern 2010). Gerade die Ausführungen zum österreichischen Asylregime (siehe Kapitel 5) verdeutlichen jedoch, dass die Regierungsbestrebungen in ihrem Kern nach einer Aufweichung dieser Schranken trachten. Dies offenbart sich, wenn auch unterschiedlich, im in dieser Arbeit untersuchten Diskurs über die Rechte Asylsuchender. Im Sprechen über diese Rechte Asylsuchender im Rahmen der Beratungen über das Fremdenrechtspaket 2005 wird aufgrund der dominanten Problematisierung (u.a. als Problem der inneren Sicherheit, bedingt durch Kriminalität, Missbrauch und überproportional hohe Zahlen illegitim gestellter Anträge) eine restriktive Asylgesetzgebung diskursiv legitimiert. Dennoch bewegt sich die Argumentation auf einer Ebene, die über den Rekurs auf die gewährleistete Verfassungskonformität der Maßnahmen die Legitimität der Einschnitte in die Rechte Asylsuchender unterstreicht (z.B. weil es sich ohnehin nicht um genuine Flüchtlinge handle). Das Fremdenrechtspaket 2005 verdeutlicht eine Übereinstimmung zwischen restriktiven Forderungen auf diskursiver Ebene und materiell durchgesetzten Restriktionen. Diese Kongruenz bedarf im Sprechen über die Rechte

Asylsuchender aber dennoch einer positiven Referenz auf liberale Rechtsinstitute – wie etwa die Verfassung und Grund- und Menschenrechte und insbesondere einem mehr oder minder unbestrittenen Bekenntnis zum Recht auf Schutz vor Verfolgung. Die Akzente der Problematisierung im Kontext der Debatten über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 sind wiederum deutlich liberaler gesetzt. Das Bekenntnis der Regierungsparteien zur (ökonomischen und wohlfahrtsstaatlichen) Notwendigkeit (geregelter und selektiver) Zuwanderung überdeckt, dass implizit dieselbe Trennung von genuinen und nicht genuinen Flüchtlingen fortgesetzt wird. Aber die Maßnahmen betreffend die Rechte von Asylsuchenden, die materiell durchgesetzt worden sind, zeigen sich im Vergleich zum Fremdenrechtspaket 2005 nicht minder restriktiv. Dies lässt sich etwa an der Einführung der „Mitwirkungspflicht“ oder dem geminderten Schutz jugendlicher Asylsuchender im Kontext der novellierten Schubhaftbestimmungen zeigen.

## 7. Schlussfolgerungen

Anliegen der vorliegenden Arbeit war es, anhand einer diskursanalytischen Vorgehensweise die Frage zu erörtern, wie in der österreichischen parlamentarischen Arena das Recht der „Anderen“ verhandelt wird. In den Blick genommen wurden zwei Plenarsitzungen des österreichischen Nationalrates, in welchen asylrelevante Gesetzgebungen debattiert und mit Mehrheit beschlossen worden sind. Mit Hannah Arendts (1949 und 2009) Kritik an den Aporien der Menschenrechte wurde der Blick auf den besonders prekären Status von Asylsuchenden eröffnet. Die Staatsbürger\_innenschaft bildet jedoch nicht mehr das alleinige Prinzip für die Vergabe von Rechten. Weil sich die Staatsbürger\_innenschaft tendenziell entlang spezifischer Achsen desaggregiert, sind nun auch andere Vergabekriterien, wie etwa der Aufenthaltsstatus, der einer Person zugewiesen wird, vermehrt in den Vordergrund getreten. Gleichzeitig bleibt der Status von Asylsuchenden allerdings an der Peripherie des Rechtere regimes angesiedelt. Desaggregation führt also nicht per se zu mehr Inklusion, sondern führt vielmehr zu einer Verschiebung hin zu anderen selektiven Prinzipien der Vergabe von Rechten (Benhabib 2004; Guild 2009). Ein postnationales oder kosmopolitisches „Recht, Rechte zu haben“ (Arendt 2009: 603), um allen Menschen einen Standort in der Welt zu sichern, bleibt nach wie vor uneingelöst.

Vor diesem Hintergrund findet die Aushandlung der Rechte Asylsuchender in der österreichischen parlamentarischen Arena – aus einer demokratietheoretischen Perspektive – in einer paradoxen Konstellation statt: Als unmittelbare Adressat\_innen der Gesetze sind Asylsuchende von der Autor\_innenschaft ihrer eigenen Rechte ausgeschlossen (Benhabib 2004). Wie nun wird aber das Recht der „Anderen“ verhandelt? Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung der parlamentarischen Debatten über das Fremdenrechtspaket 2005 und das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 sollen an dieser Stelle zusammenfassend dargestellt werden. Von allen verhandelten Rechten nimmt das Recht auf Schutz vor Verfolgung wohl eine zentrale Stellung ein. Aus diesem Grund werden sich die folgenden Ausführungen vor allem auf dessen Konstruktion und die damit verbundenen Kategorisierungen von Individuen und Gruppen konzentrieren.

Zu beiden Zeitpunkten der Untersuchung wird im Diskurs über die Rechte Asylsuchender das Recht auf Schutz vor Verfolgung als unbestrittener normativer Ankerpunkt gewissermaßen

„vorausgesetzt“. Jedoch macht die Analyse deutlich, dass die Bedeutung dieses Rechts auf sehr unterschiedliche Weise konstruiert wird. Das Recht auf Schutz vor Verfolgung ist dabei wesentlich mit Kategorisierungen von Menschengruppen verbunden. Nicht nur die Unterscheidung zwischen „eigen“ und „fremd“ aufgrund des Ein- oder Ausschlusses in oder von politischer Mitgliedschaft macht Asylsuchende zu „Anderen“. Sondern sie werden darüber hinaus in der parlamentarischen Arena diskursiv als intrinsisch dem „eigenen“ nicht zugehörig konstruiert und auch deshalb zu „Anderen“ gemacht. Diese dominierende Konstruktion wird durch die Repräsentation der Voraussetzungslosigkeit von Menschenrechten, nämlich als Rechte aller, die nicht als staatsbürgerliche Privilegien behandelt werden dürfen, herausgefordert. Jedoch ist diese Position eher am Rande des Diskurses situiert.

Eine weitere relevante Kategorisierung, die mit dem dominanten Verständnis des Rechts auf Schutz vor Verfolgung verknüpft wird, ist die Unterscheidung zwischen genuinen und nicht genuinen Flüchtlingen. Der Logik dieser Kategorisierung folgend sollen nur jene, die „tatsächlich“ verfolgt werden, auch Schutz erhalten (d.h. genuine Flüchtlinge) – dieser Tenor hält sich über beide Plenardebatten. Die Kategorie der genuinen Flüchtlinge erschließt sich dabei vornehmlich über ihre als Gegenpart repräsentierte Kategorie der nicht genuinen Flüchtlinge. Letztere wird zu den zwei Untersuchungszeitpunkten unterschiedlich akzentuiert. Die Bekämpfung des „Missbrauchs“ des Asylrechts als gravierendes Sicherheitsproblem stellt sich in der Debatte über das Fremdenrechtspaket 2005 als *der* entscheidende Impetus heraus, Maßnahmen zu ergreifen. Die (diffuse) Kategorie nicht genuiner Flüchtlinge umfasst hierbei verschiedenste Zuschreibungen. Gemeinhin wird das Nicht-Vorliegen eines Asylgrundes als „Missbrauch“ des Asylrechts gewertet. Dies wird weitgehend schon *per se* als kriminelle Handlung konstruiert. Darüber hinaus wird dieser Kategorie eine Reihe bedrohlicher, kriminalisierender Zuschreibungen, wie etwa erhöhte (tw. sexualisierte) Gewaltbereitschaft, Drogenkriminalität etc. zugewiesen. In der Debatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 hingegen verschiebt sich das Verständnis von nicht genuinen Flüchtlingen verstärkt von einer sicherheitsdominierten Perspektive hin zu einer von Fragen der Zuwanderung bestimmten Perspektive. Da die Notwendigkeit einer Trennung der Migrations- und Asylmaterien als Problemdeutung dominiert, werden nicht genuine Flüchtlinge hauptsächlich als potentielle Arbeitsmigrant\_innen porträtiert. Diese hätten künftig die Möglichkeit, über die Rot-Weiß-Rot Karte (diese regelt die Zuwanderung Hochqualifizierter) regulär nach Österreich zu migrieren. Kriminalisierende und sicherheitsbezogene Konstruktionen bleiben

gleichzeitig aufrecht, wenn auch mehr im Hintergrund. Schutz vor Verfolgung kriegen demnach weiterhin all jene, die „tatsächlich“ verfolgt sind. Weitere wichtige Kategorisierungen sind Konstruktionen von besonders schutzwürdigen Menschen(gruppen) – wie beispielsweise Folteropfer, Kinder und Frauen. Die Genuinität der Schutzwürdigkeit erweist sich hierbei wiederum als umstritten – etwa bei Traumatisierungen, die nach Auffassung von FPÖ und BZÖ großteils nur behauptet würden.

Die dominante Konstruktion des Rechts auf Schutz vor Verfolgung wird außerdem zu beiden Zeitpunkten, verstärkt aber beim Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011, eng an Konditionalitäten geknüpft. Demnach hätten auch Asylsuchende Pflichten, für deren Erfüllung Einschnitte in die Grundrechte (z.B. persönliche Freiheit) als gerechtfertigt dargestellt werden. Ein Beispiel, das an beiden Untersuchungszeitpunkten deutlich in den Vordergrund tritt, ist die Pflicht Asylsuchender, am Verfahren mitzuwirken. Während diese in der Debatte über das Fremdenrechtspaket als notwendig konstruiert wird, weil die bisher mangelnde Mitwirkung zu signifikanten Verzögerungen der Asylverfahren geführt hätte, wird sie in der Debatte über das Fremdenrechtsänderungsgesetz, ganz im Sinne eines paternalistischen Diskurses, als notwendiger Beitrag konstruiert, der von Asylsuchenden erwartet werden könne und auch in „ihrem“ Interesse stünde, wenn diese in Österreich um „Hilfe“ ansuchen. Interessant ist hierbei die Kontinuität, in der sich die damit verknüpften Maßnahmen des FrÄG 2011 einschreiben: Als „Mitwirkungspflicht“ gesetzlich besiegelt (AsylG 2005 § 15 Abs 3a und 3b idF BGBl. I Nr. 38/2011), sieht diese eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit Asylsuchender (mit sehr wenigen Ausnahmen) für einen Zeitraum von bis zu einer Woche auf das Gelände der Bundesbetreuungsstellen vor. Ihr juristischer Vorläufer findet sich bereits im FRP 2005 wieder, wo der Bewegungsradius von asylsuchenden Menschen im Zulassungsverfahren während der ersten 20 Tage auf das Gebiet der Bezirksverwaltungsbehörde beschränkt wurde. Die durch das Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 erfolgte Novellierung führte unter der weniger euphemistisch betitelten „Gebietsbeschränkung“ die Sanktionierbarkeit des Übertritts der Bewegungseinschränkung ein (§ 12 Abs 2 AsylG 2005 idF BGBl. I Nr. 100/2005 und § 76 Abs 2a FPG 2005 idF BGBl. I Nr. 122/2009).

Das Verhältnis zwischen den materiellen Rechten, die mit den Gesetzen beschlossen wurden und der diskursiven Repräsentation dieser Rechte, gestaltet sich teilweise widersprüchlich. Für das Fremdenrechtspaket 2005 kann konstatiert werden, dass sich der weitgehend



restriktive, kriminalisierende Diskurs verhältnismäßig widerspruchsfrei mit den eingeführten, durchwegs restriktiven Maßnahmen deckt (u.a. Ausweitung der Schubhaft und Stärkung der behördlichen Befugnisse gegenüber Asylsuchenden, siehe dazu Kapitel sechs). Hingegen ist bei der Debatte über die Rechte Asylsuchender zum Zeitpunkt des Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 eine vergleichsweise „liberalisierende“ Öffnung auf diskursiver Ebene zu konstatieren. Dieser Befund lässt sich vor allem mit der engen Verknüpfung des Rechts auf Schutz mit anderen regulären Migrationskategorien (hier insbesondere der Zuwanderung von Hochqualifizierten) erklären. Die Regelung von (hochqualifizierter) Zuwanderung wird als neuartige Chance präsentiert, regulär zu migrieren (ohne das Asylrecht „missbrauchen zu müssen“), während die „gute Asyltradition“ für „tatsächlich“ Verfolgte weiterhin bestehen bleiben sollte. Hierbei wird im Sprechen gleichzeitig das illegalisierte Pendant als Kehrseite der regulären Migration produziert, indem „Illegalität“ im Diskurs verstärkt als „Problem“ eingebracht wird, das es zu bekämpfen gelte. Auch bleibt zu konstatieren, dass sich die diskursive Öffnung nicht in den materiellen Rechten, die das Gesetz in Asylbelangen vorsieht, widerspiegelt. Das heißt, es wurden trotz einer tendenziellen „Milderung“ des Diskurses ähnlich restriktive Maßnahmen wie beim FRP 2005 beschlossen – es sei an dieser Stelle nur auf die „Mitwirkungspflicht“ oder den geringeren Schutz für Jugendliche zwischen 16 und 18 Jahren bei bevorstehenden Abschiebungen verwiesen.

Die eingangs zitierte Erzählung „Gemeinschaft“ von Franz Kafka könnte auf Grundlage dieser Arbeit also folgendermaßen lauten:

„Wir sind fünf Freunde, wir sind einmal hintereinander aus einem Haus gekommen, zuerst kam der eine und stellte sich neben das Tor, dann kam oder vielmehr glitt so leicht, wie ein Quecksilberkügelchen gleitet, der zweite aus dem Tor und stellte sich unweit vom ersten auf, dann der dritte, dann der vierte, dann der fünfte. Schließlich standen wir alle in einer Reihe. Die Leute wurden auf uns aufmerksam, zeigten auf uns und sagten: »Die fünf sind jetzt aus diesem Haus gekommen.« Seitdem leben wir zusammen, es wäre ein friedliches Leben, wenn sich nicht immerfort ein sechster einmischen würde. Er tut uns nichts, aber wir fühlen uns bedroht, das ist genug getan; warum drängt er sich ein, wo man ihn nicht haben will. Wir kennen ihn nicht, aber wir müssen ihn wohl bei uns aufnehmen, das sehen die Vorschriften so vor. Wir möchten aber für seine Präsenz nicht unsere kostbaren Ressourcen aufwenden, deswegen hoffen wir, dass er bald wieder gehen muss; wenn wir die Vorschriften doch bloß

ein bisschen verändern könnten – vielleicht merkt es ja niemand. Weshalb können die Nachbarn nicht einmal zur Hilfe kommen oder zumindest ihren Garten besser bewachen, damit er nicht immerfort durch die Hecke auf unser Grundstück gelangt! Letztlich sind es immer wir, die diesen Sechsten aufnehmen. Dabei wäre bei den Nachbarn doch auch genügend Platz. Und überhaupt: Weshalb sollten wir, die einander zwar auch nicht gekannt haben, aber eben schon vorher hier waren, mit diesem Sechsten an einem Tisch sitzen. Weshalb sollten wir ihn bei uns aufnehmen und ihm dieselben Rechte einräumen, die uns zustehen. Dann könnte er am Ende noch über die Art unserer Vereinigung mitbestimmen und damit haben wir schlechte Erfahrungen gemacht. Wir wollen lieber weiter über ihn sprechen, und so tun, als ob er nicht hier wäre; wir wollen ihn lieber nicht in unsere Entscheidungen mit einbeziehen. Mag er sich zu uns drängen, das müssen wir zulassen, aber wir werden ihn ganz weit weg, an das Ende des Tisches setzen und den Teller wortlos zu ihm schieben; Wir werden keine Blicke an ihn richten und weiter ohne ihn darüber beraten, wie wir den heutigen Tag beginnen möchten.“

## 8. Literatur- und Materialienverzeichnis

- Agamben, Giorgio* (2002): *Homo Sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben.* Frankfurt am Main.
- Alizadeh, Homayoun* (1995): Österreichische Flüchtlingspolitik der 70er Jahre. In: *Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver* (Hg.): *Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914.* Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft Band 25. Wien, 188-194.
- Ataç, Ilker* (2010): Migrationspolitik. In: *Ataç, Ilker/Kraler, Albert/Ziai, Aram* (Hg.): *Politik und Peripherie. Eine politikwissenschaftliche Einführung.* Wien, 316-330.
- Ataç, Ilker/Kasperek, Bernd/Willenbücher, Michael* (2010): Pagani: Das Recht von der Grenze her denken. In: *Juridikum* 22(2), 228-233.
- Arendt, Hannah* (1949): Es gibt nur ein einziges Menschenrecht. In: *Die Wandlung* 4(12), 754-770.
- Arendt, Hannah* ([1955] 2009): *Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft. Antisemitismus, Imperialismus, totale Herrschaft.* München.
- Arendt, Hannah* ([1965] 2011): *Eichmann in Jerusalem: Ein Bericht von der Banalität des Bösen.* München.
- Baldaccini, Anneliese/Toner, Helen* (2007): From Amsterdam and Tampere to The Hague. An Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law. In: *Baldaccini, Anneliese/Guild, Elspeth/Toner, Helen*: *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy.* Oxford/Portland, 1-22.
- Balibar, Etienne* (2007): (De)constructing the Human as a Human Institution. A Reflection on the Coherence of Hannah Arendt's Practical Philosophy. In: *Heinrich-Böll-Stiftung* (Hg.): *Hannah Arendt: Verborgene Tradition – Unzeitgemäße Aktualität?* Berlin, 261-268.
- Belina, Bernd* (2008): Skalare Praxis. In: *Wissen, Markus* (Hg.): *Politics of Scale. Räume der Globalisierung und Perspektiven emanzipatorischer Politik.* Münster, 106-123.
- Benford, Robert D./Snow, David A.* (2000): Framing Processes and Social Movements. An Overview and Assessment. In: *Annual Review of Sociology* 26(1), 611-639.
- Benhabib, Seyla* (2002): Political Geographies in a Global World. Arendtian Refelctions. In: *Social Research* 69(2), 539-566.
- Benhabib, Seyla* (2003): Transformations of Citizenship: The Case of Contemporary Europe. In: *Government and Oppositions* 37(4), 439-465.
- Benhabib, Seyla* (2004): *The Right of Others. Aliens, Residents and Citizens.* Cambridge, New York et al.

- Benhabib, Seyla* (2005): The Right to Have Rights in Contemporary Europe. Unveröffentlichtes Manuskript, <http://www8.georgetown.edu/centers/cdacs/benhabibpaper.pdf> 4.5.2011.
- Benhabib, Seyla* (2006): Hannah Arendt. Die melancholische Denkerin der Moderne. Erweiterte Ausgabe. Frankfurt am Main.
- Benhabib, Seyla* (2007): Twilight of Sovereignty or the Emergence of Cosmopolitan Norms? Rethinking Citizenship in Volatile Times. In: *Citizenship Studies* 11(1), 19-36.
- Betts, Alexander* (2010): The Refugee Regime Complex. In: *Refugee Survey Quarterly* 29(1), 12-37.
- Bielefeldt, Heiner* (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos. Darmstadt, 25-45 und 80-111.
- Birmingham, Peg* (2007): The An-Archic Event of Natality and the ‚Right to Have Rights‘. In: *Social Research* 74(3), 763-776.
- Bloch, Ernst* (1999): Naturrecht und menschliche Würde. Frankfurt am Main.
- Bojadžijev, Manuela* (2008): Die windige Internationale: Rassismus und Kämpfe der Migration. Münster.
- Boswell, Christina/Geddes, Andrew* (2011): Migration and Mobility in the European Union. Basingstoke.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph/Wissen, Markus* (2007): Verdichtungen zweiter Ordnung. Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive. In: *Prokla* 37(2), 217-234.
- Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas* (2009): Einleitung: Neue Theoriepraxis des Rechts. In: *Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas* (Hg.): *Neue Theorien des Rechts. 2., neu bearbeitete Auflage.* Stuttgart, IX-XIX.
- Buckel, Sonja/Wissel, Jens* (2010): State Project Europe: The Transformation of the European Border Regime and the Production of Bare Life. In: *International Political Sociology*, 4(1), 33-49.
- Bührmann, Andrea D./Schneider, Werner* (2007): Mehr als nur diskursive Praxis? – Konzeptionelle Grundlage und methodische Aspekte der Dispositivanalyse. In: *Forum: Qualitative Research* 8(2) Art. 28, <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/237/525>, 22.11.2011.
- Candeias, Mario* (2007): Gramscianische Konstellationen. Hegemonie und die Durchsetzung neuer Produktions- und Lebensweisen. In: *Merkens, Andreas* (Hrsg.): *Mit Gramsci arbeiten: Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis.* Hamburg, 15-32.

- Castles*, Stephen (2004): Why migration policies fail. In: *Ethnic and Racial Studies* 27(2), 205-227.
- Castles*, Stephen/*Loughna*, Sean (2005): Trends in Asylum Migration to Industrialized Countries, 1990-2001. In: *Borjas* George J./*Crisp*, Jeff (Hg.): *Poverty, International Migration and Asylum*. Basingstoke, 39-69.
- Castro-Varela*, María do Mar /*Dhawan*, Nikita (2010): Die Grenzen überque(e)ren. Queer Theory in der Migrationsforschung. In: *Bakondy*, Vida/*Ferfoglja*, Simonetta/*Janković*, Jasmina/*Kogoj*, Cornelia/*Ongan*, Gamze/*Pichler*, Heinrich/*Sircar*, Ruby/*Winter*, Renée (Hg.): *Viel Glück! Migration Heute*. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien, 408-413.
- Cohen*, Joshua/*Howard*, Matthew/*Nussbaum*, Martha C. (Hg) (1999): *Is Multiculturalism Bad for Women? Susan Moller Okin with Respondents*. Princeton.
- Cushman*, Thomas (2010): The globalization of human rights. In: *Turner*, Bryan S. (Hg.): *The Routledge International Handbook of Globalization Studies*. Oxford, 589-603.
- Cresswell*, Tim (2004): *Place. A short introduction*, Malden/Oxford/Victoria.
- Diaz-Bone*, Rainer/*Bührmann*, Andrea D./*Gutiérrez Rodríguez*, Encarnación/*Schneider*, Werner/*Kendall*, Gavin/*Tirado*, Francisco (2007): The Field of Foucaultian Discourse Analysis: Structures, Developments and Perspectives. In: *Forum: Qualitative Research* 8(2) Art. 30, <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/234/517>, 22.11.2011.
- Dachs*, Herbert (2006): Grünalternative Parteien. In: *Dachs*, Herbert/*Gerlich*, Peter/*Gottweis*, Herbert/*Kramer*, Helmut/*Lauber*, Volkmar/*Müller*, Wolfgang C./*Tálos*, Emmerich (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 389-401.
- Dimmel*, Nikolaus (2006): Politik der inneren Sicherheit. In: *Dachs*, Herbert/*Gerlich*, Peter/*Gottweis*, Herbert/*Kramer*, Helmut/*Lauber*, Volkmar/*Müller*, Wolfgang C./*Tálos*, Emmerich (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 637-651.
- Dobhoff-Dier*, Rosmarie/*Kaup*, Clemens/*Stern*, Joachim (2010): Homosexualität als Fluchtgrund. Zwischen Anerkennung und Restriktion. In: *Bakondy*, Vida/*Ferfoglja*, Simonetta/*Janković*, Jasmina/*Kogoj*, Cornelia/*Ongan*, Gamze/*Pichler*, Heinrich/*Sircar*, Ruby/*Winter*, Renée (Hg.): *Viel Glück! Migration Heute*. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien, 302-303.
- Düvell*, Franck (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg, 5-68.
- Düvell*, Franck (2011): Soziologische Aspekte: Zur Lage der Flüchtlinge. In: *Ottersbach*, Markus/*Proelss*, Claus-Ulrich (Hg.): *Flüchtlingsschutz als globale Herausforderung*. Wiesbaden. 29-49.
- Fairclough*, Norman (1989/2001): *Language and Power*. Second edition. Harlow.
- Fairclough*, Norman (2005): Peripheral Vision. Discourse Analysis in Organization Studies. The Case for Critical Realism. In: *Organization Studies* 26, 915-939.

- Fassmann, Heinz/Fenzl, Ursula* (2003): Asyl und Flucht. In: *Fassmann, Heinz/Stacher, Irene* (Hg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Demographische Entwicklungen – Sozioökonomische Strukturen – Rechtliche Rahmenbedingungen. Klagenfurt/Celovec, 284-304.
- Fassmann, Heinz/Münz, Rainer* (1992): Einwanderungsland Österreich? Gastarbeiter – Flüchtlinge – Immigranten, 4. Auflage. Wien.
- Foucault, Michel* (1978): Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit. Berlin.
- Foucault, Michel* (1990): Archäologie des Wissens. Frankfurt am Main.
- Foucault, Michel* (1998): Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1. Frankfurt am Main.
- Foucault, Michel* (2009): Die Ordnung der Dinge. Frankfurt am Main.
- Frankenberg, Günter* (2009): Partisanen der Rechtskritik: Critical Legal Studies etc. In: *Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas* (Hg.): Neue Theorien des Rechts. 2., neu bearbeitete Auflage. Stuttgart, 93-111.
- Freedman, Jane* (2007): Gendering the International Asylum and Refugee Debate. Basingstoke.
- Funk, Bernd-Christian/Stern, Joachim* (2010): Die österreichische Einwanderungs- und Asylpolitik: völkerrechtliche, europarechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte. In: *Hilpold, Peter/Perathoner, Christoph* (Hg.): Immigration und Integration. Völkerrechtliche und europarechtliche Antworten auf eine zentrale Herausforderung der Zeit. Frankfurt am Main, 237-260.
- Gächter, August* (2000): Austria: Protecting Indigenous Workers from Immigrants. In: *Penninx, Rinus/Roosblad, Judith* (Hg.): Trade Unions, Immigration, and Immigrants in Europe, 1960-1993. A Comparative Study of the Attitudes and Actions of Trade Unions in Seven West European Countries. New York/Oxford, 65-89.
- Geden, Oliver* (2006): Diskursstrategie im Rechtspopulismus. Freiheitliche Partei Österreichs und Schweizerische Volkspartei zwischen Opposition und Regierungsbeteiligung. Wiesbaden.
- Gibney, Matthew J./Hansen, Randall* (2005): Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities. In: *Borjas, George J./Crisp, Jeff* (Hg.): Poverty, International Migration and Asylum. Basingstoke, 70-96.
- Gill, Stephen* (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe. In: *New Political Economy* 3(1), 5-26.
- Goffman, Erving* (1974/1980): Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen. Frankfurt am Main.

- Götzelmann, Andrea* (2010): Wer macht Asylpolitik? AkteurInnen und ihre Strategien in der österreichischen Asylgesetzgebung. Wien/Münster.
- Gruber, Oliver* (2010): Politisierte Zuflucht: Asyl im Brennpunkt politischer Öffentlichkeitsarbeit. In: *Rosenberger, Sieglinde* (Hg.<sup>in</sup>) (2010): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus. Wien, 62-82.
- Gruber, Oliver/Herczeg, Petra/Wallner, Cornelia* (2009): Integration im öffentlichen Diskurs: Gesellschaftliche Ausverhandlungsprozesse in der massenmedialen Öffentlichkeit. Analysiert anhand des Fallbeispiels ‚Arigona Zogaj‘ in den österreichischen Medien“. Projektbericht Jänner 2009. Universität Wien.
- Gruber, Oliver* (2011): Zwischen Ideologie und Strategie. Migration und Integration im Wandel elektoraler Politisierung. In: *Fassmann, Heinz/Potz, Richard/Weiss, Hildegard* (Hg.<sup>innen</sup>): Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011. Göttingen, 131-146.
- Guild, Elspeth* (2009): Security and Migration in the 21<sup>st</sup> Century. Cambridge/Malden.
- Handoll, John* (2007): Directive 2003/9 on Reception Conditions for Asylum Seekers: Ensuring ‘Mere Subsistence’ or a ‘Dignified Standard of Living? In: *Baldaccini, Anneliese/Guild, Elspeth/Toner, Helen*: Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy. Oxford/Portland, 195–228.
- Haratsch, Andreas* (2006): Die Geschichte der Menschenrechte. 3. Auflage. Studien zu Grund- und Menschenrechten 7. Potsdam, 7-53.
- Heidegger, Martin* (1967): Sein und Zeit. Elfte, unveränderte Auflage. Tübingen.
- Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver* (Hg.) (1995): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft Band 25. Wien.
- Hess, Sabine/Karakayali, Serhat* (2007): New Governance oder die imperial Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder – neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld, 39-55.
- Heuer, Wolfgang* (2007): Europe and its Refugees: Arendt on the Politicization of Minorities. In: *Social Research* 74(4), 1159-1172.
- Holzeithner, Elisabeth* (2009): Spannungsfeld: Sexualität, geschlechtliche Identität und Menschenrechte. In: *Heissl, Gregor* (Hg.): Handbuch Menschenrechte. Allgemeine Grundlagen – Grundrechte in Österreich – Entwicklungen – Rechtsschutz. Wien, 263-279.
- Hynes, Patricia* (2011): The Dispersal and Social Exclusion of Asylum Seekers: Between Liminality and Belonging. Bristol.

- Jäger*, Margarete (2004): Die Kritik am Patriarchat im Einwanderungsdiskurs. Analyse einer Diskursverschränkung. In: *Keller*, Reiner/*Hirsland*, Andreas/*Schneider*, Werner/*Viehöfer*, Willy (Hg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse 2. Forschungspraxis 2. Auflage. Wiesbaden, 421-456.
- Jäger*, Margarete/*Jäger*, Siegfried (2007): Deutungskämpfe. Theorie und Praxis Kritischer Diskursanalyse. Wiesbaden.
- Jäger*, Margarete (2009): Fatale Effekte. Die Kritik am Patriarchat im Einwanderungsdiskurs. Analyse einer Diskursverschränkung. In: *Jäger*, Siegfried: Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. 5., gegenüber der 2., überarbeiteten und erweiterten (1999), unveränderten Auflage. Münster, 364-380.
- Jäger*, Siegfried (2001): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: *Keller*, Reiner/*Hirsland*, Andreas/*Schneider*, Werner/*Viehöfer*, Willy (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Theorien und Methoden. Band 1. Wiesbaden, 81-112.
- Jäger*, Siegfried (2009): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. 5., gegenüber der 2., überarbeiteten und erweiterten (1999), unveränderten Auflage. Münster.
- Janýr*, Přemysl (1995) Tschechoslowakei 1968 – Charta 77. In: *Heiss*, Gernot/*Rathkolb*, Oliver (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft Band 25. Wien, 182-187.
- Kafka*, Franz (2008): Gemeinschaft. In: *Kafka*, Franz: Sämtliche Werke. Mit einem Nachwort von Peter Höfle. Erste Auflage. Frankfurt am Main, 1139.
- Kallscheuer*, Otto (2006): Weder Habermas noch Heidegger. Philosophische und politische Existenz bei Hannah Arendt. Nachwort zur Taschenbuchausgabe. In: *Benhabib*, Seyla: Hannah Arendt. Die melancholische Denkerin der Moderne. Erweiterte Ausgabe. Frankfurt am Main, 361-379.
- Keller*, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- König*, Alexandra/*Rosenberger*, Sieglinde (2010a): Unterbringung regieren: Institutionalisierung eines föderalen Konfliktes. In: *Rosenberger*, Sieglinde (Hg.<sup>in</sup>): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus. Wien, 17-40.
- König*, Alexandra/*Rosenberger*, Sieglinde (2010b): Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung: Grundversorgung im Bundesländervergleich. In: *Rosenberger*, Sieglinde (Hg.<sup>in</sup>): Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus. Wien, 272-295.
- Kraler*, Albert (2011): The Case of Austria. In: *Zincone*, Giovanna/*Penninx*, Rinus/*Borkert*, Maren (Hg.): Migration Policy Making in Europe: The dynamics of Actors and Contexts in Past and Present. IMISCOE Series. Amsterdam, 21-59.
- Kuckartz*, Udo (2010): Einführung in die computergestützte Analyse qualitative Daten. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden.



- Langthaler, Herbert* (2007): Flüchtlingslos. Die Geschichte einer Abschottung. In: *Reithofer, Robert/Krese, Maruša/Kühberger, Leo* (Hg.): *Gegenwelten. Rassismus, Kapitalismus & soziale Ausgrenzung*, Graz, 95-110.
- Langthaler, Herbert/Trauner, Helene* (2009): Das österreichische Asylregime unter besonderer Berücksichtigung der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen. In: *SWS-Rundschau* 49(4), 446-467.
- Lavenex, Sandra* (2001): *The Europeanisation of Refugee Policies. Between Human Rights and Internal Security*. Ashgate.
- Levy, Carl* (2005): The European Union after 9/11: The Demise of a Liberal Democratic Asylum Regime? In: *Government and Opposition* 40(1), 26-59.
- Limberger, Petra* (2010): Der Zugang mittelloser AsylwerberInnen zur Grundversorgung: Rechtsgrundlagen in Österreich. In: *Rosenberger, Sieglinde* (Hg.): *Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus*. Wien, 41-61.
- Link, Jürgen* (1983): Was ist und bringt Diskurstaktik. In: *kutuRRevolution. zeitschrift für angewandte diskurstheorie* 2, 60-66.
- Link, Jürgen* (2005): Warum Diskurse nicht von personalen Subjekten 'ausgehandelt' werden. Von der Diskurs- zur Interdiskurstheorie. In: *Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöfer, Willy* (Hg.): *Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung*. Konstanz, 77-100.
- Ludz, Ursula* (2007): Arendt's Observations and Thoughts on Ethical Questions. In: *Social research* 74(3), 797-810.
- Lunznig, Matthias* (2009): Von Treue und Verrat, Bannflüchen und Vernichtungsstößen. Das Verhältnis von FPÖ und völkischen Verbindungen. Eine Wagneriade. In: *HochschülerInnenschaft der Universität Wien* (Hg.): *Völkische Verbindungen. Beiträge zum deutschnationalen Korporationsunwesen in Österreich*. [http://www.oeh.univie.ac.at/fileadmin/FilesALTREF/voelk.\\_verbindungen.pdf](http://www.oeh.univie.ac.at/fileadmin/FilesALTREF/voelk._verbindungen.pdf), 18.12.2011.
- Marchart, Oliver* (2007): 'Acting is fun'. Aktualität und Ambivalenz im Werk Hannah Arendts. In: *Heinrich-Böll-Stiftung* (Hg.): *Hannah Arendt: Verborgene Tradition – Unzeitgemäße Aktualität?* Berlin, 349-358.
- Marx, Karl* ([1843] 1976): Zur Judenfrage. In: *Marx, Karl/Engels, Friedrich*: *Werke*. Band 1. Berlin/DDR, 347-377.
- Matouschek, Bernd/Wodak, Ruth/Januschek, Franz* (1995): *Notwendige Maßnahme gegen Fremde? Genese und Formen von rassistischen Diskursen der Differenz*. Wien.
- McNevin, Anne* (2008): Political Belonging in a Neoliberal Era: The Struggle of the Sans-Papiers. In: *Citizenship Studies*, 10(2), 132-151.

- Menke, Christoph* (2007): The “Aporia of Human Rights” and the “One Human Right”: Regarding the Coherence of Hannah Arendt’s Argument. In: *Social Research* 74(3), 739-762.
- Müller, Wolfgang C.* (2006): Die Österreichische Volkspartei. In: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmarm/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich* (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 341-363.
- Neumayer, Eric* (2005): Asylum Recognition Rates in Western Europe: Their Determinants, Variation, and Lack of Convergence. In: *The Journal of Conflict Resolution* 49(1), 43-66.
- Nuscheler, Franz* (2004): *Internationale Migration: Flucht und Asyl*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Owens, Patricia* (2009): Reclaiming ‚Bare Life‘?: Against Agamben on Refugees. In: *International Relations* 23(4), 567-582.
- Pehm, Raimund* (2010): Standortkonflikte: Zur (Ent-)Politisierung der Errichtung von Flüchtlingsunterkünften. In: *Rosenberger, Sieglinde* (Hg.<sup>in</sup>) (2010): *Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus*. Wien, 83-101.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde* (2003): *Österreichische Asylpolitik. Grundlagen, Strukturen, Trends*. Wien.
- Perchinig, Bernhard* (2009): Von der Fremdarbeit zur Integration? (Arbeits)migrations- und Integrationspolitik in der Zweiten Republik. In: *Österreich in Geschichte und Literatur* 53(3), 228-246.
- Pieper, Tobias* (2008): *Die Gegenwart der Lager. Zur Mikrophysik der Herrschaft in der deutschen Flüchtlingspolitik*. Münster.
- Putzer, Judith* (2009): Asylrecht und Schutz bei Verfolgung. In: *Heissl, Gregor* (Hg.): *Handbuch Menschenrechte. Allgemeine Grundlagen – Grundrechte in Österreich – Entwicklungen – Rechtsschutz*. Wien, 441-458.
- Puumala, Eva/Pekkonen, Samu* (2010): Corporeal Choreographies between Politics and the Political: Failed Asylum Seekers Moving from Body Politics to Bodyspaces. In: *International Political Sociology* 4(1), 50-65.
- Rosenberger, Sieglinde* (2010): *Asylpolitik in Österreich. Unterbringung im Fokus*. Wien.
- Rosenberger, Sieglinde* (2011): Integration von AsylwerberInnen? Zur Paradoxie individueller Integrationsleistungen und staatlicher Desintegration. In: *Fassmann, Heinu/Potz, Richard/Weiss, Hildegard* (Hg.<sup>innen</sup>): *Migration und Integration – wissenschaftliche Perspektiven aus Österreich. Jahrbuch 1/2011*. Göttingen, 95-110.
- Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra* (2011): Welcoming the Unwelcome. The Politics of Minimum Reception Standards for Asylum Seekers in Austria. In: *Journal of Refugee Studies* doi: 10.1093/jrs/fer051, <http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2011/12/09/jrs.fer051.full>, 15.12.2011.

- Sales, Rosemary* (2007): *Understanding Immigration and Refugee Policy. Contradictions and Continuities*. Bristol.
- Schumacher, Sebastian/Peyrl, Johannes* (2007): *Fremdenrecht. Asyl – Ausländerbeschäftigung – Einbürgerung – Einwanderung – Verwaltungsverfahren*. 3. durchgesehene Auflage. Wien.
- Schefbeck, Günther* (2006): *Das Parlament*. In: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich* (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 139-187.
- Schwenken, Helen* (2006): *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierungen um irreguläre Migration in die Europäische Union*. Bielefeld.
- Schwenken, Helen* (2009): *Die prekäre politische Repräsentation von sans papiers in der Europäischen Union – zur Rolle argumentativer Frames*. In: *Linden, Markus/Thaa, Winfried* (Hg.): *Die politische Repräsentation von fremden und Armen*. Baden-Baden, 219-234.
- Sigona, Nando* (2005): *Refugee Interaction(s): Policy and Practice in the European Union*. In: *Refugee Survey Quarterly* 24(4), 115-122.
- Singer, Mona* (forthcoming): *Luftwurzeln. Über Migration und Reisen*. In: *Kleinau, Elke / Rendtorff, Barbara* (Hg.<sup>innen</sup>): *‘Eigen’ und ‚anders‘: Abgrenzungen und Verstrickungen. Geschlechterforschung und psychoanalytische Pädagogik im Dialog*. Opladen.
- Stern, Joachim* (2010): *Willkür, Verrechtlichung Erosion durch Hyperregulierung. Eine migrationsrechtliche Fieberkurve*. In: *Bakondy, Vida/Ferfoglía, Simonetta/Janković, Jasmina/Kogoj, Cornelia/Ongan, Gamze/Pichler, Heinrich/Sircar, Ruby/Winter, Renée* (Hg.): *Viel Glück! Migration Heute*. Wien, Belgrad, Zagreb, Istanbul. Wien, 198-203.
- Thielemann, Eiko* (2004): *Why Asylum Policy Harmonisation Undermines Refugee Burgen-Sharin*. In: *European Journal of Migration and Law* 6(1), 47-65.
- Thielemann, Eiko/El-Enany, Nadine* (2010): *Forced Migration, Refugees and Asylum*. In: *The International Studies Encyclopedia*. Chichester.
- Transit Migration Forschungsgruppe* (Hg.) (2007): *Turbulente Ränder – neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas*. Bielefeld.
- Ucakar, Karl* (2006): *Sozialdemokratische Partei Österreichs*. In: *Dachs, Herbert/Gerlich, Peter/Gottweis, Herbert/Kramer, Helmut/Lauber, Volkmar/Müller, Wolfgang C./Tálos, Emmerich* (Hg.): *Politik in Österreich. Das Handbuch*. Wien, 322-340.
- UNHCR* (2011a): *60 Years and Still Counting. UNHCR Global Trends in 2010*. <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>, 28.10.2011.
- UNHCR* (2011b): *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*. <http://www.unhcr.no/Pdf/statistics/2010-AsylumTrendsReport.pdf>, 10.05.2011.

- Valeš, Vlasta* (1995): Die tschechoslowakischen Flüchtlinge 1968-1989. In: *Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver* (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft Band 25. Wien, 172-181.
- Villa, Dana* (2007): Arendt, Heidegger, and the Tradition. In: *Social Research* 74(4), 983-1002.
- Volf, Patrik-Paul* (1995): Der politische Flüchtling als Symbol der Zweiten Republik. Zur Asyl- und Flüchtlingspolitik in Österreich seit 1945. In: *Zeitgeschichte* 22(11-12), 415-436.
- Volf, Patrik-Paul/Bauböck, Rainer* (2001): Wege zur Integration. Was man gegen Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit tun kann. Publikationsreihe des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur zum Forschungsschwerpunkt Fremdenfeindlichkeit Band 4. Klagenfurt/Celovec.
- Winkler, Jakob* (2011): Das „Fremde“ verwalten: Die Praxis zwangsweise Rückführungen von MigrantInnen in Österreich, Diplomarbeit. Wien.
- Wischenbart, Rüdiger* (1995): Traiskirchen von innen. Flüchtlingspolitik zu Beginn der 80er Jahre. In: *Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver* (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft Band 25. Wien, 195-209.
- Young-Bruehl, Elisabeth* (1991): Hannah Arendt: Leben, Werk und Zeit. Frankfurt am Main-
- Zepp Marianne/Rosenmüller, Stefanie* (2007): Einleitung. In: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Hannah Arendt: Verborgene Tradition – Unzeitgemäße Aktualität? Berlin, 13-33.
- Zierer, Brigitta* (1995): Willkommene Ungarnflüchtlinge? In: *Heiss, Gernot/Rathkolb, Oliver* (Hg.): Asylland wider Willen. Flüchtlinge in Österreich im europäischen Kontext seit 1914. Veröffentlichungen des Ludwig-Boltzmann-Institutes für Geschichte und Gesellschaft Band 25. Wien, 157-171.
- Zolberg, Aristide/Suhrke, Astri /Aguayo, Sergio* (1989): Escape from Violence. Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World. New York.

## **Verzeichnis der Rechtsquellen**

### **Völkerrechtliche Normen**

Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK). BGBl. 1955/55.

Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK): BGBl. Nr. 210/1958 idF BGBl III Nr. 179/2002.

### **EU-rechtliche Normen**

RL 2001/55/EG des Rates über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten. ABl L 212 vom 07.08.2001, 12ff.

RL 2003/9/EG des Rates über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten. ABl L 31 vom 06.02.2003, 18ff.

RL 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes. ABl L 304 vom 30.09.2004, 12ff.

RL 2005/85/EG des Rates über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. ABl L 326 vom 13.12.2005, 13ff.

RL 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger. ABl L 348 vom 24.12.2008, 98ff.

Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (97/C 340/02).

Übereinkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrag. ABl C 254 vom 19.08.1997, 1ff.

VO 343/2003 EG des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrag zuständig ist. ABl L 50 vom 25.03.2003, 1ff.

### **Bundesrechtliche Normen**

Bundesgesetz vom 7. März 1968 über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955 (AsylG 1968); BGBl. Nr. 35/1968.

Bundesgesetz vom 20. März 1975, mit dem die Beschäftigung von Ausländern geregelt wird (Ausländerbeschäftigungsgesetz – AuslBG): BGBl I Nr. 218/1975 idF BGBl I Nr. 135/2009.

Bundesgesetz über die Bundesbetreuung für Asylwerber (Bundesbetreuungsgesetz): BGBl I Nr. 452/1990.

Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG): BGBl Nr. 566/1991 idF von BGBl. I Nr. 56/2006.

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 1997 – AsylG): BGBl I Nr. 76/1997.

Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 1997 (AsylG-Novelle 2003), das Bundesbetreuungsgesetz, das Bundesgesetz über den unabhängigen Bundesasylsenat und das Meldegesetz geändert werden (Bundesbetreuungsänderungsgesetz): BGBl I Nr. 101/2003.

Bundesgesetz, mit dem die Grundversorgung von Asylwerbern im Zulassungsverfahren und bestimmten anderen Fremden geregelt wird (Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 – GVG-B 2005): BGBl I 405/1991 idF Nr. 122/2009.

Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreiseteil (Fremdenpolizeigesetz 2005 – FPG): BGBl I Nr. 100/2005 idF BGBl I Nr.135/2009.

Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Asylgesetz 2005 – AsylG 2005): BGBl I Nr. 100/2005 idF BGBl I Nr. 135/2009.

Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Gebührengesetz 1957, das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 und das Tilgungsgesetz 1972 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2009 – FrÄG 2009): BGBl. I Nr. 122/2009.

Bundesgesetz, mit dem das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, das Fremdenpolizeigesetz 2005, das Asylgesetz 2005, das Grundversorgungsgesetz - Bund 2005 und das Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 geändert werden (Fremdenrechtsänderungsgesetz 2011 - FrÄG 2011): BGBl. I Nr. 38/2011.

Bundesgesetz, mit dem das Ausländerbeschäftigungsgesetz und das Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz geändert werden: BGBl I Nr. 78/2007.

Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Österreich (Grundversorgungsvereinbarung - Art. 15a B-VG): BGBl I Nr. 80/2004.

Verordnung des Bundesministers für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz vom 7. Mai 2009 für die befristete Beschäftigung von Ausländern im Sommertourismus: BGBl II Nr. 138/2009.

### **Parlamentarische Materialien**

Stenographisches Protokoll der 103. Sitzung des Nationalrats der Republik Österreich. XXIV. Gesetzgebungsperiode, Freitag, 25. April 2011.  
[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ\\_00103/fname\\_222194.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00103/fname_222194.pdf), 19.12.2011.

Stenographisches Protokoll der 116. Sitzung des Nationalrats der Republik Österreich. XXII. Gesetzgebungsperiode, Donnerstag, 7. Juli 2005.  
[http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ\\_00116/fname\\_048540.pdf](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXII/NRSITZ/NRSITZ_00116/fname_048540.pdf), 19.12.2011.

## Abstract

Hannah Arendts Kritik an den Menschenrechten eröffnet den Blick auf den besonders prekären Status von asylsuchenden Menschen. Zwar hat sich die Monopolstellung der Staatsbürger\_innenschaft als Vergabekriterium von Rechten seither relativiert, jedoch wird offenbar, dass asylsuchende Menschen auch gegenwärtig an der Peripherie des Rechtereimes situiert werden. Vor diesem Hintergrund bleibt das von Arendt geforderte Recht aller, Rechte zu haben nach wie vor uneingelöst. Wie also wird das Recht der „Anderen“, verstanden als Recht von Menschen, die einer politischen Gemeinschaft nicht zugehören, verhandelt? Für die Aushandlung der Rechte Asylsuchender auf nationalstaatlicher Ebene ergibt sich in diesem Zusammenhang aus demokratietheoretischer Perspektive eine paradoxe Situation. Als unmittelbar Betroffene sind sie von der Autor\_innenschaft ihrer Rechte ausgeschlossen. Auf Grundlage einer diskursanalytischen Untersuchung von zwei parlamentarischen Debatten über Asylrecht in Österreich wird diesem Paradoxon nachgespürt. Es handelt sich hierbei um einen *locus* gesetzgeberischer Tätigkeit, in dem nicht nur das Sprechen über „Andere“ manifest wird, sondern sich dieses darüber hinaus in Rechtsetzung materialisiert. Zwar wird in den Debatten das Recht auf Schutz vor Verfolgung als normativer Ankerpunkt gewissermaßen vorausgesetzt. Jedoch macht die Diskursanalyse deutlich, dass die Bedeutung dieses Rechts sehr unterschiedlich konstruiert wird. Die Differenzen ergeben sich maßgeblich darüber, welche Kategorisierungen von Individuen und Gruppen in den Diskurs eingebracht werden. In der dominierenden Konstruktion wird das Recht auf Schutz vermehrt an Konditionalitäten geknüpft, die Asylsuchende zu erbringen haben, um ihre Rechte überhaupt geltend machen zu können. Hingegen wird dieses Verständnis mit der Forderung der bedingungslosen Gültigkeit von Menschen- und Grundrechten für alle, ungeachtet von Status und Staatsangehörigkeit, herausgefordert. Letztere bleibt für die gewählten Untersuchungszeitpunkte jedoch an den Rändern des (Un-)Sagbaren verhaftet.



## Curriculum Vitae

Alexandra König  
[alexandra.koenig@gmx.at](mailto:alexandra.koenig@gmx.at)

### Ausbildung und berufliche Laufbahn

- 2003 AHS Matura  
(Theresianische Akademie Wien)
- 2004 Studium der Politikwissenschaft  
(Universität Wien)
- 2006-2007 Einjähriger Studienaufenthalt in Schweden, Uppsala  
(Uppsala Universitet, Department of Government)
- 03.2008-02.2010 Studienassistentin am Institut für Politikwissenschaft
- 11.2009-04.2011 Projektmitarbeiterin der INEX Research Group  
„Die Achtung der Menschenrechte auf dem Prüfstand: Die  
Unterbringung von AsylwerberInnen zwischen Regulierung,  
Ermessensspielräumen und Kampagnen“  
<http://inex.univie.ac.at/research-projects/asyl/asyl-german/>

### Publikationen

- 2009, Strategisch-relationales Handeln im erweiterten internationalisierten Staat:  
Zivilgesellschaftliche Akteure und die Konvention über biologische  
Vielfalt (gemeinsam mit Matthias Galan und Lida Moldovan). In:  
Ulrich Brand (Hg.): Globale Umweltpolitik und Internationalisierung  
des Staates: Biodiversitätspolitik aus strategisch-relationaler  
Perspektive. Münster, 145-187.
- 2010, Unterbringung regieren: Institutionalisierung eines föderalen Konfliktes  
(gemeinsam mit Sieglinde Rosenberger). In: Sieglinde Rosenberger  
(Hg.<sup>in</sup>): Asylpolitik in Österreich: Unterbringung im Fokus. Wien, 17-  
40.
- 2010, Desintegration, Dezentralität, Disziplinierung: Grundversorgung im  
Bundesländervergleich (gemeinsam mit Sieglinde Rosenberger). In:  
Sieglinde Rosenberger (Hg.<sup>in</sup>): Asylpolitik in Österreich: Unterbringung  
im Fokus. Wien, 272-295.
- Im Erscheinen, Welcoming the unwelcome: Politics of minimum reception standards  
for asylum seekers in Austria (gemeinsam mit Sieglinde Rosenberger).  
In: Journal of Refugee Studies.  
<http://jrs.oxfordjournals.org/content/early/2011/12/09/jrs.fer051.abstract>